

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/REG/W/18

17 novembre 1997

(97-5027)

Comité des accords commerciaux régionaux

Original: anglais

COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

Le Secrétariat a reçu la communication ci-après de la Mission permanente de l'Australie qui lui a demandé de la distribuer à tous les Membres de l'OMC.

Introduction

1. Le Comité des accords commerciaux régionaux a décidé d'examiner les concepts "pour l'essentiel des échanges commerciaux" et "les autres réglementations commerciales" dans le cadre de son programme de travail sur les questions systémiques. Bien que ces deux concepts soient des éléments clés de l'article XXIV du GATT, les Membres de l'OMC n'en donnent pas tous la même interprétation. Le présent document n'offre pas de solutions mais cherche à contribuer à l'examen de ces concepts.

Pour l'essentiel des échanges commerciaux

2. L'article XXIV du GATT établit une distinction entre les unions douanières et les zones de libre-échange, mais dans l'ensemble les règles de base sont les mêmes dans les deux cas: les parties à un arrangement doivent éliminer les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à certaines exceptions près, lesquelles sont indiquées) pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs.

3. Toutes les unions douanières et zones de libre-échange notifiées au titre de l'article XXIV doivent être examinées au regard des dispositions de cet article. De nombreux groupes de travail du GATT, et maintenant le Comité des accords commerciaux régionaux, ont passé énormément de temps à déterminer si un arrangement notifié visait l'essentiel des échanges commerciaux entre les participants. L'étude réalisée en 1995 par l'OMC sur le Régionalisme et le système commercial mondial relève que les divergences de vues quant à l'interprétation de cette expression sont une des principales raisons pour lesquelles les groupes de travail ne sont pas parvenus à un consensus sur la compatibilité de divers accords avec le GATT.

4. Il y a eu des différences légitimes entre les méthodologies utilisées et il ne sera pas toujours possible de les supprimer totalement. Toutefois on pourrait peut-être s'entendre au Comité sur les conditions dans lesquelles un arrangement est réputé satisfaire à ce critère.

5. Il est clair que les approches fondamentalement différentes quant à l'interprétation de l'expression "pour l'essentiel des échanges commerciaux" sont l'approche qualitative (aucun secteur, du moins aucun secteur majeur, n'est exclu) et l'approche quantitative (un certain pourcentage des échanges entre les participants doit être couvert).

6. Il convient de rappeler que, lorsque la question de l'interprétation de ce concept s'est vraiment posée pour la première fois, en 1957, avec l'examen du Traité de Rome, le représentant de la Communauté économique européenne a donné à entendre qu'une zone de libre-échange devait être considérée comme portant sur l'essentiel des échanges commerciaux lorsque le volume des échanges libéralisés atteignait 80 pour cent du total.

7. L'examen de la Convention de Stockholm en 1960 illustre lui aussi de manière intéressante le problème. Etant donné que la Convention ne s'appliquait pas au commerce des produits agricoles, certains membres du groupe de travail ont avancé qu'elle allait à l'encontre de la disposition relative à l'essentiel des échanges commerciaux. L'expression avait des aspects qualitatifs aussi bien que quantitatifs et, dans ce cas, même si 90 pour cent des échanges entre les partenaires étaient couverts, le pourcentage des échanges visés ne pouvait pas être le seul critère appliqué.

8. En outre, il ne faut pas assimiler commerce libéralisé et libre-échange. Au contraire, la libéralisation est un processus qui permet des échanges plus libres mais n'aboutit pas automatiquement au libre-échange. Par exemple, si un accord créant une union douanière ou une zone de libre-échange prévoit que tous les secteurs seront visés par la libéralisation, cela ne signifie pas nécessairement que les dispositions de l'article XXIV:8 sont respectées.

9. L'article XXIV autorise la mise en oeuvre progressive des arrangements. Le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV précise désormais que le délai raisonnable pour les arrangements provisoires ne devrait dépasser dix ans que dans des cas exceptionnels. La question qui se pose dans ce contexte est de savoir si les dispositions de l'article XXIV:8 selon lesquelles les droits de douane et les autres réglementations commerciales sont éliminés s'appliquent à la situation au moment où l'arrangement entre en vigueur ou au moment où les parties estiment qu'il est intégralement mis en oeuvre.

10. Le Comité pourrait donc examiner les avantages et désavantages respectifs des approches qualitative et quantitative. Les questions fondamentales pourraient par exemple concerner la définition aux fins de l'article XXIV d'un secteur ou d'un secteur majeur et la détermination du pourcentage des échanges qui pourrait être légitimement considéré comme couvrant l'essentiel des échanges commerciaux.

11. Les deux approches présentent des avantages. L'approche qualitative n'exclut aucun secteur majeur. Cela est particulièrement important lorsque le volume des échanges dans un secteur est réduit du fait d'autres politiques. L'approche quantitative fixe un point de référence qui peut être vérifié auquel les statistiques peuvent être comparées.

12. La solution à ce problème combinera probablement des éléments des deux approches, à condition que l'on admette qu'un certain niveau de discipline est souhaitable. Mais nous ne sous-estimons cependant pas les difficultés qu'il y aura à parvenir à une telle solution.

