

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

**WT/REG/W/16**

26 mai 1997

(97-2191)

---

## Comité des accords commerciaux régionaux

### LISTE ANNOTEE DES QUESTIONS SYSTEMIQUES

#### Note du Secrétariat

#### Introduction

1. A la neuvième session du Comité des accords commerciaux régionaux, le Secrétariat a été invité à établir une "liste annotée" fondée sur la "Liste des questions systémiques identifiées dans le contexte de l'examen des accords commerciaux régionaux" (WT/REG/W/12).
2. Le présent document vise à donner un aperçu du contexte dans lequel ces questions s'inscrivent. Les annotations concernant chaque question comprennent trois types de renseignements, s'il y a lieu: un résumé de la façon dont elle a été traitée dans le cadre du GATT de 1947, un exposé sur la façon dont elle a été traitée dans les négociations du Cycle d'Uruguay et un résumé des points soulevés à son sujet lors des débats du Comité.
3. Il convient de noter que, pour certaines des questions figurant sur la liste, la documentation n'est pas très fournie. Ces questions n'ayant donné lieu à aucun débat quant au fond, on s'est contenté d'indiquer les observations faites jusqu'ici à leur sujet.
4. Chaque fois que possible, les questions sont traitées dans l'ordre des paragraphes correspondants de l'article XXIV. Etant donné qu'elles sont souvent étroitement liées, le Secrétariat a inclus les renvois nécessaires.
  - A. Principes énoncés à l'article XXIV:4 et leur rapport avec d'autres dispositions de l'article XXIV (WT/REG/W/12, paragraphe 3)
5. La deuxième phrase de l'article XXIV:4 établit qu'un accord commercial régional "doit avoir pour objet de faciliter le commerce" entre les parties et "non d'opposer des obstacles au commerce" de tierces parties.
6. Dans le cadre du GATT de 1947, le problème d'interprétation portait essentiellement sur le fait de savoir si les accords commerciaux régionaux devaient être conformes aux principes figurant à l'article XXIV:4 en plus des prescriptions énoncées aux paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV, ou si ces derniers (en particulier le paragraphe 5) énonçaient les critères permettant de déterminer si un accord commercial régional remplissait la condition fixée à l'article XXIV:4.<sup>1</sup>
7. Les Membres ont réglé cette question dans le paragraphe 1 du Mémoire d'accord de l'OMC sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994 (le Mémoire d'accord), qui est libellé comme suit: "Pour être conformes à l'article XXIV, les unions douanières, zones de libre-échange

---

<sup>1</sup>De cette interprétation est née l'idée que, lorsqu'une union douanière ou une zone de libre-échange satisfaisait aux prescriptions de l'article XXIV:5, elle était conforme *ipso facto* à l'article XXIV:4.

et accords provisoires conclus en vue de l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doivent satisfaire, entre autres, aux dispositions des paragraphes 5, 6, 7 et 8 de cet article."

8. Les débats du Comité ont été axés sur la question de savoir si "un cadre de règles commerciales stable, transparent et prévisible" dans un accord commercial régional correspond à "l'idée générale concernant la façon dont [celui-ci] devrait fonctionner" au sens de l'article XXIV:4. Il a été souligné que "certaines règles [appliquées dans le cadre des accords commerciaux régionaux] risquaient d'avoir pour effet de restreindre la capacité des pays tiers à bénéficier de l'objectif général de libéralisation" de ces accords et qu'"[il] pouvait en résulter que la possibilité de création d'échanges pour ces pays ferait l'objet d'une restriction spéciale ayant pour effet de constituer un obstacle au commerce des autres parties contractantes".<sup>2</sup> A l'appui de cet argument on a mentionné, pour les accords de libre-échange, la possibilité d'appliquer des règles d'origine sectorielles<sup>3</sup>, le relèvement des droits appliqués et les "changements apportés aux procédures d'évaluation en douane"<sup>4</sup>, qui limitaient les possibilités offertes aux tierces parties.

*[Voir également les questions C, D et E.]*

B. Evaluation de l'incidence générale des droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives avant et après l'établissement d'une union douanière (WT/REG/W/12, paragraphe 15)

9. Les problèmes d'interprétation qui se sont posés en ce qui concerne l'évaluation prévue à l'article XXIV:5 a) sont les suivants:

- faut-il considérer qu'il s'agit d'un processus global, et appliquer automatiquement une formule et évaluer un tarif extérieur commun dans son intégralité, ou faut-il considérer chaque produit et/ou chaque secteur pays par pays?
- un calcul donné doit-il être fondé sur les taux consolidés ou sur les taux effectivement appliqués et pourrait-on recourir à une comparaison entre les droits de douane perçus?
- doit-on utiliser comme base de calcul des droits de douane des territoires constitutifs les moyennes arithmétiques ou les moyennes pondérées en fonction des échanges?
- doit-on calculer, d'une manière ou d'une autre, les équivalents tarifaires des restrictions quantitatives à l'exportation et des prélèvements variables?

10. Les organes du GATT de 1947 qui ont examiné les unions douanières n'ont pas pu se mettre d'accord sur une méthode d'évaluation.

11. Le Mémoire d'accord (paragraphe 2) de l'OMC a clarifié certains concepts et défini une méthode de calcul des "taux de droits moyens pondérés" pour servir de base à l'"évaluation globale" des aspects *tarifaires* de l'évaluation de l'incidence générale. En ce qui concerne les *autres réglementations commerciales*, le Mémoire d'accord prévoit que, lorsque l'incidence est difficile

---

<sup>2</sup>WT/REG4/M/2, paragraphe 8.

<sup>3</sup>Plusieurs groupes de travail du GATT ont débattu du fonctionnement des règles d'origine appliquées dans le cadre des accords de libre-échange, à la lumière des dispositions de l'article XXIV:4, entre autres. (Voir l'*Index analytique*, OMC, Genève, 1995, pages 869-870.)

