

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS204/3  
18 février 2002

(02-0825)

Original: anglais

## MEXIQUE – MESURES VISANT LES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATION

### Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis

La communication ci-après, datée du 13 février 2002, adressée par la Mission permanente des États-Unis au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Les États-Unis demandent à l'Organe de règlement des différends (ORD) d'établir un groupe spécial conformément à l'article 6 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (Mémoire d'accord) pour examiner la question exposée dans le présent document, concernant l'affaire *Mexique – Mesures visant les services de télécommunication* (WT/DS204). Les États-Unis demandent en outre que ce groupe spécial soit doté du mandat type énoncé à l'article 7:1 du Mémoire d'accord.

Le 17 août 2000, les États-Unis ont demandé l'ouverture de consultations avec le gouvernement mexicain conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord et à l'article XXIII de l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS) au sujet d'une large gamme de mesures visant les services de télécommunication (WT/DS204/1). Les États-Unis et le Mexique ont tenu ces consultations le 10 octobre 2000. Celles-ci ont apporté des éclaircissements utiles mais n'ont pas permis de régler le différend.

Le 10 novembre 2000, les États-Unis ont demandé l'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article 6 du Mémoire d'accord. L'ORD a examiné cette demande à sa réunion du 12 décembre 2000 et, à ce moment-là, le gouvernement mexicain s'est opposé à l'établissement d'un groupe spécial. Le 10 novembre 2000, les États-Unis ont aussi demandé l'ouverture d'autres consultations avec le gouvernement mexicain conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord et à l'article XXIII de l'AGCS au sujet de mesures additionnelles visant les services de télécommunication (WT/DS204/1/Add.1). Ces consultations, tenues le 16 janvier 2001, ont apporté des éclaircissements supplémentaires mais n'ont pas permis de régler le différend.

Depuis que les États-Unis ont demandé pour la première fois l'ouverture de consultations, le gouvernement mexicain a pris des dispositions pour essayer de résoudre plusieurs des problèmes abordés lors des consultations. Toutefois, certaines des mesures visées par les consultations sont toujours en vigueur. En outre, en appliquant ses mesures, le Mexique n'agit pas comme l'exigent ses engagements et obligations au titre de l'AGCS. Les États-Unis estiment que ces mesures sont incompatibles avec les engagements et obligations du Mexique pour ce qui est du commerce des services de télécommunications de base.

Les questions qui préoccupent particulièrement les États-Unis sont de quatre types.

- 1) Les mesures appliquées par le Mexique ne garantissent pas que Telmex assure l'interconnexion aux fournisseurs de services de télécommunications de base transfrontières des États-Unis moyennant des taxes, suivant des modalités et à des conditions raisonnables

Le Mexique a inscrit des engagements spécifiques en matière d'accès aux marchés et de traitement national pour les services de télécommunications de base dans sa Liste d'engagements annexée à l'AGCS (*GATS/SC/56/Suppl.2*) (Liste). Il a aussi incorporé le "Document de référence" sur les télécommunications de base dans sa Liste à titre d'engagement additionnel conformément à l'article XVIII de l'AGCS.

En vertu de la section 2.1 et 2.2 du Document de référence, le Mexique doit imposer certaines disciplines à son fournisseur principal de services de télécommunications de base (Telmex) en ce qui concerne ses transactions avec les autres fournisseurs de services de télécommunications de base qui demandent l'interconnexion avec son réseau. En particulier, il doit faire en sorte que Telmex assure l'interconnexion à tout point du réseau où cela est techniquement possible; suivant des modalités, à des conditions et à des tarifs non discriminatoires; et suivant des modalités, à des conditions et moyennant des taxes fondées sur les coûts qui soient transparentes, raisonnables, et suffisamment "détaillées" pour que les fournisseurs n'aient pas à payer pour des éléments ou installations du réseau dont ils n'ont pas besoin.

