

5 juin 1987

ETATS-UNIS - TAXES SUR LE PETROLE ET CERTAINS  
PRODUITS D'IMPORTATION

*Rapport du Groupe spécial adopté le 17 juin 1987  
(L/6175 - 34S/154)*

1. INTRODUCTION

1.1 Dans une communication en date du 7 novembre 1986, le Canada a demandé à engager des consultations avec les Etats-Unis au titre du paragraphe 1 de l'article XXII concernant les taxes sur le pétrole et certains produits d'importation appliquées en vertu de la "Loi de 1986 portant modification et réautorisation du Fonds spécial pour l'environnement" (L/6085). La Communauté économique européenne (CEE) a formulé la même demande dans une communication en date du 30 octobre 1986 (L/6080). Le Mexique, dans une communication en date du 10 novembre 1986 (L/6093), a demandé aux Etats-Unis l'ouverture de négociations sur la taxe sur le pétrole au titre du paragraphe 1 de l'article XXIII.

1.2 Le Canada, la CEE et le Mexique ont tenu des consultations conjointes avec les Etats-Unis au titre du paragraphe 1 de l'article XXII le 21 novembre 1986. Un règlement satisfaisant n'ayant pas été réalisé, le Canada, dans une communication en date du 20 janvier 1987, a demandé aux PARTIES CONTRACTANTES de charger un groupe spécial d'examiner la question au titre du paragraphe 2 de l'article XXIII (L/6121). La CEE a formulé la même demande dans une communication en date du 22 janvier 1987 (L/6123). Le Mexique, par une communication en date du 13 janvier 1987, a soumis la question au Directeur général en lui demandant d'utiliser ses bons offices conformément à la procédure fondée sur l'article XXIII que les PARTIES CONTRACTANTES avaient adopté en 1966 (L/6114 et IBDD, S14/20).

1.3 Le Conseil, à sa réunion du 4 février 1987, a examiné la demande de création d'un groupe spécial présentée par le Canada et la CEE. En ce qui concerne la plainte du Mexique, le Directeur général a informé le Conseil qu'à la suite de ses consultations avec les délégations intéressées et tenant compte du fait que le Conseil était saisi de deux demandes de constitution de groupe spécial à propos de la même question, il pouvait informer les parties contractantes que le Mexique et les Etats-Unis avaient accepté que la question soit examinée par un groupe spécial. Il a été proposé au Conseil que, par souci d'efficacité et de rapidité, les trois plaintes soient examinées par un seul groupe spécial. Le Canada, la CEE et le Mexique ont accepté cette proposition à la condition que leurs droits au titre de la procédure prévue pour les groupes spéciaux ne soient pas de ce fait compromis (C/M/206).

1.4 Le Conseil a décidé de créer un groupe spécial investi du mandat ci-après:

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, les questions soumises aux PARTIES CONTRACTANTES par

- a) le Canada dans le document L/6085,
- b) la Communauté économique européenne dans le document L/6123, et
- c) le Mexique dans le document L/6114,

et de formuler toutes constatations de nature à aider les PARTIES CONTRACTANTES à faire des recommandations ou à statuer, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 2 de l'article XXIII."

Le Conseil a adopté cette décision sous réserve de l'arrangement suivant:

"1. Le Groupe spécial organisera son examen et présentera ses constatations au Conseil de manière que les droits en matière de procédure dont les parties aux différends auraient bénéficié si leur plainte avait été examinée par les groupes spéciaux distincts ne soient en aucun cas compromis. Si l'une des parties plaignantes le souhaite, le Groupe spécial soumettra un rapport distinct sur la plainte de ladite partie.

2. Les communiqués écrits de chacune des parties ayant présenté une plainte seront transmis aux autres parties plaignantes et chacune d'entre elles aura le droit d'être présente lorsqu'une des autres parties plaignantes exposera son point de vue au Groupe spécial" (C/M/206).

1.5 Le Conseil a autorisé son Président à désigner le président et les membres du Groupe spécial en consultation avec les parties concernées (C/M/206). Le Président du Conseil a informé les parties contractantes le 27 février 1987 que l'accord s'était fait sur la composition suivante du Groupe (C/146):

Président: M. Michael D. Cartland

Membres: M. Christer Manhusen  
M. Kyotaka Akasaka

1.6 A la réunion du Conseil du 4 février 1987, l'Argentine, l'Australie, le Chili, la Colombie, l'Indonésie, le Koweït, la Malaisie, le Nigéria et la Norvège se sont réservés le droit de présenter un exposé au Groupe spécial conformément au paragraphe 15 du Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (C/M/206 et IBDD, S26/231). Le Groupe spécial a adressé des lettres à ces parties contractantes leur offrant la possibilité d'être entendues par le Groupe. L'Australie, l'Indonésie, le Koweït, la Malaisie, le Nigéria et la Norvège se sont prévalus de cette possibilité. Leurs vues sont résumées plus bas, aux paragraphes 4.1 à 4.6.

1.7 Le Groupe spécial a entendu les parties les 2 et 30 mars et le 4 mai 1987, ainsi que des tierces parties intéressées le 31 mars 1987. Il a présenté son rapport aux parties au différend le 27 mai 1987.

1.8 Le mandat du Groupe spécial a été adopté étant entendu que le Groupe spécial présenterait ses constatations au Conseil de telle manière que les droits en matière de procédure dont les parties au différend auraient bénéficié si leurs plaintes avaient été examinées par des groupes spéciaux distincts ne soient en aucun cas compromis (voir paragraphe 1.4 ci-dessus). Le Groupe spécial a noté que, si les trois parties plaignantes lui avaient demandé de formuler des constatations au sujet de la taxe sur le pétrole, seuls le Canada et la CEE, mais non pas le Mexique, lui avaient demandé de le faire au sujet de la taxe sur certains produits importés. C'est pourquoi les parties du présent rapport contenant les argumentations et les conclusions concernant la taxe sur le pétrole et la taxe sur les produits importés sont présentées dans des sections distinctes de manière à permettre au Conseil de prendre des décisions distinctes sur chacune des deux taxes si cela se révélait nécessaire pour sauvegarder les droits procéduraux mentionnés dans la décision du Conseil.

## 2. ASPECTS FACTUELS

2.1 La "Loi de 1986 portant modification et réautorisation du Fonds spécial pour l'environnement" (ci-après dénommée "Loi sur le Fonds spécial") a été adoptée le 17 octobre 1986. Elle reconduit un programme d'élimination des dépôts de déchets dangereux et d'application de mesures de santé publique concernant les déchets dangereux. La Loi sur le Fonds spécial institue des impôts indirects et des impôts sur le revenu des sociétés et ouvre des crédits pour financer le coût de l'application

de ces mesures. Elle prévoit notamment un nouvel impôt à assiette étendue sur le revenu des sociétés et autorise des ouvertures de crédit annuelles sur les recettes générales de l'Etat. En outre a) elle réimpose un droit d'accise sur le pétrole à un taux plus élevé, b) réimpose une taxe sur certains produits chimiques ("matières premières pour l'industrie chimique") et c) impose une nouvelle taxe sur certains produits importés fabriqués ou produits à partir de matières premières pour l'industrie chimique taxables.

2.2 La taxe sur le pétrole, dont le taux était de 0,79 cent par baril pour les produits tant importés que nationaux, a été portée à 8,2 cents par baril pour "le pétrole brut livré dans une raffinerie des Etats-Unis" et à 11,7 cents par baril pour "les produits pétroliers importés aux Etats-Unis pour y être consommés, utilisés ou entreposés". Les termes "pétrole brut" sont réputés désigner également les condensats de pétrole brut et la gazoline. Les termes "produits pétroliers" doivent s'entendre comme comprenant, non seulement les produits assimilés au "pétrole brut", mais aussi l'essence, les huiles raffinées et résiduaires et certains autres hydrocarbures liquides. Les augmentations de taxe ont pris effet le 1er janvier 1987.

2.3 La Loi sur le Fonds spécial a de nouveau imposé une taxe sur certains produits chimiques avec effet au 1er janvier 1987. Les produits chimiques visés ainsi que les taux applicables sont énumérés à l'annexe I. Le taux de la taxe est fixé au chiffre le plus bas entre, d'une part, 4,87 dollars par tonne pour les produits pétrochimiques et 4,45 dollars par tonne pour les produits chimiques inorganiques et, d'autre part, un montant en dollars équivalant à 2 pour cent du prix de gros du produit chimique en 1980. La taxe est applicable aux produits chimiques, qu'ils soient vendus par leur fabricant, leur producteur ou leur importateur. La taxe n'est pas appliquée si le fabricant ou le producteur du produit taxable le vend pour l'exportation ou pour revente à un second acheteur en vue de l'exportation.

2.4 La Loi sur le Fonds spécial impose en outre une nouvelle taxe sur certains produits importés vendus ou utilisés par leur importateur. Cette taxe prendra effet le 1er janvier 1989. La Loi sur le Fonds spécial donne une première liste de produits taxables, qui est reproduite à l'annexe II. Les produits taxables sont des dérivés des produits chimiques auxquels s'applique la taxe sur certains produits chimiques décrite dans le paragraphe précédent. Un produit sera ajouté à la liste si le Secrétaire au Trésor, en consultation avec l'Administrateur de l'Agence de la protection de l'environnement et le Commissaire aux douanes, établit que des produits chimiques passibles de la taxe sur certains produits chimiques constituent plus de 50 pour cent du poids des matières utilisées pour fabriquer ledit produit (sur la base de la méthode de production la plus courante). Le Secrétaire au Trésor pourra aussi, dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs de la Loi, ajouter un produit à la liste si la valeur des produits chimiques taxables constitue plus de 50 pour cent de la valeur totale des matières utilisées pour fabriquer le produit. Il pourra également retirer des articles de la liste des produits taxables dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs de la loi.