<sup>4</sup>WT/REG4/M/2, paragraphes 12 et 42 à 46.

à quantifier et à agréger, "l'examen de chaque mesure, réglementation, produit visé et flux commercial affecté pourra être nécessaire".

12. Il a été admis au Comité que des problèmes d'interprétation subsistaient puisque, lors de la comparaison des droits de douane avant/après, l'évaluation était fondée sur des moyennes et ne tenait donc pas compte du "fait que les exportations de pays tiers pouvaient être concentrées dans quelques secteurs"; de même, l'évaluation de "l'incidence des mesures autres que les tarifs, par exemple les droits antidumping, les règles d'origine préférentielles, les normes techniques, les subventions et les mesures compensatoires" restait difficile alors que "le champ et l'importance de telles mesures avaient augmenté durant la période postérieure au Cycle d'Uruguay".<sup>5</sup>

13. Le Comité étudie actuellement une note du Président décrivant la base technique sur laquelle le Secrétariat s'appuiera pour calculer les moyennes pondérées des droits et impositions avant et après l'établissement d'une union douanière, sans préjuger du fond et des conséquences juridiques des dispositions en question.

*[Voir également la question A.]*

C. Différences faites dans le cadre des règles de l'OMC, en ce qui concerne les droits de douane, entre les unions douanières et les zones de libre-échange telles qu'elles apparaissent à l'article XXIV:5 et dans le Mémorandum d'accord (WT/REG/W/12, paragraphe 2 a))

14. Les deux dispositions parallèles des alinéas a) et b) de l'article XXIV:5 se rapportent à l'obligation qu'ont les unions douanières et les zones de libre-échange respectivement de ne pas renforcer le caractère restrictif des obstacles au commerce lors de leur établissement. Une comparaison entre les droits de douane et les autres réglementations commerciales "imposés" par une union douanière et ceux qui sont "applicables" sur le territoire de membres avant l'établissement de cette union est prescrite par l'article XXIV:5 a); les termes correspondants utilisés à l'article XXIV:5 b) pour les zones de libre-échange sont "maintenus" et "en vigueur".

15. Les organes du GATT de 1947 qui ont évalué la conformité des accords commerciaux régionaux ont constamment achoppé sur l'interprétation de ces termes en rapport avec les droits de douane, le plus souvent lors de l'examen des unions douanières, mais aussi lors de l'examen des zones de libre-échange. La question était de savoir si les termes "imposés/applicables" et "maintenus/en vigueur" se référaient aux taux de droits consolidés ou aux taux de droits appliqués.

16. Le Mémorandum d'accord de l'OMC a levé l'ambiguïté en développant les dispositions de l'article XXIV:5 a). Le paragraphe 2 précise que, aux fins de l'examen des unions douanières, "les droits de douane et impositions à prendre en considération seront les taux de droits appliqués".

17. Le fait que la question a été débattue au Comité démontre qu'aucune explication n'a été donnée au sujet des termes "maintenus/en vigueur" figurant à l'article XXIV:5 b).

*[Voir également les questions A et D.]*

---

<sup>5</sup>WT/REG/M/4, paragraphe 60.

- D. Détournements d'échanges se produisant lorsqu'un membre d'une zone de libre-échange maintient des degrés élevés de protection NPF ou renforce cette protection, même dans la limite des droits de douane consolidés (WT/REG/W/12, paragraphe 8)

18. Cette question a été soulevée à deux reprises à l'occasion de l'examen des zones de libre-échange au Comité: en tant que "difficulté spécifique" dans les cas où un membre d'une zone de libre-échange maintenait un degré élevé de protection NPF - et surtout lorsqu'il accroissait ce niveau -, même dans les limites des taux consolidés"<sup>6</sup> et comme exemple manifeste de situation où des obstacles au commerce étaient dressés à l'égard de pays tiers par le jeu d'un relèvement des droits de douane.<sup>7</sup>

*[Voir également les questions A et C.]*

- E. Différences faites dans le cadre des règles de l'OMC entre les unions douanières et les zones de libre-échange telles qu'elles apparaissent à l'article XXIV:5 et dans le Mémoire d'Accord en ce qui concerne d'autres mesures, telles que les règles d'origine (WT/REG/W/12, paragraphe 2 b))

19. Les seules mesures expressément mentionnées à cet égard sont les règles d'origine. Le recours aux règles d'origine a été examiné par plusieurs groupes de travail chargés d'accords de libre-échange dans le cadre du GATT de 1947, mais il n'y a jamais eu aucun consensus quant au point de savoir si les règles d'origine devaient être considérées comme l'une des "autres réglementations commerciales" au sens de l'article XXIV:5 b).

20. L'Accord de l'OMC sur les règles d'origine vise à harmoniser les règles d'origine, autres que celles qui se rapportent à l'octroi de préférences tarifaires. Une "déclaration commune" annexée à cet accord est le seul document de l'OMC concernant l'application aux marchandises qui sont admises à bénéficier d'un traitement préférentiel de règles d'origine du type de celles que l'on peut trouver dans un accord de libre-échange; cette déclaration prévoit une transparence accrue de ces règles d'origine.

21. Lors des débats du Comité, il a été noté qu'un accord de libre-échange "pouvait très bien avoir des incidences commerciales aussi importantes qu'une union douanière, mais était soumis à des règles beaucoup moins strictes". Les règles d'origine ont été mentionnées comme un exemple typique de domaine pour lequel les accords de libre-échange ne prévoient pas de disciplines. Il a par ailleurs été estimé que les "règles d'origine... entraient dans la catégorie des "autres réglementations commerciales" visées à l'article XXIV:5". La principale préoccupation "était que, dans certains secteurs ... ces règles semblaient avoir pour effet d'administrer le commerce et d'empêcher que le processus de libéralisation ne porte tous ses fruits en matière de création d'échanges".<sup>8</sup>

*[Voir également la question A.]*

---

<sup>6</sup>WT/REG4/M/2, paragraphes 3, 10, 46.

