

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED  
**WT/GC/W/144**  
5 février 1999

(99-0458)

Conseil général

Original: anglais

## PROCÉDURES CONCERNANT L'AMENDEMENT ET L'INTERPRÉTATION DU MÉMORANDUM D'ACCORD SUR LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Réponse à la demande d'interprétation faisant autorité du Mémoire d'  
d'accord sur le règlement des différends conformément à  
l'article IX:2 de l'Accord sur l'OMC présentée  
par les Communautés européennes

*Communication des États-Unis*

La Mission permanente des États-Unis a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, adressée au Président du Conseil général et datée du 4 février 1999, en demandant qu'elle soit distribuée aux Membres.

---

Le 25 janvier 1999, le Secrétariat a distribué au Conseil général une communication que les Communautés européennes (CE) ont présentée comme une demande d'"interprétation faisant autorité conformément à l'article IX:2" de certains articles et dispositions clés du Mémoire d'accord sur le règlement des différends (WT/GC/W/133). Les CE ont également demandé que l'examen de ce document soit inscrit à l'ordre du jour de la réunion du Conseil général du 16 février. En réalité, elles demandent au Conseil général d'amender les dispositions de fond du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, et leur demande ne peut pas être examinée d'un point de vue juridique si ce n'est dans le cadre des dispositions de l'article X:8 de l'Accord sur l'OMC.

Traiter la requête des CE comme une demande d'"interprétation" du Mémoire d'accord sur le règlement des différends irait directement à l'encontre de la dernière phrase de l'article IX:2 de l'Accord sur l'OMC. Cet article dispose expressément ce qui suit: "Le présent paragraphe ne sera pas utilisé d'une manière susceptible d'éroder les dispositions relatives aux amendements de l'article X." Toute disposition prise par le Conseil général en réponse à la demande présentée dans le document WT/GC/W/133 serait donc incompatible avec l'Accord sur l'OMC et porterait inutilement préjudice à la structure institutionnelle de cette organisation. Un vote sur cette question serait lourd de conséquences pour le fonctionnement futur de l'OMC.

Le Conseil général ne peut traiter la demande des CE que d'une manière qui reflète sa véritable nature, celle d'une proposition d'amendement du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. De fait, les CE sont libres de proposer un amendement du Mémoire d'accord à tout moment conformément aux dispositions de l'article X:8 de l'Accord sur l'OMC. À l'article X, les rédacteurs de l'Accord ont la sagesse de prévoir que tous les amendements au Mémoire d'accord sur le règlement des différends seraient approuvés par consensus. La règle du consensus exige que toute divergence de vues soit réglée par voie de négociation et par un accord entre tous les Membres affectés, non par un vote. Le Conseil général doit énergiquement défendre les sauvegardes prévues à

l'article X en ce qui concerne le processus d'amendement dans le cadre de l'OMC et s'opposer à toute tentative des CE visant à lui faire prendre des dispositions au mépris de la dernière phrase de l'article IX:2.

De plus, lorsque le Conseil général examine une demande d'interprétation faisant autorité du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends présentée en bonne et due forme – ce qui n'est pas le cas en l'espèce –, il doit pour ce faire se fonder uniquement sur une recommandation adoptée par consensus par l'Organe de règlement des différends (ORD), après que celui-ci a ménagé aux Membres la possibilité de mener un examen et un débat approfondis sur la nature juridique de la demande et l'incidence de l'interprétation proposée.

Les graves préoccupations des États-Unis au sujet de cette question sont exposées plus longuement ci-après.

*La demande des CE vise à se substituer aux résultats du réexamen du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*

Conformément à une Décision ministérielle prise à l'issue du Cycle d'Uruguay, l'ORD procède actuellement à un réexamen complet des règles et procédures de règlement des différends de l'OMC et il a déjà été dit que la question du rapport entre les articles 21:5 et 22 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends devrait être examinée à cette occasion. À la réunion tenue par l'ORD du 25 janvier au 1<sup>er</sup> février, un grand nombre de Membres de l'OMC ont indiqué qu'à leur avis cette question devrait être tranchée pendant le réexamen du Mémorandum d'accord. De fait, une réunion informelle de l'ORD a été prévue pour le 11 février expressément en vue d'examiner cette question dans le cadre du réexamen du Mémorandum d'accord. Si à l'issue de ce réexamen, l'ORD formule une recommandation visant à modifier ces dispositions ou d'autres dispositions du Mémorandum d'accord, les modifications ne pourront être adoptées que par consensus. La demande des CE tendant à ce que le Conseil général prenne des dispositions vise à se substituer au processus de réexamen du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

*Ce que les CE demandent nécessite un amendement du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et ne peut pas découler de l'adoption d'une "interprétation faisant autorité"*