2.5 Le montant de la taxe applicable à l'un quelconque de ces produits importés égale en principe le montant de la taxe qui aurait été appliquée au titre de la Loi sur le Fonds spécial aux produits chimiques utilisés comme matières premières dans la fabrication ou la production du produit importé si les produits chimiques taxables avaient été vendus aux Etats-Unis pour y être utilisés dans la fabrication ou la production dudit produit importé.

2.6 Les importateurs seront tenus de fournir concernant les matières premières chimiques des produits taxables des renseignements suffisants pour permettre aux autorités fiscales de fixer le montant de la taxe à appliquer. Si l'importateur ne fournit pas ces renseignements, il sera appliqué une taxe équivalant à 5 pour cent de la valeur appréciée du produit au moment où il est importé aux Etats-Unis pour y être consommé, utilisé ou entreposé. Toutefois, le Secrétaire au Trésor pourra prescrire par règlement, au lieu du taux de 5 pour cent, un taux qui serait égal au montant qui serait appliqué si le produit était fabriqué par la méthode de production la plus courante.

### 3. LES THESES DES PARTIES

#### 3.1 Taxe sur le pétrole

3.1.1 Le Canada, la CEE et le Mexique ont fait valoir que le taux de la taxe sur le pétrole était de 11,7 cents par baril pour les produits importés, contre 8,2 cents par baril pour les produits d'origine nationale. Les Etats-Unis appliquaient donc aux produits importés une taxe intérieure supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires et contrevenaient ainsi aux dispositions de l'article III:2 de l'Accord général. Attendu que, conformément à la pratique du GATT, une infraction aux obligations souscrites au titre de l'Accord général est présumée annuler ou compromettre un avantage au sens de l'article XXIII (IBDD, S26/237), le Canada, la CEE et le Mexique ont demandé au Groupe spécial de constater que la perception de la taxe sur le pétrole était incompatible avec les dispositions de l'article III:2 de l'Accord général et annulait ou compromettait des avantages résultant pour eux dudit accord et de recommander que les Etats-Unis rendent cette taxe conforme aux dispositions de l'accord.

3.1.2 Les Etats-Unis ont reconnu qu'il était exact que la taxe sur le pétrole était plus élevée pour les produits importés que pour les produits similaires d'origine nationale. Néanmoins, la différence entre les taux était si faible que ses effets sur le commerce étaient négligeables. La taxe était d'environ 0,0007 dollar EU par litre pour les produits importés et de 0,0005 dollar EU par litre pour les produits nationaux. La différence, soit 0,0002 dollar EU par litre, était insignifiante si on la comparait aux mouvements quotidiens des prix contractuels du pétrole. Les Etats-Unis ont communiqué au Groupe spécial des statistiques détaillées comparant l'écart entre les taux et l'évolution des prix sur le marché du pétrole. Selon ces statistiques, la différence entre le plus élevé et le plus faible des prix au jour le jour d'un baril de pétrole de type "West Texas Intermediate" était de 3 dollars EU en décembre 1986, soit 15 cents par jour ouvrable. Ce même mois, les prix contractuels à un mois avaient augmenté de 2,63 dollars EU par baril et les variations d'un jour ouvrable à l'autre avaient été en moyenne de 30 cents. Les Etats-Unis ont soutenu qu'étant donné ces fluctuations, le faible écart de 3,5 cents entre les taux ne pouvait influencer de façon sensible sur les décisions des acheteurs de pétrole et que, dans le cours normal des affaires, ceux-ci étaient habitués à ne pas tenir compte de fluctuations de prix et de variations qualitatives beaucoup plus importantes. Par ailleurs, l'écart entre les taux était trop faible pour stimuler les investissements dans la production nationale de pétrole. La production des Etats-Unis avait diminué ces dernières années (d'environ 700 000 barils par jour entre le début de 1986 et la mi-mars 1987) et un écart de 3,5 cents par baril ne pouvait pas inverser cette tendance.

3.1.3 Les Etats-Unis ont fait observer en outre que l'écart entre les taux avait une incidence minimale, voire nulle, sur la demande globale de pétrole importé. La réaction des consommateurs aux variations du cours du pétrole était si peu élastique que ce faible écart ne pouvait influencer de façon sensible sur la demande. L'écart de 3,5 cents par baril représentait environ 0,19 pour cent du prix courant du marché. L'élasticité-prix à court terme de la demande de pétrole brut pouvant raisonnablement être estimée à -0,1, une augmentation de prix de 0,19 pour cent, sur les 4,8 millions de barils que représentaient les importations quotidiennes nettes de pétrole brut et de produits pétroliers des Etats-Unis, rapportée à la demande totale de pétrole brut et de produits pétroliers des Etats-Unis, qui se chiffrait à 16,4 millions de barils par jour, représentait au total une hausse de moins de 0,06 pour cent, et se traduisait par une baisse de la demande d'environ 900 barils par jour, soit de 6 millions de dollars EU par an aux prix courants. Malgré l'écart entre les taux, les Etats-Unis importeraient donc approximativement le même volume de pétrole et de produits pétroliers qu'auparavant. C'est pourquoi ils demandaient au Groupe spécial de constater que la taxe sur le pétrole n'était pas préjudiciable au commerce et, par conséquent, n'annulait ni ne compromettait des avantages résultant pour le Canada, la CEE ou le Mexique de l'Accord général.

3.1.4 Le Canada, la CEE et le Mexique ont noté que les Etats-Unis n'avaient présenté aucun argument pour contester que, comme ils l'affirmaient, la taxe sur le pétrole fût contraire aux dispositions

de l'article III:2, mais qu'ils avaient simplement tenté de démontrer que les effets de l'écart entre les deux taux sur le commerce étaient négligeables. Cette démonstration ne constituait pas une défense juridiquement valable. Il avait déjà été reconnu en 1949 par la majorité des membres du Groupe de travail des taxes intérieures brésiliennes "qu'en tout état de cause, et qu'il y ait ou non préjudice, l'article III interdisait de frapper les produits importés de taxes supérieures à celles qui visent les produits nationaux similaires, et que les dispositions de l'article III avaient pour objet de prévenir le préjudice et non pas seulement de permettre de le réparer" et que "les dispositions de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III étaient applicables, que les importations provenant d'autres parties contractantes soient importantes, faibles ou inexistantes" (IBDD, Vol. II/200-201). Les Etats-Unis avaient eux-mêmes repris à leur compte l'opinion exprimée par ce Groupe de travail lorsqu'ils avaient rejeté le rapport du Groupe spécial "Espagne - Mesures concernant la vente d'huile de soja sur le marché intérieur" en novembre 1981 (L/5161 et C/M/152).

3.1.5 Les Etats-Unis ont répondu qu'ils ne prétendaient pas que la question des effets sur le commerce fût à prendre en considération pour déterminer si une mesure était conforme ou non aux dispositions de l'article III. mais ils soutenaient que les procédures prévues à l'article XXIII s'appliquaient aux cas où un avantage est annulé ou compromis et que, selon une pratique du GATT établie de longue date, même si une mesure est présumée annuler ou compromettre un avantage en vertu de l'article XXIII, la partie mise en cause a la possibilité de prouver le contraire. Cette pratique est prévue au paragraphe 5 de l'annexe au Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends, selon lequel, dans le cas où une mesure est présumée annuler ou compromettre un avantage, il appartient alors aux parties contractantes mises en cause d'apporter la preuve du contraire" (IBDD, S26/237-238). Les Etats-Unis ont souligné qu'ils avaient fourni suffisamment de preuves pour réfuter l'accusation d'annulation ou de réduction des avantages.

3.1.6 Le Mexique a fait observer que la position des Etats-Unis était ambiguë. D'une part, ce pays ne reconnaissait pas que la mesure en cause enfreignait les dispositions de l'article III et, d'autre part, il évoquait la notion de présomption d'annulation ou de réduction d'un avantage, qui n'était à prendre en considération que dans le cas où il y avait infraction à des obligations. Le Canada, la CEE et le Mexique ont contesté que l'on puisse interpréter le Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends comme permettant de réfuter la présomption qu'une infraction aux obligations découlant de l'Accord général annulait ou compromettait en soi un avantage. Le paragraphe 4 de l'annexe au Mémoire d'accord indiquait clairement qu'en l'absence d'une solution convenue entre les parties au différend, "les PARTIES CONTRACTANTES ont habituellement pour objectif premier d'obtenir la levée des mesures en cause, s'il est constaté qu'elles sont incompatibles avec l'Accord général". Il n'était pas dit au paragraphe 4 que les PARTIES CONTRACTANTES n'entendaient obtenir la levée des mesures en cause que si celles-ci avaient des effets préjudiciables sur le commerce. Selon le paragraphe 5 de l'annexe au Mémoire d'accord de 1979 cité par les Etats-Unis, la possibilité de réfuter l'allégation selon laquelle une infraction aux règles avait un effet préjudiciable sur le commerce n'avait pas été accordée dans le cadre d'une décision des PARTIES CONTRACTANTES concernant l'annulation ou la réduction des avantages, mais dans celui d'une décision concernant la question de savoir si, au cas où une mesure était incompatible avec les dispositions de l'Accord général, les circonstances étaient suffisamment graves pour autoriser l'adoption de mesures compensatoires. Il est reconnu au paragraphe 5 de l'annexe que, si une mesure incompatible avec les dispositions de l'Accord général n'était pas immédiatement levée, les parties contractantes touchées pouvaient demander à être autorisées à prendre les mesures compensatoires qu'elles étaient en droit d'adopter. En vertu de ce paragraphe, c'était à la partie contractante appliquant la mesure incompatible avec les dispositions de l'Accord qu'il incombait de réfuter le bien-fondé de ces demandes. Lorsqu'on analysait ensemble les paragraphes 4 et 5 de l'annexe au Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends, il ressortait clairement qu'il existait une présomption irréfutable selon laquelle une infraction aux règles de l'Accord général entraînait une annulation ou une réduction des avantages au sens de l'article XXIII et que la question des effets sur le commerce n'entraînait en ligne de compte que lorsqu'il

s'agissait de prendre une décision visant à autoriser l'adoption de mesures compensatoires et de déterminer l'importance de la compensation due dans les cas où il était impossible d'obtenir la levée immédiate d'une mesure illégale. Le Groupe spécial "Canada - Administration de la loi sur l'examen de l'investissement étranger" avait manifestement suivi le même raisonnement. Dans son rapport de 1984, il avait en effet estimé "qu'une évaluation des effets de ces prescriptions sur le commerce était sans rapport direct avec ses constatations, étant donné que la violation d'une règle de l'Accord général porte présomption de conséquences défavorables pour d'autres parties contractantes" (IBDD, S30/177-178).