<sup>7</sup>WT/REG18/M/1, paragraphe 18.

<sup>8</sup>WT/REG4/M/2, paragraphe 3.

F. La question de savoir si, dans le contexte du paragraphe 5 b) de l'article XXIV, les droits de douane et autres réglementations commerciales d'un nouvel accord commercial régional peuvent être comparés avec ceux d'un accord de libre-échange préexistant dont les membres étaient en partie les mêmes (WT/REG/W/12, paragraphe 6)

22. Différents points de vue ont été exprimés au Comité sur le point de savoir si un accord de libre-échange préexistant pouvait être utilisé pour une comparaison au titre de l'article XXIV:5 b). Pour certains, un accord de libre-échange était un accord distinct et ne devait donc pas servir de base à une comparaison; en outre, l'article XXIV:5 b) "parlait de régimes intérieurs et non d'arrangements".<sup>9</sup> Pour d'autres, les arrangements conclus avant entre les mêmes territoires constitutifs entraient naturellement dans le cadre de l'analyse visant à déterminer si un accord de libre-échange avait débouché sur l'application de droits de douane plus élevés et d'autres réglementations commerciales plus rigoureuses, étant donné que rien dans l'expression "les mêmes territoires" ne laissait supposer qu'il n'y avait pas eu d'accords préférentiels antérieurs, et le terme "avant" ne voulait pas dire qu'il existait alors une sorte de monde parfait régi par le principe de la nation la plus favorisée.<sup>10</sup> Dans ce même contexte, on a fait valoir qu'"étant donné l'interdépendance étroite des divers accords commerciaux régionaux intéressant les Membres, le Comité devrait peut-être régler la question du chevauchement des listes tarifaires et des réglementations restrictives".<sup>11</sup>

G. Portée des compensations à accorder aux tierces parties en cas de dommage causé par la conclusion d'accords commerciaux régionaux, compte tenu du fait que l'incidence de ces accords sur les tierces parties est déterminée sur la base d'une évaluation de l'évolution des taux de droits moyens (WT/REG/W/12, paragraphe 12)

23. Il a été dit que au Comité que cette question devait être examinée.<sup>12</sup>

*[Voir également la question C.]*

H. Rapport mutuel entre les dispositions du paragraphe 7 a) de l'article XXIV et du paragraphe 7 du Mémoire d'accord concernant les notifications, la fourniture de renseignements, l'examen et les recommandations appropriées des Membres de l'OMC (WT/REG/W/12, paragraphe 4)

24. Prenant note de l'obligation énoncée à l'article XXIV:7 a) du GATT de 1947, selon laquelle toute partie contractante *qui décide de participer* à un accord commercial régional (ou à un accord provisoire conclu en vue d'un tel accord) doit "aviser sans retard les PARTIES CONTRACTANTES", le Conseil a pris la décision suivante le 25 octobre 1972:

Sans préjudice des obligations légales de notification qui découlent de l'article XXIV, le Conseil décide d'inviter les parties contractantes qui signent un accord relevant des dispositions des paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV, à inscrire la question à l'ordre du jour de la première réunion du Conseil *qui suivra la signature*, pour autant que le délai de dix jours prescrit pour l'inscription des points à l'ordre du jour puisse être respecté. L'inscription du point devrait

---

<sup>9</sup>WT/REG4/M/2, paragraphe 39.

<sup>10</sup>WT/REG4/M/2, paragraphe 38.

<sup>11</sup>WT/REG/M/4, paragraphe 64.

<sup>12</sup>WT/REG/M/4, paragraphe 60.

permettre au Conseil de fixer les procédures de l'examen de l'accord [non souligné dans le texte].<sup>13</sup>

25. Les membres du Comité ont traité du moment où les notifications devaient être présentées et les examens des accords commerciaux régionaux effectués. Il a été suggéré que l'obligation de notification soit clarifiée ou renforcée: du fait de retards dans la présentation de notification, de nombreux examens ne pouvaient être menés qu'"*ex post*".<sup>14</sup> Il a été signalé que la notification sans retard des accords permettrait que le processus d'examen débute suffisamment tôt pour que les parties à un accord commercial régional puissent répondre aux préoccupations et mettre l'accord en conformité avec les dispositions de l'OMC.<sup>15, 16</sup>

26. Pour résoudre ce problème, il a été suggéré d'adopter une procédure de notification à deux niveaux: les parties à un accord commercial régional fourniraient des informations préliminaires sur l'accord lors de sa signature puis des renseignements plus détaillés lors de sa ratification.<sup>17</sup> D'aucuns ont fait valoir que cette procédure ne serait pas facile à appliquer et que le Comité n'avait pas le mandat nécessaire pour en faire une obligation formelle.<sup>18</sup> Le Comité a traité de nombreux aspects du processus d'examen dans ses "Lignes directrices concernant les procédures destinées à améliorer et à faciliter le processus d'examen"<sup>19</sup>, mais la question du moment où les notifications devraient être présentées et les examens effectués n'a pas été tranchée.

I. Notification des zones de libre-échange au titre de la Clause d'habilitation (WT/REG/W/12, paragraphe 16)

27. A la réunion du Comité du 28 avril 1997, plusieurs délégations ont été d'avis que le Comité devait s'assurer qu'il recevait des renseignements complets sur tous les accords commerciaux régionaux notifiés à l'OMC, et ont proposé qu'il demande au Comité du commerce et du développement (CCD) une liste de tous les accords commerciaux régionaux notifiés au titre de la Clause d'habilitation. D'autres se sont demandé si le Comité des accords commerciaux régionaux était habilité à demander de tels renseignements. A la réunion du CCD du 20 mai 1997, il a été demandé au Secrétariat d'établir une liste des accords commerciaux régionaux notifiés au titre de la Clause d'habilitation.