Les termes mêmes de l'article 22 rendent impossible l'interprétation de cet article demandée par les CE; les réponses que les CE cherchent à obtenir à leurs questions nécessitent un amendement du texte de l'article 22. La demande des CE vise à modifier le sens du Mémorandum d'accord en y ajoutant des mots, des phrases et des procédures que les rédacteurs n'avaient pas prévus, mais dont les CE ont aujourd'hui besoin pour défendre le régime qu'elles appliquent aux bananes. Par exemple, rien dans le *texte* de l'article 22:2 ne *prescrit* qu'une nouvelle procédure faisant intervenir un groupe spécial et l'Organe d'appel doit être achevée avant que les dispositions de l'article 22 ne puissent être invoquées. Pourtant, la prétendue "interprétation" demandée par les CE aurait pour effet d'ajouter une clause imposant une telle prescription. Le texte ne contient aucune clause de ce type; la prétendue "interprétation" demandée par les CE en introduirait une. Cela aurait pour corollaire la suppression ou la modification des délais spécifiques prévus à l'article 22, qui deviendraient du fait de cette "interprétation" nuls et non avenue. En conséquence, ces "interprétations" sont en réalité des propositions d'amendement qui modifieraient les droits et obligations découlant du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

*La demande des CE est contraire aux termes mêmes de l'article 22 et n'est pas nécessaire pour donner un sens à l'article 21:5*

Le *texte* des paragraphes 6 et 7 de l'article 22 prévoit que l'ORD accordera, *sur demande*, l'autorisation de suspendre des concessions ou d'autres obligations, à moins qu'il ne décide par

consensus de rejeter la demande. En conséquence, l'ORD n'est pas seulement habilité à accorder l'autorisation de suspendre des concessions, il est manifestement tenu par une *obligation* positive de le faire sur demande, à moins qu'il ne décide par consensus de *ne pas* accorder l'autorisation. Rien dans le texte de l'article 22 ni dans aucun autre article du Mémoire d'accord ne subordonne l'octroi d'une autorisation de suspendre des concessions au titre de l'article 22 à la formulation d'une constatation d'un groupe spécial au titre de l'article 21:5. Qui plus est, une telle prescription serait en contradiction avec les délais expressément prévus à l'article 22:6.

Il est tout à fait possible de lire les articles 21:5 et 22:2 en parallèle sans en réviser les termes. Rien n'empêche l'achèvement de la procédure de groupe spécial accélérée prévue à l'article 21:5 *dans un délai raisonnable*. Le fait que les CE ont à maintes reprises repoussé les tentatives faites pour procéder à cet examen rapide dans le cas du différend sur les *bananes* ne signifie pas que cet examen est impossible. Le texte de l'article 22:2 repose sur l'hypothèse que la question du respect des recommandations et des décisions aura été résolue à l'expiration du délai raisonnable, soit parce qu'aucune disposition n'aura été prise ou parce que la question aura déjà été résolue par un groupe spécial établi au titre de l'article 21:5. L'expression "mise en œuvre" utilisée à l'article 21:3 ne peut être interprétée que comme faisant référence à la mise en œuvre *intégrale*, compte tenu du contexte formé par l'article 22:1, et la mise en œuvre *intégrale* ne signifie pas la mise en place d'une mesure faisant l'objet d'un différend. Aussi le "délai raisonnable de mise en œuvre", prévu à l'article 21 correspond au délai dans lequel les différends concernant le respect des recommandations et des décisions doivent être résolus. Toute autre position équivaut à un amendement prorogeant les délais de mise en œuvre fixés à l'article 21:3.

Les textes des paragraphes 2 et 6 de l'article 22 prennent tous deux comme point de départ la date d'expiration du délai raisonnable. Le choix de cette date, qui est indiqué sans ambiguïté dans le texte du Mémoire d'accord, est le résultat de négociations difficiles. La seconde question soumise à "interprétation" par les CE tente de faire disparaître cette date du Mémoire d'accord et de la remplacer par une autre. Il ne s'agit pas d'une "interprétation" mais d'un amendement du texte. Si le texte pouvait être modifié de la sorte, *toutes* les dates figurant dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends pourraient être modifiées au moyen d'un vote. Cette pratique serait purement et simplement en contradiction avec la règle de la prise de décisions par consensus prévue pour l'ORD, en particulier en ce qui concerne les amendements du Mémoire d'accord.

#### *La demande des CE contourne le processus d'amendement prévu à l'article X*

La tentative des CE visant à imposer des interprétations nouvelles et différentes de l'article 22:6 au moyen d'un vote sur une prétendue "interprétation faisant autorité" a manifestement pour objet de compromettre les sauvegardes relatives au processus d'amendement prévues à l'article X de l'Accord sur l'OMC. Ces sauvegardes ont été établies précisément pour éviter que ne soient prises des dispositions inconsidérées comme celles que les CE proposent.