3.1.7 Les Etats-Unis ont répondu qu'ils n'affirmaient pas qu'il fût nécessaire d'établir au préalable la preuve statistique du préjudice pour conclure que des avantages se trouvaient annulés ou compromis. Le rapport du Groupe spécial du régime des importations de sardines en Allemagne l'indiquait clairement (IBDD, S1/60). Il n'en était pas moins clair que, si la partie en cause pouvait prouver l'absence d'effets sur le commerce, le Groupe spécial devait en tenir compte.

3.1.8 Le Canada, la CEE et le Mexique ont déclaré que l'un des avantages résultant pour eux de l'Accord général était certainement le respect par les autres parties contractantes de ce principe fondamental du GATT qu'est le traitement national. Le Mexique a souligné que l'un des avantages fondamentaux qu'il tenait de l'Accord général était précisément qu'il constituait un instrument conventionnel permettant de connaître à l'avance les règles et principes qui s'appliquaient entre les parties et que celles-ci observeraient. Si l'on permettait que ces règles et principes soient violés sous prétexte que cette violation avait des effets négligeables sur le commerce, on créerait un précédent dangereux qui affaiblirait l'Accord général. Le Mexique a déclaré que, dans le cas présent, un avantage fondamental résultant de l'Accord général, à savoir celui du traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures, avantage dont le Mexique ne bénéficiait pas avant d'accéder audit Accord, avait été annulé ou compromis.

3.1.9 Le Canada, la CEE et le Mexique ont souligné que, si le Groupe spécial devait examiner l'incidence de l'écart entre les taux sur le commerce, il lui faudrait conclure que cet écart avait eu des effets préjudiciables sur leurs échanges. Le Canada a fait observer que, selon les indications données au Groupe spécial (voir paragraphe 3.1.3 ci-dessus), les Etats-Unis importaient actuellement environ 4,8 millions de barils par jour. Sur la base de ce volume d'importations, l'écart entre les taux - 3,5 cents par baril - appliqué aux produits importés représentait, pour le gouvernement des Etats-Unis, des recettes annuelles de plus de 61 millions de dollars EU. La part de la charge fiscale correspondante que supporterait le Canada était d'environ 9 millions de dollars EU. Ces montants n'étaient pas sans importance du point de vue commercial. La CEE a fait savoir que l'écart entre les taux se traduirait, pour les fournisseurs communautaires, par une dépense annuelle de 8,7 millions de dollars EU, sur la base des livraisons de 1985. Sur le marché du pétrole, très compétitif et très sensible aux prix, une différence de 3,5 cents pouvait fort bien amener l'acheteur à donner la préférence soit aux produits importés, soit aux produits nationaux. Cette différence incitait les acheteurs à acheter des produits d'origine nationale, que les prix soient instables ou non et que la demande totale de pétrole soit élastique ou non. L'effet de l'écart entre les taux sur l'investissement n'était pas à prendre en considération pour déterminer si un avantage avait été annulé ou compromis car, dans l'application de cette règle, la question était de savoir s'il y avait eu modification des conditions de la concurrence pour les produits importés par rapport aux produits nationaux et non si la modification du rapport de concurrence avait stimulé l'investissement national. La CEE considérait donc que les arguments des Etats-Unis concernant l'instabilité des prix du pétrole, l'élasticité-prix et les effets sur la production étaient hors de propos, même s'il était admis que l'on pouvait réfuter l'accusation selon laquelle une mesure illégale a annulé ou compromis des avantages en démontrant que cette mesure avait des effets négligeables sur le commerce.

3.1.10 Le Mexique a déclaré que les produits importés étaient assujettis à une taxe supérieure de près de 43 pour cent à celle qui était appliquée aux produits d'origine nationale. Cela donnait un avantage manifeste aux fournisseurs nationaux. Pendant le premier trimestre de 1987, l'écart entre les taux avait coûté au Mexique quelque 2 millions de dollars EU. Si le volume des exportations de pétrole à destination des Etats-Unis se maintenait, le coût pour l'ensemble de l'année serait d'environ 8 millions de dollars EU. Cette somme n'était pas sans importance du point de vue commercial, en particulier pour un pays en voie de développement comme le Mexique, qui avait besoin de recettes en devises pour financer son développement et assurer le service de sa dette.

3.1.11 Les Etats-Unis ont dit que, si l'effet sur les recettes de l'écart entre les taux pouvait être important, l'effet sur le commerce ne l'était pas: en effet, les 3,5 cents payés par baril représentaient une dépense pour l'importateur et non pour le pays exportateur, et (comme cela ressortait des dispositions de l'Accord général relatives aux ajustements fiscaux à la frontière) ils seraient en tout état de cause répercutés sur les consommateurs. Par ailleurs, les recettes mentionnées par le Canada, la CEE et le Mexique devaient être considérées par rapport aux ventes totales. Les recettes fiscales additionnelles de 9 millions de dollars EU ne représentaient que 0,2 pour cent des importations de pétrole en provenance du Canada, qui se chiffraient à 3,9 milliards de dollars EU. Le Canada, la CEE et le Mexique ont posé aux Etats-Unis la question suivante: si l'écart entre les taux n'avait aucune incidence sur les importations, comme les Etats-Unis le prétendaient, quel était donc l'objet de cette différenciation entre produits importés et produits d'origine nationale? Si l'effet de cet écart était vraiment négligeable, il ne devrait y avoir aucune difficulté d'un point de vue économique à supprimer immédiatement cette discrimination.

3.1.12 Le Canada a demandé si les produits pétroliers fabriqués à partir de pétrole synthétique qu'il exportait risquaient d'être assujettis à la taxe, alors que des produits pétroliers de composition similaire d'origine nationale pourraient ne pas l'être. Les Etats-Unis ont répondu que la Loi sur le Fonds spécial ne précisait pas si les produits synthétiques devaient être compris dans les "produits pétroliers importés aux Etats-Unis". Cette question était donc étudiée dans le cadre de l'élaboration du projet de législation visant à apporter des corrections techniques à ladite loi et elle pourrait l'être aussi à l'occasion de la formulation des règlements d'application.

### 3.2 Taxes sur certains produits importés

3.2.1 Les Etats-Unis ont élevé des objections à l'examen de cette taxe par le Groupe spécial. Ils ont fait valoir que la taxe ne serait appliquée qu'à partir du 1er janvier 1989 et qu'elle n'aurait donc pas d'effet immédiat sur le commerce. Elle n'annulerait ni ne compromettrait aucun avantage et était par conséquent hors du champ d'application de l'article XXIII. Selon le paragraphe 5 de l'annexe au Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends, les parties contractantes n'avaient invoqué les dispositions de l'article XXIII, que si, à leur avis, un avantage résultant pour elles de l'Accord général était annulé ou compromis (IBDD, S26/237). On pouvait en déduire que la fonction des groupes spéciaux n'était pas de formuler des conclusions hypothétiques concernant des mesures qui n'étaient pas encore appliquées.

3.2.2 Le Canada et la CEE ont estimé que le Groupe spécial était fondé à examiner la taxe. La loi instituant celle-ci était en vigueur et la date d'application fixée. Dès avant qu'elle eût effectivement pris effet, la taxe pouvait influencer sur les décisions relatives à des investissements et à des contrats de livraisons. En l'occurrence, les PARTIES CONTRACTANTES avaient la possibilité d'agir avant que n'aient été subis des préjudices commerciaux plus graves et il n'y avait pas de raison valable de ne pas saisir cette possibilité. Le Canada et la CEE ont souligné que les PARTIES CONTRACTANTES avaient, dans des affaires précédentes, pris des décisions concernant des lois dont les dispositions n'étaient pas encore appliquées. Devant le Groupe spécial chargé d'examiner la question "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada", les Etats-Unis avaient fait

valoir que "la levée de l'interdiction d'importer avait fait disparaître la cause concrète du recours canadien et rendu hypothétique le différend dont était saisi le Groupe spécial". Le Canada avait fait observer qu'"en l'absence d'un accord ratifié, il était à craindre que l'interdiction discriminatoire ... ne soit de nouveau décrétée, voire étendue à d'autres produits" et que la menace de voir les Etats-Unis imposer d'autres restrictions discriminatoires à l'importation subsistait. Le Groupe spécial avait examiné la question et avait "décidé de poursuivre ses travaux et de rédiger un rapport complet" (IBDD, S29/110-113). Le fait que des mesures appliquées d'une manière incompatible avec l'Accord général pouvaient annuler ou compromettre les avantages conférés par l'Accord général avant qu'elles ne soient effectivement appliquées à des importations déterminées avait aussi été reconnu par les PARTIES CONTRACTANTES lorsqu'elles avaient adopté le rapport du Groupe spécial sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs. Ce Groupe spécial avait souligné que, même si le contingent de cuirs n'avait pas été entièrement utilisé, "l'existence d'une restriction quantitative devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple du fait qu'elle conduit à alourdir les frais commerciaux et qu'elle est génératrice d'incertitudes qui peuvent affecter les plans d'investissement" (IBDD, S31/124).