J. Question des statistiques relatives au commerce entre les parties à un accord commercial régional qui devraient être fournies (WT/REG/W/12, paragraphe 19)

28. En vertu de l'article XXIV:7 a) du GATT de 1947, les parties qui décident de participer à un accord commercial régional ont la responsabilité de fournir "tous les renseignements qui ...

---

<sup>13</sup>S19/14.

<sup>14</sup>WT/REG3/M/1, paragraphe 44.

<sup>15</sup>*Id.*, paragraphe 45.

<sup>16</sup>Sur les accords commerciaux régionaux notifiés jusqu'à octobre 1996 au titre de l'article XXIV un tiers l'avaient été entre la date de leur signature et la date de leur entrée en vigueur et la moitié après la date de leur entrée en vigueur.

<sup>17</sup>Débats sur les "Procédures destinées à améliorer et à faciliter le processus d'examen", quatrième session du Comité des accords commerciaux régionaux, WT/REG/M/4, paragraphe 15.

<sup>18</sup>*Id.*, paragraphe 18.

<sup>19</sup>WT/REG/W/15, dont il a été pris note à la dixième session du Comité.

permettront [aux Membres] d'adresser aux parties contractantes les rapports et les recommandations qu'elles jugeront appropriés".

29. Précisant comment évaluer l'incidence générale des droits de douane et autres réglementations commerciales, le paragraphe 2 du Mémoire d'accord de l'OMC dispose que "[s]eront utilisées pour cette évaluation les statistiques des importations faites pendant une période représentative antérieure qui seront communiquées par l'union douanière, par ligne tarifaire, en valeur et en volume, ventilées par pays d'origine Membre de l'OMC". Au cours des négociations sur l'AGCS, il a été reconnu que les statistiques relatives aux services (production, distribution et flux commerciaux) ne pouvaient être aussi facilement obtenues que les statistiques relatives aux marchandises, et que les statistiques existantes étaient quelquefois difficiles à utiliser à des fins comparatives étant donné que les Membres utilisaient des méthodes comptables différentes. Ces considérations, qui ont ajouté à la difficulté de la négociation, ont été prises en compte dans la note de bas de page 1 de l'article V de l'AGCS, qui précise que la condition selon laquelle cet accord doit couvrir un nombre substantiel de secteurs "s'entend du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture. Pour y satisfaire, les accords ne devraient pas prévoir l'exclusion *a priori* d'un mode de fourniture quel qu'il soit".

30. Lors des examens effectués par le Comité, la question de savoir quelles statistiques devaient être fournies a été soulevée à plusieurs reprises, notamment:

- des données du point de vue de chaque partie à l'accord commercial régional visé ont été demandées, en ce qui concerne non seulement le volume et la valeur des exportations et des importations, mais également la part du commerce total de chaque partie à laquelle les chiffres correspondent<sup>20</sup>;
- des renseignements statistiques sur le pourcentage du total des échanges commerciaux de chaque partie bénéficiant de préférence ont été demandés, mais les parties à certains accords commerciaux régionaux ont répondu que ces renseignements n'étaient pas requis au cours du processus d'examen et que la question entraînait plutôt dans le cadre des débats du Comité sur les questions systémiques.<sup>21</sup> En outre, il a été noté que les statistiques relatives aux échanges commerciaux bénéficiant de préférences étaient difficiles à fournir car elles n'étaient pas systématiquement recueillies ou étaient imprécises, étant donné que les préférences n'étaient parfois pas demandées<sup>22</sup>;
- des statistiques sur les préférences pour l'ensemble des accords commerciaux régionaux existants ont été demandées de façon que les Membres puissent avoir une indication de la concordance entre les marges.<sup>23</sup>

31. Le Modèle de présentation type pour la communication de renseignements sur les accords commerciaux régionaux relatifs aux marchandises<sup>24</sup> et le Modèle de présentation type pour la

---

<sup>20</sup>Par exemple, WT/REG/12, 16, 20/M/1, paragraphe 6.

<sup>21</sup>*Id.*, paragraphes 11 à 15.

<sup>22</sup>Par exemple, WT/REG/13, 14, 15/M/1, paragraphe 24.

<sup>23</sup>*Id.*, paragraphes 14 à 17.

<sup>24</sup>WT/REG/W/6, dont il a été pris note à la réunion du Comité du 31 juillet 1996.

communication de renseignements sur les accords d'intégration économique relatifs aux services<sup>25</sup> contiennent des lignes directrices pour la communication des données commerciales. En introduction, ces deux documents contiennent la réserve suivante: "[l]es renseignements requis dans ce modèle de présentation type ... ne remplacent [pas] l'obligation faite aux parties ... de communiquer aux Membres tous les textes de lois applicables ainsi que des données commerciales et tarifaires détaillées. De plus, ils n'empêchent pas les Membres de poser des questions par écrit et de demander des renseignements supplémentaires aux parties".

32. Des statistiques ont par ailleurs été demandées dans le contexte du mandat du Comité ayant trait à l'établissement des rapports sur le fonctionnement des accords; il a été suggéré à cette occasion que l'élaboration des rapports biennaux soit relativement simple, avec une mise à jour des données statistiques.

K. Durée des périodes de transition prévues pour les accords provisoires (WT/REG/W/12, paragraphe 10)

L. Signification de l'expression "un plan et un programme" compris dans tout accord provisoire, mentionnée au paragraphe 5 c) de l'article XXIV (WT/REG/W/12, paragraphe 13)

33. L'article XXIV:5 c) prescrit que les accords provisoires doivent comprendre "un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange". Cependant, les expressions "délai raisonnable" et "un plan et un programme" ne sont pas clairement définies. Dans le passé, en particulier, il arrivait souvent que le texte des accords ne mentionne aucune date d'achèvement, et on ne savait pas bien si un accord provisoire donné prévoyait la fin de la période de transition.

