

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED
WT/REG/M/15
13 janvier 1998

(98-0084)

Comité des accords commerciaux régionaux
Quinzième session

NOTE SUR LES RÉUNIONS DU 27 NOVEMBRE ET DES 4 ET 5 DÉCEMBRE 1997

*Présidents: M. John Weekes (Canada), M. Claude Bouah-Kamon (Côte d'Ivoire)
et M. Jean-Marie Noirfalisse (Belgique)*

A. ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR

1. La quinzième session du Comité des accords commerciaux régionaux a été convoquée par l'aérogramme WTO/AIR/735. En ouvrant la session, le Président (M. J.-M. Noirfalisse) a dit qu'il présiderait la réunion pour les points A et B de l'ordre du jour le 27 novembre, que M. C. Bouah-Kamon la présiderait pour le point E de l'ordre du jour le 4 décembre et que M. J. Weekes la présiderait pour les points C, D et F de l'ordre du jour le 5 décembre.

2. Le représentant des Communautés européennes a indiqué que, au titre du point "Autres questions", sa délégation soulèverait la question de la majoration récente des taux de droits du MERCOSUR par le Brésil et l'Argentine, ainsi qu'une question se rapportant au processus d'élaboration et de rédaction des rapports d'examen du Comité.

3. L'ordre du jour ci-après a été adopté:

- A. Adoption de l'ordre du jour
- B. Rapport de 1997 du Comité au Conseil général
- C. Examen de l'élargissement des Communautés européennes
- D. Présentation de rapports sur le fonctionnement des accords
- E. Conséquences systémiques des accords et initiatives pour le système commercial multilatéral, et relations entre eux:
 - I. "Autres réglementations commerciales"
 - II. "L'essentiel des échanges commerciaux"
- F. Autres questions

B. RAPPORT DE 1997 DU COMITÉ AU CONSEIL GÉNÉRAL¹

4. Le Comité a adopté le projet de rapport (1997) du Comité des accords commerciaux régionaux au Conseil général, présenté sous la cote WT/REG/W/20, avec suppression du paragraphe 10 et ajout, au paragraphe 11, d'une phrase finale rédigée ainsi: "À la demande du Comité, le Secrétariat a établi une liste d'accords commerciaux régionaux notifiés au GATT/à l'OMC qui sont actuellement en vigueur."

¹ On trouvera dans le document WT/REG/3 le rapport de 1997 du Comité des accords commerciaux régionaux au Conseil général.

C. EXAMEN DE L'ÉLARGISSEMENT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

5. Le compte rendu de cet examen est distribué sous la forme d'un document distinct.

D. PRÉSENTATION DE RAPPORTS SUR LE FONCTIONNEMENT DES ACCORDS

6. Le Président a rappelé que, au cours de la dernière session, le Comité était revenu à un mode informel pour l'examen de la nouvelle proposition informelle du Président sur la présentation de rapports. En faisant le résumé de cette discussion, il avait noté que plusieurs propositions préliminaires d'amélioration avaient été faites. Pour ce qui est de l'approche fondamentale du document, on avait semblé appuyer largement l'idée selon laquelle, pour les obligations de présentation de rapports, le Comité devrait s'acquitter de son mandat en faisant fond sur les obligations juridiques existantes relatives aux divers types d'accords. Le Comité avait décidé qu'il était prématuré de remanier la proposition et que les délégués devraient plutôt continuer de soulever des questions en se fondant sur la version du 31 octobre 1997. En reprenant le débat sur ce point, le Comité devrait se concentrer sur la procédure à suivre pour donner effet aux diverses prescriptions juridiques qui existaient dans ce domaine. Le Président a proposé que le Comité adopte de nouveau un mode informel pour cette session, afin de faciliter le débat. Comme il n'y a pas eu d'objection, il a annoncé que la réunion deviendrait informelle.

7. À la reprise de la réunion formelle, le Président a résumé la discussion informelle, en disant qu'elle avait été utile et que le Comité avait progressé. Il était encouragé par le fait que le Comité serait probablement en mesure de parvenir à un accord au début de l'an prochain sur les recommandations portant sur la manière de rendre opérationnelles les règles de présentation des rapports. Le Comité recommanderait que certaines décisions soient prises par le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services et le Comité du commerce et du développement. Un élément-clé devrait être le respect des droits et obligations découlant des textes de l'OMC. Le Comité invitait le Secrétariat à rédiger un nouveau projet reflétant les points soulevés durant la réunion informelle, pour examen à sa prochaine réunion.

E. CONSÉQUENCES SYSTÉMIQUES DES ACCORDS ET INITIATIVES POUR LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL, ET RELATIONS ENTRE EUX

8. Le Président a rappelé que deux questions, celles des "autres réglementations commerciales" et de "l'essentiel des échanges commerciaux", avaient été considérées comme appropriées pour le premier échange de vues du Comité à l'intérieur du cadre des discussions systémiques établi durant la réunion de septembre. À la dernière session, le Comité avait commencé l'étude de ces deux questions, en se servant de documents informels présentés par les délégations de l'Australie et de Hong Kong, Chine (distribués par la suite à titre de documents officiels, sous les cotes WT/REG/W/18 et WT/REG/W/19 respectivement), ainsi que de deux documents établis par le Secrétariat et portant sur l'expression "autres réglementations commerciales" (WT/REG/W/17 et Add.1). Ces documents devaient toujours servir au Comité de base pour les travaux de la journée. De plus, pour la question de "l'essentiel des échanges commerciaux", le Secrétariat avait récemment produit deux documents où étaient examinés l'historique de la rédaction du texte juridique (WT/REG/W/21) et les principales interprétations de cette expression dans le cadre du GATT (WT/REG/W/21/Add.1). Une proposition visant à structurer davantage le débat sur les "autres réglementations commerciales" avait récemment été communiquée par télécopie aux délégations. Elle suggérait d'examiner les quatre sous-thèmes suivants: la relation entre les diverses parties de l'article XXIV, en particulier les paragraphes 4, 5 et 8; la relation entre l'article XXIV et d'autres dispositions du GATT/de l'OMC; l'identification et l'analyse des mesures ou réglementations comprises dans l'expression "autres réglementations commerciales"; enfin, la différence entre les zones de libre-échange et les unions douanières.

I. "Autres réglementations commerciales"

9. Le représentant de Hong Kong, Chine a dit que la structure proposée pour le débat était acceptable, mais il souhaitait attirer l'attention sur l'interdépendance des deux notions et sur les rapports entre les sous-thèmes envisagés pour l'examen de l'expression "autres réglementations commerciales". Il apparaissait qu'une démarche strictement compartimentée ne serait pas la meilleure solution, mais sa délégation donnerait son appui à la structure proposée pour autant que des liens puissent être établis entre les divers aspects des sous-thèmes. Simultanément, il fallait examiner certains principes généraux se rapportant à tous les sous-thèmes recensés. Le représentant de l'Argentine a dit que sa délégation comprenait qu'il était logique d'avoir une vue d'ensemble, mais il lui semblait qu'il faudrait laisser le débat évoluer naturellement. Si l'idée consistait à revenir sur certaines des idées exprimées durant les préparatifs de la Conférence ministérielle de Singapour, on devrait se rappeler que plusieurs délégations s'étaient opposées à cette démarche, de telle sorte que la reprise d'un débat de ce genre réduirait les possibilités d'engager une discussion constructive.

10. La représentante des États-Unis a rappelé qu'en septembre le Comité avait décidé de structurer davantage le débat parce qu'il avait eu depuis pas mal de temps des discussions confuses. Une structuration du débat allait permettre de se concentrer sur telle ou telle question sans que cela fasse obstacle à une discussion des liens - c'était simplement un moyen de mieux focaliser le travail, de faciliter un traitement plus détaillé des questions. On éviterait ainsi la répétition des prises de position. L'intervenante a ajouté que le Comité avait reçu pour mandat d'examiner l'article XXIV - ce qu'il disait, ce qu'il signifiait, ce que les délégations pouvaient souhaiter qu'il signifie, ce qu'il ne signifiait pas, et ainsi de suite. Lorsqu'il procéderait à cet examen, le Comité ferait bien d'aller au-delà de l'article XXIV et de prendre en considération d'autres débats connexes qui avaient eu lieu au sein du GATT/de l'OMC. Elle a rappelé que les attributions du Comité englobaient tous les accords commerciaux régionaux et les trois ensembles de dispositions s'y rapportant. À cet égard, l'aspect le plus pertinent était sans doute les négociations de l'AGCS concernant l'article V, au cours desquelles les négociateurs avaient examiné les dispositions de l'article XXIV du GATT et tenté d'améliorer certaines d'entre elles. La clause d'habilitation pouvait également constituer un précédent intéressant. Le compte rendu de la dernière réunion contenait une déclaration d'un délégué qui s'opposait à une mention de la clause d'habilitation; l'intervenante espérait que le Comité pourrait discuter les dispositions de tout article, indépendamment de la question de savoir quelles dispositions s'appliquaient à quel accord commercial régional.

11. Le représentant de l'Argentine a dit que le Comité devrait s'en remettre au Comité du commerce et du développement pour le traitement des questions se rapportant à la clause d'habilitation; cet organe pourrait lui aussi décider d'examiner l'article XXIV.

12. Le représentant des Communautés européennes a dit que l'affaire était plus simple qu'elle le semblait. Le Comité avait eu, à sa session précédente, une discussion utile sur la structure générale et sur ce que l'on pourrait appeler l'exégèse, ou l'explication, de l'article XXIV en termes architecturaux. Plus particulièrement, il avait examiné la relation entre les paragraphes 4, 5 et 8 de l'article XXIV. Ce travail avait semblé établir un cadre commun pour les discussions. L'intervenant espérait commencer par l'examen du paragraphe 4, en abordant les questions systémiques pertinentes qui avaient été discutées depuis quelque temps déjà, de manière à les examiner plus en détail. À ce stade, il s'agissait d'un débat sur des questions systémiques et en aucune façon d'un processus de négociation, et le Comité devait donc prévoir un débat ouvert. L'intervenant reconnaissait qu'il pouvait être avantageux de discuter l'article XXIV au sein d'autres comités, si des délégations le souhaitaient. Quant à l'examen des paragraphes 4, 5 et 8 lors de la dernière session, et à l'examen de la relation entre ces divers paragraphes, il a rappelé que sa délégation avait énoncé trois points généraux: d'abord, l'article XXIV:4 renfermait une reconnaissance générale des avantages économiques offerts par les accords d'intégration régionale, dans la mesure où de tels accords n'avaient pas pour effet d'opposer des obstacles au commerce des parties avec les pays tiers. Sur cette toile de fond, l'article XXIV:5

renfermait les règles régissant la relation entre d'une part les parties à un accord commercial régional et d'autre part les pays tiers, qui semblaient donner effet à l'obligation imposée par le paragraphe 4 de ne pas opposer d'obstacles au commerce d'autres parties contractantes. Finalement, le paragraphe 8 renfermait le critère interne qu'un accord commercial régional devait respecter pour bénéficier de la dérogation fondamentale à d'autres parties de l'Accord, dérogation énoncée dans la phrase introductive du paragraphe 5. Pour développer cette réflexion, peut-être le Comité devrait-il analyser le paragraphe 4 et le placer dans le contexte de l'architecture générale de l'article tout entier. La délégation de l'intervenant voyait le paragraphe 4 comme une disposition conciliant deux objectifs, puisqu'il était reconnu qu'il était "souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords", et puisque était reconnue aussi l'idée que les pays tiers avaient eux aussi des intérêts légitimes, exprimée dans la condition que "l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires". Ainsi, le paragraphe 4 énonçait le principe auquel le paragraphe 5 donnait effet. En reconnaissant l'opportunité de l'intégration économique et la nécessité de préserver les intérêts des pays tiers, l'article XXIV ne semblait pas appuyer des arguments fondés sur la création ou le détournement de courants d'échanges. L'intégration plus étroite des économies des parties à un accord commercial régional était réalisée grâce à des unions douanières ou à des zones de libre-échange, dont l'objet devait être "de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs". Le mot "faciliter" était important, et il semblait signifier "favoriser" ou "permettre", mais non "garantir", "prescrire" ou "imposer". La facilitation du commerce permettait au commerce d'avoir lieu, mais dans une économie de marché elle ne pouvait faire davantage. Le fait d'opposer des obstacles était contraire à la notion de facilitation du commerce - autrement dit, c'était empêcher un commerce qui autrement aurait existé. Les rédacteurs de l'article avaient sans aucun doute eu les économies de marché à l'esprit; la création ou le détournement des courants d'échanges dans ces conditions relevait du domaine des forces économiques, qui échappaient au contrôle des parties à un accord commercial régional. La création ou le détournement des courants d'échanges comme critère de la légitimité d'un accord commercial régional n'était pas un argument que l'article XXIV:4 appuyait. Il convenait en outre de lire l'article XXIV comme un tout. L'article XXIV:4 indiquait clairement que les accords librement conclus, conduisant à une intégration plus étroite, qui étaient prévus étaient les unions douanières et les zones de libre-échange. Les dispositions des paragraphes 5 à 9 prévoyaient les moyens par lesquels les objectifs décrits au paragraphe 4 devaient être atteints. Le Comité devrait donc conclure que l'article XXIV:4 faisait partie intégrante des dispositions de l'article XXIV et qu'il n'appuyait pas les tentatives d'élaborer d'autres critères pour évaluer la conformité des accords commerciaux régionaux aux règles du GATT de 1994; tout ce que faisait l'article XXIV:4, c'était d'énoncer les principes généraux qui semblaient intégralement développés dans les règles et prescriptions apparaissant dans le reste de l'article XXIV. Cette position se rapportait au premier des quatre sous-thèmes de discussion énumérés dans la note du Président, et elle constituait un aspect important de l'explication générale de la position prise par la délégation de l'intervenant sur diverses questions systémiques.