3.2.3 Les Etats-Unis ont rétorqué que l'affaire en cause différait des précédentes parce que la manière exacte dans laquelle la mesure en question serait appliquée n'avait pas encore été fixée. Le règlement d'application de la taxe sur certains produits importés ne serait rédigé qu'en 1988, après l'exposé au Congrès par le Secrétaire au Trésor des questions liées à l'application de la taxe. Ce n'était qu'après la publication de ce règlement que la taxe et ses effets sur le commerce pouvaient faire l'objet d'une analyse définitive. Au stade actuel, le Groupe spécial ne disposait donc pas de renseignements suffisants pour examiner la taxe.

3.2.4 Le Canada et la CEE ont fait observer que les éléments essentiels de la taxe étaient déjà connus: la Loi sur le Fonds spécial instituait une taxe intérieure sur certains produits importés sans imposer une charge fiscale équivalente aux produits nationaux analogues. Le règlement d'application ne saurait modifier ce fait. Le Groupe spécial pourrait constater que la Loi, si elle était appliquée sous sa forme actuelle, serait contraire au paragraphe 2 de l'article III.

3.2.5 Les Etats-Unis ont fait valoir que, si le Groupe spécial devait décider d'examiner la taxe, il serait amené à conclure que celle-ci constituait un "ajustement fiscal à la frontière" pleinement compatible avec le paragraphe 2 a) de l'article II et le paragraphe 2 de l'article III de l'Accord général. Le principe devant régir l'application de la Loi était que le montant de la taxe sur les produits importés serait égal au montant de la taxe qui aurait été imposé aux produits chimiques utilisés pour produire les produits importés si lesdits produits chimiques avaient été vendus aux Etats-Unis à des fins analogues. La Loi sur le Fonds spécial imposait donc la même charge fiscale aux produits importés et aux produits nationaux similaires: les produits d'origine nationale supportaient une charge fiscale correspondant à la taxe sur les produits chimiques utilisés pour leur production. Les produits importés supportaient la même charge parce que la taxe sur certains produits importés était égale à celle qui aurait été appliquée aux produits chimiques utilisés dans la production des produits importés s'ils avaient été fabriqués aux Etats-Unis. Ce type d'ajustement fiscal à la frontière était explicitement prévu au paragraphe 2 a) de l'article II, qui est libellé comme suit:

"Aucune disposition du présent article n'empêchera une partie contractante de percevoir à tout moment, à l'importation d'un produit ... une imposition équivalant à une taxe intérieure frappant, en conformité du paragraphe 2 de l'article III, un produit national similaire ou une marchandise qui a été incorporée dans l'article importé ... " (soulignement ajouté).

3.2.6 Les rédacteurs de l'Accord général avaient manifestement envisagé la possibilité d'appliquer des ajustements fiscaux aux produits importés contenant des matières passibles d'une taxe intérieure.

C'est ainsi qu'ils étaient convenus d'attribuer au terme "équivalent", au paragraphe 2 a) de l'article II, le sens ci-après:

"lorsqu'une marchandise est frappée à raison des produits qui entrent dans sa composition, le droit porte sur la teneur en produits frappés et non sur la marchandise tout entière. Pour prendre un exemple, si la parfumerie est taxée à raison de l'alcool qu'elle contient, on frappera la part de la valeur qui représente l'alcool et non le parfum lui-même" (EPCT/TAC/PV/26, p. 23).

3.2.7 La CEE a répondu qu'il découlait du rapport du Groupe de travail chargé d'examiner les ajustements fiscaux à la frontière, adopté en 1970 par les PARTIES CONTRACTANTES (IBDD, S18/108), que les impositions ne peuvent pas toutes faire l'objet d'un ajustement fiscal indépendamment de la nature et du but de ces impositions. Une taxe perçue sur la vente d'un produit afin de financer un service déterminé rendu par l'Etat dans l'intérêt des producteurs nationaux ou rendu nécessaire par leurs activités ne pouvait faire l'objet d'un tel ajustement car cela voudrait dire que les producteurs étrangers seraient imposés alors qu'ils ne bénéficiaient pas de ce service et qu'ils n'en avaient pas causé l'institution. Jusqu'ici, seuls les droits d'accise et les taxes sur les ventes étaient reconnus par le GATT comme pouvant faire l'objet d'ajustements fiscaux. La taxe frappant certaines matières premières chimiques différait d'une taxe sur les ventes ou d'un droit d'accise institué en tant que mesure fiscale de portée générale en ce qu'elle était imposée à des produits bien déterminés dans un but particulier, à savoir le financement de mesures visant à éliminer les déchets dangereux créés par l'emploi de ces matières dans le processus de production aux Etats-Unis. Il s'agissait d'une taxe sur la pollution ou la pollution potentielle qui était instituée pour des raisons évidentes de commodité et d'assurance administratives aux produits susceptibles de polluer plutôt qu'au fait de causer la pollution. Cette taxe ne pouvait faire l'objet d'un ajustement fiscal étant donné que les matières premières chimiques et les dérivés chimiques importés n'étaient pas dans la même situation. La CEE et le Canada ont souligné que la pollution créée par la fabrication des produits importés n'avait pas lieu aux Etats-Unis. Il était par conséquent inapproprié de taxer ces produits à leur entrée aux Etats-Unis. Il était également inapproprié d'exempter les ventes à l'exportation de la taxe sur certains produits chimiques étant donné que la pollution causée par la fabrication de ces produits chimiques se produisait aux Etats-Unis, que lesdits produits soient vendus sur le marché intérieur ou à l'étranger. Dans les deux cas, les ajustements fiscaux ne correspondaient pas à l'objectif environnemental de la Loi sur le Fonds spécial. La CEE a également fait observer que les ajustements fiscaux s'écartaient des principes adoptés par le Conseil de l'OCDE en 1972 dans sa recommandation intitulée "Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international" (document C(72)128 de l'OCDE en date du 6 juin 1972). En particulier, il n'était pas conforme au principe pollueur-payeur selon lequel le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. Sur la base de ce principe, l'OCDE avait estimé que des différences dans les politiques de l'environnement ne devaient pas conduire à l'instauration de taxes compensatoires sur les importations ou de dégrèvements à l'exportation.

3.2.8 La CEE a ajouté qu'il était faux de supposer que les ajustements fiscaux fussent nécessaires pour éviter de conférer aux producteurs étrangers un avantage compétitif inéquitable. Conformément au principe pollueur-payeur, les concurrents étrangers des producteurs américains des produits chimiques et matières taxables pouvaient être considérés avoir payé leur part pour la lutte contre la pollution causée par la fabrication desdits produits et matières, soit directement - en acquittant une taxe pour l'élimination de la pollution -, soit indirectement - en respectant les prescriptions réglementaires visant à empêcher celle-ci. C'étaient en fait les ajustements fiscaux envisagés par les Etats-Unis qui confèreraient aux producteurs américains un avantage compétitif inéquitable. Les produits chimiques exportés des Etats-Unis vers la CEE n'étaient frappés d'aucune taxe de protection de l'environnement: ils étaient exemptés de la taxe instituée par la Loi sur le Fonds spécial et aucune taxe correspondante ne leur était appliquée lors de leur importation dans la CEE. Au contraire, les articles contenant les produits chimiques en cause exportés de la CEE vers les Etats-Unis auraient à supporter deux fois le coût de

la protection de l'environnement: une fois dans le pays exportateur conformément au principe pollueur-payeur et lors de l'importation aux Etats-Unis au titre de la Loi sur le Fonds spécial. En fait, ce que les Etats-Unis faisaient sous le couvert d'ajustements fiscaux était de demander aux producteurs étrangers d'aider à financer le coût de l'assainissement de l'environnement pour les producteurs américains.

3.2.9 Les Etats-Unis ont déclaré que le principe pollueur-payeur n'avait pas été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES et que c'était sur les dispositions de l'Accord général et non pas sur les recommandations de l'OCDE que le Groupe spécial devait fonder ses conclusions. Le respect de ce principe n'entraîne donc pas en ligne de compte. En outre, le principal objectif de la Loi sur le Fonds spécial était d'obtenir des recettes et non pas de modifier le comportement des consommateurs ou des producteurs pour tenir compte des dépenses relatives à la protection de l'environnement. La motivation fiscale de la Loi sur le Fonds spécial apparaissait dans le fait qu'elle prévoyait également un nouvel impôt sur les sociétés - frappant presque toutes les sociétés, que leurs activités soient ou non polluantes - et l'ouverture de crédits à partir des recettes fiscales générales. Pour ces diverses raisons, les Etats-Unis estimaient que le Groupe spécial n'avait pas à déterminer la compatibilité de la taxe sur certains produits importés avec l'Accord général sur la base du principe pollueur-payeur. Il était concevable que des principes de politique de l'environnement liés au commerce soient incorporés dans le système juridique du GATT, mais une mesure aussi lourde de conséquences exigerait la coopération de toutes les parties contractantes et ne pourrait être prise qu'après une étude et un examen prolongés. Une réinterprétation des dispositions actuelles de l'Accord général concernant les ajustements fiscaux n'était pas l'occasion indiquée pour introduire de tels principes.

