

**Japon - Taxes sur les boissons alcooliques**

*Arbitrage au titre de l'article 21:3 c) du  
Mémoire d'accord sur les règles et procédures  
régissant le règlement des différends*

Décision de l'arbitre  
Julio Lacarte-Muró



I. Introduction

1. Le 1er novembre 1996, l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") a adopté (WT/DSB/M/25) le rapport de l'Organe d'appel et le rapport du Groupe spécial modifié par le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques* (WT/DS8/11, WT/DS10/11 et WT/DS11/8). Le 20 novembre 1996, conformément à l'article 21:3 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "*Mémoire d'accord*"), le Japon a informé l'ORD de ses intentions au sujet de la mise en oeuvre des recommandations et décisions de l'ORD (WT/DSB/M/26). Il a indiqué qu'il ne serait pas en mesure de les mettre en oeuvre immédiatement et qu'il ne pourrait le faire que dans un "délai raisonnable". Le Japon n'a pas proposé à l'ORD un "délai raisonnable" pour que celui-ci l'approuve conformément aux dispositions de l'article 21:3 a) du *Mémoire d'accord*. Il a indiqué qu'il entreprendrait des négociations avec les autres parties au différend, à savoir les Communautés européennes, les Etats-Unis et le Canada, pour déterminer ce qui constituait "un délai raisonnable". Ces négociations n'ont pas abouti et les parties ne sont pas parvenues à un accord mutuel au sens de l'article 21:3 b) du *Mémoire d'accord*. Les négociations menées avec les Communautés européennes ont toutefois débouché sur un accord concernant la réduction accélérée des droits de douane frappant le whisky et le brandy, qui visait à compenser le retard dans la mise en oeuvre, mais cet accord ne préjugait pas de la position de chacun sur la question du "délai raisonnable".

2. Le 24 décembre 1996, comme il n'avait pas été possible de parvenir à un accord aux termes de l'article 21:3 b) du *Mémoire d'accord*, les Etats-Unis ont demandé qu'un "délai raisonnable" soit déterminé par arbitrage contraignant, conformément à l'article 21:3 c). Le 7 janvier 1997, comme le Japon et les Etats-Unis n'étaient pas parvenus à s'entendre sur le choix d'un arbitre dans un délai de dix jours, comme il est prévu dans la note relative à l'article 21:3 c), les Etats-Unis ont demandé au Directeur général de désigner un arbitre. A la suite de consultations avec les Etats-Unis et le Japon, le Directeur général m'a désigné comme arbitre le 17 janvier 1997.

3. Au cours d'une réunion d'organisation qui s'est tenue le 20 janvier 1997, il a été convenu que toutes les parties intéressées au différend à l'origine pourraient participer à la procédure d'arbitrage, même si les Etats-Unis avaient été les seuls à demander un arbitrage contraignant. En outre, il a été convenu que le délai de 90 jours prévu à l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord*, qui courait à partir du 1er novembre 1996, n'était pas suffisant en l'occurrence pour examiner la question en

profondeur. En conséquence, les parties sont convenues de proroger de deux semaines, c'est-à-dire jusqu'au 14 février 1997, le délai imparti à l'arbitre pour rendre sa décision. Les parties ont donné par écrit l'assurance qu'elles accepteraient néanmoins la décision de l'arbitre comme un "arbitrage contraignant" au sens de l'article 21:3 c).

4. Le 27 janvier 1997, j'ai reçu des communications écrites du Japon et des Etats-Unis. Le 28 janvier 1997, j'ai demandé au Japon certains renseignements complémentaires. Le Japon a répondu rapidement à ma demande, soit le 30 janvier 1997.