Les États-Unis estiment que le Mexique n'a pas respecté la section 2.1 et 2.2 du Document de référence en ce qui concerne les engagements qu'il a contractés pour les télécommunications de base au titre de l'AGCS, en particulier l'engagement d'autoriser les fournisseurs étrangers de services de télécommunications de base à fournir des services transfrontières de téléphone, de transmission de données avec commutation de circuits, et de télécopie assurés par utilisation d'installations en propre ("services assurés par utilisation d'installations en propre")<sup>1</sup> et des services transfrontières assurés par des "entreprises de commercialisation".<sup>2</sup> Plus précisément:

- La taxe exorbitante de 13,5 cents (EU) par minute - approuvée par l'organe de réglementation des télécommunications mexicain (Cofetel) - que Telmex fait payer aux fournisseurs de services de télécommunications de base des États-Unis pour assurer l'interconnexion de leurs appels à destination du Mexique n'est ni fondée sur les coûts, ni raisonnable, puisque actuellement, elle excède les coûts de 9 à 10 cents par minute. La taxe que Telmex fait payer pour l'interconnexion entre les États-Unis et le Mexique est près de deux fois plus élevée que la taxe maximale qu'elle fait payer aux fournisseurs mexicains de services de télécommunications de base pour l'interconnexion des appels nationaux longue distance, y compris ceux émis à partir de villes mexicaines situées à la frontière des États-Unis.
- En outre, la taxe perçue par Telmex n'est pas suffisamment détaillée puisqu'elle inclut des redevances correspondant à des éléments ou installations du réseau dont les fournisseurs de services de télécommunications de base des États-Unis n'ont pas besoin pour fournir des

---

<sup>1</sup> Dans sa Liste, le Mexique a inscrit des engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national pour les "services de télécommunication fournis par un réseau public de télécommunication *par mise à disposition d'installations* (dans le présent document, "utilisation d'installations en propre")... y compris [au moyen des technologies] indiquées aux alinéas a) [téléphone] ... c) [services de transmission de données avec commutation de circuits] ... d) [services de télécopie] ..." (pas d'italique dans l'original).

<sup>2</sup> Dans sa Liste, le Mexique a inscrit des engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national pour les "entreprises de commercialisation", qu'il a définies comme des "[e]ntreprises qui, bien que n'étant pas propriétaires de moyens de transmission, fournissent à des tiers des services de télécommunication en utilisant une capacité louée auprès d'un concessionnaire de réseau public de télécommunication".

services transfrontières assurés par utilisation d'installations en propre ou par des entreprises de commercialisation.

Non seulement le Mexique n'a pas fait en sorte que Telmex assure une interconnexion conformément à la section 2.1 et 2.2 du Document de référence, mais il a adopté des mesures qui soit obligent, soit habilitent Telmex à agir d'une manière incompatible avec ces dispositions.

- Par exemple, en vertu des "Règles sur les services à grande distance internationaux" du Mexique, que le Ministère des communications et des transports ("SCT") a publiées au Journal officiel le 11 décembre 1996 ("Règles ILD"), seule Telmex, parmi les fournisseurs mexicains de services de télécommunications de base, est habilitée à négocier la taxe que les fournisseurs étrangers de services de télécommunications de base doivent payer à leurs homologues mexicains pour qu'ils assurent l'interconnexion des appels téléphoniques venant de l'étranger. Conformément à la loi, tous les fournisseurs mexicains de services de télécommunications de base doivent incorporer cette taxe dans les accords d'interconnexion qu'ils concluent avec les fournisseurs étrangers de services de télécommunications de base transfrontières et ne peuvent donc pas décider indépendamment des taxes qu'ils perçoivent.
- En outre, le gouvernement mexicain, en particulier Cofetel, a ignoré ou rejeté les autres taxes, modalités et conditions d'interconnexion que des fournisseurs américains et des fournisseurs mexicains affiliés de services de télécommunications de base avaient proposées pour les services transfrontières et, au contraire, il a approuvé la taxe exorbitante de 13,5 cents (EU) par minute de Telmex et autorisé Telmex à agir par ailleurs d'une manière incompatible avec les engagements du Mexique au titre du Document de référence.