13. Le représentant de l'Australie a dit qu'à première vue l'article XXIV:4 paraissait avoir peu de substance et semblait être une sorte de préambule pour les dispositions qui suivaient. Le paragraphe énonçait certains buts économiques et, dans sa deuxième partie, s'étendait sur les aspects juridiques des accords commerciaux régionaux. Il permettait certes, d'une certaine façon, une intégration économique régionale plus étroite, mais l'on pouvait se demander dans quelle mesure cela était encore pertinent dans un monde où il y avait autant d'accords commerciaux régionaux. Ce qui était en cause, c'était la création et le détournement des courants d'échanges dans un système mondial, tandis que l'article XXIV dans son ensemble semblait ne devoir s'appliquer qu'à un nombre relativement petit de situations. Les antécédents rédactionnels n'éclairaient pas ce point. Le Comité devait prêter attention aux aspects économiques de l'article XXIV:4 et à la question de savoir si le paragraphe créait des droits ou obligations; il n'en créait probablement pas, même s'il annonçait que, plus loin dans l'article, de tels droits et obligations seraient établis. L'inclusion de ce paragraphe en faisait une partie

importante de l'article, mais en dernière analyse, le sens de l'article XXIV ne semblait pas dépendre du contenu du paragraphe 4, qui ressemblait davantage à un préambule qu'à autre chose.

14. Le représentant de Hong Kong, Chine a précisé que sa délégation n'avait jamais songé à rouvrir le débat qui avait précédé la Déclaration ministérielle de Singapour. Il a remercié les délégations des CE et de l'Australie d'avoir conduit le Comité immédiatement au cœur du débat. À l'époque où l'article XXIV fut conçu, le contexte des accords commerciaux régionaux existants était très différent de celui d'aujourd'hui. Mais aujourd'hui encore cet article devait s'appliquer à des circonstances exceptionnelles, comme l'attestait son libellé. Le fait qu'il y avait eu une prolifération d'accords commerciaux régionaux au fil des ans ne modifiait pas la nature exceptionnelle des dispositions. De telles considérations intéresseraient aussi d'autres questions que le Comité examinerait. La position de la délégation de Hong Kong, Chine était développée dans le document WT/REG/W/19. Lorsque l'intervenant avait employé le mot "liens" dans son intervention antérieure, il entendait par là l'interdépendance des quatre rubriques proposées; par exemple, pour l'analyse des paragraphes 4, 5 et 8, il lui faudrait examiner les prescriptions découlant de deux notions jumelles, "l'essentiel des échanges commerciaux" et les "autres réglementations commerciales restrictives", qui peut-être pouvaient aussi être traitées dans le cadre de la troisième rubrique. Quant à la première rubrique, la délégation de Hong Kong, Chine souhaitait soulever la question de savoir si l'harmonisation des régimes commerciaux envisagée dans l'article XXIV pour les unions douanières devait se faire dans un certain sens, c'est-à-dire si les régimes harmonisés devaient être dans l'ensemble moins restrictifs. Cet élément intéressait la relation entre l'article XXIV:8 et l'article XXIV:4. De l'avis de la délégation de Hong Kong, Chine, l'harmonisation devait effectivement se faire dans un certain sens, puisque l'article XXIV:4 disposait qu'un accord commercial régional ne pouvait avoir pour objet "d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires". Il fallait naturellement se référer au Mémoire d'accord de l'OMC sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994 (le Mémoire), qui précisait entre autres que "les parties qui concluent de tels accords ou en élargissent la portée doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres". L'affirmation était donc que l'accord commercial régional devrait conduire à un régime moins restrictif. À ce propos, il fallait se demander si la règle de l'article XXIV:5 selon laquelle les droits de douane et autres réglementations commerciales devaient être dans l'ensemble moins restrictifs signifiait que les droits de douane et autres réglementations commerciales devaient être globalement moins restrictifs, ou que les droits de douane devaient être plus faibles et les autres réglementations commerciales moins restrictives. Dans ce dernier cas, la règle ne serait pas observée avec un simple abaissement des droits de douane, puisque les parties auraient simultanément l'obligation parallèle de rendre moins restrictives les autres réglementations commerciales.

15. Le représentant de l'Argentine a dit que sa délégation n'acceptait pas le point de vue de l'Australie selon lequel l'article XXIV:4 n'était pas une disposition de fond, mais plutôt un préambule. Il semblait s'agir plutôt d'une disposition étrange, puisque les parties contractantes reconnaissaient le caractère "souhaitable" des accords commerciaux régionaux, ce qui, semblait-il, participait davantage d'un vœu que d'une obligation. Il importait de ne pas perdre de vue l'objectif de la discussion du Comité. Le mandat issu de la Conférence ministérielle de Singapour et celui du Comité consistaient à se demander s'il existait ou non un problème systémique. Jusqu'à maintenant, il y avait eu de nombreuses interventions portant sur les aspects juridiques du texte, mais il n'avait été fait aucune mention d'"un problème". Où était le problème systémique que le Comité s'efforçait de définir, et comment les Membres souhaitaient-ils régler le problème s'il y en avait un? À propos de l'intervention du représentant de Hong Kong, Chine, l'interprétation proposée pour l'article XXIV:5 a) n'était pas acceptable. Le paragraphe prévoyait que les droits de douane appliqués lors de l'établissement d'un accord commercial régional ne devaient pas être, *dans leur ensemble*, en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers, d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations en vigueur auparavant. Quant aux documents d'information préparés par le Secrétariat, l'intervenant a dit

que l'effort était méritoire, mais qu'on pouvait faire mieux. La délégation argentine souscrivait à l'idée de structurer l'analyse d'une manière qui englobait les négociations passées, afin de voir quels avaient été les problèmes durant la rédaction, mais les documents ne donnaient pas un compte rendu complet des problèmes rencontrés durant le Cycle d'Uruguay ni des considérations qui avaient conduit au Mémorandum et à l'article V de l'AGCS. Les réunions de mai 1990 devaient être vues à la lumière du fait que le Cycle devait prendre fin en 1991. À l'époque, les négociateurs n'avaient peut-être pas une idée précise de l'incidence et du mode de fonctionnement des accords commerciaux régionaux. Le Comité avait aujourd'hui des éléments beaucoup plus considérables attestant les problèmes concrets auxquels se heurtaient les Membres, mais sa tâche n'était pas de nature juridique. Un examen des problèmes pratiques que posaient aux Membres les dispositions du GATT de 1994 et le Mémorandum devrait permettre au Comité de dire si ces problèmes méritaient une attention dans le contexte systémique. Jusqu'à maintenant, rien de solide n'avait émané du processus. Il aurait peut-être mieux valu que les documents d'information indiquent non seulement les résultats de la rédaction, mais également les raisons pour lesquelles il n'avait pas été possible de progresser davantage.

16. La représentante des États-Unis a dit que le représentant de l'Argentine venait peut-être de mettre le doigt sur un problème systémique, en ce sens qu'au cours des 50 dernières années il y avait eu de nombreuses discussions sur les domaines dans lesquels les délégations éprouvaient des difficultés avec diverses dispositions, surtout avec l'article XXIV, et ce qui était frappant, c'était que les documents les plus anciens, ainsi que ceux du Cycle d'Uruguay, traitaient des mêmes questions. Fait intéressant à noter, les positions des délégations semblaient ne pas avoir évolué. Peut-être était-il dangereux d'adopter une position trop théorique ou trop juridique sur un article quelconque du GATT, eu égard au fait que les résultats des négociations n'étaient pas habituellement fondés sur des considérations théoriques ou juridiques. Le Mémorandum renfermait une diversité de dispositions concrètes qui étaient directement rattachées à plusieurs problèmes systémiques que les délégations avaient eus avec les unions douanières, peut-être avec une en particulier.

17. Le Président a redirigé l'attention du Comité sur l'examen du premier sous-thème, c'est-à-dire la relation entre les diverses parties de l'article XXIV, en particulier les paragraphes 4, 5 et 8.

18. Le représentant du Japon a dit que sa délégation avait présenté un document sur ce sous-thème. Il a rappelé que le mandat du Comité comprenait l'obligation plutôt étendue d'étudier les conséquences systémiques des accords commerciaux régionaux et des initiatives régionales pour le système commercial multilatéral, ainsi que les relations entre eux, et l'obligation de présenter des recommandations adéquates au Conseil général. La délégation japonaise voyait des discordances entre les accords commerciaux régionaux et le système commercial multilatéral (SCM), et son document évoquait certains problèmes particuliers. Un examen des problèmes systémiques profiterait à tous les Membres. Selon la théorie économique, les parties à un marché régional fermé perdraient à long terme de leur compétitivité, et un SCM ouvert profiterait avec le temps à tous les pays, puisque tous les pays devaient composer avec des accords commerciaux régionaux auxquels ils n'étaient pas parties. L'introduction du document de la délégation japonaise mentionnait que l'objet ou le but de l'OMC était de préserver un SCM ouvert et de renforcer le principe NPF; le document notait également que, dans la Déclaration ministérielle de Singapour, les Ministres réaffirmaient la primauté du SCM et renouvelaient leur engagement de faire en sorte que les accords commerciaux régionaux viennent compléter le SCM et soient conformes aux règles de l'OMC. Puisque les accords commerciaux régionaux étaient de nature préférentielle, il importait que leurs effets de création de courants d'échanges dépassent leurs effets de détournement des courants d'échanges. Le représentant des CE avait semblé dire que le facteur déterminant qui faisait qu'un accord commercial régional avait ou non un effet de création de courants d'échanges était l'existence d'une économie de marché; cependant, il était également nécessaire qu'un cadre juridique facilite la création de courants d'échanges. Le document soulignait la nécessité d'analyser l'obligation contenue dans l'article XXIV:5 de ne pas opposer d'obstacles au commerce des pays tiers à la lumière de l'ensemble

des règles de l'OMC, y compris celles des accords spécifiques, comme les accords portant sur les sauvegardes, les droits antidumping et les règles d'origine. Comme l'avait déclaré le représentant de l'Australie, l'article XXIV:4 tenait lieu de préambule aux autres paragraphes de l'article, et de principe directeur. Le document notait également certains exemples précis de règles d'origine et l'application de droits antidumping et de sauvegardes. Quant à la liste d'exceptions de l'article XXIV:8, la position de la délégation japonaise, exprimée lors de la dernière session, était que, si l'article XXI (exceptions concernant la sécurité) n'avait pas été inclus, c'était le signe que la liste n'était pas limitative; ce paragraphe devrait donc être considéré d'une manière qui tienne compte d'autres dispositions et de l'esprit de l'ensemble de l'OMC. S'agissant des sauvegardes, il semblait qu'il y avait discrimination lorsque les parties à un accord commercial régional n'appliquaient pas les sauvegardes entre elles. Comme l'intervenant l'avait déclaré à la session précédente, un pays avait besoin de mesures de sauvegarde lorsqu'il rencontrait de graves problèmes sociaux et économiques, et il semblait donc qu'une partie à un accord commercial régional devrait appliquer les sauvegardes sur une base NPF, sans discrimination entre les pays tiers et ses partenaires. Finalement, quant à l'obligation contenue dans l'article XXIV:8 a) ii) selon laquelle les droits de douane et les autres réglementations appliqués par les membres d'un accord commercial régional au commerce avec les pays tiers doivent être "identiques en substance", le document faisait observer que l'énoncé n'exigeait pas que les droits de douane et les autres réglementations commerciales à appliquer soient "exactement" les mêmes, mais soient plutôt "identiques en substance". Comme le délégué de Hong Kong, Chine l'avait souligné avec raison, l'article XXIV:4 et les autres dispositions de l'OMC offraient un point de vue ou point de référence adéquat.

19. Le représentant de l'Australie a souligné que, dans le débat sur les questions systémiques, qui pour l'heure était axé sur les aspects juridiques, le Comité ne devrait pas perdre de vue les bases et la justification économiques de maintes règles de l'OMC. Plusieurs délégations avaient fait observer que la nature du débat juridique n'était pas très différente de celle du débat qui avait eu lieu au fil des ans. Mais comme on l'avait également noté, la situation économique relativement aux accords commerciaux préférentiels avait considérablement évolué. Le Comité devrait conserver ce fait à l'esprit durant l'examen des questions. Par exemple, il semblait que tout le monde s'accordait pour dire que le paragraphe 4 de l'article XXIV, bien qu'important, n'imposait pas de droits et d'obligations de la même façon que les paragraphes 5 et 8; cependant, il semblait que l'article XXIV:4 devait être considéré à la lumière de l'évolution de la situation économique. Lorsque l'article XXIV:4 avait été rédigé, il avait existé jusque-là peu d'accords commerciaux préférentiels, tandis qu'aujourd'hui il y en avait beaucoup, et une part beaucoup plus grande du commerce mondial relevait d'arrangements préférentiels de cette nature. Ainsi, même si le Comité devait conclure que le mot "faciliter" n'avait guère de substance, il devait s'interroger sur l'utilité de cette disposition dans le contexte actuel. La même observation valait pour l'affirmation des délégations de Hong Kong, Chine et du Japon, selon laquelle il importait de se demander si l'harmonisation des autres réglementations commerciales devrait ou non se faire dans un certain sens; en d'autres termes, ce n'était peut-être pas une question importante au moment de la rédaction de l'article, mais la prolifération d'accords a rendu cette question beaucoup plus importante aujourd'hui. Ainsi, même si les questions juridiques n'avaient peut-être pas changé, et même si le Comité n'envisageait pas une éventuelle modification des obligations juridiques, on devrait se souvenir que la Déclaration ministérielle de Singapour invitait le Comité à se demander si le système des droits et obligations de l'OMC, dans la mesure où il se rapportait aux accords commerciaux régionaux, devait être précisé davantage. Il incombait au Comité, de par son mandat, d'examiner les bases économiques des règles de l'OMC sur le régionalisme. Comme d'autres délégations l'avaient souligné, si le Comité ignorait le côté économique, il serait difficile de progresser.