5. Après être parvenu à un consensus politique à la mi-décembre 1996 sur les changements qu'il fallait apporter à la taxation des boissons alcooliques, cela après avoir consulté le parti au pouvoir (le Parti libéral démocrate) et les groupes intéressés, le gouvernement du Japon a adopté formellement le projet de loi portant modification d'une partie de la Loi sur la taxation des boissons alcooliques (Loi n° 6 de 1953) qu'il a soumis à la Diète le 31 janvier 1997, date limite pour la présentation de nouvelles lois fiscales. Tout au long de la procédure d'arbitrage, le gouvernement du Japon a insisté pour dire qu'il serait normalement pratiquement impossible d'amender le projet de loi dont était saisie la Diète.

6. Une audience à laquelle ont participé les quatre parties au différend a eu lieu le 3 février 1997.

## II. Projet de loi de mise en oeuvre

7. Dans le projet de loi dont est saisie la Diète, le gouvernement du Japon propose de mettre en oeuvre en trois étapes les recommandations et décisions de l'ORD dans l'affaire "*Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*". Dans une première étape, soit le 1er octobre 1997, le Japon réduirait les taux de taxation des eaux-de-vie brunes (whisky, etc.) et augmenterait les taux de taxation du shochu A et du shochu B. Les taux applicables demeureraient respectivement plus élevés et moins élevés que ceux des taxes perçues sur les eaux-de-vie blanches (vodka, etc.), c'est-à-dire ceux vers lesquels tous les autres taux doivent converger. Les liqueurs seraient imposées aux mêmes taux que les eaux-de-vie blanches. Dans une deuxième étape, soit le 1er octobre 1998, le taux des taxes applicables au shochu A deviendrait égal à celui des taxes perçues sur les eaux-de-vie blanches et les liqueurs. La taxe sur les eaux-de-vie brunes (whisky, etc.) serait de nouveau abaissée, mais elle demeurerait plus élevée que celle perçue sur les eaux-de-vie blanches et les liqueurs (c'est-à-dire 3 pour cent plus élevée). La taxe sur le shochu B serait de nouveau relevée, mais elle resterait inférieure à celle perçue sur les

eaux-de-vie blanches et les liqueurs. Dans une troisième étape, soit le 1er octobre 2001, le Japon relèverait le taux de taxation du shochu B au niveau de celui frappant les eaux-de-vie blanches et les liqueurs.

8. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la Loi sur la taxation des boissons alcooliques mettraient en oeuvre les recommandations et décisions de l'ORD dans un délai de 23 mois à compter du 1er novembre 1996, sauf en ce qui concerne le shochu B. S'agissant du shochu B, le relèvement de la taxe serait opéré en trois étapes<sup>1</sup>; la mise en oeuvre intégrale des recommandations et décisions de l'ORD serait réalisée le 1er octobre 2001, c'est-à-dire dans un délai de cinq ans.

### III. Cadre juridique

9. L'article XVI:4 de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce* (l'*"Accord sur l'OMC"*), qui impose à tous les Membres de l'OMC une obligation fondamentale de nature générale, dispose que chaque Membre assurera la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles qu'elles sont énoncées dans l'*Accord sur l'OMC*. Afin de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres de l'*Accord sur l'OMC*, l'OMC comporte un système de règlement des différends qui est défini dans le *Mémoire d'accord*.

10. Enonçant les principes sur lesquels repose le règlement des différends au sein de l'OMC, l'article 3:3 du *Mémoire d'accord* dispose que:

Le règlement rapide de toute situation dans laquelle un Membre considère qu'un avantage résultant pour lui directement ou indirectement des accords visés se trouve compromis par des mesures prises par un autre Membre est indispensable au bon fonctionnement de l'OMC et à l'existence d'un juste équilibre entre les droits et les obligations des Membres.

et l'article 3:7 du *Mémoire d'accord* dispose ce qui suit:

En l'absence d'une solution mutuellement convenue, le mécanisme de règlement des différends a habituellement pour objectif premier d'obtenir le retrait des mesures en cause, s'il est constaté qu'elles sont incompatibles avec les dispositions de l'un des accords visés.

