

ACCORD GENERAL SUR LES TARIFS

RESTRICTED

DOUANIERS ET LE COMMERCE

TBT/Spec/21
27 juillet 1987

Comité des obstacles techniques au commerce

Original: français

INAPPLICABILITE DU CODE AUX PROCÉDES ET METHODES DE PRODUCTION ET APPLICATION DE L'ARTICLE 14.25

La délégation de la Communauté économique européenne a fait parvenir au secrétariat la communication ci-après, en date du 23 juillet 1987.

Par la communication en date du 13 juillet 1987 (TBT/Spec/20), les Etats-Unis ont demandé l'institution d'un groupe d'experts techniques au titre de l'article 14.9 de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (ci-après dénommé le Code) dans le cadre du litige les opposant à la Communauté européenne sur la directive communautaire (85/649 CEE) relative à l'administration de substances hormonales aux animaux.

Cette demande soulève des problèmes d'interprétation fondamentale des dispositions du Code quant à l'applicabilité du Code aux procédés et méthodes de production (PPM), aux conditions d'application de la procédure de règlement des différends à ces mêmes PPM.

I. Inapplicabilité du Code aux procédés et méthodes de production

a) La directive communautaire constitue un PPM

La directive communautaire établit le principe de la non-administration de substances hormonales à des fins d'engraissement aux animaux dont les viandes sont exportées vers la Communauté. A cet égard, elle constitue donc une réglementation sous forme d'un procédé ou d'une méthode de production et non une norme exprimée en termes de caractéristiques du produit. Les Etats-Unis n'ont d'ailleurs pas contesté que cette directive constitue bien un PPM au sens du Code.

b) L'inapplicabilité du Code aux PPM résulte de l'historique du Code

S'agissant des PPM, la position de la Communauté a toujours été de refuser l'applicabilité du Code aux PPM et ceci tant lors de la

négociation de ce Code que dans son application¹, y compris sous forme d'utilisation de la procédure de règlements de différends (affaire "Spinchiller" de 1980). Cet avis est d'ailleurs partagé par un certain nombre de parties contractantes et se trouve confirmé par le document factuel du secrétariat intitulé "Historique de la négociation de l'article 14, paragraphe 25 (TBT/W/15) du 2 septembre 1980. En effet, l'article 14.25 constitue, dans l'état actuel des droits et obligations que les parties peuvent détenir au titre du Code, la seule disposition de celui-ci qui soit applicable aux PPM. Il s'agit là d'une disposition d'exception qui prévoit non pas l'applicabilité du Code aux PPM, mais la simple possibilité d'invocation des procédures de règlement des différends au cas où une partie estimerait que des obligations découlant du Code seraient tournées par l'élaboration de prescriptions fondées sur les PPM plutôt que sur des caractéristiques du produit.

c) Les Etats-Unis ont constamment recherché l'extension de l'applicabilité du Code aux PPM

Il est exact qu'un certain nombre de parties, dont notamment les Etats-Unis, ont recherché dès la négociation du Code, puis au travers de son application, y compris par le biais de l'application de la procédure de règlement des différends ou encore sous forme de propositions d'interprétation, à étendre le champ d'application du Code aux procédés et méthodes de production. Les Etats-Unis ont ainsi récemment proposé, dans le cadre de la négociation du cycle de l'Uruguay Round, des négociations sur cette extension. Une telle proposition implique nécessairement la reconnaissance du fait que le Code dans son état actuel n'est pas applicable aux PPM. Sans préjudice de la position communautaire sur les possibilités d'ouvrir une négociation dans les formes adéquates pour une telle extension, la Communauté souligne qu'en aucun cas elle ne saurait compromettre ses droits et obligations au titre du Code en acceptant une application ou une utilisation de la procédure de règlement des différends qui permettent ou simplement préjugent de l'applicabilité du Code aux PPM.

d) La plainte et l'institution du groupe visent à l'extension de l'applicabilité du Code

La plainte des Etats-Unis telle que référée dans le document TBT/Spec/18 dénonce l'établissement d'un obstacle non nécessaire au commerce international, le refus du traitement national et l'entrave aux réalisations des objectifs de l'accord. Toutes ces obligations

¹Cette position s'appuie, entre autres, sur le libellé des définitions reprises à l'annexe 1 1), 2) et 3).