3.2.10 Les Etats-Unis ont ajouté que, de toute façon, la CEE fondait ses objections sur l'hypothèse erronée que les ressources de l'environnement n'étaient utilisées qu'au stade de la production des marchandises. En fait, certaines matières étaient susceptibles de causer de la pollution pendant tout leur cycle de vie, depuis leur fabrication jusqu'à leur élimination, c'est-à-dire qu'elles pouvaient causer de la pollution non seulement avant mais aussi après leur importation. Si l'objectif du principe pollueur-payeur était de prendre en compte tous les effets extérieurs négatifs des activités polluantes, les taxes de protection de l'environnement devaient viser, non seulement la pollution causée par le processus de production, mais aussi les frais d'élimination. Lorsqu'un produit chimique toxique était importé, le coût de son élimination était également exporté. Il était donc tout à fait normal de taxer aussi bien les produits importés que les produits nationaux.

3.2.11 La CEE a répondu que le raisonnement des Etats-Unis ne s'appliquait pas à plusieurs des produits passibles des taxes sur certains produits chimiques et sur certains produits importés. Par exemple, l'éthylène et le benzène étaient des produits chimiques volatils, dont la production exigeait des mesures spéciales pour éviter la pollution. Une fois polymérisés en polystyrène, ils ne posaient plus de problèmes de pollution particuliers car ils ne pouvaient être éliminés comme des déchets ménagers ordinaires. De même, si la production d'éthylène posait des problèmes environnementaux, son dérivé, le polyéthylène, était un type de paraffine qui ne posait pas plus de problèmes d'élimination que la cire de bougie. Cela valait également pour le latex de styrène-butadiène et les caoutchoucs synthétiques, qui étaient des matières stables et inertes dérivées d'hydrocarbures volatils comme l'éthylène, le propylène, le butadiène et le styrène.

3.2.12 Le Canada et la CEE ont soutenu qu'indépendamment de la question de savoir si la taxe sur les produits chimiques pouvait ou non faire l'objet d'ajustements fiscaux, la taxe sur les produits importés n'était, en tout état de cause, pas conforme au paragraphe 2 de l'article III étant donné qu'elle ne répondait pas aux prescriptions de l'Accord général concernant les ajustements fiscaux. Le Groupe de travail chargé d'étudier ces ajustements, dont le rapport avait été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en 1970, avait reconnu que les dispositions de l'Accord général relatives aux ajustements fiscaux à la frontière "fixent des limites maximales d'ajustement (compensation) qui, sous

réserve qu'elles ne soient pas dépassées, laissent à chaque partie contractante toute latitude de moduler le degré de compensation accordé, à condition que les autres dispositions de l'Accord général soient respectées" (IBDD, S18/108). L'un des critères au regard desquels la taxe sur certains produits importés devait ainsi être examinée était qu'un ajustement fiscal ne devait pas dépasser une limite maximale égale à la taxe appliquée à des produits nationaux similaires. La Loi sur le Fonds spécial contenait une disposition chargeant le Secrétaire au Trésor d'appliquer une taxe de 5 pour cent de la valeur appréciée aux produits importés sauf si on lui avait communiqué des renseignements suffisants pour lui permettre de déterminer le montant de la taxe dont auraient été frappés les produits chimiques utilisés pour la production ou la fabrication du produit. Le niveau de 5 pour cent dépassait sensiblement le maximum prévu par les dispositions relatives à la taxe sur certains produits chimiques. La loi permettait donc d'imposer une taxe intérieure sur les produits chimiques importés supérieure à celle qui pourrait jamais être appliquée aux produits chimiques nationaux. Le Canada a exprimé une préoccupation particulière au sujet de cet aspect de la loi.

3.2.13 Les Etats-Unis ont souligné que la taxe de 5 pour cent de la valeur appréciée n'était applicable que si l'importateur ne fournissait pas les renseignements nécessaires pour permettre l'application d'une taxe équivalant à celle frappant le produit national similaire. En toute probabilité, la taxe de pénalisation de 5 pour cent ne serait jamais appliquée car la Loi sur le Fonds spécial autorisait le Secrétaire au Trésor à prescrire par règlement, au lieu de la taxe de pénalisation de 5 pour cent, une taxe dont le taux fût équivalant à celui de la taxe qui serait appliquée si le produit importé avait été fabriqué par la méthode de production la plus courante.

3.2.14 Le Canada et la CEE ont fait observer que, si la Loi sur le Fonds spécial prévoyait que le Secrétaire au Trésor "pouvait" prescrire un niveau inférieur de la taxe, elle n'exigeait pas que ce niveau inférieur fût appliqué. En fait, donc, elle prévoyait l'imposition d'une taxe intérieure dépassant celle qui était appliquée aux produits nationaux similaires en violation du paragraphe 2 de l'article III, à moins que le Secrétaire au Trésor n'en décide autrement. De plus, l'importateur ne pouvait bénéficier des taux normaux qu'en fournissant au Secrétaire au Trésor des renseignements suffisants pour que pût être déterminé le niveau approprié de la taxe. Or les producteurs nationaux n'étaient pas tenus de le faire. Etant donné la complexité des processus de production, l'inclusion éventuelle d'articles sous brevet et le large éventail de produits en cause, le fardeau administratif supplémentaire imposé aux importateurs pouvait imposer aux producteurs étrangers un désavantage compétitif par rapport aux producteurs américains.

3.2.15 Les Etats-Unis ont fait valoir que le Département du Trésor n'avait pas encore rédigé les règlements d'application de la taxe sur certains produits importés. En conséquence, on ne savait pas quels taux seraient effectivement appliqués aux produits importés au sujet desquels des renseignements insuffisants étaient communiqués, ni l'ampleur des renseignements que les importateurs seraient effectivement appelés à fournir. Les conclusions auxquelles aboutirait le Groupe spécial auraient donc un caractère purement hypothétique. Dans ces conditions, il était à l'évidence trop tôt pour formuler des conclusions quelconques concernant la compatibilité de la taxe avec l'Accord général.

#### 4. DECLARATIONS DE PARTIES TIERCES INTERESSEES

##### 4.1 Australie

4.1.1 L'Australie a déclaré que l'imposition d'une taxe sur le pétrole brut et les produits pétroliers importés plus élevée que celle qui est appliquée aux produits nationaux similaires était incompatible avec les obligations des Etats-Unis au titre du paragraphe 2 de l'article III. Cette différence de taxation de 3,5 cents par baril constituait une forme de protection en faveur du produit national similaire sur lequel une taxe moindre était perçue.

4.1.2 Dans leurs interprétations de l'article III, les PARTIES CONTRACTANTES étaient convenues qu'une partie contractante est tenue d'appliquer les dispositions de cet article, que la partie contractante en cause ait assumé ou non des engagements tarifaires au sujet des produits considérés (IBDD, Vol. II/197), et que la question de savoir si une taxe enfreint ou non un engagement n'entraîne donc pas en ligne de compte pour déterminer si elle était ou non compatible avec les dispositions de l'article III. Toutefois, il était manifeste que l'imposition d'une taxe additionnelle au point d'entrée du produit dans le pays contrevenait en fait à un certain nombre d'engagements au titre de l'Accord général.

4.1.3 Les membres du Groupe de travail des taxes intérieures brésiliennes avaient estimé que les dispositions de l'article III étaient applicables, que les importations provenant d'autres parties contractantes fussent importantes, faibles ou inexistantes (IBDD, Vol. II/201). L'article III protégeait donc les petits fournisseurs (comme l'Australie dans le cas présent) autant que les gros fournisseurs. Le Groupe de travail avait estimé qu'en tout état de cause, et qu'il y eût ou non préjudice, l'article III interdisait de frapper les produits importés de taxes supérieures à celles qui visaient les produits nationaux similaires et que les dispositions de l'article III avaient pour objet de prévenir le préjudice et non pas seulement de permettre de le réparer (IBDD, Vol II/200). De même, durant les débats du Conseil à propos du rapport du Groupe spécial "Espagne - Mesures concernant la vente d'huile de soja sur le marché intérieur" (que le Conseil n'avait pas adopté, mais dont il avait seulement pris note), de nombreuses parties contractantes avaient déclaré que ni la lettre de l'article III ni les interprétations antérieures de ses dispositions ni le Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends ne permettaient de soutenir l'interprétation selon laquelle les règlements intérieurs qui protègent la production nationale devaient avoir des effets restrictifs sur les produits directement concurrents ou substituables pour être jugés contraires à l'article III. Selon le Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends, "il y a normalement présomption qu'une infraction aux règles a une incidence défavorable pour d'autres parties contractantes, et il appartient alors aux parties contractantes mises en cause d'apporter la preuve du contraire" (IBDD, S26/237). C'était uniquement lorsque l'existence d'une infraction aux règles du GATT avait été constatée, sans chercher à déterminer si elle avait eu des effets préjudiciables, que l'on pouvait étudier si elle avait eu de tels effets. Certains représentants avaient également relevé que l'incidence défavorable d'une mesure pouvait être évaluée non seulement en fonction des effets directs qu'elle avait sur le volume des importations dans le pays qui l'appliquait, mais qu'elle pouvait aussi se traduire par d'autres conséquences qui faussent les échanges, notamment par l'interruption possible de leur croissance (C/M/152).