---

<sup>1</sup>Le 1er octobre 1997, la taxe sur le shochu B passerait de 102 100 yen par kilolitre d'alcool à 150 700 yen par kilolitre; le 1er octobre 1998, elle serait relevée à 199 400 yen par kilolitre; et, enfin, le 1er octobre 2001, elle serait portée à 248 100 yen par kilolitre.

11. L'article 21:1 du *Mémorandum d'accord* dispose que: "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres, il est indispensable de donner suite *dans les moindres délais* aux recommandations ou décisions de l'ORD" (les italiques n'apparaissent pas dans le texte original). Cette obligation est précisée dans les termes suivants à l'article 21:3 du *Mémorandum d'accord*: "S'il est irréalisable pour un Membre de se conformer *immédiatement* aux recommandations et décisions, ce Membre aura un délai raisonnable pour le faire" (les italiques n'apparaissent pas dans le texte original). Lorsque ce "délai raisonnable" est déterminé par arbitrage contraignant, conformément à l'article 21:3 c) du *Mémorandum d'accord*, il est dit que l'arbitre devrait "partir du principe que le délai raisonnable" ne devrait pas dépasser 15 mois à compter de la date d'adoption du rapport du groupe spécial ou de l'Organe d'appel. Toutefois, l'article 21:3 c) du *Mémorandum d'accord* dispose en outre que le "délai raisonnable" peut être plus court ou plus long que 15 mois, en fonction des "circonstances". Le terme "circonstances" n'est pas défini dans le *Mémorandum d'accord*.

#### IV. Arguments des parties

##### *Etats-Unis*

12. S'agissant de ce qui constitue les "circonstances" qui doivent être prises en considération au moment de déterminer le "délai raisonnable" aux fins de l'article 21:3 c) du *Mémorandum d'accord*, les Etats-Unis font valoir que seuls entrent en ligne de compte:

- a) la nature (législation, règlement, décret, etc.) et la complexité technique (il peut s'agir, par exemple, d'une simple modification d'un taux de droit ou de modifications plus complexes comme la mise au point d'une nouvelle norme scientifique) des mesures que le Membre doit élaborer, adopter et mettre en oeuvre; et
- b) le délai minimal dans lequel le Membre peut procéder à la mise en oeuvre, à supposer que le Membre agisse de bonne foi.

13. Pour les Etats-Unis, la question des "circonstances" n'implique donc pas un jugement de principe, mais plutôt une étude technique du système législatif ou réglementaire du pays Membre concerné. Les considérations intérieures d'ordre politique, économique et social ne devraient pas être prises en compte. Les Etats-Unis soutiennent que les difficultés de caractère économique et/ou social et les tensions

politiques sont inévitables lorsqu'un gouvernement envisage de mettre fin à la protection qu'il accorde à une branche de production nationale. Ils font valoir que, si de telles considérations sont prises en compte, cela menacerait l'intégrité du système de règlement des différends de l'OMC. Pour l'arbitre, la question est de savoir quel est le délai le plus court dans lequel la mise en oeuvre est réalisable et non pas si un délai plus long rendrait la mise en oeuvre moins pénible et moins difficile pour le Membre concerné.

14. Appliquant ces considérations générales dans le cas d'espèce, les Etats-Unis font valoir qu'il serait raisonnable de déterminer que le Japon peut mettre en oeuvre les modifications fiscales nécessaires en avril 1997, c'est-à-dire cinq mois après l'adoption des recommandations et décisions de l'ORD. Ils suggèrent ce délai pour les raisons suivantes:

- a) il entre dans les limites du délai de un à six mois dont le Japon prétend avoir généralement besoin pour modifier des impositions indirectes;
- b) il est plus que suffisant pour procéder à la simple modification de la Loi sur la taxation des boissons alcooliques qui est nécessaire pour modifier les taux de taxation;
- c) la Diète promulgue normalement les mesures fiscales chaque année au mois de mars;  
et
- d) c'est, au Japon, le début de l'exercice pendant lequel les modifications fiscales sont habituellement mises en oeuvre.