34. Le Mémoire d'accord de l'OMC traite la question du "délai raisonnable", disposant que ce délai "ne devrait dépasser dix ans que dans des cas exceptionnels", et note que "[d]ans les cas où des Membres parties à un accord provisoire estimeront que dix ans seraient insuffisants, ils expliqueront en détail au Conseil du commerce des marchandises pourquoi un délai plus long est nécessaire".

35. Au Comité, cette question a été inscrite dans une liste de questions d'importance systémique mais n'a pas été développée.

M. Signification de l'expression "les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives" figurant aux paragraphes 8 a) i) et 8 b) des articles XXIV (WT/REG/W/12, paragraphe 14)

36. Au Comité, cette question a été inscrite dans une liste de questions d'importance systémique mais n'a pas été développée.<sup>26</sup>

*[Voir la question N.]*

---

<sup>25</sup>WT/REG/W/14, dont il a été pris note à la réunion du Comité du 2 mai 1997.

<sup>26</sup>Les références aux discussions des groupes de travail sur ce sujet figurent dans l'*Index analytique*, OMC, Genève, 1995, pages 889 et 890.



N. Application de mesures de sauvegarde et de mesures antidumping entre les membres d'un accord commercial régional (WT/REG/W/12, paragraphe 20)

37. Le fait que les articles XIX (Mesures d'urgence) et VI (Mesures antidumping) ne figurent pas parmi les exceptions possibles énoncées, entre parenthèses, à l'article XXIV:8 a) i) et XXIV:8 b) est une source de désaccord. Un aspect du problème est directement lié au critère de la conformité d'un accord commercial régional avec l'article XXIV. Cette omission signifie-t-elle que, dans le cas où un accord commercial régional laisse aux parties la possibilité de prendre des mesures de sauvegarde ou de type antidumping entre elles, il pourrait contrevenir à l'obligation d'éliminer les "droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives" pour "l'essentiel des échanges commerciaux" énoncée à l'article XXIV:8 a) i) et XXIV:8 b)?<sup>27</sup>

38. Les rapports des organes du GATT de 1947 qui ont examiné des accords commerciaux régionaux ont, pour la plupart, mentionné le désaccord qui existait au sujet des pratiques limitant l'application de mesures de sauvegarde et de mesures antidumping à des pays tiers.

39. Au Comité "les divergences entre les effets" des dispositions en matière de sauvegarde et en matière antidumping des accords commerciaux régionaux et les obligations de l'article XXIV ont été à nouveau soulignées.<sup>28</sup>

*[Voir les questions Q c) et R.]*

O. Signification de l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux" figurant aux paragraphes 8 a) i) et 8 b) de l'article XXIV, pour ce qui est des secteurs (en particulier l'agriculture), du volume ou de la valeur (WT/REG/W/12, paragraphe 17)

40. Aucun critère n'a été convenu pour déterminer ce que recouvrent les termes "pour l'essentiel" des échanges commerciaux, figurant à l'article XXIV:8 a) i) et XXIV:8 b). Les différentes interprétations de ces termes sont fondamentalement liées à deux approches distinctes, l'une qui met l'accent sur la dimension quantitative, l'autre qui prescrit une analyse qualitative. L'interprétation quantitative, qui repose sur les échanges visés, a donné lieu aux questions suivantes:

- les parties à un accord commercial régional sont-elles tenues de libéraliser un pourcentage fixe du volume de leurs échanges réciproques, ou une norme quantitative plus flexible doit-elle être adoptée, selon laquelle chaque accord commercial régional serait examiné en particulier?<sup>29</sup>
- les effets d'un accord commercial régional dans le temps (tend-il à renforcer ou à réduire les obstacles au commerce entre les parties constitutives?) devraient-ils aussi être pris en compte?

---

<sup>27</sup>Un autre aspect de la question a trait au rapport entre les dispositions de l'article XXIV et celles de l'article XIX: le recours à l'article XXIV permet-il de s'écarter de l'obligation de non-discrimination énoncée à l'article XIX?

<sup>28</sup>WT/REG12, 16, 20/M/1, paragraphe 28.

<sup>29</sup>Cet examen au cas par cas a été proposé par les Communautés européennes lors de l'examen du Traité instituant la CEE, document L/778, adopté le 29 novembre 1957, S6/107-108, paragraphe 34.

- l'effet ralentisseur des obstacles commerciaux préexistants sur les importations des parties constitutives devrait-il être pris en compte dans le calcul du pourcentage du commerce qui a été libéralisé?<sup>30</sup>

Selon l'interprétation qualitative, les termes "pour l'essentiel" des échanges commerciaux donnent à penser qu'un accord commercial régional peut couvrir une large part des échanges commerciaux des parties mais ne précisent pas quels secteurs sont visés. A cet égard, deux questions se posent notamment:

- l'évaluation de la conformité devrait-elle tenir compte de la tendance d'un accord commercial régional à faciliter l'expansion commerciale dans un secteur, même si les dispositions peuvent ne pas exiger l'élimination des obstacles au commerce?
- l'élimination des obstacles au commerce devrait-elle être mise en oeuvre par toutes les parties afin que la libéralisation puisse être prise en compte lors de l'évaluation?

41. Outre ces divergences de vues au sujet des échanges visés ou de la portée sectorielle, la distinction établie entre "pour l'essentiel des échanges commerciaux" (article XXIV:8 a) i)) et "pour les échanges commerciaux essentiellement de tous les produits" n'a pas été clairement définie.