Pour ces raisons, les États-Unis considèrent que le Mexique n'a pas respecté ses engagements au titre de la section 2.1 et 2.2 du Document de référence.

2) Les mesures appliquées par le Mexique ne garantissent pas aux fournisseurs de services de télécommunications de base des États-Unis un accès et un recours raisonnables et non discriminatoires aux réseaux et services publics de télécommunication

La section 5 a) de l'Annexe de l'AGCS sur les télécommunications (Annexe) exige du Mexique qu'il fasse en sorte que les fournisseurs de services des autres Membres puissent avoir accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications ("réseaux et services publics") et en avoir l'usage suivant des modalités et à des conditions raisonnables et non discriminatoires pour fournir un service repris dans sa Liste. À cette fin, la section 5 b) de l'Annexe exige du Mexique qu'il fasse en sorte que les fournisseurs puissent avoir accès aux circuits loués privés à l'intérieur ou au-delà de la frontière mexicaine, en avoir l'usage et les interconnecter avec des réseaux et services publics.

Le Mexique a pris des engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national pour la fourniture transfrontières (mode 1) et la présence commerciale (mode 3) ("services intérieurs") en ce qui concerne les services de télécommunications de base fournis à la fois par des fournisseurs "utilisant des installations en propre" (sociétés qui fournissent des services de télécommunications de base à l'aide d'installations qu'elles possèdent) et par des "entreprises de commercialisation" (sociétés qui fournissent des services de télécommunications de base à l'aide de lignes louées auprès de fournisseurs "utilisant des installations en propre", comme Telmex).

Les États-Unis considèrent que le Mexique n'a respecté ses engagements ni au titre de la section 5 a) ni au titre de la section 5 b) de l'Annexe pour ce qui est de la fourniture de ces services repris dans sa Liste. En particulier:

## A) Services transfrontières assurés par utilisation d'installations en propre

- Comme il a été indiqué plus haut, Telmex et d'autres fournisseurs mexicains de services de télécommunications de base imposent uniformément une taxe exorbitante - à savoir une taxe de 13,5 cents (EU) par minute - dans les contrats qu'ils concluent avec des fournisseurs des États-Unis pour l'interconnexion des appels de ces derniers venant de l'étranger. En outre, cette taxe inclut des redevances "non détaillées" correspondant à des éléments ou installations du réseau dont les fournisseurs étrangers de services de télécommunications de base n'ont pas besoin. Cette taxe d'interconnexion excessive, non détaillée, que les fournisseurs mexicains doivent inclure dans leurs contrats ne constitue pas des modalités et des conditions raisonnables pour l'accès aux réseaux et services publics et leur usage en vue de la fourniture de services transfrontières assurés par utilisation d'installations en propre.
- Les fournisseurs mexicains de services de télécommunications de base refusent de mettre des circuits loués privés à la disposition de leurs homologues étrangers afin qu'ils fournissent au Mexique des services transfrontières assurés par utilisation d'installations en propre. En fait, les règles ILD, ainsi que d'autres lois et règlements mexicains<sup>3</sup>, empêchent les entreprises mexicaines de le faire. Le fait que le Mexique ne fait pas en sorte que des circuits loués privés soient disponibles pour la fourniture de services transfrontières assurés par utilisation d'installations en propre est un nouvel exemple de cas dans lequel les fournisseurs étrangers de services de télécommunications de base n'ont pas accès aux réseaux et services publics et n'en ont pas l'usage suivant des modalités et à des conditions raisonnables pour fournir des services de télécommunications de base transfrontières repris dans la Liste.
- Même s'ils pouvaient louer des lignes privées auprès de fournisseurs mexicains utilisant des installations en propre, les fournisseurs étrangers utilisant des installations en propre ne pourraient pas connecter ces circuits directement à un réseau étranger, ce qui les empêcherait de fournir des services transfrontières à l'aide de telles lignes. La raison en est que les règles ILD, ainsi que d'autres lois et règlements mexicains<sup>4</sup>, empêchent les fournisseurs étrangers de connecter des lignes louées privées à un réseau étranger. Cette interdiction ne constitue pas une modalité ou une condition raisonnable pour la fourniture de services transfrontières assurés par utilisation d'installations en propre. En outre, les règles ILD n'empêchent pas les fournisseurs de services mexicains utilisant des installations en propre, tels que Telmex, de connecter librement à des réseaux étrangers les lignes privées qu'ils louent les uns auprès des autres. Puisque le Mexique réserve aux fournisseurs étrangers de services de télécommunications de base utilisant des installations en propre un traitement moins favorable qu'aux fournisseurs mexicains utilisant des installations en propre aux fins de la connexion de lignes louées à des réseaux étrangers, il ne fait pas en sorte que les fournisseurs étrangers utilisant des installations en propre puissent avoir l'usage de réseaux et services publics selon des modalités et à des conditions non discriminatoires pour fournir des services repris dans la Liste.