15. Les Etats-Unis font également observer que le Japon a montré par le passé qu'il était capable de modifier à bref délai sa Loi sur la taxation des boissons alcooliques. La modification de la Loi sur la taxation des boissons alcooliques adoptée le 10 avril 1984 est entrée en vigueur 20 jours plus tard et la législation qui a été adoptée pour mettre en oeuvre les conclusions du Groupe spécial du GATT de 1987 chargé d'étudier la question *Japon - Droits de douane, fiscalité et pratiques en matière d'étiquetage concernant les vins et les boissons alcooliques importés*<sup>2</sup> et qui prévoyait des réformes

---

<sup>2</sup>IBDD, S34/92, rapport adopté le 10 novembre 1987.

plus importantes a été mise en oeuvre dans un délai d'un peu plus de trois mois après l'adoption du projet de loi.

16. De manière plus générale, les Etats-Unis soutiennent que les Membres de l'OMC ont vivement intérêt à obtenir, pour l'exemple, qu'il soit donné suite dans les moindres délais aux recommandations et décisions de l'ORD et que celles-ci soient pleinement mises en oeuvre. Il serait théoriquement possible d'arriver à un règlement immédiat qui compenserait en partie certaines des pertes commerciales liées aux lacunes de la mise en oeuvre proposée par le Japon, mais les Etats-Unis affirment que ce règlement ne remédierait pas au préjudice concurrentiel causé par une violation continue du principe du traitement national. Les Etats-Unis sont également d'avis que le fait que le Japon, une des principales nations commerçantes du monde, ne se conforme pas pleinement et en temps voulu aux recommandations et décisions de l'ORD porterait atteinte à la crédibilité du système de règlement des différends de l'OMC. Ils estiment qu'autoriser un "délai raisonnable" de cinq ans aurait un effet dévastateur sur le système de règlement des différends.

#### *Japon*

17. Le Japon reconnaît qu'en règle générale le "délai raisonnable" devrait être déterminé à la lumière de l'objectif général du *Mémoire d'accord* qui est de donner suite dans les moindres délais aux recommandations et décisions, mais il fait observer que le *Mémoire d'accord* permet aussi très clairement une certaine souplesse. Il souligne que l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord* indique que 15 mois sont un délai que l'arbitre devrait prendre comme référence pour rendre sa décision concernant la mise en oeuvre, mais que ce délai peut être prolongé "en fonction des circonstances". Le Japon considère qu'il n'y a dans le *Mémoire d'accord* aucune disposition indiquant quelles sont les "circonstances" à prendre en compte et fait valoir que chacune des circonstances propres à chaque cas d'espèce devrait être soigneusement examinée. Il estime qu'en l'occurrence un délai de 23 mois pour la mise en oeuvre est un "délai raisonnable" car il y a un certain nombre de "circonstances" qui le justifient.

18. Premièrement, le Japon invoque, comme "circonstance" à prendre en considération, les pouvoirs limités de l'exécutif en matière d'imposition et la nécessité de faire adopter une loi formelle par la Diète pour mettre en oeuvre les recommandations et décisions de l'ORD. Etant donné que les modifications proposées entraînent une augmentation considérable des taxes frappant le shochu et sont



donc très impopulaires et se sont heurtées à une très forte opposition politique, la procédure d'élaboration et d'adoption de ces modifications a été et sera difficile et complexe. A cette difficulté et complexité du processus législatif, s'ajoute le fait que le gouvernement actuel n'a la majorité à aucune des Chambres de la Diète.

