

ACCORD GENERAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE

RESTRICTED

TBT/W/24

3 février 1981

Distribution spéciale

Comité des obstacles techniques au commerce

Original: anglais

APPLICABILITE DE L'ACCORD AUX PROCÉDES ET METHODES DE PRODUCTION (PMP)

Document présenté par la délégation des Etats-Unis

Introduction

1. La délégation des Etats-Unis relève qu'à la suite de la demande qu'elle a formulée à la réunion du 22 juillet 1980 du Comité, il a été convenu que le Comité examinerait la question générale de l'applicabilité des dispositions de l'accord concernant le règlement des différends aux procédés et méthodes de production (PMP). En prévision de cet examen, le secrétariat du GATT était invité à élaborer un document factuel sur l'historique de la négociation de cette question. Ce document, en date du 2 septembre 1980, a été distribué sous la cote TBT/W/15. A la réunion de novembre du Comité, la délégation des Etats-Unis a présenté quelques observations initiales sur le document du secrétariat et sur la question en général. Elle a également indiqué qu'elle communiquerait au Comité par écrit de nouvelles observations sur cette question. Le présent document contient ces observations, ainsi qu'une proposition concernant la procédure que le Comité devrait suivre pour traiter à l'avenir de la question de l'applicabilité du Code aux PMP.

La position de base des Etats-Unis

2. Les Etats-Unis ont déjà dit qu'à leur avis, l'article 14.25 avait été inclus à dessein dans l'accord, afin que les PMP puissent faire l'objet de recours conformément aux dispositions de l'accord relatives au règlement des différends. Les PMP ne sont pas visés explicitement par les dispositions de fond de l'accord parce que plusieurs délégations n'ont pas voulu les soumettre à toutes les exigences de l'accord en matière de procédures. A cet égard, la délégation des Etats-Unis a précédemment rappelé que les Etats-Unis avaient formulé, lors de la phase finale de la négociation de l'accord, des propositions qui auraient permis de préciser les dispositions de l'accord auxquelles seraient assujettis les PMP, mais qu'ils n'avaient pas insisté sur ces propositions, parce qu'il avait été entendu que des recours pourraient être introduits au titre de l'accord chaque fois que les PMP poseraient des problèmes commerciaux. Nous estimons que toute interprétation de l'article 14.25 qui serait restrictive et empêcherait un signataire de présenter un recours concernant des PMP serait contraire aux interprétations qui avaient été convenues au cours des NCM.

3. Les Etats-Unis estiment que cette question est de la plus grande importance pour l'efficacité future de l'accord. Ils sont préoccupés par le fait que l'accord vise à la fois les produits agricoles et les produits industriels. Un grand nombre de problèmes de normalisation concernant des produits non agricoles aussi bien que des produits agricoles resteraient en dehors du champ d'application du Code si tous les PMP n'y étaient pas visés. Ces problèmes risqueraient de créer au commerce des obstacles aussi graves que ceux que posent les normes relatives à des produits, qui sont fondées sur les caractéristiques de ces produits. Nous nous sommes rendus compte récemment, par exemple, que la façon dont le verre de sécurité pour les automobiles est fabriqué peut nuire à son acceptabilité par nos partenaires commerciaux. Dans ce cas aussi, la question n'est pas de savoir si le produit équivaut à un autre produit similaire, mais plutôt s'il a été fabriqué d'une façon particulière. Faute de pouvoir soumettre à certains principes internationaux la façon dont les normes fondées sur les PMP sont élaborées, adoptées et appliquées, nous permettons que des pratiques qui risquent d'affecter de manière significative le commerce international échappent à tout contrôle. Telle n'était certainement pas l'intention des auteurs initiaux de l'accord lorsqu'ils se sont mis à l'ouvrage en 1971.