42. La quasi-totalité des organes du GATT de 1947 qui ont examiné des accords commerciaux régionaux ont eu des difficultés à concilier les vues des Membres favorables à une interprétation qualitative de l'expression "pour l'essentiel" des échanges commerciaux et celles des Membres qui en donnaient une interprétation quantitative. Dans la plupart des cas, le principal point de désaccord concernait sur l'exclusion des produits agricoles (ou du secteur agricole) de la libéralisation des échanges visés par l'accord commercial régional. Il n'y a jamais eu de consensus sur ce point.

43. Bien qu'il ait fait l'objet de débats au cours des négociations du Cycle d'Uruguay, ce problème d'interprétation n'est mentionné que dans le préambule du Mémoire d'accord de l'OMC, où les Membres "reconnais[sent]" que l'intégration entre les parties à des accords commerciaux régionaux contribue davantage à l'expansion du commerce mondial si l'élimination des obstacles au commerce entre les territoires constitutifs s'étend à tout le commerce, et dans une moindre mesure "si un secteur majeur du commerce est exclu".

44. Au Comité et dans le cadre des examens des accords commerciaux régionaux, cette question d'interprétation s'est sans cesse posée, chaque fois pour ainsi dire dans les mêmes termes.

P. Rapport entre les dispositions de l'article XXIV:8 a) ii) et les négociations sur les compensations au titre de l'article XXIV:6 ainsi que les procédures prévues pour les négociations à l'article XXVIII (WT/REG/W/12, paragraphe 5 a))

45. L'article XXIV:6 du GATT de 1947 prévoit que les parties contractantes établissant une union douanière doivent suivre la procédure prévue à l'article XXVIII lorsqu'elles se proposent de relever un droit d'une manière incompatible avec l'article II. L'article XXVIII:1 dispose que, "après une négociation et un accord" avec les "parties contractantes principalement intéressées", et sous réserve qu'elle ait consulté les fournisseurs principaux, une partie contractante peut modifier ou retirer une concession. L'article XXVIII:3 ajoute que la partie contractante qui se propose de modifier ou de retirer la concession a la faculté de le faire s'il n'est pas possible d'arriver à un accord sur ce point.

---

<sup>30</sup>*Id.*

46. Le Mémoire d'accord de l'OMC explicite cette obligation et prévoit que "les Membres réaffirment que la procédure de l'article XXVIII, précisée dans les lignes directrices adoptées le 10 novembre 1980 (IBDD, S27/27-29) et dans le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII du GATT de 1994, doit être engagée avant que des concessions tarifaires ne soient modifiées ou retirées".

47. Des commentaires faits au cours des réunions du Comité ont mis en évidence l'interaction de cet aspect de l'article XXIV:6 et de l'obligation énoncée à l'article XXIV:8 a) ii), selon laquelle "les droits de douane et les autres réglementations" appliqués par chacun des membres d'une union douanière doivent être "identiques en substance". On a avancé que la finalité de l'article XXVIII était de prévoir une compensation pour les cas où une partie contractante souhaiterait retirer des consolidations tarifaires afin de protéger une branche de production nationale contre la concurrence étrangère et non de s'appliquer à l'élargissement d'une union douanière, qui suppose l'ajustement de nombreuses lignes tarifaires en fonction du tarif extérieur commun.<sup>31</sup> Il a été répondu à cet argument qu'il n'y avait pas de conflit apparent entre les obligations énoncées à l'article XXIV:8 a) ii) et les procédures prescrites à l'article XXVIII.<sup>32</sup>

48. En ce qui concerne le moment où pourraient être entamées les négociations sur les compensations en rapport avec l'élargissement d'une union douanière, l'attention a été appelée sur la prescription du Mémoire d'accord selon laquelle la procédure de l'article XXVIII doit être "*engagée* avant que des concessions tarifaires ne soient modifiées ou retirées" [pas d'italiques dans le texte original].

Q. Rapport entre les dispositions de l'article XXIV:8 a) ii) et d'autres dispositions de l'OMC (WT/REG/W/12, paragraphe 5)

49. L'article XXIV:8 a) ii) dispose que, dans une union douanière, "les droits de douane et les autres réglementations", "identiques en substance" doivent être "appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci". En d'autres termes, il est requis qu'un régime de commerce extérieur commun "en substance" soit mis en place.

50. Que ce soit dans le contexte du champ élargi des obligations contractées dans le cadre de l'OMC à la suite des négociations du Cycle d'Uruguay, des caractéristiques de l'élargissement des unions douanières existantes, ou des deux domaines à la fois, un certain nombre de questions ont été soulevées au Comité:

- a) Quelle méthode devrait être utilisée pour regrouper et/ou modifier les engagements limitant les subventions à l'agriculture (mesures de soutien interne et subventions à l'exportation) lors de la création/l'élargissement d'une union douanière? (WT/REG/W/12, paragraphe 5 c))

Les engagements de réduction du soutien interne et des subventions à l'exportation pris dans le domaine agricole pendant le Cycle d'Uruguay figurent dans la Liste de chaque Membre annexée à l'Accord sur l'OMC. Conformément à l'obligation énoncée à l'article XXIV:8 a) ii), les engagements pris par chacun des Membres établissant une union douanière (ou adhérant à une telle union) doivent parfois être modifiés ou tout au moins unifiés.

---

<sup>31</sup>WT/REG3/M/1, paragraphe 53.

<sup>32</sup>*Id.*, paragraphe 56.

Il n'existe aucune méthode convenue au plan multilatéral pour transformer les engagements de réduction des subventions agricoles souscrits individuellement par les Membres en engagements collectifs.