20. Le représentant de la Corée a dit que sa délégation se rangeait à l'argument australien selon lequel le Comité devait prêter attention aux fondements économiques. Il a remercié la délégation du Japon pour sa communication en vue de la discussion du jour. À propos du premier sous-thème examiné, il a dit que l'article XXIV:4, outre qu'il constituait un principe directeur, complétait d'autres

paragraphes d'une manière fondamentale. Le préambule du Mémorandum disait que les Membres "reconnaissaient la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords *peut* apporter à l'expansion du commerce mondial"; puis il renfermait les mots suivants: "reconnaissant aussi que cette contribution est plus grande si l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives entre les territoires constitutifs s'étend à tout le commerce, et plus petite si un secteur majeur du commerce est exclu". Par conséquent, la contribution à l'expansion du commerce mondial n'était pas automatiquement garantie par une intégration plus étroite, et le champ d'application d'un accord commercial régional intéressait directement l'éventuel accroissement du commerce mondial. Puisqu'il n'y avait pas d'entente sur le sens de l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux", il semblait que l'examen des effets commerciaux de tels accords était très important. Les paragraphes 5 à 8 ne donnaient pas la garantie automatique d'une telle contribution, mais plutôt renfermaient simplement les critères mécaniques internes et externes à appliquer aux accords commerciaux régionaux. Lorsque les paragraphes 5 à 8 étaient observés, il fallait alors se demander si le paragraphe 4 était lui aussi observé. La délégation coréenne était d'avis qu'il ne le serait que partiellement. Pour ce qui est de l'existence d'un lien économique direct entre le paragraphe 4 et les paragraphes 5 à 8, il semblait qu'il fallait définir plus clairement la nature du paragraphe 4. Le paragraphe 1 du Mémorandum disait que les accords commerciaux régionaux "... pour être conformes à l'article XXIV, doivent satisfaire, entre autres, aux dispositions des paragraphes 5, 6, 7 et 8 de cet article"; les mots "entre autres" indiquaient que les paragraphes 5 à 8 n'étaient pas les seuls critères. Ici encore, l'analyse des effets sur le commerce était importante, et le Comité ne devrait pas limiter trop étroitement la lecture juridique du paragraphe 4. Ce paragraphe n'était pas simplement de la nature d'un préambule, et il complétait les autres paragraphes sur le fond. Comme l'analyse des effets commerciaux était pertinente, il importait que le Comité encourage les parties à un accord commercial régional à fournir des statistiques commerciales, même si elles n'étaient pas tenues juridiquement de le faire.

21. Le représentant du Brésil a dit que sa délégation était d'avis que la question du détournement ou de la création de courants d'échanges ne faisait pas partie du critère de conformité à l'article XXIV, et cela pour une bonne raison: les économistes diraient qu'il n'est pas possible de déterminer objectivement et exactement les effets sur le commerce, puisqu'il existait tant de facteurs pouvant influencer sur les échanges (par exemple les fluctuations des devises ou la commercialisation de produits). Comme la délégation des CE l'avait dit, un postulat fondamental voulait que les accords commerciaux régionaux supposent des économies de marché. Les règles étaient conçues pour fournir un critère objectif, par la prise en considération des obstacles au commerce. Le Mémorandum ne parlait pas de détournement des courants d'échanges, mais plutôt de la mise en place d'obstacles au commerce des pays tiers.

22. Le représentant de Hong Kong, Chine a remercié la délégation du Japon pour son document, lequel démontrait que les questions et les sous-thèmes examinés se recouvraient. Plus particulièrement, sa délégation était convaincue par l'argument, contenu au point 3.1 du document japonais, selon lequel la liste des exceptions de l'article XXIV:8 ne pouvait être exhaustive, et le traitement et l'interprétation de la liste d'exceptions ne pouvaient se faire d'une manière susceptible de compromettre la validité du principe NPF. L'intervenant souscrivait aux observations du représentant de la Corée à propos de l'article XXIV:4, mais a dit qu'il ne semblait pas y avoir de différence entre cette position et la position adoptée par la délégation de l'Australie. La délégation de Hong Kong, Chine appuyait l'affirmation de l'Australie selon laquelle le Comité devait considérer non seulement les aspects juridiques, mais également les aspects économiques des questions systémiques. Il a également remercié le délégué de l'Argentine pour avoir mis l'accent sur les mots "dans leur ensemble", à l'article XXIV:5 a). N'y avait-il qu'un seul "ensemble", regroupant à la fois les droits de douane et les autres réglementations commerciales, ou y avait-il deux "ensembles", c'est-à-dire les droits de douane, qui étaient qualifiés par les mots "d'une incidence générale plus élevée", et les autres réglementations, qui étaient qualifiées par les mots "plus rigoureuses"? Il semblait qu'il y avait deux règles distinctes. Dans l'article XXIV:5 a), un mot-clé était le "ni", dans l'expression "les droits de

douane ... ne seront pas ... d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses ...". L'Index analytique était instructif sur ce point. À titre d'exemple de la nécessité de considérer la justification économique à la base des accords commerciaux régionaux et des règles de l'OMC, l'intervenant a dit que, dans l'établissement d'une union douanière, l'alignement des politiques externes pourrait nécessiter un abaissement des droits de douane, mais également un renforcement du caractère restrictif des autres réglementations; il restait à savoir si dans un tel cas un accord commercial régional satisfaisait aux exigences de l'article XXIV:4. Quant au sens à donner à l'expression "en substance", il semblait que l'article XXIV:8 n'exigeait pas que l'alignement du régime extérieur englobe tous les secteurs, parce que la seule exigence était une harmonisation substantielle, et non totale.

23. Le représentant de l'Inde a dit que, comme d'autres l'avaient suggéré, il importait que le Comité ne perde pas de vue la primauté du SCM. Sa délégation souscrivait à l'argument japonais sur la nécessité de renforcer le commerce multilatéral et de soutenir le principe NPF dans le contexte de la Déclaration ministérielle de Singapour. L'article XXIV prévoyait expressément des accords commerciaux régionaux, mais il était tout aussi important de rappeler que les arrangements de cette nature avaient été prévus dans le contexte global des règles formulées pour faciliter la croissance du SCM. Il importait d'avoir un débat ciblé sur les questions systémiques et sur l'article XXIV, mais également de garder à l'esprit le contexte global, en particulier à la lumière du fait que l'un des principaux objectifs des accords commerciaux régionaux devrait être de faciliter et de consolider le SCM, et non de constituer de simples dérogations au principe NPF. Quant à la relation entre les diverses parties de l'article XXIV, la délégation indienne attirerait l'attention sur le fait que, selon le paragraphe 4, un accord commercial régional "doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes ...". Il s'agissait là de lignes directrices générales sur la base desquelles les autres dispositions de l'article XXIV devraient être interprétées. Comme le délégué australien l'avait dit, cette disposition semblait en effet tenir lieu de préambule à l'article XXIV. L'objectif reconnu était de faciliter le commerce, mais simultanément les accords commerciaux régionaux ne devaient pas opposer d'obstacles au commerce des pays tiers. Par conséquent, lorsqu'une mesure particulière prise par les parties à un accord commercial régional facilitait les échanges entre elles sans être en aucune façon restrictive envers les pays tiers, il n'y avait pas de contradiction et pas de problème. Cependant, comme les discussions passées l'avaient montré, lorsqu'une mesure prise en apparence pour faciliter le commerce entre les parties à un accord commercial régional avait pour effet de restreindre les échanges avec les pays tiers, une contradiction en résultait. Ici, la dernière partie du paragraphe 4 était pertinente, puisqu'elle semblait indiquer qu'il était primordial de faire en sorte que les accords de ce genre n'aient pas pour résultat d'opposer des obstacles. Cette interprétation était corroborée par le fait que l'article XXIV lui-même devait être vu dans le contexte de la primauté du SCM. Par conséquent, en cas de contradiction, il fallait non seulement examiner la mesure du point de vue de sa conformité avec les autres dispositions particulières du GATT, mais aussi sa conformité avec cette dernière phrase du paragraphe 4. Pour cette raison, la délégation indienne ne pouvait souscrire à l'affirmation selon laquelle l'article XXIV:4 n'autorisait pas l'élaboration d'autres critères, par exemple de critères prenant en compte la création ou le détournement de courants d'échanges. L'analyse des effets sur le commerce était difficile, et il était impossible d'arriver à des conclusions précises, mais c'était un moyen important d'examiner si des obstacles au commerce avaient été créés. Dans le sillage de l'argument australien concernant la nécessité de voir ces questions dans leur contexte économique, il était impossible, ici encore, d'ignorer les effets des accords commerciaux régionaux en termes de création ou de détournement des courants d'échanges. Quant aux dispositions de l'article XXIV, paragraphes 5 et 8, le Comité avait, à la session précédente, examiné les expressions "autres réglementations commerciales" et "autres réglementations commerciales restrictives". En offrant une protection aux pays tiers après l'entrée en vigueur d'une union douanière, l'article XXIV:5 a) parlait des droits de douane et des autres réglementations commerciales "appliqués", tandis que le paragraphe 5 b) parlait des droits de douane et des autres réglementations commerciales "maintenus" lors de l'établissement de l'accord. Il était important, à la fois pour l'examen des accords commerciaux

régionaux et pour l'étude des questions systémiques, que le Comité s'assure que les droits de douane pouvant être appliqués ou maintenus ne soient pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales pouvant être appliquées ou maintenues plus rigoureuses, que les droits de douane ou les autres réglementations commerciales en vigueur auparavant.

24. La représentante des États-Unis a rappelé que l'OMC était une organisation fondée sur des droits et obligations et qu'elle constituait essentiellement un contrat signé par tous les Membres. C'était là le principe qui présidait aux dispositions discutées, principe qui intéressait particulièrement la question du lien entre ces dispositions. L'article XXIV et les deux autres ensembles de dispositions se rapportant aux accords commerciaux régionaux donnaient en principe à un Membre le droit de déroger aux règles de l'article premier; simultanément, ces dispositions énonçaient les obligations ou conditions en vertu desquelles la dérogation pouvait être prise. Quant à l'accent mis sur la justification économique, l'intervenante a souligné que, dans une organisation juridique, les Membres devaient s'attacher à ce envers quoi ils s'étaient engagés juridiquement. L'économie n'était pas une science exacte, et les statistiques pouvaient être manipulées pour "prouver" toutes sortes d'arguments. La délégation coréenne avait noté que le Comité demandait généralement des statistiques au cours d'un examen. Bien qu'il soit intéressant d'avoir les statistiques, on devrait se rappeler qu'elles ne pouvaient pas grand-chose. On avait tendance dans tous les pays à attribuer les problèmes aux accords commerciaux régionaux et à leur nier le mérite de telle ou telle réalisation, sans égard à l'incidence réelle de tel ou tel accord dans une situation donnée. C'était là quelque chose qui devrait être traité délicatement dans une organisation fondée sur des droits et obligations. Quant aux paragraphes 4, 5 et 8, leur séquence semblait reposer sur un motif mûrement réfléchi: le paragraphe 4 reconnaissait la raison pour laquelle les parties contractantes décidaient d'autoriser cette dérogation, mais simultanément il posait certaines restrictions aux accords commerciaux régionaux. Un mot-clé de ce paragraphe était le mot "doit" - le paragraphe ne disait pas: "a pour objet de faciliter le commerce" et "n'opposera pas d'obstacles"; il expliquait plutôt le cadre en vertu duquel les parties contractantes pouvaient déroger. Il n'y avait aucun critère dans l'article XXIV:4, et il n'a jamais été question qu'il en contienne un. Le premier paragraphe du Mémoire disait que, pour être conforme, un accord commercial régional devait satisfaire aux dispositions des paragraphes 5, 6, 7 et 8. Ces paragraphes étaient mentionnés parce qu'ils renfermaient les critères qui devaient être observés pour que les indications du paragraphe 4 soient remplies. On pouvait soutenir que le fait de ne pas satisfaire aux critères des paragraphes 5, 6, 7 et 8 signifiait qu'une partie à un accord commercial régional ne pourrait pas non plus atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 4. Mais encore une fois, les critères se trouvaient dans les paragraphes 5, 8, 7 (qui était fondamentalement une obligation de notification) et 6 (qui était une règle très particulière applicable aux unions douanières et non aux zones de libre-échange).

25. Le représentant des Communautés européennes a dit qu'il souscrivait à l'approche décrite par la représentante des États-Unis. Il a noté que le Comité avait eu deux débats distincts, dont chacun méritait d'être examiné séparément. Il avait eu un débat sur les principes économiques qui devraient être à la base d'une bonne politique de commerce extérieur, et il avait eu un débat sur ce que l'article XXIV renfermait effectivement. Considérés séparément, ces deux débats produisaient un consensus; mais, si le Comité combinait les deux et tentait d'utiliser l'article XXIV comme fondement du débat économique, le débat tournait court, parce que, comme l'avait dit la représentante des États-Unis, l'article XXIV était un ensemble de droits et d'obligations et une partie d'un accord constitué de droits et d'obligations. Le point essentiel soulevé auparavant par la délégation des Communautés européennes était que l'article XXIV ne pouvait servir à soutenir l'argument selon lequel un critère économique devrait être appliqué en plus des autres droits et obligations contenus en termes plus précis dans l'article. Le Comité avait eu son débat systémique sur l'article XXIV en raison des difficultés de longue date auxquelles avait donné lieu son interprétation en tant qu'ensemble de droits et d'obligations. En réponse à la question rhétorique du représentant de l'Argentine à propos de l'origine des problèmes, l'intervenant a rappelé qu'ils avaient été inventoriés dans la liste récapitulative des questions systémiques qui s'étaient posées durant les examens; il y avait eu manifestement une

longue série de difficultés d'interprétation. Les questions se rapportant à la création et au détournement de courants d'échanges, ainsi que les questions générales d'économie, pourraient relever de la rubrique concernant "ce que devraient être les règles ou les droits et obligations", mais le point de départ du débat systémique était une question différente, c'est-à-dire: "Que disait effectivement l'Accord?". Dans l'examen des paragraphes 4 à 8 de l'article XXIV, le Comité devrait commencer par se demander ce que l'Accord prévoyait manifestement, en démêlant patiemment les aspects difficiles qui nécessitaient plus ample réflexion. L'examen des aspects économiques consisterait à se poser la question suivante: si le Comité commençait à partir d'une feuille blanche, quel genre d'accord pourrait-il écrire? Cet exercice serait sans doute intéressant et instructif, mais il ne faudrait pas le confondre avec le noyau du débat systémique. Encore une fois, l'article XXIV:4 ne permettait pas que des arguments économiques servent de base à l'évaluation d'accords commerciaux préférentiels effectifs, en plus des critères qui figuraient dans les paragraphes suivants de l'article; l'article XXIV:4 n'autorisait pas non plus des arguments fondés sur le directionnalisme, c'est-à-dire l'idée selon laquelle, plutôt que de conduire simplement au maintien du statu quo, les accords commerciaux régionaux devraient conduire à une libéralisation positive. C'était là sans doute une politique souhaitable, mais elle ne semblait pas être ce que l'Accord prévoyait effectivement. Le Comité devait faire une distinction entre d'une part ses aspirations et d'autre part son analyse et sa compréhension de ce que renfermaient en réalité les dispositions. Les mots-clés des paragraphes XXIV:5 a) et b) étaient les mots "les droits de douane ... ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses" - ces mots supposaient un maintien du statu quo plutôt qu'un processus de libéralisation accrue. Les appels à l'esprit de l'OMC ne réglaient pas la question de savoir ce que l'Accord disait effectivement. Il pouvait exister une idée politique commune de ce que devait être l'avenir de l'Organisation, mais cet aspect devrait être distingué de la discussion portant sur l'ensemble des droits et obligations qui existaient aujourd'hui. Il était dangereux et intellectuellement peu rigoureux de passer sur les difficultés d'interprétation du moment en faisant appel à l'idéal d'une libéralisation future des échanges. Il y avait aussi un risque, puisque les droits et obligations figurant dans l'Accord obligeaient les Membres à assumer la responsabilité de leurs propres politiques économiques externes. Il serait fautif d'interpréter l'article XXIV de manière à ce qu'ils assument cette responsabilité élargie. Il semblait donc y avoir consensus sur ce que l'article disait, et il était sans doute utile de conserver à l'esprit l'idée australienne de considérer le paragraphe 4 comme un préambule. C'était un préambule à ce qui suivait, non un préambule à autre chose. L'idée selon laquelle l'article n'autorisait pas d'autres critères économiques revenait à dire que, si le paragraphe était de la nature d'un préambule, les principes étaient intégralement et complètement développés dans ce qui suivait et n'étaient pas laissés dans l'indétermination. Il serait dangereux d'utiliser le paragraphe comme un préambule autonome auquel davantage de dispositions pourraient se rapporter.