4.1.4 A ce jour, l'Australie ne fournissait qu'un pourcentage relativement modeste des importations de pétrole et de produits pétroliers des Etats-Unis (leur part la plus élevée au cours des trois dernières années avait été de 1,1 pour cent en 1985). Pourtant, ces produits tenaient une place importante dans les exportations australiennes. Exprimée en dollars australiens, la valeur des exportations australiennes de pétrole et de produits pétroliers à destination des Etats-Unis durant la période 1983/84-1985/86 avait été la suivante:

(En milliers de dollars australiens)

	<u>1983/84</u>	<u>1984/85</u>	<u>1985/86</u>
Pétrole brut	106 143	736 820	407 091
Pétrole raffiné	44 974	72 841	36 983

L'Australie était préoccupée par les effets que l'écart entre les taux de taxation pourrait avoir sur une croissance future éventuelle du commerce de ces produits. Elle n'était pas convaincue par l'argument des Etats-Unis selon lequel les effets de cet écart seraient négligeables.

## 4.2 Indonésie

4.2.1 L'Indonésie a souligné que le pétrole et les produits pétroliers jouaient un rôle important dans son développement. Ces produits représentaient près de 70 pour cent des recettes d'exportation de l'Indonésie et 60 pour cent des recettes de l'Etat. Les ventes avaient été durement touchées, non seulement par la baisse des prix, mais aussi par l'instabilité de la demande sur le marché international. Trente-cinq pour cent de la production totale de pétrole et de produits pétroliers de l'Indonésie avaient été exportés à destination des Etats-Unis: 114 millions de barils en 1984, 103,7 millions en 1985 et 113,8 millions en 1986. Etant donné que le commerce de ces produits s'effectuait en dollars, la dépréciation de cette monnaie avait entraîné une contraction sensible des recettes indonésiennes d'exportation vers le marché des Etats-Unis, soit environ 13,3 pour cent en 1985 et 44,8 pour cent en 1986. Toute nouvelle contrainte exercée sur les exportations indonésiennes de pétrole et de produits pétroliers aggraverait ses problèmes de développement.

4.2.2 L'Indonésie a souligné qu'elle souscrivait aux objectifs environnementaux de la loi sur le Fonds spécial, mais qu'elle était opposée à ce que des fonds soient réunis d'une façon qui violait l'Accord général - en particulier son article III - introduisait une discrimination en faveur des produits nationaux et faisait payer par les pays en voie de développement les mesures de protection de l'environnement d'un pays industrialisé.

## 4.3 Koweït

4.3.1 Le Koweït a déclaré partager les préoccupations exprimées par d'autres parties contractantes au sujet de la taxe imposée par les Etats-Unis sur les importations de pétrole et de produits pétroliers afin de financer son Fonds spécial. Selon lui, l'adoption de la loi en question était contraire aux dispositions de l'article III de l'Accord général et incompatible avec celles-ci.

4.3.2 Le Koweït était opposé à toute forme de taxation et autres mesures de la part des pays industrialisés touchant l'importation de pétrole, de produits pétroliers et de dérivés chimiques du pétrole. Ces mesures avaient des effets négatifs sur le commerce et le développement des pays exportateurs, et réduisaient le volume du commerce international en général.

## 4.4 Malaisie

4.4.1 La Malaisie a déclaré que la taxe sur le pétrole était contraire au paragraphe 2 de l'article III parce qu'elle introduisait une discrimination contre les produits importés. Quel que fût l'écart entre les deux taux de taxation, le fait était qu'il y avait discrimination.

4.4.2 Les cours internationaux du pétrole avaient accusé une baisse spectaculaire et, comme tous les autres pays en voie de développement producteurs et fournisseurs de pétrole, la Malaisie avait de ce fait subi une diminution dramatique des recettes en devises qu'elle tirait de la vente de ce produit. Cette situation s'était encore aggravée avec l'imposition de la taxe discriminatoire donnant un avantage aux producteurs de pétrole américains. Les exportations malaysiennes de pétrole brut à destination des Etats-Unis en 1982, 1983, 1984 et 1985 avaient représenté (aux taux de change courants) 110,3 millions, 72,94 millions, 21,58 millions et 21,16 millions de dollars EU respectivement. Ces chiffres décroissants étaient pourtant loin de refléter l'importance que la Malaisie accordait au marché américain pour l'écoulement de son pétrole. L'industrie pétrolière malaysienne était constamment à la recherche de nouveaux marchés et ses efforts étaient entravés par l'imposition de la taxe discriminatoire. C'est pourquoi la Malaisie estimait que celle-ci était également incompatible avec la Partie IV de l'Accord général, et notamment avec le paragraphe 1 de l'article XXXVII.

#### 4.5 Nigéria

4.5.1 Tout en reconnaissant la nécessité de résoudre le problème des déchets dangereux, le Nigéria a dit ne voir aucune justification à l'imposition de taxes discriminatoires à cette fin. Il a rejeté l'argument des Etats-Unis selon lequel les effets sur le commerce des 3,5 cents d'écart par baril entre la taxe sur les produits importés et celle qui s'appliquait aux produits nationaux étaient nuls ou minimes. Cette différence de taxation était manifestement contraire à l'article III et, pour un pays en voie de développement exportateur de pétrole comme le Nigéria, il était essentiel qu'elle fût supprimée dans les plus brefs délais possible.

4.5.2 Le Nigéria a ajouté que les Etats-Unis devraient être invités à reconsidérer leur position. Les pays en voie de développement, confrontés à de graves problèmes d'endettement et de chute des prix de leurs produits, ne devaient pas se voir dénier les droits que leur conférait l'Accord général. En tant que principale nation commerciale, les Etats-Unis se devaient de veiller à sauvegarder la crédibilité de l'Accord général.

#### 4.6 Norvège

4.6.1 La Norvège a déclaré qu'elle approuvait les motifs qui avaient poussé les Etats-Unis à instaurer le Fonds spécial et qu'elle n'avait pas d'objection à la perception d'une taxe pour réaliser les objectifs d'une politique en matière d'environnement, pour autant que cette taxe soit conforme aux obligations internationales. Or, en l'occurrence, la taxe sur le pétrole établissait une discrimination à l'égard des fournisseurs étrangers et était donc en infraction avec l'article III. Les autorités norvégiennes étaient préoccupées par cette taxe, non seulement pour des raisons de principe, mais aussi du fait de ses répercussions économiques directes.

4.6.2 Le volume total des exportations nettes des pays producteurs de pétrole se situait aux alentours de 18 millions de barils par jour et, sur cette quantité, quelque 5 millions de barils par jour allaient au marché américain. Les Etats-Unis s'attribuaient un tiers de la consommation mondiale d'énergie, mis à part les pays à commerce d'Etat. Si des taxes discriminatoires du type de celle qu'avaient imposée les Etats-Unis étaient admises, elles risquaient de proliférer et de conduire à des régimes de protection renforcés. La Norvège rejetait l'argument selon lequel l'écart de 3,5 cents par baril entre les taux était négligeable. Calculée sur la base des exportations de 1986, la charge fiscale totale supportée par les exportations norvégiennes de pétrole s'élèverait à 3,4 millions de dollars EU environ, dont 1 million de dollars serait imputable à l'élément discriminatoire.

### 5. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

#### 5.1 Taxe sur le pétrole

5.1.1 Le Groupe spécial a examiné la taxe sur le pétrole compte tenu des engagements assumés par les Etats-Unis au titre de l'Accord général et a fait les constatations suivantes: la taxe sur le pétrole est un droit d'accise prélevé sur les marchandises importées et nationales. Ces droits sont régis par la prescription concernant le traitement national énoncée dans la première phrase du paragraphe 2 de l'article III, libellée comme suit:

"Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires".

Les PARTIES CONTRACTANTES n'ont pas, dans cette disposition, défini l'expression "produits similaires". Dans le rapport du Groupe de travail chargé d'examiner les ajustements fiscaux à la frontière, adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en 1970, il est suggéré que les problèmes qui tiennent à l'interprétation de cette formule soient examinés cas par cas et que l'une des méthodes possibles pour déterminer si deux produits donnés sont des produits similaires consistait à comparer leurs utilisations finales sur un marché donné (IBDD, S18/110). Les produits nationaux frappés par la taxe sont le pétrole brut, les condensats de pétrole brut et la gazoline. Les produits importés frappés par la taxe sont le pétrole brut, les condensats de pétrole brut, la gazoline, les huiles raffinées et résiduaires et certains autres hydrocarbures liquides. Les produits importés et nationaux sont donc identiques ou, dans le cas des hydrocarbures liquides importés, ont essentiellement les mêmes utilisations finales. Les produits importés et nationaux assujettis à la taxe sur le pétrole sont par conséquent, de l'avis du Groupe spécial, des "produits similaires" au sens du paragraphe 2 de l'article III. Le taux de la taxe appliqué aux produits importés est de 3,5 cents par baril plus élevé que le taux appliqué aux produits nationaux similaires. La première phrase du paragraphe 2 de l'article III s'applique, que les produits en cause fassent ou non l'objet d'une concession tarifaire et que des effets défavorables au commerce aient ou non été ressentis (voir plus bas le paragraphe 5.1.9). Pour ces raisons, la taxe sur le pétrole est incompatible avec les engagements assumés par les Etats-Unis au titre de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III.