Les procédés et méthodes de production en tant qu'obstacles au commerce

4. L'accord vise à établir des principes régissant les activités de normalisation en vue de limiter le risque de les voir entraver les échanges commerciaux, sans entraver la capacité des signataires de protéger la santé et la sécurité des personnes et la vie et la santé des animaux, de préserver les végétaux etc. Par conséquent, bien que l'accord n'empêche pas les signataires de promulguer leurs propres règlements à usage interne, il décourage les pays de recourir à des règlements ayant des effets restrictifs sur le commerce et les incite de manière implicite à accepter, chaque fois que cela est possible, les règlements d'autres signataires qui offrent de façon satisfaisante une protection équivalente.

5. La manière dont les règlements sont élaborés pour assurer l'acceptabilité des produits varie grandement. Pour certains produits, les normes prescrivant les caractéristiques que le produit final doit avoir sont tout à fait appropriées; pour d'autres, celles qui prescrivent le procédé à suivre pour fabriquer le produit final sont préférables. Toutefois, les termes dans lesquels les normes sont définies n'influent ni sur leur utilité pour ce qui est d'assurer l'acceptabilité des produits ni sur le risque de les voir créer des obstacles au commerce.

6. Pour éviter à l'avenir que se posent des problèmes d'ordre commercial liés aux PMP, il faut que chaque signataire donne des orientations aux responsables de ses services de réglementation en matière de santé et de sécurité en ce qui concerne l'élaboration, l'adoption et l'application de PMP. Ces orientations pourraient s'appuyer sur des instructions précisant

que ces règlements sont assujettis aux prescriptions de l'accord, c'est-à-dire qu'ils ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce international. Les pays exportateurs seraient tenus de se conformer aux objectifs concernant la santé et la sécurité, et les pays importateurs devraient être encouragés à accepter les mesures sanitaires mises en oeuvre par les pays exportateurs, qui offrent une protection équivalente. Les uns et les autres seraient ainsi assurés de pouvoir recourir aux procédures de l'accord en cas de différends.

7. La théorie et la pratique montrent que ces deux types de normes doivent être régies par les principes internationaux que prescrit l'accord. Il n'est guère douteux que tel était le sentiment général à la fin des négociations dans les derniers jours de 1978.

Historique de la négociation de l'article 14.25

8. La délégation des Etats-Unis tient à remercier le secrétariat du GATT pour l'excellent historique factuel qu'il a fait dans le document TBT/W/15 de la négociation de l'article 14.25. Nous avons nous-mêmes effectué des recherches sur la genèse de cet article et nous disposons de renseignements qui développent et précisent encore les points présentés dans le document du secrétariat.

9. Du point de vue des Etats-Unis, il est évident que la négociation de l'article 14.25 avait pour objet de trouver le moyen de subordonner aux objectifs de l'accord les spécifications techniques fondées sur les procédés et méthodes de production plutôt que sur les caractéristiques finales d'un produit. C'est pourquoi la définition du terme "spécification technique", que le Sous-Groupe avait utilisée à sa première réunion tenue en mai 1975 (document TBT/W/15, paragraphe 3) n'a été révisée, conformément à une suggestion de la délégation des pays nordiques, que quatre mois plus tard de façon à y englober "l'énoncé des procédés, conditions de croissance et méthodes de production dont l'observation est nécessaire dans l'intérêt de la santé et de la sécurité" (TBT/W/15, paragraphe 4). Les Etats-Unis avaient alors formulé une proposition en des termes très analogues: "En ce qui concerne les produits alimentaires, il (le terme "spécification technique") englobe également les spécifications relatives aux procédés et aux conditions de croissance et de production, dans la mesure où leur observation est nécessaire pour protéger la santé humaine, la sécurité ou l'environnement." De toute évidence, notre intention était d'englober les PMP dans cette définition en prévision de la nécessité de se plier à des impératifs de santé et de sécurité. Nous avons insisté sur "la santé et la sécurité", car il était reconnu que ces préoccupations constituaient la principale raison qui était à l'origine de l'élaboration, de l'adoption et de l'application de réglementations. Nous avons mis l'accent sur les procédés et méthodes de production requises, car c'est eux qui présentent en général le plus grand risque de créer d'importants obstacles au commerce international.