26. Le représentant du Canada a dit que les délégations s'étaient bien préparées pour la discussion du jour. La délégation canadienne reconnaissait que l'article XXIV:4 était plutôt un paragraphe objectif et ne renfermait pas en tant que tel un critère auquel les accords commerciaux régionaux devaient satisfaire. Peut-être avait-on oublié que le paragraphe 4 non seulement plaçait les accords commerciaux régionaux dans le contexte d'une facilitation du commerce entre les parties et non d'une mise en place d'obstacles au commerce des pays tiers, mais encore reconnaissait, comme cela ressortait de sa première phrase, la légitimité des accords commerciaux régionaux comme moyen ou instrument d'une libéralisation des échanges. Ce point était essentiel pour que les accords commerciaux régionaux contribuent véritablement à une libéralisation plus poussée du commerce à l'échelle mondiale. Jusqu'à maintenant, on avait débattu à l'envi de la création et du détournement de courants d'échanges, et la délégation canadienne soutiendrait le point de vue selon lequel ces notions ne faisaient pas partie des critères juridiques fondamentaux du paragraphe 4 de l'article XXIV. Il s'agissait de principes économiques importants, mais ils ne se prêtaient pas à une intégration dans un critère juridique, pour la simple raison qu'il était très difficile d'évaluer valablement de tels effets, puisque cela supposait plusieurs postulats sur les mécanismes d'ajustement des économies. Néanmoins, il s'agissait de principes économiques importants, et le fait que le Comité prêtait attention aux statistiques commerciales et à l'évolution de la structure des échanges ne signifiait pas

nécessairement qu'il y avait eu création de courants d'échanges ou détournement des courants d'échanges; cette information aidait plutôt le Comité à comprendre la manière dont les économies s'ajustaient. S'il y avait une modification notable de la structure des échanges, cela pouvait conduire à un examen plus approfondi des causes de la modification, et peut-être ces causes pouvaient-elles entrer en ligne de compte dans le critère juridique précis du paragraphe 5 et dans les diverses mesures comprises dans l'expression "droits de douane et autres réglementations commerciales" qu'il renfermait. Mais, en lui-même, le critère de la création ou du détournement de courants d'échanges ne s'accorderait pas avec la nature plus objective du paragraphe 4 de l'article XXIV. La délégation canadienne souscrivait à l'idée que le paragraphe 5 était tourné vers l'extérieur et était la condition externe, tandis que le paragraphe 8 était tourné vers l'intérieur et intéressait les relations des parties entre elles. Cependant, elle aurait besoin de réfléchir davantage aux liens entre ces deux paragraphes. Par exemple, l'élimination d'"autres réglementations commerciales restrictives", au paragraphe 8, pourrait très bien être considérée par les parties à un accord commercial régional comme nécessaire pour faciliter le commerce à l'intérieur des territoires constitutifs. Il importait de reconnaître que la libéralisation du commerce aujourd'hui dépendait de plus en plus de la suppression de ces "autres réglementations commerciales restrictives". Cette suppression visait à faciliter le commerce entre les parties à un accord commercial régional. La question que l'on devait alors examiner était de savoir si cela aurait une incidence sur les "autres réglementations commerciales" au sens du paragraphe 5. Aucun point de vue définitif n'avait encore été exprimé sur la question. Comme le document du Secrétariat le faisait remarquer avec à-propos, il n'y avait même pas de consensus sur le contenu de l'expression "autres réglementations commerciales"; il se pouvait que la mention, au paragraphe 5, des "autres réglementations commerciales" soit plus générique et plus large que la mention, au paragraphe 8, des "autres réglementations commerciales restrictives". Mais, si une expression était plus étendue, peut-être englobait-elle l'autre, et il pourrait y avoir des conséquences pour les pays tiers lorsque quelque chose était fait au niveau régional. Un exemple qui avait été évoqué dans le document japonais était le traitement des mesures de sauvegarde. Le point soulevé par le Japon était que, si l'élimination était faite au niveau régional, il pourrait y avoir un problème concernant l'obligation NPF. Simultanément, les Membres devaient reconnaître que l'élimination d'une mesure de sauvegarde dans un accord commercial régional pouvait être un moyen de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs; dans certaines circonstances, cela pouvait se justifier. De même, le recours à des mesures antidumping pouvait être éliminé entre les parties à un accord commercial régional, mais ici peut-être y avait-il une différence notable, puisque les mesures antidumping étaient, de par leur nature même, discriminatoires, étant donné qu'elles ne s'appliquaient qu'aux pays réputés faire du dumping. Il n'y avait pas d'application NPF des droits antidumping - seuls les pays ou les exportateurs réputés pratiquer le dumping étaient visés. Mais si les parties à un accord commercial régional supprimaient entre elles les mesures antidumping ou adoptaient un autre mécanisme pour venir à bout de la discrimination par les prix, afin de faciliter le commerce, cela aurait-il nécessairement des répercussions au sens du paragraphe 5? La réponse n'était pas claire, et la question méritait un examen plus approfondi. Il pouvait y avoir entre les deux éléments un lien qu'il fallait explorer davantage.

27. Le représentant de l'Argentine a dit qu'il souscrivait à la plupart des arguments présentés par les représentants des États-Unis, des Communautés européennes et du Canada, en particulier quant à l'article XXIV:4. La délégation argentine souhaitait s'exprimer sur les "autres réglementations commerciales", ou les autres pratiques commerciales, et sur la manière d'interpréter l'article XXIV. Elle était d'avis que, selon l'article XXIV, les effets commerciaux "antérieurs et postérieurs" sur les pays tiers par suite de l'établissement d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière devaient être neutres; rien d'autre ne faisait partie des droits et obligations contractuels. Comme l'avait affirmé le délégué des CE, si les Membres confondaient vœux et droits quant à l'article XXIV:4, il y aurait un problème. Ainsi que l'avait noté la représentante des États-Unis, le Mémoire précisait la manière de régler certains des aspects des paragraphes 5 à 8. L'intervenant a ensuite évoqué la question hypothétique posée relativement à ce qui arriverait si un accord commercial régional prévoyait des droits de douane plus faibles, mais des restrictions non tarifaires plus rigoureuses. Par exemple, les

engagements du Japon en matière d'accès minimal aux termes de l'Accord sur l'agriculture renfermaient des améliorations en matière d'accès aux marchés, mais, malgré ces améliorations, il n'était apparemment pas possible de remplir le contingent tarifaire de poudre de lait écrémé parce que les mères japonaises préféraient allaiter. Il y avait donc des effets commerciaux causés par le mécanisme du marché. Les possibilités d'accès aux marchés offertes à la Nouvelle-Zélande ou à l'Australie ne constituaient pas des exigences d'achat minimal. Ou, dans le cas d'une union douanière qui ne se conformait pas aux règles de concurrence, qu'il s'agisse de mesures antidumping, de sauvegardes ou de subventions, il y avait une base contractuelle en évolution qui était une pierre de touche permettant de comparer les disciplines de cette union douanière. En général, le niveau de conformité était plus objectif que la seule idée de comparer la situation antérieure et la situation postérieure; dans une période d'évolution contractuelle, par exemple entre deux cycles de négociations, le critère de conformité pouvait concerner tel ou tel membre de l'union douanière et l'union douanière tout entière, en tant que moyenne, pour voir s'il pouvait être satisfait au critère de neutralité. La délégation japonaise avait mentionné dans son document les règles d'origine. L'article premier de l'Accord sur les règles d'origine excluait les règles d'origine préférentielles. L'article XXIV faisait partie du SCM; il avait été rédigé 50 ans auparavant et mis à jour quatre ans auparavant. Les points soulevés par les délégations de la Corée et du Japon faisaient intervenir les effets de l'offre et de la demande dans l'examen de la conformité des accords commerciaux régionaux aux critères de l'article XXIV, paragraphes 5 à 8, et cela semblait problématique. Dans une affaire de règlement d'un différend, certains Membres ont expliqué que, durant une récession, il pouvait y avoir réduction de la demande et, si un prix intérieur était beaucoup plus élevé que les prix internationaux, il y aurait incitation à importer. De l'avis de la délégation argentine, l'un des critères de la conformité à l'article XXIV était de savoir si un accord commercial régional avait un effet neutre sur les pays tiers. Le critère serait une moyenne, puisqu'il s'agirait d'analyser l'ensemble des droits de douane et des mesures commerciales non tarifaires pour voir s'ils étaient ou non plus restrictifs.

28. Le représentant de la Suisse a dit que l'article XXIV était l'un des articles constitutifs du SCM. C'était une dérogation au principe NPF, mais une dérogation autorisée, acceptée par tous les Membres et confirmée par le Mémoire. Le Mémoire reconnaissait que les accords commerciaux régionaux pouvaient servir à renforcer le SCM. Plutôt que de considérer les accords commerciaux régionaux comme "hors-la-loi", le Comité devait se concentrer sur le sens véritable des dispositions de l'article XXIV. Il pourrait aussi être intéressant de comparer et d'opposer les dispositions relatives aux accords commerciaux régionaux qui se trouvaient dans l'AGCS et celles qui se trouvaient dans la clause d'habilitation. Quant aux conditions à remplir pour qu'un accord commercial régional soit conforme à l'OMC, l'une d'elles parlait de l'élimination des "droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives" pour "l'essentiel des échanges commerciaux"; à l'évidence, ces deux notions étaient liées. Ces éléments devaient être vus dans leur contexte économique, puisqu'il s'agissait d'une organisation commerciale, mais ce contexte économique évoluait chaque jour. Les courants d'échanges entre les parties à un accord commercial régional, et entre elles et les pays tiers, changeaient eux aussi, ce qui pouvait être considéré comme une création naturelle et une réorientation naturelle des courants d'échanges. Il fallait prendre en considération la dynamique du commerce. Cela supposait plusieurs questions, notamment celle de savoir de quel commerce il s'agissait, le commerce existant, le commerce potentiel, le commerce lors de l'établissement de l'accord commercial régional, ou le commerce lors de l'achèvement d'un tel accord. C'était là une question complexe, qui influait sur l'évaluation de la conformité. La plupart des parties aux accords commerciaux régionaux croyaient que leurs accords répondaient aux critères de conformité à l'OMC. Souvent les examens passés de tels accords par des groupes de travail ne renfermaient pas de conclusions sur la compatibilité de tel ou tel accord avec les règles du GATT/de l'OMC; il semblait qu'il y avait des divergences dans l'interprétation de l'article XXIV. Mais cette question de compatibilité n'était pas soulevée dans le règlement des différends - bien que plusieurs délégations aient souligné les effets de détournement des courants d'échanges. Peut-être cela signifiait-il que les faits économiques n'étaient pas certains des arguments avancés dans les discussions générales. Il y avait aussi l'aspect de la mise en place d'obstacles au commerce des pays

tiers. Le problème résidait dans le fait que les Membres n'avaient jamais défini ce qu'étaient les "obstacles". S'agissait-il de mesures particulières prises contre les pays tiers, ou bien s'agissait-il d'un changement dans la structure des échanges au détriment de pays tiers, auquel cas il faudrait que les courants commerciaux demeurent constants. Il semblait qu'un obstacle était une mesure particulière prise contre les pays tiers par une partie à un accord commercial régional. Une réorientation des courants d'échanges pouvait se produire en l'absence de telles mesures, simplement en raison de l'établissement d'un tel accord. Mais il était très difficile de faire une évaluation objective des effets économiques des accords commerciaux régionaux. Ces questions fondamentales devaient être examinées avant que le Comité ne soit en mesure de progresser.

29. Le représentant du Japon a dit qu'il était d'accord avec les délégations de l'Inde et de la Corée pour dire que l'article XXIV:4 renfermait des dispositions de fond qui complétaient d'autres paragraphes de cet article. Autrement, si les critères n'étaient contenus que dans les paragraphes 5 et 8, cela signifierait qu'un accord commercial régional répondant aux critères de ces deux paragraphes satisferait automatiquement au paragraphe 4; en attendant, les paragraphes 5 et 8 étaient vagues et devaient être compris à la lumière des dispositions de fond du paragraphe 4. L'article XXIV:4 devait être examiné avec d'autres Accords de l'OMC pour jeter une lumière sur les paragraphes 5 et 8, étant donné que les dispositions de l'OMC avaient été acceptées comme un engagement unique. Comme le représentant de la Suisse l'avait dit, même s'il n'y avait aucune intention d'opposer des obstacles au commerce des pays tiers, un accord commercial régional pouvait opposer de tels obstacles même sans l'application de mesures. Quant au point soulevé par les délégations des CE et de l'Argentine selon lequel le marché déterminait la création et la réorientation des courants d'échanges, l'intervenant a dit que les consommateurs prenaient leurs décisions à l'intérieur du cadre établi par les accords commerciaux régionaux. Par exemple, s'il n'y avait pas de droits de douane ou de réglementations restrictives entre les membres d'un accord commercial régional, mais qu'il y avait des droits de douane et des réglementations restrictives (par exemple des normes ou des règles d'origine) à l'encontre des pays tiers, les décisions des consommateurs seraient alors influencées. Le marché n'était donc pas le seul facteur. Les sauvegardes devraient être appliquées sur une base NPF parce qu'un pays qui appliquait des sauvegardes était un pays qui avait de graves problèmes économiques, politiques ou sociaux. À propos de l'observation de la délégation canadienne selon laquelle les droits antidumping étaient discriminatoires par nature, on devrait explorer la politique de la concurrence et les accords commerciaux régionaux. Si le pays A et le pays B étaient parties à un accord commercial régional, et si le pays A imposait des mesures antidumping d'une manière plus agressive contre les pays tiers, il y aurait un effet discriminatoire, et cet effet devrait être évité autant que possible.