auxquelles se réfèrent les Etats-Unis ne sont pas applicables à un PPM, mais seulement aux normes spécifiées en termes de caractéristiques de produits et en conséquence les griefs formulés sur cette base contre la directive communautaire ne peuvent qu'être déclarés irrecevables. Dès lors, toute application de la procédure de règlement des différends permettant de vérifier le bien-fondé de ces griefs constituerait clairement une extension de l'applicabilité du Code et donc un détournement de procédure. En particulier, l'appréciation du bien-fondé scientifique de la mesure communautaire et de la question de savoir si cette mesure est nécessaire à la protection de la santé ne peut être valablement entreprise sans présumer que les PPM sont soumis à l'obligation juridique de ne pas constituer d'obstacles non nécessaires au commerce international. Or, une telle obligation résultant des articles 2.1 du Code ou de l'article 7.1 ne concerne que l'élaboration de normes spécifiées en termes de caractéristiques du produit et non l'élaboration de procédés ou méthodes de production.

Bien plus, la question de savoir si le PPM peut être remplacé par une norme spécifiée en termes de caractéristiques du produit qui est impliqué par les termes du mandat du Groupe, demandé le 13 juillet ("whether human health can also be assured through other means"), présume d'une obligation nouvelle selon laquelle un PPM ne peut être valablement institué s'il peut être remplacé par une norme. Ainsi le recours aux PPM deviendrait résiduel.

En conclusion de ce point, il résulte que l'établissement d'un groupe d'experts techniques, mandaté pour examiner le bien-fondé scientifique d'un PPM et en particulier la question de savoir s'il est nécessaire à la protection de la santé humaine, constitue clairement une extension de l'applicabilité du Code au PPM en créant de nouvelles obligations:

- l'obligation de la justification scientifique d'un PPM
- l'obligation directe ou indirecte de respecter les obligations du Code dans l'établissement d'un PPM, et
- l'obligation de ne recourir aux PPM qu'à titre résiduel.

II. Application de la procédure de règlement des différends aux PPM

L'article 14.25 stipule que les procédures de règlement des différends du Code peuvent être invoquées à l'encontre d'un PPM dont une partie estime que des obligations du Code sont tournées par l'élaboration de prescriptions fondées sur des PPM plutôt que sur les caractéristiques du produit.

a) Interprétation des Etats-Unis

Les Etats-Unis interprètent ces dispositions comme permettant, dès qu'une partie allègue l'existence d'un détournement d'obligations du Code et sans vérifier le bien-fondé de cette allégation, l'application automatique (selon un ordre préétabli et obligatoire) et intégrale de l'article 14 au PPM en cause aux fins de vérifier le respect d'obligations du Code par ce PPM.

b) Absence d'un ordre préétabli d'application de la procédure

Cette interprétation ne saurait être acceptée par la Communauté car elle réalise une extension de l'applicabilité du Code aux PPM, qui se produirait dès la moindre allégation, même la plus frivole. Il est clair que pour respecter l'inapplicabilité de principe du Code, la disposition d'exception que constitue l'article 14.25 ne saurait être interprétée que comme exigeant la vérification de l'existence d'un détournement au titre de l'article 14.25. Dès lors que l'objet premier de cette procédure est de vérifier l'existence de ce détournement, l'application des dispositions de l'article 14 ne peut être ni automatique, ni intégrale, mais spécifique et sélective. Ce point se trouve corroboré par le fait que l'article 14.25 utilise le terme d'invocation des procédures et non le terme d'application. Si une partie peut effectivement invoquer les procédures à l'encontre d'un PPM dont elle estime qu'il constitue un détournement des obligations du Code, elle n'est nullement en droit d'exiger, dans ce cas particulier, l'application de ces procédures. Le Comité qui est l'instance mandatée par le Code pour appliquer la procédure de règlement des différends, conserve le pouvoir d'appréciation de l'opportunité des conditions d'application de cette procédure.

c) Nécessité d'une appréciation juridique préalable

Le pouvoir du Comité doit, dans le cas spécifique d'application aux PPM, être exercé dans des conditions telles qu'elles préservent les droits et obligations des Parties et en particulier le respect de l'inapplicabilité du Code aux PPM. Dès lors, le Comité est en droit, et même en devoir, d'éviter l'application de l'article 14.9 et en tout cas à un stade prématuré, c'est-à-dire avant qu'il n'ait été clairement établi que le PPM en cause constitue bien un cas de détournement au sens de l'article 14.25.