10. Les débats sur les définitions à établir pour les besoins de l'accord ont été très longs et très complexes. Afin d'en hâter l'issue, nous nous sommes accordés sur une définition révisée du terme "spécification technique", sous réserve que le Sous-Groupe accepte de reprendre les suggestions ci-après en ajoutant au membre de phrase suivant: "Pour les besoins du présent Code, la notion de "spécification technique" englobe..." soit, conformément à l'hypothèse A, l'un des trois membres de phrase ci-après:

- 1) et dont l'observation est nécessaire dans l'intérêt de la santé et de la sécurité; ou
- 2) dans la mesure où ils sont indispensables pour parvenir au produit final recherché; ou
- 3) dans la mesure où ils influent sur les caractéristiques du produit final;

soit, conformément à l'hypothèse B, la phrase: Elle peut également englober l'énoncé des procédés et des méthodes de production.

11. Ces deux hypothèses figuraient en fait dans le catalogue de propositions qui accompagnait le projet de code (document TBT/W/15, paragraphe 5). Les Etats-Unis donnaient la préférence à la deuxième proposition contenue dans l'hypothèse A ("dans la mesure où ils sont indispensables pour parvenir au produit final recherché"). Toutefois, nous avons introduit toutes ces suggestions dans le libellé que nous proposons en vue de faciliter l'élaboration d'une solution satisfaisante du problème. A l'époque, le délégué de la Communauté européenne appuyait le libellé qui inclurait les procédés indispensables pour parvenir au produit final recherché - position qui s'accordait avec celle des Etats-Unis. C'est ainsi qu'en mai 1976, nous avons proposé le libellé reproduit à la deuxième partie du paragraphe 5 du document établi par le secrétariat du GATT.

12. Il est intéressant de noter que le libellé définitif de l'article 14.25 ("caractéristiques des produits") est apparu pour la première fois à ce moment-là. Ces termes ont été suggérés pour remplacer ceux de "produit final recherché" et sont directement liés à la nécessité de faire porter les obligations énoncées dans l'accord sur toutes les mesures qui influent sur la composition finale des produits déjà visés par l'accord.

13. Le débat qui s'est ouvert au sujet de la partie de l'accord relative aux définitions a continué pendant encore près d'un an avant que le Sous-Groupe puisse se mettre d'accord sur un compromis suggéré par la délégation des Pays nordiques. C'est dans un esprit de compromis et pour faire avancer l'élaboration de l'accord que les Etats-Unis ont donné leur assentiment à ces définitions, y compris à celle des "spécifications techniques" (document TBT/W/15, paragraphe 7), bien qu'elle exclût toute référence spécifique aux procédés et méthodes de production. Nous pensions, à ce moment-là, que toutes les délégations étaient conscientes de l'importance que nous attachions à

cette question et qu'elles partageaient largement notre point de vue. Il s'agissait donc, alors, d'élaborer un libellé mutuellement acceptable. C'est ainsi que, dans la partie du Code relative à sa portée, nous avons inclus la phrase: "Les procédés et méthodes de production devraient être assujettis aux dispositions du Code lorsqu'ils ont un rapport direct avec les caractéristiques d'un produit" (document MTN/NTM/W/95 du 20 mai 1977). Une fois de plus, nous précisions clairement que les procédés et méthodes de production qui ne peuvent pas être séparés du produit final recherché devaient être assujettis aux dispositions de l'accord. La Communauté européenne a alors réagi en suggérant que les procédés et méthodes de production soient couverts "s'ils sont indispensables pour parvenir au produit final". Bien que la Communauté européenne n'ait jamais repris ce point dans une proposition formelle, il en ressort néanmoins qu'elle était fondamentalement d'accord avec notre objectif, n'ajoutant que l'élément relatif à la nature obligatoire des procédés et méthodes de production.