30. Le représentant de Hong Kong, Chine a admis que l'article XXIV était une exception au principe NPF et a dit que néanmoins l'application de l'article XXIV ne devrait pas mettre en péril la règle NPF elle-même - l'exception de l'article XXIV était circonscrite et ne devait être invoquée qu'en conformité avec les dispositions. La délégation canadienne avait dit que, selon le point de vue japonais, l'application de sauvegardes au titre de l'article XIX à un niveau régional pouvait causer un problème, mais cette description ne semblait pas donner une idée exacte de cet aspect du document. Selon ce que croyait l'intervenant, l'application de l'article XIX à un niveau régional était sans doute possible, et la question était de savoir s'il était possible également d'invoquer l'article XIX au niveau régional. Passant au point soulevé par le représentant des CE selon lequel le travail du Comité était d'examiner le texte de l'article XXIV, l'intervenant a reconnu qu'il importait de ne pas s'écarter du texte de l'article, mais il importait aussi de prendre en considération la justification économique, étant donné qu'elle faisait partie de la matière traitée par l'article. L'intervenant était aussi en désaccord avec la position des CE selon laquelle l'article XXIV n'établissait pas une orientation; la règle de l'article XXIV qui prévoyait que les accords commerciaux régionaux ne devaient pas opposer d'obstacles au commerce des pays tiers établissait bel et bien une orientation. Les mots qui suivaient cette disposition, à l'article XXIV:5, étaient "en conséquence", des mots qui s'appliquaient non seulement au texte introductif de ce paragraphe, mais également au texte des alinéas. L'index

analytique donnait des détails sur la question. L'intervenant était en désaccord avec l'affirmation de la délégation argentine selon laquelle l'effet net de l'article XXIV devrait être neutre, car ce n'était pas nécessairement ce qu'il fallait entendre par l'idée de ne pas opposer d'obstacles au commerce des pays tiers. La Déclaration ministérielle de Singapour allait au-delà de la neutralité, puisque son avant-dernière phrase relative au régionalisme approuvait le travail du Comité et parlait de libéralisation.

31. Le représentant de l'Australie a dit qu'on avait plusieurs fois exprimé le point de vue selon lequel l'article XXIV:4 se rapportait à la neutralité, mais que ce n'était pas une juste interprétation du texte. Les mots "non d'opposer des obstacles" au commerce des pays tiers ressemblaient davantage à une interdiction qu'à une tentative de maintenir la neutralité; ces mots imposaient une limite à ce qui pouvait être fait. Passant aux paragraphes 5 et 8 de l'article XXIV, l'intervenant a dit qu'il était bien connu que le paragraphe 5 portait sur la relation entre les parties à un accord commercial régional et les autres pays. Le principe d'égalité des chances devait être préservé lorsque était institué un accord commercial régional, du moins en ce qui concerne les pays tiers. Comme l'avait dit le représentant du Brésil, il était difficile de dire s'il y avait eu création de courants d'échanges ou détournement des courants d'échanges. Si cependant des conditions étaient refusées aux pays tiers, la réorientation des courants d'échanges serait la mesure des effets de ce refus. Quant au paragraphe 8, il semblait plutôt curieux que, alors que les délégations préconisaient une lecture littérale du paragraphe 4, l'on soutienne ici que ce paragraphe était seulement indicatif d'un éventail d'exceptions possibles. On pouvait difficilement prôner une interprétation stricte pour un paragraphe et une interprétation libre pour un autre.

32. Le représentant de l'Argentine a dit que l'article XXIV:4 comprenait deux phrases. La première phrase énonçait des buts contractuels, non des disciplines. La deuxième phrase était une reconnaissance, non une disposition. Le paragraphe 5 renfermait quant à lui de véritables dispositions, et son appel à la neutralité voulait que les obligations des parties à des accords commerciaux régionaux aux termes du GATT/de l'OMC ne soient pas érodées par l'établissement d'un tel accord. Autrement dit, l'effet au regard des obligations contractuelles devrait être neutre. Le Mémoire n'ajoutait rien à l'article XXIV, mais précisait plutôt la manière d'interpréter ses dispositions. Le paragraphe 8 concernait un aspect tout à fait différent, qui était sans rapport avec les pays tiers. L'expression "l'essentiel des échanges commerciaux", qui apparaissait dans le GATT de 1947, était différente de celle du GATT de 1994, parce que, dans le GATT de 1994, cette expression faisait partie d'un engagement unique, et toutes les dispositions étaient impératives. Partant, "l'essentiel des échanges commerciaux" signifiait tous les secteurs.

33. Le représentant du Japon a précisé que sa délégation voyait l'article XXIV, paragraphe 4, comme une disposition énonçant des disciplines et servant de principe directeur pour la compréhension des paragraphes 5 et 8. Le paragraphe 5 commençait par les mots "en conséquence", de sorte qu'il lui était étroitement rattaché. Comme les représentants de l'Inde et de la Corée l'avaient dit, le paragraphe 4 devrait être vu comme un complément des paragraphes 5 et 8 et comme une source pour l'interprétation de ces paragraphes. Faisant observer que les pays tiers seraient touchés par l'application automatique de droits antidumping et de mesures de sauvegarde en cas d'élargissement d'un accord commercial régional, l'intervenant a dit qu'il ne souscrivait pas à l'idée selon laquelle l'article XXIV:8 était interne et ne concernait pas les pays tiers. Puisqu'une union douanière établissait des règles uniformes dans divers domaines, les pays tiers seraient touchés.

34. Le représentant de l'Argentine a reconnu qu'une application erronée des règles de l'OMC pouvait nuire aux pays tiers, mais il présumait que les règles de l'OMC seraient appliquées fidèlement.

35. Le représentant de la Suisse a dit que le paragraphe 8 ne semblait pas exister uniquement pour le fonctionnement interne d'un accord commercial régional, mais qu'il définissait plutôt ce qu'il fallait entendre par l'union douanière et la zone de libre-échange (ZLE) dont parlait l'article XXIV. Si une

série d'instruments permettait de rendre un accord commercial régional conforme au paragraphe 8, cet accord pourrait alors relever des autres dispositions de l'article XXIV. Dans un tel cas, l'accord pouvait déroger au principe NPF. La délégation suisse ne croyait pas que le sens de "l'essentiel des échanges commerciaux" avait changé par suite de l'engagement unique sur les Accords de l'OMC. Cette expression s'appliquait plutôt au commerce des marchandises, de la même façon en 1947, en 1995 et aujourd'hui. D'autres secteurs, par exemple les services, avaient été intégrés dans le cadre multilatéral, mais cela ne changeait rien à l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux", qui pour les accords commerciaux régionaux se rapportait au commerce des marchandises. Le fait que les contextes économique et juridique aient pu changer ne signifiait pas que le sens des expressions devrait changer. Le problème venait de ce que, en 1947, en 1995 et aujourd'hui, il y avait différentes interprétations de cette expression.

36. Le représentant des Communautés européennes a dit que la notion d'égalité des chances, proposée par la délégation australienne, en tant que définition de la transition du paragraphe 4 au paragraphe 5 de l'article XXIV, méritait réflexion. Il a rappelé l'affirmation de sa délégation selon laquelle le paragraphe 8 était un critère interne auquel les parties à un accord commercial régional devaient satisfaire pour bénéficier de la dérogation fondamentale à d'autres dispositions de l'Accord, comme le prévoyait la phrase introductive de l'article XXIV:5. Il importait d'être cohérent dans l'interprétation du paragraphe 8; il semblait que l'intention était de prévoir une discipline pragmatique, assortie d'une idée de globalité, en ce sens que, pour bénéficier de la dérogation fondamentale, les accords commerciaux régionaux devaient viser au degré le plus élevé possible de libéralisation des échanges entre eux, dans toutes les économies concernées. Cette libéralisation globale était confirmée par l'utilisation du mot "économies", plutôt que du mot "secteurs", au paragraphe 4. La notion était englobée dans l'approche adoptée au paragraphe 8. Il valait aussi la peine de rappeler que le paragraphe 8 tentait de faire d'une manière cohérente deux choses entièrement distinctes: il tentait de définir une zone de libre-échange et il tentait de définir une union douanière. Ce n'était qu'en gardant à l'esprit les distinctions entre ces deux formes différentes d'accords commerciaux régionaux que l'on pouvait saisir la similitude de l'approche adoptée à l'article XXIV:8. Ce point se rapportait à un autre point soulevé par la délégation japonaise à propos des effets de l'établissement d'une union douanière. Il semblait que, selon l'article XXIV:8, si fâcheuses que puissent être les conséquences, on ferait ce qui convient en respectant ces dispositions. La globalité appelée par le paragraphe 8 signifiait qu'il était nécessaire d'inclure les mesures antidumping, etc. Le contre-argument, c'est-à-dire l'idée selon laquelle les obstacles qui pouvaient être supprimés devraient plutôt être maintenus, mettrait en péril la notion d'intégration. Ou bien l'article XXIV:8 était solide et imposait la discipline pragmatique selon laquelle les parties à un accord commercial régional devaient autant que possible s'intégrer tout à fait, ou bien le processus ne serait que partiel. La dérogation prévue par l'article XXIV, comme toutes les dérogations à des principes généraux, devait être considérée étroitement et avec circonspection. Il serait abusif d'insérer des mesures dans la liste d'exceptions du paragraphe 8. Il semblait que l'architecture fondamentale de l'article était que, pour bénéficier de la dérogation contenue dans la phrase introductive du paragraphe 5, les parties à un accord commercial régional devaient répondre au critère du paragraphe 8 a) ou b). En répondant à ce critère, si les parties à l'accord nuisaient au commerce des pays tiers, les effets devaient être examinés à la lumière des dispositions du paragraphe 5, qui disaient que les effets nets ne devaient pas être globalement pires, qu'il devrait y avoir égalité des chances avant et après et qu'il devrait être globalement satisfait au critère du paragraphe 4 consistant à ne pas opposer d'obstacles. Ici, l'observation canadienne semblait pertinente, c'est-à-dire qu'il était difficile de considérer l'exemple particulier des mesures antidumping comme si elles faisaient partie d'une obligation plus étendue comprise dans l'article premier, parce qu'elles n'en faisaient pas partie. La liste d'exceptions du paragraphe 8 ne se rapportait ni à l'article VI ni à l'article XIX. Le paragraphe 8 devrait donc être interprété à la lumière du paragraphe 5 et des principes du paragraphe 4; ce serait la seule interprétation cohérente. Il convenait de noter un autre point général d'interprétation: pour les accords provisoires conduisant à des ZLE, l'article XXIV:8 a) supposait essentiellement un critère prospectif en ce qui concerne les ZLE, ce critère s'appliquant à la fin de la

période de transition. La disposition définissait la ZLE, non les étapes à parcourir pour y parvenir. Il y avait à cet égard une distinction entre les paragraphes 5 et 8, puisque les obligations se rapportant à une ZLE énoncées à l'article XXIV:5 b) s'appliquaient également à une ZLE achevée et à un accord provisoire conduisant à l'établissement d'une ZLE. C'était là une protection importante pour les droits des pays tiers durant la période de transition, puisque la neutralité, ou l'égalité des chances, était nécessaire pour préserver les intérêts des pays tiers. Dans son débat sur les "autres réglementations commerciales", expression apparaissant au paragraphe 5, le Comité devait prendre en considération cet aspect.

37. Le représentant de l'Argentine a dit que sa délégation souscrivait à la déclaration du représentant des CE.

38. Le représentant de Hong Kong, Chine a exprimé son désaccord avec l'observation du représentant de l'Argentine selon laquelle l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux" englobait tous les secteurs. Le mot "essentiel" défini par le dictionnaire ne pouvait signifier que "moins que la totalité"; le mot avait peut-être un sens imprécis, mais il ne pouvait signifier "complet". Le Comité pouvait se demander si le mot devrait être compris selon des termes qualitatifs ou selon des termes quantitatifs, mais, en l'absence d'une interprétation collective, il ne pouvait savoir ce que le mot signifiait, si ce n'est "moins que l'intégralité". L'utilisation du mot "essentiel" faisait que certains secteurs pouvaient ne pas être intégrés dans l'harmonisation d'un régime commun; mais le mot ne permettait pas de dire clairement combien de secteurs pouvaient être exclus. Les rédacteurs avaient dû choisir ce mot pour une certaine raison; peut-être la Division des affaires juridiques du Secrétariat pourrait-elle étudier cette expression dans le contexte de la Convention de Vienne. Mais en admettant que le mot était redondant et que l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux" signifiait que tous les secteurs devaient être englobés, si une union douanière excluait le secteur de l'agriculture, cela signifierait-il qu'elle était en soi illégale? Compte tenu de l'article XXIV, paragraphe 8 a) i) et ii) et paragraphe b), si les expressions "pour l'essentiel" et "en substance" étaient considérées comme des expressions n'ajoutant rien, de telle sorte que l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux" signifiait "la totalité des échanges commerciaux", cela signifierait-il que l'expression "en substance" qui apparaît à la dernière ligne du paragraphe 8 a) ii) était elle aussi redondante, de telle sorte que l'expression "identiques en substance" signifiait simplement "identiques"? Si c'était là la conclusion à tirer, cela signifiait-il que toute union douanière appliquant des droits de douane différents et des réglementations commerciales différentes était par le fait même illégale? Quant à l'idée d'invoquer l'article XIX ou l'article VI, l'intervenant a fait observer qu'il existait des règles concernant l'application de mesures de sauvegarde et de mesures antidumping et le maintien de restrictions quantitatives. De plus, l'établissement d'un accord commercial régional créait nécessairement une nouvelle situation. Étant donné ces facteurs, l'harmonisation prévue par l'article XXIV ne pouvait servir à justifier des mesures qui devaient être justifiées au regard de la nouvelle situation créée par l'établissement d'un accord commercial régional en vertu de l'article XXIV. Autrement dit, il faudrait entreprendre un examen de la nouvelle situation découlant de l'établissement de l'accord commercial régional, un examen impliquant à la fois la partie ou les parties qui maintenaient au départ cette mesure, et également la partie qui jusqu'alors n'avait pas maintenu cette mesure. La même règle s'appliquait aux mesures antidumping et aux mesures de sauvegarde, ainsi qu'au maintien de restrictions quantitatives dans certains secteurs (par exemple les textiles). Si certaines parties appliquaient des restrictions quantitatives avant l'établissement d'un accord commercial régional, et si cet accord était élargi pour englober une autre partie, les restrictions quantitatives appliquées par les parties initiales ne devraient pas nécessairement être étendues à la nouvelle partie. Dans le cas de l'article VI ou de l'article XIX, les restrictions quantitatives en question pourraient s'appliquer à la nouvelle partie s'il était procédé à un examen complet permettant de conclure que l'application de la mesure à la nouvelle partie était justifiée conformément aux dispositions de l'OMC. Le même raisonnement s'appliquerait dans le cas d'autres restrictions quantitatives.