5.1.2 Les Etats-Unis n'ont pas présenté au Groupe spécial d'arguments conduisant à une conclusion juridique différente de celle qui est énoncée ci-dessus. Leur principal argument était que l'écart entre les taux d'imposition était si faible que ses effets sur le commerce étaient minimes ou nuls et que son existence - qu'elle fût conforme ou non à la première phrase du paragraphe 2 de l'article III - n'annulait ni ne compromettait les avantages que l'Accord général conférait au Canada, à la CEE et au Mexique. Le Canada, la CEE et le Mexique ont estimé que cette défense n'était ni juridiquement valable ni conforme aux faits (voir plus haut les paragraphes 3.1.1-3.1.11). Comme les deux parties au différend considéraient que c'était là la question de droit essentielle soulevée par la taxe sur le pétrole, le Groupe spécial l'a examinée d'une manière particulièrement détaillée. Il a abouti aux conclusions suivantes.

5.1.3 L'article XXIII de l'Accord général prévoit que des parties contractantes peuvent notamment porter plainte si elles considèrent que des avantages résultant pour elles dudit accord se trouvent annulés ou compromis. Suivant la pratique établie du GATT, décrite à l'annexe du Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends,

"dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre de l'Accord général, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage" (IBDD, S26/237).

La question soulevée par le différend soumis au Groupe spécial est celle de savoir si la présomption qu'une mesure incompatible avec l'Accord général fait que des avantages conférés par cet accord sont annulés ou compromis est une présomption absolue ou réfutable et, au cas où elle serait réfutable, si le fait d'établir qu'une mesure incompatible avec la première phrase du paragraphe 2 de l'article III n'a pas d'effet ou n'a que des effets négligeables sur le commerce constitue une réfutation suffisante.

5.1.4 Selon le paragraphe 2 de l'article XXIII, il y a deux décisions que les PARTIES CONTRACTANTES peuvent prendre lorsqu'elles sont saisies d'une question d'avantages annulés ou compromis qui n'aurait pu être réglée par voie de consultations. Tout d'abord, elles peuvent faire des recommandations ou statuer sur la question. A ce sujet, il est dit au paragraphe 4 de l'annexe du Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends:

"En l'absence d'une solution convenue entre les parties, les PARTIES CONTRACTANTES ont habituellement pour objectif premier d'obtenir la levée des mesures en cause, s'il est constaté qu'elles sont incompatibles avec l'Accord général. Il ne devrait être recouru à l'octroi d'une

compensation que si la levée immédiate de la mesure en cause est matériellement impossible, et qu'à titre temporaire en attendant la levée des mesures incompatibles avec l'Accord général" (IBDD, S26/237).

L'effet de la mesure incompatible n'est pas mentionné dans le paragraphe ci-dessus, ce qui semble indiquer que la pratique des PARTIES CONTRACTANTES est de faire des recommandations et de statuer sur des mesures dont elles ont constaté qu'elles étaient incompatibles avec l'Accord général sans tenir compte de l'effet de ces mesures.

5.1.5 La seconde catégorie de décisions que les PARTIES CONTRACTANTES peuvent prendre au titre du paragraphe 2 de l'article XXIII sont les décisions d'autoriser la suspension de concessions ou d'autres obligations si elles "considèrent que les circonstances sont suffisamment graves pour justifier une telle mesure". Le paragraphe 5 de l'annexe du Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends indique comment les PARTIES CONTRACTANTES doivent traiter les demandes en vue d'obtenir une telle autorisation dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre de l'Accord général. La partie pertinente de ce paragraphe se lit comme suit:

"Toute présomption qu'un avantage a été annulé ou compromis nécessiterait ipso facto l'examen du point de savoir si les circonstances sont suffisamment graves pour justifier l'autorisation de suspendre des concessions ou des obligations si la partie contractante qui introduit le recours en fait la demande. En d'autres termes, il y a normalement présomption qu'une infraction aux règles a une incidence défavorable pour d'autres parties contractantes, et il appartient alors aux parties contractantes mises en cause d'apporter la preuve du contraire" (IBDD, S26/237-238).

On peut constater que le Mémoire d'accord de 1979 ne mentionne ni l'incidence défavorable d'une mesure donnée ni la possibilité d'une réfutation à propos du pouvoir des PARTIES CONTRACTANTES de faire des recommandations ou de statuer sur les mesures incompatibles avec l'Accord général; il ne le fait qu'à propos de l'autorisation de prendre des mesures compensatrices, ce qui, de l'avis du Groupe spécial, confirme la conclusion selon laquelle l'effet d'une mesure incompatible avec l'Accord général n'entre pas en ligne de compte lorsque les PARTIES CONTRACTANTES ont à déterminer si des avantages ont été annulés ou compromis.

5.1.6 Le Groupe spécial a examiné la position adoptée par les PARTIES CONTRACTANTES dans des affaires précédentes lorsqu'il était allégué qu'une mesure incompatible avec l'Accord général n'avait pas d'incidence défavorable et par conséquent n'annulait ni ne compromettait des avantages résultant de l'Accord général pour la partie contractante plaignante. Le Groupe spécial a relevé que ce genre d'arguments avait été employé dans un certain nombre de cas, mais qu'il n'y avait pas d'exemple dans l'histoire du GATT d'une partie contractante ayant réfuté avec succès la présomption que des avantages étaient annulés ou compromis lorsqu'il y avait infraction aux obligations souscrites. Dans une affaire où des facilités de crédit étaient accordées à des agriculteurs pour l'achat de machines agricoles de fabrication nationale, le Comité qui en était saisi a été d'avis que:

"Si l'opinion mûrement réfléchie du gouvernement italien est que ces facilités de crédit n'ont eu aucune incidence sur les conditions de la concurrence sur le marché italien, la modification des conditions d'application de la loi de façon à éviter toute discrimination contre les tracteurs et machines agricoles d'origine nationale d'une part et d'importation d'autre part ne semblerait pas présenter de grandes difficultés" (IBDD, S7/70).

Dans une affaire concernant des engagements d'acheter des produits d'origine nationale pris par des investisseurs étrangers afin d'obtenir l'autorisation d'investir, le Groupe spécial a abouti à la conclusion suivante:

"Le Groupe spécial a étudié attentivement la question des effets des prescriptions en matière d'achat sur le commerce. Il a conclu qu'une évaluation de ces effets nécessiterait une analyse méthodique et détaillée de la mise en oeuvre de plusieurs milliers d'engagements, souvent formulés en termes différents, et l'amènerait à se livrer à des spéculations pour déterminer quel aurait été le comportement des investisseurs étrangers en matière d'achat si de tels engagements n'avaient pas été pris. Le Groupe spécial n'a pas pu procéder à une évaluation de ce genre et n'est donc pas en mesure de juger dans quelle mesure les prescriptions en matière d'achat conduisent les investisseurs à se comporter autrement qu'ils l'auraient fait en l'absence des engagements, ni, par conséquent, dans quelle mesure ces prescriptions nuisent aux intérêts commerciaux des autres parties contractantes. Par ailleurs, il estime qu'une évaluation des effets de ces prescriptions sur le commerce est sans rapport direct avec ses constatations, étant donné que la violation d'une règle de l'Accord général emporte présomption de conséquences défavorables pour d'autres parties contractantes" (IBDD, S30/177-178).

Dans le cas d'un contingent d'importation de cuirs que le pays plaignant déclarait ne pas avoir utilisé entièrement, le Groupe spécial chargé d'examiner la question a déclaré:

" ... le Groupe spécial tenait à souligner que l'existence d'une restriction quantitative devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple du fait qu'elle conduit à alourdir les frais commerciaux et qu'elle est génératrice d'incertitudes qui peuvent affecter les plans d'investissement" (IBDD, S31/124).

Les observations faites par les groupes spéciaux dans les cas qui précèdent s'appliquent aussi, mutatis mutandis, au différend dont le présent Groupe spécial est saisi.

5.1.7 Le Groupe spécial a conclu de son examen des affaires ci-dessus et d'autres différends que, bien que les PARTIES CONTRACTANTES n'aient pas explicitement statué sur le point de savoir si la présomption que des avantages sont annulés ou compromis par des mesures illicites peut être réfutée, en pratique elle avait toujours été considérée irréfutable.

5.1.8 Le Groupe spécial a ensuite examiné si - même en supposant que la présomption puisse être considérée comme réfutable dans ce cas particulier - le fait d'établir que les effets sur le commerce de l'écart entre les taux d'imposition sont négligeables constituerait une preuve que les avantages résultant pour le Canada, la CEE et le Mexique de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III n'ont pas été annulés ou compromis.