Le texte, le contexte ainsi que l'historique de la négociation des articles IX et X de l'Accord sur l'OMC devraient faire apparaître clairement aux Membres que les interprétations au titre de l'article IX:2 sont avant tout destinées à traiter les cas dans lesquels le sens précis d'un texte négocié peut être considéré comme peu clair ou lorsque, au cours du processus de traduction du texte dans une autre langue officielle de l'OMC, un mot ayant une signification légèrement différente a pu être utilisé.

C'est précisément ce qui s'est produit dans le contexte de l'Accord relatif à l'évaluation en douane du Tokyo Round, dans lequel le mot anglais "undertaken" (tel qu'il était employé à l'article 8, paragraphe 1, alinéa b) iv)) a été traduit en espagnol par un mot ayant une signification légèrement différente. En l'espèce, le Comité a réglé le problème en adoptant une interprétation qui indiquait clairement que le mot anglais "undertaken" devait être interprété comme signifiant "carried out"

(exécutés), de sorte que sa signification serait la même dans les trois langues. Le texte de l'accord – dans les trois langues – est demeuré inchangé, seul le sens a été précisé. Toutefois, lorsque le sens du texte d'un Accord de l'OMC est clair (comme dans le cas des dispositions susmentionnées), une interprétation au titre de l'article IX:2 n'est pas nécessaire.

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil général doit, en vertu des articles IX:3 et X:8, considérer la proposition des CE visant à ce qu'il prenne des dispositions simplement comme une proposition d'amendement du Mémorandum d'accord et non comme une demande d'"interprétation faisant autorité".

*Le Conseil général ne devrait pas prendre de dispositions à la présente réunion, et cela même si les CE avaient présenté une demande d'interprétation faisant autorité en bonne et due forme, ce qu'elle n'a pas fait.*

Lorsque le Conseil général adopte une "interprétation faisant autorité" sur la base d'une demande recevable conformément à l'article IX:2 – ce qui n'est pas le cas en l'espèce –, il doit disposer du temps et des renseignements nécessaires pour mener sa tâche avec tout le sérieux requis. Les interprétations faisant autorité affectent *tous les Membres* et peuvent avoir des effets imprévisibles. Elles ne devraient pas être votées à la hâte.

La procédure suivie par le Conseil général pour examiner de telles interprétations doit être au moins aussi précise et rigoureuse que la procédure aboutissant aux décisions des groupes spéciaux. L'occasion devrait être donnée aux intéressés de présenter des communications analysant les questions en jeu et un processus de questions-réponses devrait être prévu pour étudier toutes les conséquences que pourrait avoir une décision donnée.

S'agissant d'une interprétations d'un Accord commercial multilatéral figurant à l'Annexe 1, l'article IX:2 dispose que la Conférence ministérielle ou le Conseil général doivent exercer leur pouvoir en se fondant uniquement sur une recommandation du Conseil qui supervise le fonctionnement dudit accord. Cette procédure garantit un usage prudent et réfléchi du pouvoir d'interprétation du Conseil général. Bien que le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ne soit pas un accord figurant à l'Annexe 1, il est évident que le Conseil général ne doit pas prendre de décision au sujet de l'interprétation de ce Mémorandum d'accord, qui concerne tous les Accords commerciaux multilatéraux, sur la base d'un examen et de délibérations moins poussés. De fait, vu l'importance du Mémorandum d'accord pour le fonctionnement général des Accords figurant à l'Annexe 1 de l'Accord sur l'OMC, il est encore plus important que l'ORD examine d'abord toutes les interprétations du Mémorandum d'accord proposées et fasse des recommandations au Conseil général. C'est là d'ailleurs l'objectif du processus de réexamen du Mémorandum d'accord. En conséquence, le Conseil général devrait exercer son pouvoir d'interpréter le Mémorandum d'accord en se fondant uniquement sur une recommandation de l'Organe de règlement des différends, qui est l'organe chargé de superviser le fonctionnement du Mémorandum d'accord.

L'Accord sur l'OMC et le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends sont la clé de voûte du système commercial. Ils ne doivent pas être retouchés avec un préavis de dix jours et après un débat de quelques heures. Toute modification de ces dispositions fondamentales doit faire l'objet d'un examen approfondi en vue d'évaluer toutes les conséquences qui pourraient en découler.