39. À propos de la question de savoir si l'article XXIV:8 était interne ou externe, la représentante des États-Unis a dit qu'elle soutiendrait que c'était là le texte qui régissait la réglementation interne de l'accord commercial régional, texte qui renfermait la définition d'une union douanière et d'une ZLE. Sa délégation considérait les paragraphes 5 à 8 comme un ensemble, un tout, même si le paragraphe 6 ne s'appliquait qu'aux unions douanières. Dans le passé, on s'était interrogé sur les critères auxquels un accord devait satisfaire, et ces critères avaient été précisés dans le Mémoire. L'intervenante s'étonnait de ce que la discussion se concentrât sur certains aspects des différents paragraphes, parce qu'elle s'était attendue à un débat de niveau quelque peu plus élevé sur l'interdépendance de ces paragraphes. Le représentant de l'Argentine avait expliqué que le dénominateur du sens de l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux" s'était modifié depuis le GATT de 1947, avec l'adoption du GATT de 1994; l'intervenante pouvait accepter en partie cet argument. L'aspect "droits de douane" du commerce des marchandises n'avait pas changé, mais l'ajout, avec l'OMC, de nouvelles règles sur certains secteurs, règles qui n'existaient pas auparavant, changeait quelque peu les choses, et l'incidence de ce changement dépendait de ce que l'on mesurait. Il avait été intéressant d'entendre les arguments de la délégation des CE sur ce que nécessitait une union douanière, en particulier quant à l'adoption de politiques externes communes; cette délégation avait soutenu le contraire en d'autres temps, selon les intérêts qui étaient en jeu dans telle ou telle situation. Quant à l'aspect "droits de douane", il y avait eu des désaccords dans le passé à propos de la nature des règles en matière d'obstacles particuliers et d'obstacles généraux, et ces désaccords étaient résolus dans le Mémoire, qui abordait l'analyse de l'article XXIV:5 a) sous l'angle de l'incidence générale. Finalement, quant à l'harmonisation des réglementations, si une union douanière tentait d'harmoniser à un seul niveau plusieurs réglementations différentes, le plus petit dénominateur commun était toujours juridiquement admissible et constituait la meilleure solution.

40. Le représentant de l'Australie a dit que la question de la liste d'articles figurant à l'article XXIV:8 était une question importante. Le représentant des CE avait attiré l'attention sur la discipline que cette liste imposait aux parties à un accord commercial régional. La liste traduisait d'une certaine façon l'objectif, à l'article XXIV:4, d'une intégration plus étroite des économies, et en ce sens, les Membres ne devraient pas tenter d'échapper à la discipline introduite par la liste en disant qu'elle pouvait être interprétée comme on le jugeait bon à un stade donné. Certains disaient que la liste ne pouvait être complète parce que l'article XXI n'y était pas mentionné. Mais il était clair que l'article XXI était, dans sa portée, différent d'autres articles du GATT parce qu'il parlait des intérêts en matière de sécurité que pouvait avoir un État ou un gouvernement. Cette différence était attestée par le fait que l'article XXI avait été très rarement invoqué. Cet article ne devrait pas être la pierre de touche permettant de dire si la liste d'exceptions du paragraphe 8 était complète. Le Comité pouvait progresser ici en reconnaissant simplement que la liste d'articles figurant à l'article XXIV:8 était complète et exécutoire.

41. En réponse à la déclaration de la délégation des CE selon laquelle l'article XXIV:8 obligeait les unions douanières à avoir une politique commerciale uniforme et harmonisée, le représentant du Japon a dit que le document de sa délégation mettait l'accent sur les mots "en substance", dans l'expression "les droits de douane et les autres réglementations... sont identiques en substance", c'est-à-dire que l'expression n'obligeait pas les parties à avoir absolument les mêmes droits de douane et autres réglementations commerciales. Dans l'examen de l'application automatique de droits antidumping, de sauvegardes ou de restrictions quantitatives, le Comité devrait conserver à l'esprit les mots "en substance". Comme le document de Hong Kong, Chine l'avait expliqué, les dispositions indicatives étaient l'article XXIV:4 et l'Accord sur l'OMC tout entier, qui faisait une large place au principe NPF dans de nombreuses parties, y compris dans son préambule. La délégation du Japon était en désaccord avec l'affirmation australienne selon laquelle l'article XXI était trop différent pour être considéré avec d'autres articles. Encore une fois, le document japonais expliquait clairement la position de la délégation du Japon sur la nature de la liste d'exceptions du paragraphe 8.

42. Le représentant de l'Argentine a dit qu'il n'y avait pas de comparaison entre les engagements d'un Membre unique avant qu'il ne devienne partie à un accord commercial régional et le nouveau statut découlant de l'accord, c'est-à-dire que le nouveau statut du Membre en tant que partie à l'accord n'entraînait pas une modification des obligations contractuelles. Par exemple, on pouvait comparer une liste nationale avec un tarif extérieur commun. Dans le cas d'un contingent tarifaire ou autre réglementation non tarifaire, la comparaison était la même, si ce n'est que l'engagement unique dans le cadre de l'OMC devait être pris en considération dans la comparaison. De plus, à propos du commentaire de la délégation argentine sur l'interprétation, au fil du temps, de l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux", l'intervenant a dit que, tout au long de l'existence du GATT, il y avait eu deux secteurs laissés pour compte: les textiles et l'agriculture. Lorsque les délégués s'étaient référés à "l'essentiel des échanges commerciaux", souvent ils ne comptaient pas les textiles et l'agriculture. Il serait étrange que la délégation de Hong Kong, Chine ne souhaite pas que les textiles soient considérés comme partie de "l'essentiel des échanges commerciaux". Les observations du délégué de Hong Kong, Chine semblaient comporter un malentendu fondamental, parce que la nature des obligations contractuelles ne changeait pas si un Membre faisait partie d'une union douanière. Il y avait un critère à remplir, mais la nature des obligations contractuelles du Membre demeurerait la même. Les Accords de l'OMC renfermaient des obligations contractuelles, avec des listes indiquant des engagements en matière d'accès aux marchés. Si les Membres comprenaient de manière différente ces notions élémentaires, il y avait un problème.

43. Le représentant du Canada a dit que sa délégation interprétait l'article XXIV:8 comme une disposition renfermant des définitions, ainsi que l'attestaient les mots "on entend par". Ces dispositions traitaient principalement du régime interne des unions douanières ou des ZLE. En substance, elles fixaient un seuil pour la réalisation d'un accord commercial régional, et ce seuil était élevé, puisqu'il s'appliquait à "l'essentiel des échanges commerciaux". Il existait pour cela une explication économique logique, comme il en avait existé une pour ne pas opposer d'obstacles au commerce des pays tiers. Lorsque l'essentiel des échanges commerciaux était englobé, le risque de porter préjudice à un partenaire commercial donné était considérablement réduit, puisque chaque Membre avait son propre avantage comparatif, qui faisait qu'il se concentrait sur l'exportation de certains produits, de telle sorte que les accords commerciaux régionaux de grande portée traitaient chacun essentiellement de la même façon. Le fait qu'un accord commercial régional réponde au critère de l'article XXIV:8 ne signifiait pas nécessairement qu'il réponde automatiquement aux autres critères de l'article XXIV. Comme d'autres délégations l'avaient dit, les paragraphes 4, 5 et 8 constituaient un tout et devaient être lus ensemble. Dans le même esprit, il importait aussi de noter que les dispositions relatives aux unions douanières, dans le paragraphe 8, intéressaient directement les pays tiers, de par la règle selon laquelle les droits des douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres d'une union douanière au commerce avec les pays tiers devaient être identiques en substance. Il était clair que cette règle avait un rapport avec les pays tiers, même si l'esprit du paragraphe était tourné vers l'intérieur. Encore une fois, et peut-être plus génériquement, pour une union douanière ou une ZLE, la manière dont les "réglementations commerciales restrictives" ou les "réglementations commerciales" étaient traitées dans un accord commercial régional pouvait avoir des répercussions sur les pays tiers. La question était de savoir si ces répercussions entraînaient une violation de l'obligation de ne pas opposer d'obstacles. Il serait utile d'examiner les fondements économiques selon un point de vue systémique à plus long terme et de débattre de ces questions dans un autre contexte.

44. Le représentant des Communautés européennes voulait se concentrer sur certaines questions se rapportant uniquement aux unions douanières. Comme venait de le dire le représentant du Canada, l'article XXIV:8 était un article de définitions. L'article XXIV:8 a) commençait par une définition quelque peu radicale, qui n'avait à peu près pas d'équivalent en droit international; la disposition parlait d'une reconstruction, en termes opérationnels, de deux ou plusieurs territoires douaniers, l'expression "territoires douaniers" ayant été définie à l'article XXIV:2. Cela concernait l'autonomie dans la conduite des affaires commerciales. L'article XXIV:8 parlait ensuite de fusion, par

substitution d'un territoire douanier à deux ou plusieurs autres, ce qui était une reconstruction radicale. Il était donc important de considérer comme toile de fond d'abord ce qui arrivait à l'intérieur de l'union douanière, et ensuite ce qui arrivait aux arrangements entre l'union douanière et les pays tiers. Il semblait que, à l'intérieur de l'union douanière, la définition n'avait de sens que si l'article XIX n'était pas inclus dans la liste d'exceptions figurant à l'article XXIV:8 a) i). Il ne pouvait y avoir à long terme, à la fin de la période de transition, de maintien des mesures de sauvegarde que dans des circonstances où il ne s'agissait pas d'une véritable union douanière, puisqu'il n'était pas logique de conserver une telle restriction à l'intérieur d'une union douanière. Il valait aussi la peine de rappeler, quant à l'article XXIV:8 a) ii), qui parlait de l'arrangement à l'égard des pays tiers, que l'idée selon laquelle il y aurait un nouveau régime ou une nouvelle politique commerciale à l'endroit des pays tiers était également reproduite dans l'article XXIV:5 a), où était utilisé le mot "appliqués". Le mot "appliqués" évoquait quelque chose de nouveau, par opposition au mot "maintenus", utilisé dans l'article XXIV:5 b) pour une ZLE, où il y avait continuité des territoires douaniers originaux. Cela donnait donc à penser d'abord qu'il fallait une élimination véritable des obstacles à l'intérieur de l'union douanière, et ensuite que l'intention des rédacteurs avait été que le régime extérieur refléterait la substitution ou le nouvel arrangement. Les doutes exprimés en particulier par la délégation du Japon à propos du maintien de mesures antidumping durant la période de transition devaient être considérés à la lumière de leur durée temporaire. Une fois que l'union douanière prenait pleinement effet, le processus par lequel le régime antidumping fonctionnait refléterait la notion de substitution apparaissant au début de l'article XXIV:8 a). La question concernait simplement la manière dont le processus de transition se déroulait. L'intervenant a ajouté que les points soulevés par la délégation de Hong Kong, Chine avaient été intéressants, l'argument paraissant être que, malgré la règle de l'article XXIV:8 a) imposant la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, les obligations demeuraient et continuaient d'opérer au niveau des territoires douaniers originaux. C'était là un argument sérieux, mais il paraissait fondamentalement erroné. Il n'était possible de lire le processus et la notion énoncés à l'article XXIV:8 a) pour définir une union douanière que sous l'angle de la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers. Si l'on s'en rapportait à ce processus, on s'attendrait à ce que, à la fin de la période de transition (qui pourrait être brève), les droits de douane et les autres réglementations commerciales appliqués au commerce avec les territoires non compris dans l'union soient, comme le disait l'article XXIV:8 a) ii), identiques en substance. Il ne semblait pas possible d'interpréter l'article XXIV:8 a) ii) autrement que comme une disposition prévoyant la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, entraînant nécessairement des réglementations commerciales identiques en substance, comme l'indiquait ce paragraphe. Dans les cas où il y avait substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, il ne serait probablement pas possible de soutenir que, parce que l'article XXI n'avait pas été inclus, la liste d'articles figurant entre parenthèses ne pouvait être considérée comme une liste complète. Il semblait que l'argument ne serait recevable que dans les cas où l'on s'attendrait au maintien de droits de douane et autres réglementations commerciales; dans le cas de la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, un tel maintien était improbable. L'argument supposait aussi que des mesures qui seraient justifiées si elles étaient contestées en vertu de l'article XXI (lequel ne créait ni droits ni obligations) ne se présenteraient probablement pas sous la forme d'un droit de douane ou autre réglementation commerciale, selon la signification généralement donnée à ces expressions. Le même argument semblait s'appliquer aussi aux ZLE. L'observation australienne selon laquelle l'historique de la rédaction de l'article XXI était long et intéressant, le projet initial ayant été achevé par le Comité économique des Nations Unies en 1923, semblait ici à propos. Dans son rapport, ce Comité avait dit que l'objet de la disposition était d'embrasser les droits inhérents aux États.

45. Le représentant de l'Inde avait une interrogation à propos d'une intervention antérieure du délégué des CE. Celui-ci avait mentionné un critère prospectif censément intégré dans l'article XXIV:8 et avait dit que, lorsqu'il y avait une période de transition, le critère de l'article XXIV:8 a) devait être rempli à la fin de l'établissement de l'accord commercial régional et non

à un stade intérimaire. Ce critère prospectif concernait-il l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives entre les seules parties à l'accord commercial régional, ou s'agissait-il aussi d'un critère prospectif de conformité à la règle selon laquelle l'incidence des droits de douane et des autres réglementations commerciales ne devrait pas, globalement, être plus élevée pour les pays tiers? Dans ce dernier cas, l'intervenant formulerait des objections, parce que cela pouvait compromettre l'assurance donnée aux pays tiers que les droits de douane et les autres réglementations commerciales n'allaient pas avoir une incidence générale plus élevée que ce qui avait existé auparavant; autrement dit, cela signifierait que les Membres qui formaient une union douanière pouvaient imposer durant cette période de transition des droits plus élevés ou des mesures plus restrictives.