19. Deuxièmement, le Japon invoque, comme "circonstance" à prendre en considération, les effets préjudiciables du relèvement des taxes sur les producteurs de shochu et les consommateurs japonais. Dans le cadre de la réforme fiscale envisagée, la taxe sur le shochu A sera multipliée par 1,6, et celle sur le shochu B par 2,4. Le Japon affirme qu'une multiplication par 2,4, non échelonnée, serait sans précédent dans l'histoire de tout pays développé. Il fait valoir que, pour atténuer l'effet préjudiciable d'une majoration des taxes frappant les boissons alcooliques sur les consommateurs et les producteurs, il est tout simplement normal d'étaler cette majoration dans le temps. Il reconnaît que cela n'a pas été fait pour l'augmentation des taxes sur les boissons alcooliques opérée en 1989, mais estime que la situation était alors différente. La hausse des taxes était moins considérable et touchait également le saké, produit concurrent. En outre, les producteurs de shochu bénéficiaient d'un soutien financier plus important dans le cadre de la mise en oeuvre des recommandations du Groupe spécial de 1987.

20. De plus, le Japon fait observer qu'en avril 1997 il y aura déjà une majoration très substantielle de la taxe de consommation, qui a été décidée en novembre 1994, et qu'il serait inacceptable de relever simultanément les taxes sur les boissons alcooliques et la taxe de consommation. Il souligne également que les majorations importantes des taxes sont normalement opérées à un an d'intervalle pour en atténuer l'incidence sur les consommateurs. En conséquence, la taxe de consommation devenant applicable le 1er avril 1997, la hausse des taxes sur les boissons alcooliques devrait normalement prendre effet une année plus tard, c'est-à-dire le 1er avril 1998. Comme cela aurait toutefois pour conséquence de reporter la première étape de la modification des taxes sur les boissons alcooliques au-delà du "délai raisonnable" de 15 mois, le Japon a proposé d'avancer cette première étape de la mise en oeuvre au 1er octobre 1997 (c'est-à-dire onze mois après l'adoption de la décision de l'ORD). Le Japon estime que cela représente un effort important de sa part et montre qu'il prend très au sérieux le délai de référence de 15 mois indiqué à l'article 21:3 c). A cet égard, il fait également valoir qu'en avançant la première étape de la mise en oeuvre (du 1er février 1998, c'est-à-dire 15 mois après l'adoption de la décision de l'ORD, au 1er octobre 1997, c'est-à-dire onze mois après l'adoption de la décision de l'ORD) il donne aux importateurs un avantage qui est l'équivalent des désavantages découlant du fait que la mise en oeuvre n'est pas pleinement réalisée dans un délai de 15 mois.

21. Troisièmement, le Japon invoque, comme "circonstance" à prendre en considération, les contraintes administratives au niveau de l'application de la taxe. Les modifications qu'il envisage d'apporter au régime fiscal devront auparavant être notifiées et expliquées à 180 000 grossistes et détaillants, et rien que pour faire cette notification il faudra beaucoup de temps. En outre, le Japon soutient que les distributeurs de boissons alcooliques auront besoin de temps pour adapter leurs programmes informatiques et leur matériel publicitaire.

22. A l'appui des arguments exposés ci-dessus, le Japon invoque un facteur important, à savoir la rigidité du processus interne d'adoption du budget annuel. Dans le cadre de ce processus, le gouvernement détermine, à la mi-décembre, après des consultations intensives avec le parti au pouvoir, la teneur de toute réforme fiscale afin de pouvoir présenter à la Diète, pour la fin janvier, le projet de budget et tous les projets de lois fiscales. Au cours de l'audience, le Japon a indiqué que, si ce calendrier n'était pas respecté, la législation fiscale concernée ne pouvait normalement plus être modifiée pour l'exercice suivant. La Diète est peu disposée à examiner un projet de loi fiscale une fois le délai passé.