---

<sup>3</sup> Il s'agit notamment de la Loi fédérale sur les télécommunications du 18 mai 1995, de la "Décision du SCT établissant la procédure à suivre pour l'obtention de concessions pour l'installation, l'utilisation ou l'exploitation de réseaux de télécommunication publics inter-États, conformément à la Loi fédérale sur les télécommunications", publiée dans le Journal officiel du 4 septembre 1995, des Règles concernant les services à grande distance, publiées par le SCT dans le Journal officiel du 21 juin 1996.

<sup>4</sup> *Id.*

## B) Services d'entreprises de commercialisation transfrontières et intérieurs

- Les fournisseurs mexicains de services de télécommunications de base refusent aussi de mettre des circuits loués privés à la disposition des fournisseurs des États-Unis ou d'autres fournisseurs à capitaux étrangers qui souhaitent fournir des services de télécommunications de base intérieurs ou transfrontières en tant qu'entreprises de commercialisation. Par définition, les entreprises de commercialisation fournissent des services de télécommunications de base à l'aide de lignes qu'elles louent auprès de fournisseurs utilisant des installations en propre. Mais là encore, les règles ILD, ainsi que d'autres lois et règlements mexicains<sup>5</sup>, empêchent les fournisseurs mexicains utilisant des installations en propre de fournir ces lignes. Le fait que le Mexique ne fait pas en sorte que des circuits loués privés soient disponibles pour la fourniture de services d'entreprises de commercialisation intérieurs et transfrontières signifie que les fournisseurs étrangers de services de télécommunications de base n'ont pas accès aux réseaux et services publics et n'en ont pas l'usage suivant des modalités et à des conditions raisonnables pour fournir des services de télécommunications de base repris dans la Liste.
- Même si elles pouvaient louer des lignes privées auprès de fournisseurs mexicains de services de télécommunications de base utilisant des installations en propre, les entreprises de commercialisation étrangères ne pourraient pas connecter ces circuits directement à un réseau étranger, ce qui les empêcherait de fournir des services d'entreprises de commercialisation à destination et en provenance du Mexique. Les règles ILD, ainsi que d'autres lois et règlements mexicains<sup>6</sup>, empêchent les entreprises de commercialisation à capitaux étrangers de connecter des lignes louées privées à un réseau étranger. Cette interdiction ne constitue pas une modalité ou une condition raisonnable pour la fourniture de services d'entreprises de commercialisation transfrontières ou intérieurs.
- En outre, les règles ILD n'empêchent pas les fournisseurs de services mexicains utilisant des installations en propre, tels que Telmex, de connecter librement à des réseaux étrangers les lignes privées qu'ils louent les uns auprès des autres. Puisque le Mexique réserve aux entreprises de commercialisation à capitaux étrangers un traitement moins favorable qu'aux fournisseurs mexicains utilisant des installations en propre aux fins de la connexion de lignes louées à des réseaux étrangers, il ne fait pas en sorte que les entreprises de commercialisation à capitaux étrangers puissent avoir accès aux réseaux et services publics et en avoir l'usage suivant des modalités et à des conditions non discriminatoires pour fournir des services d'entreprises de commercialisation à destination et en provenance du Mexique.