*La demande des CE cherche à influencer sur un différend particulier qui fait actuellement l'objet d'une procédure dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*

Le lien entre la demande des CE et la procédure en cours au sujet du différend CE – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes (DS 27) est évident. Le recours à la disposition relative à l'"interprétation faisant autorité" pour influencer sur un différend spécifique en

cours est incompatible avec les dispositions de l'article 23 du Mémorandum d'accord, qui prévoient que les différends doivent être réglés au moyen des procédures énoncées dans le Mémorandum d'accord. Les règles du Mémorandum d'accord lui-même (et les modifications antérieures apportées aux règles régissant le règlement des différends dans le cadre du GATT) ne se sont appliquées qu'aux différends soumis à examen *après* l'entrée en vigueur de ces modifications.<sup>1</sup> De même, toute "interprétation faisant autorité" de l'Accord sur l'OMC doit s'appliquer uniquement aux différends soumis à examen *après* l'entrée en vigueur de l'interprétation, c'est-à-dire aux différends pour lesquels une demande de consultation est présentée au moment de l'adoption ou après l'adoption de l'interprétation. Il est inacceptable de modifier les règles de procédure pendant que l'affaire est instruite sans l'accord des parties au différend.

Quand bien même on reconnaîtrait que l'amendement demandé par les CE ne pourrait s'appliquer que de manière prospective et n'aurait pas d'incidence sur l'issue du différend sur les *bananes*, il irait bien au-delà de l'affaire examinée en l'espèce, affectant tous les Membres de l'OMC et pas seulement les CE et les pays participant au commerce des bananes. En présentant cette demande, les CE tentent d'imposer l'adoption d'amendements conçus à la hâte en ce qui concerne des dispositions fondamentales du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, dispositions qui ont joué un rôle déterminant dans la décision du gouvernement des États-Unis et de celui d'autres Membres d'accepter les Accords du Cycle d'Uruguay. Ces amendements auraient une incidence considérable sur le respect des droits et obligations découlant de tous les Accords de l'OMC.

Comme il a été décidé à la réunion tenue par l'ORD du 25 janvier au 1<sup>er</sup> février, le Groupe spécial initial chargé du différend sur les *bananes* poursuit ses travaux. Les Membres de l'OMC doivent préserver ce processus, car ils sont garants de l'intégrité de tous les différends examinés dans le cadre des règles de l'OMC. Ils ne devraient pas soutenir les efforts déployés par les CE pour changer les règles qu'un groupe spécial établi suit dans ses travaux.

### Conclusions

Compte tenu du grand nombre de différends relevant du GATT pour lesquels le processus de règlement des différends du GATT n'a pas été respecté, les rédacteurs des dispositions relatives aux amendements de l'Accord sur l'OMC étaient particulièrement conscients du fait qu'un futur Membre de l'OMC pourrait un jour chercher à détourner la finalité de l'Accord par des interprétations d'accords ou des amendements que tous les Membres ne considéreraient pas comme étant dans leur intérêt. C'est pourquoi les rédacteurs ont clairement spécifié dans la dernière phrase de l'article IX:2 que celui-ci ne pouvait pas être utilisé pour éroder les dispositions relatives aux amendements de l'article X. Ils ont également soumis les amendements du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends à la règle du consensus. La présente proposition des CE relative à l'adoption d'une prétendue "interprétation faisant autorité" est en contradiction avec ces règles et, d'un point de vue juridique, le Conseil général ne peut examiner cette question que dans le cadre des dispositions relatives aux amendements de l'Accord sur l'OMC.

Il pourrait y avoir dans le futur des cas légitimes dans lesquels l'adoption d'interprétations faisant autorité des dispositions du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends serait souhaitable. Dans de tels cas, toute disposition prise par le Conseil général au sujet d'une interprétation faisant autorité du Mémorandum d'accord devrait être fondée sur une recommandation de l'ORD, qui est l'organe chargé de superviser le fonctionnement du Mémorandum d'accord. La procédure suivie par le Conseil général pour examiner de telles interprétations doit être au moins aussi complète et rigoureuse que la procédure aboutissant aux décisions des groupes spéciaux ou la

---

<sup>1</sup> Voir l'article 3:11 du Mémorandum d'accord, ainsi que le paragraphe A.3 de la Décision du 12 avril 1989 sur les "Améliorations des règles et procédures de règlement des différends du GATT", L/6489, IBDD, S36/64.

procédure suivie pour donner suite aux propositions d'interprétation des Accords commerciaux multilatéraux. Il faut donner au Conseil général le temps et les éléments nécessaires pour examiner ces propositions, en débattre et évaluer toutes les conséquences qu'elles pourraient avoir pour le système de règlement des différends, et non lui demander de prendre une décision précipitée dans le dessein d'influer sur un différend donné.

Le cadre approprié pour traiter les questions soulevées par les CE est le processus de réexamen du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends qui est actuellement mené par l'Organe de règlement des différends et le moment sera venu pour le Conseil général de prendre des dispositions lorsque l'Organe de règlement des différends aura transmis au Conseil général ses recommandations sur ce point et sur les autres questions découlant du processus de réexamen du Mémorandum d'accord.

---