Les autres réglementations commerciales

13. L'article XXIV:8 prévoit l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives entre les territoires constitutifs de la zone de libre-échange ou de l'union douanière, à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX. La question de savoir si cette liste d'exceptions est exhaustive ou s'il s'agit d'exemples a elle aussi donné lieu à de nombreux débats.

14. La portée de cette disposition est clairement limitée aux réglementations commerciales restrictives. Les réglementations commerciales qui ne sont pas jugées restrictives ne sont pas visées. Les Membres

de l'OMC appliquent habituellement des réglementations commerciales aux importations et aux exportations, pour lesquelles ils perçoivent des redevances proportionnelles au coût que représente la prestation d'un service donné. Un tel recouvrement des coûts ne devrait probablement pas être considéré comme une réglementation commerciale restrictive. On peut donc se demander, dans le contexte de l'OMC, ce qui devrait être considéré comme une réglementation commerciale restrictive.

15. Il ne semble faire aucun doute que les unions douanières et les zones de libre-échange peuvent avoir recours aux exceptions à la règle de l'élimination générale des restrictions quantitatives énumérées à l'article XI:2, à condition que ces exceptions soient appliquées conformément à l'article XIII. De même, les parties à de tels arrangements peuvent avoir recours aux restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements énumérées à l'article XII et elles peuvent invoquer les droits qui leur sont accordés en matière de change par les articles XIV et XV. Elles peuvent aussi invoquer l'article XX et ses exceptions générales. La mention de l'article XIV est dans une certaine mesure théorique étant donné que ses dispositions n'ont pas été appliquées depuis 1961.

16. Des délégations ont fait observer par le passé que l'article XXI n'était pas mentionné. Selon elles, s'il est permis de recourir à des exceptions générales, on ne voit guère pourquoi les exceptions concernant la sécurité seraient proscrites. Cependant, il est admis depuis toujours que cet article s'applique à des cas tout à fait différents de ceux qui sont énumérés à l'article XX et qu'aucun Membre de l'OMC n'abandonnera son droit de juger si les intérêts essentiels de sa sécurité sont en jeu. Il serait donc plus utile d'examiner la pertinence de la liste figurant à l'article XXIV:8 en ce qui concerne d'autres articles du GATT.

17. Certains ont donné à entendre que l'article XIX devrait être inclus dans cette liste étant donné que le recours à cet article produit un effet similaire à celui qu'a le recours aux articles XI et XII. Dans les deux cas, le flux des importations s'en trouvera ralenti. Il y a toutefois une différence importante quant à la motivation qui sous-tend l'article XIX et les autres articles.

18. L'article XI rend illicites les restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation mais il autorise un certain nombre d'exceptions définies avec précision. L'article XII autorise l'application de restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements. Ces deux articles portent en fait sur des situations qui n'entrent pas dans le cadre juridique du GATT.

19. L'article XIX par contre autorise une dérogation aux dispositions des articles XI et XII dans les circonstances qu'il décrit. Sans lui, les parties pourraient violer leurs obligations. Les Membres de l'OMC disposent avec cet article d'un mécanisme permettant de régler les problèmes créés par leurs mesures de libéralisation.

20. La question de la mise en oeuvre progressive, déjà évoquée aux paragraphes 8 et 9 ci-dessus, se pose également dans ce contexte. On peut se demander, par exemple, si les réglementations commerciales restrictives devraient être éliminées immédiatement ou si elles pourraient l'être *pari passu* avec l'élimination progressive des droits de douane.

21. En concluant un accord qui porte création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, les parties conviennent en fait d'un certain degré d'intégration économique qui dépasse celui qu'engendrent leurs relations économiques internationales normales. Elles cherchent à réaliser des gains d'efficacité sur leur marché intérieur, qu'elles estiment impossibles à réaliser à ce moment là par d'autres moyens. Il semblerait donc étrange qu'elles utilisent l'article XIX les unes contre les autres pour empêcher de réaliser ces gains d'efficacité. Il est bien sûr possible que les partenaires conviennent d'une période de transition au cours de laquelle une mesure de sauvegarde pourrait être appliquée. Mais une fois l'arrangement de libre-échange tout à fait en place, les circonstances imprévues ne devraient plus entrer en ligne de compte et le recours à l'article XIX serait donc superflu.

22. Une union douanière ou une zone de libre-échange définitivement établie n'autorise aucune solution intermédiaire entre le libre-échange entre les partenaires à l'arrangement et le traitement NPF pour les pays tiers. Si l'on prend à nouveau l'article XIX comme exemple, il faudrait donc décider, lorsqu'il n'est pas prévu d'éliminer les mesures de sauvegarde entre les partenaires, si la règle NPF s'appliquerait à la place.

23. Des observations similaires pourraient être formulées à propos de l'article VI et de son application à une zone de libre-échange ou une union douanière définitivement établie.

24. Un débat sur le sens de l'expression "les autres réglementations commerciales" à l'article XIX devrait donc porter non seulement sur la question de savoir si la liste de l'article XXIV:8 est exhaustive, mais également sur le traitement à appliquer aux autres réglementations commerciales dans le cadre d'un accord provisoire. En particulier, il faudrait se demander à partir de quel moment une réglementation relève non plus des dispositions NPF mais des règles d'un arrangement pleinement compatible avec l'article XXIV.