Pour ces raisons, les États-Unis considèrent que le Mexique n'a pas respecté ses engagements au titre de la section 5 a) et b) de l'Annexe.

3) Les mesures appliquées par le Mexique ne confèrent pas le traitement national aux entreprises de commercialisation à capitaux des États-Unis

Le Mexique a inscrit dans sa Liste, au titre de l'article XVII de l'AGCS, des engagements en matière de traitement national pour les entreprises de commercialisation, que les services soient assurés par une fourniture transfrontières (mode 1) ou par une présence commerciale au Mexique (mode 3). L'article XVII exige du Mexique qu'il accorde aux fournisseurs de tels services des autres Membres de l'OMC un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres fournisseurs de services similaires. Les États-Unis considèrent que les règles ILD appliquées par le

---

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> *Id.*

Mexique sont incompatibles avec les obligations découlant pour le Mexique de l'article XVII de l'AGCS, ainsi qu'il est indiqué ci-dessous.

- Comme il a été dit précédemment, du fait des règles ILD – combinées à d'autres mesures<sup>7</sup> – il est impossible pour des entreprises de commercialisation à capitaux étrangers situées aux États-Unis ou au Mexique d'obtenir des circuits loués privés ou de connecter ces circuits à un réseau étranger. En conséquence, les règles ILD empêchent les entreprises de commercialisation à capitaux étrangers de fournir des services de ce type au Mexique ou au-delà de ses frontières. En revanche, les fournisseurs mexicains de services de télécommunications de base utilisant des installations en propre peuvent louer librement des lignes les uns auprès des autres pour la fourniture de services de télécommunications de base intérieurs et transfrontières et peuvent connecter les lignes qu'ils louent à des réseaux étrangers afin de fournir ces services. En conséquence, le Mexique n'accorde pas aux fournisseurs de services de télécommunications de base des États-Unis qui cherchent à fournir des services d'entreprises de commercialisation transfrontières ou intérieurs un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux fournisseurs mexicains similaires.

Pour ces raisons, les États-Unis considèrent que les règles ILD sont incompatibles avec les engagements pris par le Mexique au titre de l'article XVII:1, XVII:2 et XVII:3 de l'AGCS.

4) Les mesures appliquées par le Mexique n'empêchent pas Telmex d'adopter des pratiques anticoncurrentielles

La section 1.1 du Document de référence exige du Mexique qu'il applique des mesures appropriées pour empêcher Telmex d'adopter ou de maintenir des pratiques anticoncurrentielles. Les États-Unis considèrent que le Mexique n'a pas respecté cet engagement. En particulier:

- Les règles ILD habilite Telmex seule à négocier la taxe que les fournisseurs étrangers de services de télécommunications de base doivent payer à leurs homologues mexicains pour que ceux-ci connectent leurs appels téléphoniques au Mexique. Conformément à la loi, tous les fournisseurs mexicains de services de télécommunications de base, y compris Telmex, doivent inclure cette taxe dans les contrats d'interconnexion qu'ils concluent avec des fournisseurs étrangers de services de télécommunications de base transfrontières. Les règles ILD garantissent aussi que Telmex reçoive la plus grande part des recettes procurées par cette taxe, quel que soit le nombre d'appels venant de l'étranger dont elle assure l'interconnexion.

Loin d'empêcher Telmex d'adopter des pratiques anticoncurrentielles, les règles mexicaines habilite celle-ci à adopter des pratiques monopolistiques en ce qui concerne les taxes d'interconnexion pour les services de télécommunications de base transfrontières et à créer un cartel effectif qu'elle domine pour la fixation des taxes relatives à l'interconnexion internationale. Pour ces raisons, les États-Unis considèrent que le Mexique n'a pas respecté ses engagements au titre de la section 1.1 du Document de référence.

Les États-Unis demandent que la présente demande d'établissement d'un groupe spécial soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion ordinaire de l'ORD (actuellement prévue pour le 8 mars 2002).

---

<sup>7</sup> *Id.*