46. Le représentant des Communautés européennes a répondu qu'il était clair que l'article XXIV:5 s'appliquait aux accords provisoires, de telle sorte que la protection des pays tiers était assurée dès le début.

47. Le représentant du Japon a dit, à propos de l'observation de la délégation des CE sur la substitution, que les parties à une union douanière pourraient considérer l'obligation pour eux d'appliquer des droits de douane et autres réglementations commerciales identiques en substance comme une règle les autorisant à opposer des obstacles au commerce avec les pays tiers. La mise en place d'obstacles au nom de la "substitution" semblait incompatible avec les principes de base de l'article XXIV:4 et ceux de l'OMC en général. En tant qu'engagement unique, les Accords de l'OMC, y compris l'Accord sur les sauvegardes et l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 [ci-après l'Accord antidumping], ont été acceptés par tous les Membres de l'OMC, et ces accords renfermaient des dispositions précises. Chaque membre d'un accord commercial régional qui était aussi un Membre de l'OMC devait se conformer aux dispositions de tous les Accords de l'OMC. Le mot "substitution" avait été inséré 50 ans auparavant, tandis que l'Accord sur les sauvegardes et l'Accord antidumping avaient été approuvés plus récemment, et, en droit international, un accord de date plus récente primait un accord antérieur. Quant à l'idée selon laquelle l'article XXI ne se rapportait pas à l'économie, l'intervenant a dit qu'il avait eu affaire au bureau appelé Division de la sécurité économique, dont la responsabilité consistait à contrôler le commerce des matières utilisées dans la production d'armes nucléaires. La sécurité et le commerce étaient liés, et une distinction nette entre l'article XXI et les autres dispositions ne semblait donc pas convaincante.

48. Une autre représentante de Hong Kong, Chine a résumé ainsi les observations de sa délégation: l'harmonisation ne pouvait servir à justifier des mesures qui devaient être justifiées au regard de la nouvelle situation créée par l'établissement d'un accord commercial régional en vertu de l'article XXIV. Autrement dit, il fallait examiner la nouvelle situation découlant de la création d'un accord commercial régional et cet examen devrait porter à la fois sur la partie ou les parties qui maintenaient au départ la mesure, et la partie ou les parties qui jusqu'ici ne maintenaient pas une telle mesure. La même règle s'appliquait aux mesures antidumping et aux mesures de sauvegarde, ainsi qu'au maintien de restrictions quantitatives sur les textiles. De plus, quant à certaines des observations se rapportant au caractère exhaustif ou non de la liste d'exceptions apparaissant à l'article XXIV:8, l'intervenante a dit que la position de sa délégation n'était pas incohérente, en ce sens qu'elle était contre la sélectivité dans l'application de l'article XIX. Dans la note accompagnant l'Accord sur les sauvegardes, deux scénarios étaient décrits à propos de l'application de mesures de sauvegarde par une union douanière, que ce soit en tant qu'unité globale ou au nom d'un État membre. Il semblait y avoir une distinction entre deux situations, et la délégation de Hong Kong, Chine dirait que, si une mesure devait être prise au nom de l'union tout entière, alors les branches de production nationales et la situation de préjudice devaient être prises en considération pour l'ensemble de l'union douanière et pas seulement pour un État membre. Ce n'était pas là une position incohérente parce que la délégation de Hong Kong, Chine considérait l'article XXIV comme une dérogation au principe NPF, de telle sorte que les mesures ou actions prises relativement à un accord commercial régional notifié en vertu de l'article XXIV ne devraient pas entraîner une autre dérogation à cet important principe.

49. Le représentant de l'Argentine a dit que sa délégation était d'avis que la dernière déclaration de la délégation de Hong Kong, Chine était fondamentalement erronée. La délégation argentine partageait l'avis de la délégation des CE. Il semblait que la délégation de Hong Kong, Chine tentait de relancer un débat qui avait eu lieu au sein du groupe de travail de la politique de la concurrence et qui maintenant faisait partie d'une affaire soumise à la procédure de règlement des différends. De plus, la délégation argentine avait dit dans le passé que, s'il y avait un problème de cohérence dans l'application de dispositions de l'OMC, ce problème n'était pas nécessairement lié à la cohérence avec l'article XXIV lui-même. Si un pays appliquait mal à propos une mesure antidumping, il ne s'agissait pas d'une violation de l'article XXIV, mais plutôt de l'Accord antidumping ou de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

50. Le Président a proposé que le Comité avance dans le débat et passe au deuxième sous-thème, à savoir la relation entre l'article XXIV et les autres règles du GATT/de l'OMC. La délégation de Hong Kong, Chine avait demandé un avis juridique sur la portée du mot "essentiel"; peut-être le Comité pourrait-il demander au Secrétariat de communiquer prochainement l'avis demandé.

51. Le représentant du Japon a dit que le document de sa délégation abordait aussi ce sous-thème. Revenant aux interventions des délégations de l'Argentine et de Hong Kong, Chine, il a noté que l'article XXIV était une exception au principe NPF, qui était la règle de base. Vu ce caractère d'exception, le Comité devrait considérer l'article comme une disposition appelant une interprétation restrictive.

52. Le représentant de la Corée a rappelé que sa délégation s'était exprimée à la dernière session sur ce deuxième sous-thème. Il a souligné encore une fois que le caractère d'exception de l'article XXIV ne donnait pas des droits additionnels aux parties à un accord commercial régional. Il a associé sa délégation aux observations faites par la délégation de Hong Kong, Chine concernant l'étendue de l'harmonisation et la relation entre les paragraphes 5 et 8 de l'article XXIV. Autrement dit, les définitions des accords commerciaux régionaux au paragraphe 8 concernaient principalement les disciplines internes, mais les accords en question n'en modifiaient pas moins les intérêts commerciaux des pays tiers. À cet égard, tous les paragraphes de cet article devraient être considérés comme un ensemble, comme l'avait expliqué la délégation des États-Unis.

53. Évoquant la déclaration coréenne selon laquelle l'article XXIV ne conférait pas de droits additionnels aux Membres qui y recouraient, la représentante des États-Unis a dit que l'article ne privait pas non plus les Membres de l'un quelconque des droits du système de l'OMC. On pouvait appeler cela une application neutre des droits et obligations.

54. Le représentant des Communautés européennes a dit qu'il importait de rappeler que la phrase introductive de l'article XXIV:5 parlait des "dispositions du présent accord", et non d'une disposition particulière ou de plusieurs dispositions particulières de l'Accord. L'article XXIV était une dérogation aux dispositions de l'Accord, et pas seulement à celles de l'article premier. Cela dit, l'intervenant soutenait la déclaration que venait de faire la représentante des États-Unis.

55. Le représentant du Japon a dit que sa délégation appuyait la déclaration de la délégation de la Corée, déclaration selon laquelle le Comité devrait examiner attentivement l'idée qu'une union douanière pouvait opposer des obstacles au commerce avec des pays tiers dans des domaines particuliers au moyen de réglementations commerciales non tarifaires pour autant que ces réglementations ne soient pas, dans leur ensemble, plus rigoureuses qu'elles ne l'étaient auparavant. Cette position figurait aussi dans le document de la délégation japonaise. La délégation japonaise était favorable à une interprétation contextuelle prenant en considération les dispositions d'autres accords, par exemple l'Accord sur les sauvegardes ou l'Accord antidumping. Les parties à un accord commercial régional n'obtenaient pas le droit d'appliquer des mesures restrictives autres que celles qu'elles auraient pu appliquer si l'union n'avait pas été établie.

56. Le représentant du Canada a dit que sa délégation n'avait pas une opinion définitive sur ce sous-thème. L'article XXIV:5 renfermait l'expression "autres réglementations commerciales", et il semblerait que cette expression était plutôt générique. La question de la nature du rapport entre l'article XXIV et d'autres Accords de l'OMC n'avait nulle part été très approfondie. Le fait que l'article XXIV ait été rédigé bien avant nombre de ces autres dispositions rendait la question encore plus complexe. Cependant, en établissant le mandat pour le premier examen d'un accord commercial régional dans le cadre de l'OMC, les Membres avaient réglé cet aspect en disant que l'examen devrait être conduit à la lumière des dispositions pertinentes des Accords contenus dans l'annexe 1A de l'Accord sur l'OMC. Les conclusions du rapport de l'examen se limiteraient à faire le point sur la conformité aux dispositions de l'article XXIV. En proposant cet énoncé, les Membres reconnaissaient que, lorsqu'un accord commercial régional était examiné en vertu de l'article XXIV, il était également nécessaire d'examiner ce qu'il signifiait pour d'autres obligations contractées dans le cadre de l'OMC, mais que les critères de conformité seraient limités aux dispositions de l'article XXIV. Cela ne résolvait pas la question fondamentale de savoir si ces autres dispositions étaient visées dans l'article XXIV par l'expression "autres réglementations commerciales" et devenaient partie du critère-clé de l'article XXIV; la manière de concilier ces aspects était incertaine et méritait réflexion.

57. La représentante des États-Unis a dit que, à la lumière de la déclaration qui venait d'être faite par le représentant canadien, il s'agissait là d'un sujet mûr, mais peut-être les délégations n'étaient-elles pas prêtes à l'examiner en profondeur. Il y avait eu plusieurs déclarations ce jour-là sur la question de savoir si la liste d'exceptions apparaissant au paragraphe 8 était indicative ou exhaustive. L'intervenante dirait indicative. Elle n'acceptait pas l'argument selon lequel l'article XXI était trop spécial pour avoir ici une utilité. Durant la négociation de l'article V de l'AGCS, les rédacteurs avaient examiné cette même question. Il serait utile, dans la mesure où ces renseignements étaient disponibles, que le Secrétariat indique ce qui était arrivé durant lesdites négociations.

58. Le représentant du Japon a dit, à propos de la portée de l'expression "autres réglementations commerciales", que le document du Secrétariat portant la cote WT/REG/W/17/Add.1 évoquait plusieurs aspects de cette expression. La délégation japonaise était d'avis que les remises et restitutions de droits de douane relevaient de cette rubrique, comme les règles d'origine restrictives. Peut-être devrait-elle présenter un document renfermant des exemples de règles d'origine restrictives. Par exemple, lorsque des pays qui auparavant conféraient l'origine à des produits ayant un contenu local de 50 pour cent élevaient ce niveau à 60 pour cent dans un accord commercial régional, les usines de pays tiers établies à l'intérieur de la zone de l'accord devaient acheter davantage de pièces à l'intérieur même de cette zone, de telle sorte que les importations provenant de pays tiers diminueraient.

59. La représentante des États-Unis a dit qu'il avait été noté que l'Accord sur les règles d'origine excluait les règles d'origine préférentielles. Le mot "préférentielles" était déterminant, puisque les règles d'origine figurant dans un accord régional n'étaient pas conçues pour décider du pays d'origine aux fins d'un droit NPF ou d'un contingent ou de quelque chose de semblable; elles concernaient plutôt les échanges à l'intérieur de la zone visée par l'accord commercial régional et l'admissibilité à la préférence, et en ce sens elles ne semblaient pas être d'"autres réglementations commerciales" au sens du commerce extérieur. Peut-être le Comité pourrait-il examiner cet aspect plus en profondeur à l'avenir.

60. Le représentant de la Corée a dit que la délégation japonaise avait soulevé un point important qui méritait d'être exploré davantage par le Comité. Ce point avait été soulevé également par sa délégation, durant l'examen d'un accord commercial régional.

61. Le représentant de l'Inde a dit, en ce qui concerne les "autres réglementations commerciales", qu'il serait peut-être plus facile de définir ce que cette expression n'englobait pas plutôt que de définir ce qu'elle englobait. Revenant à l'idée selon laquelle l'article XXIV était une dérogation, l'intervenant

a dit que sa délégation avait admis qu'il s'agissait d'une dérogation au principe NPF. Mais l'on venait d'expliquer que l'article était une dérogation totale; la délégation indienne était d'avis que l'article ne donnait pas cette sorte d'approbation générale, et qu'il devrait être considéré dans le contexte des conditions énoncées dans les paragraphes 5 et 8. Aspect plus important, il n'y avait aucune raison pour que les "autres réglementations commerciales" englobent des mesures qui seraient incompatibles avec le GATT, de la même façon qu'il n'y aurait aucun motif pour que des Membres rendent le commerce plus restrictif à l'égard des pays tiers. De plus, l'harmonisation se faisait souvent dans le contexte des autres réglementations commerciales. La délégation indienne reconnaissait que l'objectif de faciliter le commerce intérieur ne pouvait sans doute être atteint sans une harmonisation parallèle des mesures commerciales, en particulier des obstacles tarifaires, mais il était important pour le Comité d'examiner ce qui avait été mentionné quant à savoir si l'harmonisation devrait se faire à sens unique ou si elle devrait se faire dans un sens qui n'entraînait pas la mise en place de nouveaux obstacles au commerce ou d'obstacles plus restrictifs, notamment d'autres réglementations commerciales, à l'égard des pays tiers. Par exemple, si certaines parties à un accord commercial régional existant appliquaient des mesures commerciales restrictives, par exemple des restrictions quantitatives ou des contingents tarifaires pour des raisons de balance des paiements, il ne semblait pas approprié ou justifié pour les parties nouvelles qui adhéraient à l'accord d'appliquer elles aussi ces mesures commerciales restrictives dans le contexte de l'harmonisation. Comme le soutenait la délégation des États-Unis, dans tout processus de convergence ou d'harmonisation, le plus petit dénominateur commun était toujours juridiquement admissible et constituait sans doute la meilleure solution.