Chaque fois que des parties souhaitent modifier leurs engagements dans le domaine agricole du fait de la création (ou de l'élargissement) d'une union douanière, l'absence de procédure à cette fin pose des difficultés. L'article XXIV:6 et les paragraphes 4 à 6 du Mémoire d'accord ont trait aux modifications tarifaires, pour lesquelles la procédure de l'article XXVIII est utilisée. L'Accord sur l'agriculture ne prévoit pas de procédures à cet égard.

b) Adoption de nouvelles restrictions quantitatives dans le contexte de l'article XXIV:5 et XXIV:8 (WT/REG/W/12, paragraphe 21)

D'une manière générale, il s'agit de savoir si l'exécution de l'obligation énoncée à l'article XXIV:8 a) ii) autorise un ou plusieurs membres d'une union douanière à introduire de nouvelles mesures qui pourraient relever d'autres dispositions de l'OMC.

Cette question a été soulevée au Comité en relation avec l'introduction par la Turquie de contingents textiles dans le contexte de l'établissement d'une union douanière avec la CE. Sur la base des dispositions de l'article XXIV, on a avancé que les unions douanières avaient le droit de maintenir des mesures restrictives, parmi lesquelles des restrictions quantitatives, "pourvu que ces mesures ne soient pas plus restrictives que celles qui prévalaient avant l'établissement de l'union douanière". A cet égard, il a été noté que l'article XXIV était l'une des "dispositions pertinentes" du GATT de 1994 au sens de l'article 2:4 de l'Accord sur les textiles et les vêtements.<sup>33</sup>

c) Comment envisager l'application, par les nouveaux membres d'un accord commercial régional, de mesures antidumping/de sauvegarde déjà en vigueur au sein de l'accord commercial régional? (WT/REG/W/12, paragraphe 5 b))

Il s'agit de savoir si les mesures antidumping appliquées par une union douanière (à l'encontre de pays tiers) peuvent ou doivent automatiquement être étendues aux nouveaux membres de l'union. L'argument liant une telle extension "automatique" à l'exécution de l'obligation énoncée à l'article XXIV:8 a) ii) a été contesté au Comité, où il a été dit que de nouvelles enquêtes visant à établir l'existence d'un dommage pour la branche de production nationale devraient être effectuées et que la marge de dumping à appliquer devrait tenir compte des prix à l'exportation des marchandises vendues sur les marchés des nouveaux membres.<sup>34</sup>

*[Voir les questions N et R.]*

R. Rapport entre l'article XXIV du GATT de 1994 et d'autres dispositions des Accords de l'OMC (WT/REG/W/12, paragraphe 22)

51. Les seules dispositions spécifiquement recensées à cet égard sont celles qui concernent le rapport entre l'article XXIV et l'article XIX. La question d'interprétation fondamentale est la suivante: lorsqu'un membre d'un accord commercial régional prend une décision en matière de sauvegarde, est-il habilité/tenu

<sup>33</sup>WT/REG22/M/1, paragraphe 21.

<sup>34</sup>WT/REG3/M/1, paragraphe 70.

d'exempter de l'application des mesures qui en découlent les importations provenant des autres parties à cet accord, ou le recours à l'article XXIV ne permet-il pas de déroger à l'obligation de non-discrimination énoncée à l'article XIX? Une question corollaire a trait aux difficultés qu'il y a à déterminer les conditions dont sont assorties les mesures au titre de l'article XIX dans le contexte d'un accord commercial régional, difficultés que la note de bas de page 1 de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes vise à résoudre en partie.

52. Il a été dit au Comité que, lorsqu'il était nécessaire de recourir à une mesure d'urgence, le problème était en général causé par des partenaires plutôt que par des tierces parties, dans la mesure où les partenaires bénéficiaient de taux préférentiels. Il semblait donc étrange que les partenaires [d'un accord de libre-échange] puissent être exclus du champ de la mesure d'urgence lorsqu'il y avait dommage.<sup>35</sup>

*[Voir également les questions N et Q c).]*

S. Evaluation de la compatibilité d'un accord commercial régional avec les règles de l'OMC lorsqu'une des parties à cet accord, au moins, n'est pas Membre de l'OMC  
(WT/REG/W/12, paragraphe 18)

53. Dans le cadre du GATT de 1947, on s'est demandé si les accords avec des parties non contractantes étaient soumis aux procédures de l'article XXIV:7 ou à celles de l'article XXIV:10. Toutefois, d'après les rapports sur les débats à la Conférence de La Havane, "[u]n sixième paragraphe nouveau dispose que l'Organisation pourra, par une décision prise à la majorité des deux tiers, approuver des propositions qui ne remplissent pas entièrement les conditions prévues à l'article, à condition que ces propositions visent à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange au sens de ce même article. La Sous-Commission a estimé que ce nouveau paragraphe 6 mettrait l'Organisation en mesure d'approuver la création d'unions douanières et de zones de libre-échange comprenant des Etats non Membres."<sup>36</sup> L'*Index analytique* indique que ceux qui étaient favorables à l'insertion des mots "entre les territoires des Etats Membres" à l'article 44 pensaient que cet article, "y compris le nouveau paragraphe 6 ... n'empêcherait pas la création d'unions douanières et de zones de libre-échange comprenant un ou plusieurs Etats non Membres de l'Organisation mais qu'il donnerait à l'Organisation un certain contrôle indispensable".<sup>37</sup> Le paragraphe 10 a été inclus dans le GATT de 1947 lorsque le texte original de l'article XXIV a été remplacé par les textes des articles correspondants de la Charte de La Havane.<sup>38</sup>

54. Cette question s'est posée au Comité à l'occasion de l'examen de l'Accord de libre-échange entre l'AELE et la Bulgarie, lorsqu'il a été noté que la Bulgarie avait engagé le processus d'accession à l'OMC.

---

<sup>35</sup>WT/REG12, 16, 20/M/1, paragraphe 28.

<sup>36</sup>Rapports de La Havane, page 56, paragraphe 27.

<sup>37</sup>*Id.*, page 55, paragraphe 23.