14. A la réunion suivante que le Groupe a tenue après que nous eûmes formulé cette proposition, il a été convenu, à la suite des efforts que nous avons déployés en ce sens, "qu'il fallait trouver le moyen de faire en sorte que les obligations qui découlent du Code ne soient pas tournées par l'élaboration de spécifications techniques fondées sur des procédés et des méthodes de production plutôt que sur les caractéristiques ou les propriétés d'emploi des produits" (document TBT/W/15, paragraphe 8). C'était là non pas la proposition de telle ou telle délégation, mais une déclaration concertée du Comité dans son ensemble. Pour les Etats-Unis, il était tout à fait clair que le Sous-Groupe était convenu de résoudre la question de l'applicabilité de l'accord aux procédés et méthodes de production en y incluant lesdits procédés et méthodes qui tournent les obligations découlant de l'accord.

15. Le "moyen de faire en sorte que les obligations qui découlent du Code ne soient pas tournées", recherché par le Sous-Groupe, comme l'indique le texte précité, a été trouvé par la délégation nordique dont la proposition a constitué le libellé définitif de l'article 14.25 (TBT/W/15, paragraphe 9). Le Sous-Groupe est convenu que le mécanisme de règlement des différends énoncé aux articles 13 et 14 de l'accord pourrait être utilisé dans les cas où un adhérent estimerait que les obligations découlant du Code seraient tournées - tournées par l'élaboration de prescriptions fondées sur des procédés et des méthodes de production qui se substitueraient aux spécifications concernant les caractéristiques finales du produit, - le produit final recherché - mais qui ne seraient pas fondées sur les caractéristiques du produit. Bien que les Etats-Unis ne fussent toujours pas satisfaits de la définition convenue, nous n'avons pas insisté, car il fut entendu avec les autres délégations que nos interprétations respectives étaient fondamentalement identiques. En réponse à notre suggestion, formulée à l'automne de 1978, qui liait l'article 14.25 à des dispositions organiques précises de l'accord qui ne pouvaient être tournées par l'élaboration de prescriptions fondées sur des procédés et des méthodes de production plutôt que de spécifications techniques, la Communauté européenne a émis l'avis que des changements additionnels n'étaient pas nécessaires. Si nous-mêmes en jugeons

ainsi, c'est que nous admettions que les obligations découlant de l'accord ne devraient pas toutes s'appliquer également aux procédés et méthodes de production, ceux qui se rapportaient aux caractéristiques finales des produits devaient seuls être visés. Par ailleurs, nous estimions aussi pouvoir interpréter le libellé final de l'article 14.25 de manière à répondre à nos préoccupations. Il fut entendu que toute partie pourrait introduire un recours au titre de l'article 14 du Code lorsqu'un droit fondamental résultant dudit Code aurait été annulé ou compromis du fait qu'une autre partie aurait élaboré des prescriptions fondées sur des procédés et des méthodes de production, plutôt que des spécifications techniques et représentant les caractéristiques finales d'un produit.

Proposition pour l'avenir

16. Les Etats-Unis considèrent que lors de l'examen triennal prévu au paragraphe 9 de l'article 15 de l'accord, le Comité devrait notamment chercher à établir de manière définitive dans quelle mesure les dispositions relatives au règlement des différends contenues dans le Code de la normalisation visent les procédés et méthodes de production. Dans l'intervalle, le secrétariat du GATT devrait tenir un catalogue des procédés et méthodes qui créent des obstacles techniques au commerce et qui lui sont notifiés par les signataires du Code. Ces procédés et méthodes peuvent concerner aussi bien des produits agricoles que des produits industriels. En outre, nous croyons que le secrétariat du GATT, avec le concours des signataires, devrait étudier les cas les plus intéressants et les plus importants pour voir comment le fait d'inclure les PMP dans le Code pourrait conduire à l'élimination d'obstacles techniques au commerce. Afin d'assurer le suivi de ces travaux, les Etats-Unis estiment que la question des procédés et méthodes de production devrait rester inscrite à l'ordre du jour des réunions à venir du Comité.