23. Comme il est indiqué plus haut, pour ce qui est du shochu B, la mise en oeuvre intégrale des recommandations et décisions de l'ORD, selon la proposition actuelle de réforme fiscale du Japon, ne serait réalisée qu'en octobre 2001, c'est-à-dire au bout de cinq ans. Le Japon ne prétend pas que ce délai de cinq ans constitue un "délai raisonnable" au sens de l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord*. Pour compenser le retard dans la mise en oeuvre, il a donc offert aux Communautés européennes, aux Etats-Unis et au Canada d'accélérer la réduction des taux de droits sur les boissons alcooliques qui avait été négociée dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Les Communautés européennes ont accepté cette offre, mais pas les Etats-Unis ni le Canada. En outre, le Japon fait valoir que, dans le cas du shochu B, la différence de taxation subsistant pendant la période entre octobre 1998 et octobre 2001 n'aura pas dans la pratique d'effet préjudiciable sur le whisky ou le brandy importés parce que cette différence de taxation aura déjà été sensiblement réduite par rapport à son niveau actuel. Il estime que toute incidence négative sur le whisky ou le brandy importés sera encore atténuée par le fait que la majeure partie du shochu B est consommée dans une région bien délimitée au sud de l'île Kyushu. Cet argument est vivement contesté par les Etats-Unis qui soutiennent que tous les renseignements obtenus auprès de leurs producteurs de boissons alcooliques vont dans le sens contraire.

24. Le Japon fait valoir que le délai raisonnable pour la mise en oeuvre des recommandations et décisions de l'ORD ne devrait pas être influencé par les circonstances propres au différend antérieur concernant la Loi sur la taxation des boissons alcooliques qui a abouti à l'établissement du rapport du Groupe spécial de 1987. Selon le Japon, la présente affaire devrait donc être examinée dans son propre contexte et à la lumière des "circonstances" décrites plus haut. Par contre, les Etats-Unis se réfèrent au rapport du Groupe spécial de 1987 pour démontrer que le Japon peut mettre en oeuvre des modifications de sa Loi sur la taxation des boissons alcooliques dans un délai beaucoup plus court que celui qu'il a proposé en l'occurrence.

*Communautés européennes et Canada*

25. Sans prendre position sur la question de savoir si 23 mois sont ou non, en l'espèce, un "délai raisonnable", les Communautés européennes indiquent que, de manière générale, le "délai raisonnable" devrait être de 15 mois.

26. Le Canada, en revanche, est d'avis que 23 mois, et à plus forte raison cinq ans, ne sont pas des "délais raisonnables". Il estime que les "circonstances" invoquées par le Japon ne devraient pas entrer en ligne de compte. Il note en outre que les "circonstances" sont toujours particulières et ne devraient pas être considérées comme ayant une valeur de précédent pour les affaires futures. Enfin, le Canada souligne que le Japon semble estimer qu'un délai plus long (cinq ans) est nécessaire pour le shochu B parce que la différence de taxation qui doit être éliminée est beaucoup plus grande que dans le cas du shochu A. Selon le Canada, cela revient à dire que plus l'incompatibilité avec les obligations au regard de l'OMC est grande, plus le délai accordé au Membre pour mettre la mesure incriminée en conformité avec l'*Accord sur l'OMC* doit être long.

V. Décision

27. Comme il est dit à l'article 3:2 du *Mémorandum d'accord*, le système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. En conséquence, tous les Membres de l'OMC ont vivement intérêt à ce qu'il soit donné suite dans les moindres délais aux recommandations ou décisions de l'ORD et que celles-ci soient pleinement mises en oeuvre. Cela ressort clairement des dispositions du *Mémorandum d'accord* et en particulier de l'article 21:3 c) qui dispose qu'un "délai raisonnable" pour la mise en oeuvre ne devrait

pas dépasser 15 mois à moins qu'un délai plus long ou plus court ne soit justifié "en fonction des circonstances". En l'espèce, je ne suis pas persuadé que les "circonstances" invoquées par le Japon et les Etats-Unis justifient une modification dans un sens ou dans l'autre du délai de référence de 15 mois. Je conclus en conséquence qu'un "délai raisonnable" au sens de l'article 21:3 c) du *Mémorandum d'accord* imparti au Japon pour mettre en oeuvre les recommandations et décisions adoptées par l'ORD le 1er novembre 1996 dans l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques* est de 15 mois.

Texte original signé à Genève le 13 février 1997 par:

---

Julio Lacarte-Muró