<sup>38</sup>Voir également le rapport du Groupe spécial intitulé "CE - Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne", L/5776, paragraphe 3.14, ainsi que la discussion concernant la portée de l'article XXIV:5, page 865.

T. Modalités d'amélioration du mécanisme d'examen des accords commerciaux régionaux  
(WT/REG/W/12, paragraphe 7)

55. En tant que premier groupe de travail du GATT de 1947 à examiner un accord commercial régional au titre de l'article XXIV, le Groupe de travail chargé des questions relatives à l'union douanière entre l'Union sud-africaine et la Rhodésie du Sud a été chargé de voir quelle procédure pourrait être établie pour les examens. Dans son rapport, le groupe de travail a indiqué qu'"il n'était pas possible d'instituer une procédure générale autre que celle prévue par l'article lui-même".<sup>39</sup> Lorsque ce rapport a été examiné, à la troisième session des PARTIES CONTRACTANTES, il a été dit que "chaque cas devait être examiné isolément, comme un cas d'espèce", car il n'y avait pas deux accords commerciaux régionaux qui présentaient les mêmes caractères, et que "c'[était] aller nettement à l'encontre de l'esprit de l'article XXIV que de créer des précédents".<sup>40</sup> Cette approche au cas par cas a par la suite été reprise par différents groupes de travail.<sup>41</sup>

56. Dès que la procédure des groupes de travail a été transférée au Comité<sup>42</sup>, celui-ci a commencé, conformément à son mandat, à "élaborer, selon qu'il [convenait], des procédures destinées à faciliter et à améliorer le processus d'examen", en tenant compte des difficultés rencontrées au cours des examens qu'il menait en parallèle. Les problèmes, qui étaient en grande partie d'ordre procédural, concernaient des questions telles que la présentation des premiers renseignements et les questions et réponses complémentaires. Ces problèmes n'étaient pas propres à un examen en particulier mais plutôt de caractère général. Le Comité a travaillé sur plusieurs projets de "Lignes directrices concernant les procédures destinées à améliorer et à faciliter le processus d'examen" et a pu prendre note de ces "Lignes directrices" (document WT/REG/W/15) à sa dixième session.

U. Questions liées au fait que les membres de certains accords commerciaux régionaux sont en partie les mêmes: incidences juridiques, règles d'origine, disciplines parallèles, marges de préférence, etc. (WT/REG/W/12, paragraphe 11)

57. Avec la multiplication des accords commerciaux régionaux ces dernières années, on a appelé l'attention sur le fait que les membres de divers accords commerciaux régionaux étaient en partie les mêmes. Au Comité, les débats sur des points spécifiques ont donné lieu à des questions plus générales sur le point de savoir si ces chevauchements pouvaient faire progresser le système commercial multilatéral ou, au contraire, l'entraver.

58. Lors des examens, des préoccupations ont été exprimées au sujet des effets négatifs sur le commerce de l'application de règles d'origine différentes, et il a été signalé à cet égard que les méthodes complexes et variables du calcul de la teneur en éléments d'origine régionale imposaient une lourde charge aux industries.<sup>43</sup> Ce problème est amplifié par le chevauchement des accords commerciaux régionaux. Cependant, on peut avancer que le réseau des accords commerciaux régionaux constitue

---

<sup>39</sup>GATT/CP.3/24, adopté le 18 mai 1949, II/190, 196 paragraphe 20.

<sup>40</sup>GATT/CP.3/SR.13, pages 6 et 7.

<sup>41</sup>Voir, par exemple, le rapport du groupe de travail intitulé "Association entre la Grèce et la CEE", L/1829, adopté le 15 novembre 1962, S11/156, 165, paragraphe 32, et le rapport du groupe de travail "CEE - Accord d'association avec la Turquie", L/3750, adopté le 25 octobre 1972, S19/110, 111, paragraphe 3.

<sup>42</sup>Décision du Conseil général du 6 février 1996, WT/L/127.

<sup>43</sup>Par exemple, WT/REG4/M/1, paragraphe 79.

une force positive pour le système multilatéral, les parties cherchant à harmoniser leurs règles d'origine pour une meilleure intégration.

59. En ce qui concerne les marges de préférence, il a été noté i) que les préférences liaient entre eux les différents accords conclus en Europe et ailleurs, ii) qu'on ne sait pas bien comment les différents accords commerciaux régionaux envisagent l'octroi de marges de préférence aux tierces parties et iii) qu'il semblait y avoir une tendance à l'harmonisation du traitement préférentiel octroyé dans le cadre de divers accords, et cela pas uniquement pour des raisons pratiques.<sup>44</sup>

V. Systèmes de règlement des différends qui présentent des éléments communs et pourraient ainsi donner naissance à une jurisprudence contradictoire (WT/REG/W/12, paragraphe 9)

60. Au Comité, l'attention a porté sur le problème que pourrait poser la mise en place, avec les accords commerciaux régionaux, d'une jurisprudence qui serait en contradiction avec celle de l'OMC. Cette question s'est posée en ce qui concerne l'article 103 de l'ALENA, qui dispose que cet accord "a la priorité sur d'autres accords dans la mesure où il y a incompatibilité, sauf s'il est prévu autrement"; il avait été demandé par écrit de préciser la portée de cette clause, pour ce qui est des obligations des parties en tant que Membres de l'OMC.<sup>45</sup> Au cours de l'examen, les parties ont expliqué que l'article 103 de l'ALENA "avait pour but de souligner que, si une partie portait un différend devant un groupe spécial de l'ALENA plutôt que devant un groupe spécial de l'OMC, elle ne pourrait s'appuyer sur l'article XIII de l'Accord sur l'OMC au détriment des règles par ailleurs applicables de l'ALENA".<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup>WT/REG12, 16, 20/M/1, paragraphes 16 et 17.

<sup>45</sup>WT/REG4/1, question 14.

<sup>46</sup>WT/REG4/M/1, paragraphe 31.