La spécificité de l'application de la procédure de règlement des différends aux PPM impose donc une appréciation juridique préalable de l'existence du détournement visé à l'article 14.25 avant de porter une appréciation technique sur la mesure qui préjugerait de l'applicabilité du Code aux PPM (voir point I ci-dessus).

d) Absence d'application obligatoire de l'article 14.9

Enfin, le droit établi par l'article 14.25 d'invoquer les procédures de règlement des différends n'implique pas l'application indifférenciée des procédures énoncées à l'article 14 aux normes, couvertes par le Code, d'une part, et aux PPM, non couvertes par le Code, d'autre part.

Les procédures de règlement des différends qui pourront être invoquées ne peuvent avoir d'autre objet que d'établir si, dans le cas où une partie a recouru à un PPM, elle a contourné les obligations du Code. Dès lors, l'article 14.9 n'est pas d'application en l'occurrence, et ne saurait résulter d'un droit ou d'une obligation découlant d'une interprétation extensive de l'article 14.25. Cette disposition, comme toute disposition d'exception, s'interprète et s'applique restrictivement. C'est pourquoi son application ne peut résulter que d'un libre choix du Comité agissant sur la base des dispositions de l'article 14.5, qui lui est indiscutablement applicable dans le cas d'un PPM et mentionne explicitement l'exercice d'un choix par le seul Comité. Il en va de même pour l'intervention d'experts ou d'organismes spécialisés qui ne résulte pas de l'article 14.9, mais de l'article 14.8 qui établit une simple possibilité à la discrétion du Comité.

En conclusion de ce point II, l'article 14.25 ne peut s'interpréter comme établissant, dans le cas particulier d'application du règlement des différends à un PPM, un ordre pré-établi et obligatoire de l'application de l'ensemble des dispositions de l'article 14. Une telle interprétation préjugerait de l'applicabilité du Code, limitée par l'existence même de l'article 14.25, et aboutirait à une extension de celle-ci, constituant un détournement de procédure débordant le simple règlement des litiges. Dès lors, l'article 14.25 ne saurait imposer au Comité l'application de l'article 14.9.

III. Conclusion générale

Pour les raisons exposées ci-dessus, la demande américaine d'instauration d'un groupe scientifique sous le couvert de l'article 14.9 ne peut être justifiée au regard de la procédure de règlement des différends du Code, mais au contraire relève d'un détournement de cette procédure au niveau de l'applicabilité du Code aux PPM et de l'application de l'article 14.25.

Bien loin d'opérer une application servant le bon fonctionnement du Code et de sa procédure de règlement de différends, elle vise à abuser de celle-ci et à entraver le bon fonctionnement du Code, en recherchant une extension de son applicabilité aux PPM et une application anormale de la procédure de règlement des différends.

La Communauté ne peut que s'opposer formellement à cette demande et à son examen en soulignant qu'elle reste disposée, pour éviter le blocage de la procédure de règlement des différends, à accepter, dans le cadre de l'examen prévu par l'article 14.5, une demande qui lui serait faite en vue d'établir un groupe spécial (Panel) pour apprécier la situation au regard des droits et obligations résultant de l'article 14.25 et de l'existence éventuelle du détournement visé par celui-ci. Une telle attitude lui apparaît correspondre à la Déclaration du Président du Comité faite en 1983 (TBT/M/14 du 1er novembre 1983), selon laquelle les parties devaient en cas d'invocation de l'article 14.25 coopérer aux procédures de règlement des différends tout en respectant les divergences de vues relatives à son interprétation.

Elle souhaite que les Etats-Unis fassent preuve du même esprit coopératif et renoncent à leur demande abusive qui ne respecte pas les divergences de vues sur l'article 14.25 et vise à obtenir des avantages indus par le biais de la procédure de règlement des différends, dont ils ont déjà entravé le bon fonctionnement par cette demande et son dépôt prématuré, ainsi que par le refus de tout compromis notamment sous forme d'instauration d'un groupe spécial. Comme les Etats-Unis l'ont eux-mêmes reconnu dans le document TBT/Spec/19, le litige pose de nombreux problèmes d'ordre juridique, notamment sur l'application des articles 14.5, 14.9, 14.14 et 14.25. Il serait donc logique de régler ces questions avant d'exiger l'application contestable d'une disposition particulière.