62. Quant à la différence entre les unions douanières et les zones de libre-échange (ZLE), le représentant de l'Australie a dit que ce qui distinguait une union douanière d'une ZLE était le fait que, dans le premier cas, deux ou plusieurs territoires douaniers étaient combinés en un territoire douanier unique, avec la conséquence que les parties à une union douanière appliquaient une politique sensiblement commune pour le commerce avec les pays tiers. L'article XXIV:8 a) ii) prévoyait sans équivoque que les droits de douane et autres réglementations commerciales appliqués par les membres d'une union douanière au commerce avec les pays tiers devaient être identiques en substance. Cela signifiait qu'ils feraient des progrès considérables vers une politique commerciale commune, mais ils n'avaient en réalité aucune obligation d'atteindre une politique commerciale totalement commune. Dans le même esprit, le Comité devrait se demander si des territoires douaniers, dont chacun avait son propre statut juridique aux termes du GATT, avaient un statut juridique différent lorsqu'ils se combinaient pour former un nouveau territoire douanier. Une nouvelle entité juridique était-elle constituée avec l'établissement d'une union douanière? L'intervenant ne parlait pas des CE, qui étaient déjà un Membre de plein droit de l'OMC, mais plutôt des unions douanières de façon plus générale. Malgré ses protestations antérieures à propos du caractère juridique sacré des textes de l'OMC, la représentante des États-Unis semblait insister pour dire que la liste d'articles figurant à l'article XXIV:8 était incomplète; la liste cependant ne disait pas "et ainsi de suite" ou "etc.", et si cette disposition faisait l'objet d'un différend, il serait impossible au groupe chargé du règlement du différend de conclure au caractère non limitatif de la liste.

II. "L'essentiel des échanges commerciaux"

63. Le Président a appelé l'attention du Comité sur le traitement de cette question dans les documents présentés par les délégations de l'Australie et de Hong Kong, Chine ainsi que dans les deux notes du Secrétariat. Les délégations connaissaient bien cette question, mais c'était la première fois que le Comité l'étudiait dans le détail.

64. La représentante des États-Unis a rappelé qu'à la dernière réunion le sentiment avait été qu'il s'agissait là d'un thème complexe et délicat au sujet duquel les positions étaient connues, et qu'il serait très utile que le Secrétariat produise des documents sur la question. Cependant, comme les documents

n'avaient été distribués que récemment et comme la journée était déjà avancée, il semblait préférable que le Comité entreprenne cette discussion ultérieurement.

65. Le représentant de l'Australie a dit que sa délégation serait heureuse de l'ouverture du débat sur cette question, car il s'agissait d'une question simple qui avait été discutée au fil des ans au cours de l'examen du Traité de Rome, de la Convention de Stockholm et de maints autres instruments. Tout ce que les Membres avaient à faire, c'était de décider ce que signifiait l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux" dans l'article XXIV. Cela pouvait se faire facilement. On pouvait dire par exemple que l'expression s'entendait d'un certain pourcentage des échanges ou d'un certain nombre de chapitres du Système harmonisé. Il était impossible de dire qu'il s'agissait de la totalité des échanges, car l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux" se distinguait nettement de l'expression "la totalité des échanges". Les Membres devaient éviter la difficulté que poserait un examen pseudo-juridique du sens de cette expression, et au lieu de cela aborder directement la question. On avait déjà exprimé le point de vue selon lequel l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux" signifiait 80 ou 90 pour cent des échanges, du moins après la période de transition. Mais il n'y avait aucune raison de ne pas penser au chiffre de 95 pour cent, qui serait véritablement l'"essentiel". Dans certains cas, les réglementations ou les régimes commerciaux en vigueur empêchaient presque complètement certains types d'échanges, de telle sorte qu'un chiffre de 90 pour cent ou quelque chose de semblable n'aurait guère de signification. C'est la raison pour laquelle une autre mesure, par exemple le nombre de chapitres visés du Système harmonisé, serait peut-être plus révélatrice, puisqu'elle indiquerait quels secteurs étaient exclus. De cette façon, les Membres pourraient avoir une idée du genre d'échanges commerciaux qui auraient lieu si les restrictions n'existaient pas. Il s'agissait là d'une proposition constructive faite pour permettre au Comité d'aller au fond de la question. Comme d'autres, la délégation australienne ne se délecterait pas d'une discussion portant sur toutes les significations possibles de l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux", mais une discussion autour de chiffres serait manifestement utile.

66. La représentante des États-Unis a dit que la solution australienne paraissait plutôt abstraite, car elle proposait fondamentalement une nouvelle analyse économique du volume des échanges qui aurait pu être atteint et de l'incidence des restrictions. Cela ne semblait pas une solution adéquate. L'approche devait faire intervenir un aspect qualitatif et un aspect quantitatif. Le plus gros danger qu'il y avait à fixer un chiffre précis pour définir la portée de l'expression était que, quel que soit le pourcentage retenu, la démarche équivaldrait à donner l'autorisation d'exclure une quantité fixée d'échanges commerciaux. Dans la négociation d'accords commerciaux régionaux, la délégation des États-Unis était partie du point de vue selon lequel le meilleur type d'accord était un accord qui était de portée globale, car c'était là la meilleure façon de gagner en productivité. Oui, il y avait un prix à payer, mais cette manière de faire semblait aussi le meilleur moyen de soutenir le SCM, en ce sens que les parties à des accords commerciaux régionaux ne se contenteraient pas des aspects faciles de la libéralisation, mais s'attaqueraient à tous ses aspects. La délégation des États-Unis avait toujours considéré que l'exclusion d'un secteur tout entier ne pouvait satisfaire aux règles de l'OMC.

67. Évoquant les observations de la délégation australienne, le représentant du Brésil a rappelé que le mandat du Comité était de repérer les problèmes posés par les règles actuelles, et non de discuter des changements qui devraient être apportés aux règles. En réponse à l'idée consistant à se servir du Système harmonisé pour circonscrire la portée de l'expression, il a dit qu'il pouvait imaginer un accord commercial régional excluant le seul produit qui était important dans le commerce d'un pays. Peut-être était-ce pour cette raison que le texte renfermait l'expression générale "l'essentiel des échanges commerciaux".

68. Le Président a dit que le Comité reviendrait plus tard sur le sujet.

69. Le Comité a pris note des observations.

F. AUTRES QUESTIONS

70. Le Président a rappelé que la délégation des CE avait indiqué son intention de présenter deux questions au titre des "Autres questions". La première se rapportait à une évolution récente dans le contexte du MERCOSUR et la deuxième à la forme et à la présentation des rapports d'examen du Comité.

71. Le représentant des Communautés européennes a dit que le premier point concernait le MERCOSUR, plus exactement les changements apportés aux taux de droits de l'Argentine et du Brésil. Les droits de douane appliqués par le Brésil et l'Argentine auraient récemment été majorés. Il était compréhensible que ces deux parties souhaitent maintenir un cadre adéquat pour assurer une stabilité macro-économique, mais l'information communiquée sur le sujet aux Membres de l'OMC avait été insuffisante pour leur permettre de bien mesurer l'incidence qu'elle pouvait avoir sur leurs intérêts. La délégation des Communautés européennes serait donc reconnaissante aux délégations du Brésil et de l'Argentine de bien vouloir fournir au Comité ou à un autre organe de l'OMC une information sur les changements apportés à leurs taux de droits.

72. Le représentant de la Corée a dit que, si le Brésil et l'Argentine avaient augmenté leur tarif extérieur commun (TEC), c'était pour tenter de résoudre leurs problèmes budgétaires et leurs problèmes de compte courant. Cependant, la délégation coréenne était préoccupée par les effets négatifs qu'une telle mesure pouvait avoir sur les efforts de libéralisation des échanges au sein de l'OMC. Elle était surtout préoccupée par l'étendue de la mesure, qui englobait la quasi-totalité des 8 500 produits visés par le TEC. Étant donné qu'une union douanière devrait contribuer au processus de libéralisation des échanges au niveau régional, l'imposition de droits de douane plus élevés représenterait un recul dans la réalisation de cet objectif. Par conséquent, la délégation coréenne était d'avis que cette mesure était incompatible avec l'article XXIV, notamment avec le paragraphe 4, qui disposait que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ne devait pas opposer des obstacles au commerce d'autres membres. De plus, si la mesure devait être prise par deux membres seulement de l'union douanière, il y aurait en réalité deux TEC dans le MERCOSUR, ce qui ne semblait pas conforme à l'article XXIV:5 a) i). L'augmentation globale des droits de douane et l'établissement de deux TEC représentaient des changements importants dans le fonctionnement de l'union douanière et pouvaient constituer une violation de l'article XXIV. Sous ce rapport, le MERCOSUR devait signaler ces changements aux organes compétents de l'OMC. Le Comité avait besoin d'informations détaillées et de plus de temps pour l'analyse et l'examen de ces mesures. La délégation coréenne se joignait à la délégation des CE pour demander que les parties au MERCOSUR présentent dès que possible une information sur la majoration des droits de douane, et cela au moyen d'une notification écrite en bonne et due forme.

73. Le Président a rappelé au Comité que, en vertu de son règlement intérieur, le Comité ne pouvait engager un débat de fond sur les "Autres questions".

74. La représentante des États-Unis a dit que sa délégation se ferait l'écho de la demande d'informations plus détaillées. Elle a noté que cette question avait aussi été évoquée au sein du Comité de l'accès aux marchés et du Conseil du commerce des marchandises. Il suffirait que les parties au MERCOSUR présentent l'information à l'un d'eux.

75. Le représentant du Canada a dit que sa délégation voudrait elle aussi recevoir une information plus détaillée des parties au MERCOSUR. Plus particulièrement, elle inviterait les parties au MERCOSUR à présenter toute mise à jour de l'information au Comité, par l'intermédiaire du Comité du commerce et du développement, en indiquant les changements apportés aux taux consolidés qui nécessiteraient de nouvelles négociations. Plusieurs documents de cette nature avaient été mis à

disposition par l'entremise du mécanisme d'examen, et il importait que toute information additionnelle pertinente soit également fournie.

76. Le représentant du Japon a dit que sa délégation était sensible aux efforts de développement accomplis dans les pays du MERCOSUR. Comme on l'avait dit, la majoration de 3 pour cent du TEC n'était peut-être pas conforme à l'esprit de l'article XXIV, en particulier son paragraphe 4, et pouvait susciter des doutes sous l'angle de l'article II ou de l'article XXIV:6. La délégation japonaise souscrivait aux déclarations des autres délégations.

77. Le représentant de la Suisse a dit que sa délégation trouvait évidemment de l'intérêt à suivre la question, mais qu'elle était sûre que, au cours des consultations qu'elle avait demandées dans le cadre de l'article XXIV:6, les pays du MERCOSUR fourniraient des renseignements qui permettraient aux délégations de comprendre la situation.

78. Le représentant de l'Uruguay a dit, au nom des pays du MERCOSUR, qu'il comprenait l'intérêt marqué des délégations pour les événements qui concernaient la région du MERCOSUR. Les délégués du MERCOSUR prenaient au sérieux les points soulevés et les transmettraient à leurs autorités respectives. Comme il ne convenait pas d'examiner ces sujets en profondeur au titre des "Autres questions", il importait de souligner que les mesures mentionnées étaient maintenant à l'étude et seraient examinées au niveau du Conseil du Marché commun, qui devait se réunir plus tard ce mois-ci à Montevideo. Selon la décision qui résulterait de cette réunion, la communication pertinente serait faite à l'OMC au moment requis, en accord avec le principe de transparence appliqué par le MERCOSUR tout au long du processus d'examen.

79. Le Comité a pris note des observations.

80. Quant au deuxième point de la rubrique "Autres questions", le représentant des Communautés européennes a dit que le Comité était, dans ses travaux, au stade où il demandait au Secrétariat de rédiger des conclusions provisoires sur un éventail d'accords commerciaux régionaux. Le processus de consultations informelles était sur le point de commencer pour plusieurs de ces conclusions provisoires. Tout cela était bienvenu, mais il semblait que le Comité devrait apporter soutien et conseils au Secrétariat pour que ces conclusions soient développées d'une manière conforme aux objectifs plus généraux du Comité. Peut-être le Comité devrait-il tenir une session informelle où seraient discutés la forme et le modèle des sections "Conclusions" des rapports d'examen.

81. Le Président a dit que le Comité avait toujours été conscient que l'une de ses grandes responsabilités était l'accomplissement de l'obligation juridique des Membres d'examiner les accords commerciaux régionaux pour voir s'ils étaient conformes à l'article XXIV du GATT et à l'article V de l'AGCS et d'effectuer tout examen qui, selon le Comité du commerce et du développement, devrait être entrepris par le Comité des accords commerciaux régionaux. Depuis qu'il avait été établi, le Comité avait fait des progrès notables dans la conduite de tels examens, grâce en particulier à l'énergie déployée par les Vice-Présidents du Comité lorsqu'ils présidaient les examens. Les statistiques figuraient dans le rapport de 1997 du Comité au Conseil général. Le Comité avait été saisi jusqu'à maintenant de 45 accords commerciaux régionaux et avait complété l'examen factuel de 27 d'entre eux, et le processus était déjà bien avancé pour onze autres. Les Présidents commençaient maintenant le processus d'élaboration des conclusions pour 20 accords commerciaux régionaux. Selon les procédures du Comité, ces conclusions étaient nécessaires pour compléter les examens. Cette question méritait des consultations informelles et peut-être éventuellement un examen complet au sein du Comité. Compte tenu de ce qui s'était passé au Comité durant les examens, il pourrait y avoir des divergences de vues quant au type de conclusions qui devraient être tirées relativement aux divers accords. Peut-être le Comité devrait-il se réunir de manière informelle pour une brève discussion où seraient présentés quelques points initiaux; il pourrait alors ultérieurement avoir d'autres discussions informelles avant d'aborder officiellement la question.

82. Le représentant de l'Uruguay a dit que sa délégation ne s'opposait aucunement à ce que soit examinée toute question que le Président souhaitait soulever dans des réunions informelles, mais il serait utile pour les délégations de recevoir une information sur laquelle méditer avant de se réunir à titre informel. Autrement, les délégations étaient placées dans une position où elles devaient réagir à quelque chose qu'elles n'avaient pas auparavant examiné. L'intervenant a proposé que la délégation des CE distribue, avant une réunion informelle, un document décrivant ses arguments.

83. Le Président a dit que l'observation du représentant de l'Uruguay était valable. Il a proposé que le Comité demande d'abord à la délégation des CE de présenter les points qu'elle souhaitait aborder de façon informelle; les délégations pourraient, si elles le souhaitaient, faire des observations immédiatement à des fins d'information, mais cela ne devait pas être un échange de vues ni un débat.

84. Reconvoquant la réunion formelle, le Président a dit qu'il n'était pas nécessaire de résumer officiellement la discussion informelle, mais a noté que les Vice-Présidents et lui-même engageraient des consultations informelles sur la question soulevée par la délégation des CE.

85. Soulevant une autre question, le représentant du Japon a demandé au Secrétariat de tenir les délégations au courant des données à venir se rapportant aux divers examens d'accords commerciaux régionaux.

86. Le Comité a pris note des observations.