5.1.9 Accepter l'argument selon lequel les mesures qui n'ont qu'un effet négligeable sur le volume des exportations n'annulent ni ne compromettent les avantages résultant de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III implique que la raison fondamentale de cette disposition - l'avantage qu'il confère aux parties contractantes - est de protéger le volume d'exportations escompté. Or il n'en est pas ainsi. Selon la première phrase du paragraphe 2 de l'article III, les parties contractantes sont tenues d'instaurer certaines conditions compétitives pour les produits importés par rapport aux produits nationaux. A la différence de certaines autres dispositions de l'Accord général, il n'y est pas fait mention des effets sur le commerce. La majorité des membres du Groupe de travail chargés d'examiner la question des "taxes intérieures brésiliennes" ont donc correctement conclu que les dispositions de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III "étaient applicables, que les importations provenant d'autres parties contractantes soient importantes, faibles ou inexistantes" (IBDD, Vol. II/201). Le Groupe de travail a également conclu qu'"une partie contractante était tenue d'appliquer les dispositions de l'article III, que la partie contractante en cause ait assumé ou non des engagements tarifaires en ce qui concerne les produits en question" (IBDD, Vol. II/197). En d'autres termes, les avantages prévus par l'article III doivent être consentis, que la perspective de l'accès au marché en cause ait ou non

été ouverte par négociation. En outre, il est concevable qu'une taxe compatible avec le principe du traitement national (un droit d'accise élevé mais non discriminatoire, par exemple) ait un effet plus sensible sur les exportations d'autres parties contractantes qu'une taxe qui enfreindrait ce principe (par exemple, une imposition très faible mais discriminatoire). Le différend dont est saisi le Groupe spécial illustre ce point: les Etats-Unis pourraient, en effet, rendre la taxe sur le pétrole conforme à la première phrase du paragraphe 2 de l'article III en relevant la taxe sur les produits nationaux, en abaissant la taxe sur les produits importés ou en fixant un nouveau taux d'imposition commun pour les produits importés et nationaux. Chacune de ces solutions aurait des conséquences différentes sur le commerce et, par conséquent, il n'est pas possible logiquement de déterminer la différence d'effets sur le commerce entre la taxe actuelle et une taxe qui serait compatible avec la première phrase du paragraphe 2 de l'article III, ni, partant, de déterminer l'effet sur le commerce du non-respect de cette disposition. Pour ces raisons, on ne saurait interpréter la première phrase du paragraphe 2 de l'article III comme visant à protéger le volume d'exportations escompté; ce qu'elle protège, c'est le rapport compétitif escompté entre les produits importés et nationaux. Tout changement de ce rapport compétitif contraire à cette disposition doit par conséquent être considéré ipso facto comme annulant ou compromettant des avantages conférés par l'Accord général. Le fait d'établir qu'une mesure incompatible avec la première phrase du paragraphe 2 de l'article III n'a pas d'effets ou n'a que des effets négligeables ne suffirait pas, de l'avis du Groupe spécial, à prouver que les avantages conférés par cette disposition n'ont pas été annulés ou compromis, même si une réfutation dans ce sens était en principe permise.

5.1.10 Pour les raisons données dans les paragraphes précédents, le Groupe spécial a décidé de ne pas examiner les argumentations des parties relatives aux effets sur le commerce de l'écart entre les taux d'imposition. Cette décision repose uniquement sur des bases juridiques et ne doit donc pas être interprétée comme endossant les vues des Etats-Unis ou celles du Canada, de la CEE et du Mexique concernant les effets sur le commerce de l'écart entre les taux.

5.1.11 Le Groupe spécial a noté que le Canada avait exprimé des préoccupations concernant l'imposition de produits importés fabriqués à partir de pétrole synthétique (voir plus haut le paragraphe 3.1.12). Toutefois, étant donné que, selon les Etats-Unis, la Loi sur le Fonds spécial est muette sur le traitement de tels produits, le Groupe spécial n'a pas expressément examiné ces préoccupations. Le droit du Canada de demander une enquête sur cette question au titre du paragraphe 2 de l'article XXIII n'est donc nullement affecté par le présent rapport.

5.1.12 Compte tenu des considérations énoncées ci-dessus dans les paragraphes 5.1.1-5.1.9, le Groupe spécial a conclu que la taxe sur le pétrole était incompatible avec la première phrase du paragraphe 2 de l'article III et devait en conséquence être présumée annuler ou compromettre des avantages et qu'il n'y avait pas lieu, aux fins des présentes constatations, d'évaluer les effets de la taxe sur le commerce. En conséquence, le Groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent que les Etats-Unis rendent la taxe sur le pétrole conforme aux obligations qu'ils ont assumées au titre de l'Accord général.

## 5.2 Taxe sur certains produits importés

5.2.1 Le Groupe spécial a noté que les Etats-Unis avaient élevé des objections à l'examen d'une taxe qui ne devait entrer en vigueur que le 1er janvier 1989 et qui, du fait qu'elle n'avait pas d'effet immédiat sur le commerce et, par conséquent, n'annulait ni ne compromettait aucun avantage, était hors du champ d'application de l'article XXIII. Il a examiné cette question et il est arrivé aux conclusions indiquées ci-après.

5.2.2 Le Groupe spécial sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs a examiné l'assertion du Japon selon laquelle un contingent à l'importation n'avait pas été entièrement utilisé et a estimé que

"l'existence d'une restriction quantitative devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple du fait qu'elle conduit à alourdir les frais commerciaux et qu'elle est génératrice d'incertitudes qui peuvent affecter les plans d'investissement" (IBDD, S31/124).

Le raisonnement retenu à cette occasion par les PARTIES CONTRACTANTES vaut aussi pour la présente affaire. L'élimination générale des restrictions quantitatives prévue par l'article XI, que le Groupe spécial sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs a examinée, et les prescriptions de l'article III en matière de traitement national, que le Canada et la CEE ont invoquées ici, ont essentiellement la même raison d'être: protéger le rapport compétitif que les parties contractantes s'attendent à voir maintenir entre leurs produits et ceux des autres parties contractantes. Ces deux articles ne visent pas seulement à protéger les échanges courants, mais aussi à créer les conditions de prévisibilité nécessaires pour planifier les échanges futurs. Cet objectif ne saurait être atteint si les parties contractantes n'ont pas la possibilité de mettre en cause des législations existantes rendant obligatoires des mesures incompatibles avec l'Accord général tant que les textes administratifs d'application ne sont pas effectivement appliqués à leur commerce. Tout comme il a été reconnu que l'existence même d'un règlement prévoyant l'application d'un contingent, sans que celui-ci limite des importations données, contrevenait au paragraphe 1 de l'article XI, il convient de considérer l'existence même d'une législation impérative prévoyant l'imposition d'une taxe intérieure, sans qu'elle soit appliquée à un produit importé donné, comme relevant de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III. Le Groupe spécial a noté que la taxe sur certains produits importés avait fait l'objet d'une loi, que cette loi était impérative et que les autorités fiscales devaient l'appliquer après la fin de l'année prochaine, c'est-à-dire dans un délai pendant lequel seront prises des décisions en matière de commerce et d'investissement sur lesquelles la taxe pourrait influencer. Il a donc conclu que le Canada et la CEE étaient en droit de demander l'ouverture d'une enquête visant à établir que, comme ils l'affirmaient, cette taxe ne respectait pas les critères énoncés dans la première phrase du paragraphe 2 de l'article III.

5.2.3 Le Groupe spécial a noté que les Etats-Unis avaient fait valoir, pour justifier l'application de la taxe sur certains produits importés, que cette taxe constituait un ajustement fiscal à la frontière ayant les mêmes effets que la taxe intérieure sur certains produits chimiques dont ces produits étaient dérivés (paragraphe 3.2.5 ci-dessus). Il a noté par ailleurs que la CEE considérait que la taxe sur certains produits chimiques ne pouvait pas faire l'objet d'un ajustement fiscal à la frontière car elle visait à taxer des activités polluantes menées aux Etats-Unis et à financer des programmes de protection de l'environnement dont seuls bénéficiaient les producteurs américains. Selon le principe qui veut que les pollueurs soient les payeurs, les Etats-Unis n'auraient dû taxer que les produits d'origine nationale car seule la production de ces produits posait des problèmes d'environnement aux Etats-Unis. Les Etats-Unis ont contesté le bien-fondé des arguments de la CEE et leur applicabilité à la taxe sur certains produits chimiques (paragraphe 3.2.7 à 3.2.11 ci-dessus). Le Groupe spécial s'est donc tout d'abord demandé si la taxe sur certains produits chimiques pouvait faire l'objet d'ajustements fiscaux à la frontière.

5.2.4 Dans son rapport, adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en 1970, le Groupe de travail des ajustements fiscaux à la frontière a formulé, à propos des règles de l'Accord général relatives aux ajustements fiscaux appliqués aux produits entrant dans le commerce international, les conclusions suivantes:

"On s'accorde à estimer que les taxes qui frappent directement les produits peuvent faire l'objet d'un ajustement fiscal; sont dans ce cas, par exemple, les droits d'accise spécifiques, les taxes sur les ventes, les impôts en cascade et la taxe sur la valeur ajoutée ... En outre, le Groupe de travail a conclu que l'on s'accorde à estimer que certaines impositions qui ne frappent pas directement des produits ne peuvent faire l'objet d'un ajustement fiscal; telles sont par exemple

les cotisations que doivent acquitter employés et employeurs au titre de la sécurité sociale ou les impôts sur les salaires" (IBDD, S18/108).

Comme il ressort clairement de ces conclusions des PARTIES CONTRACTANTES, les règles de l'Accord général relatives aux ajustements fiscaux établissent une distinction entre les taxes sur les produits et les taxes qui frappent indirectement des produits; mais elles n'établissent pas de distinction en raison de l'objet de ces taxes. La question de savoir si une taxe sur les ventes applicable à un produit donné est perçue à des fins fiscales générales ou vise à encourager l'utilisation rationnelle des ressources de l'environnement n'est donc pas à prendre en compte pour déterminer si une taxe peut faire l'objet d'un ajustement fiscal à la frontière. C'est pourquoi le Groupe spécial a conclu que la taxe sur certains produits chimiques, en ce qu'elle frappait directement des produits, pouvait faire l'objet d'un ajustement fiscal à la frontière, indépendamment de son objet. Il ne s'est donc pas penché sur la question de savoir si la taxe sur les produits chimiques était perçue à des fins de protection de l'environnement et, cela étant le cas, si un ajustement fiscal à la frontière serait compatible avec cet objectif.

5.2.5 Le Groupe spécial souhaite néanmoins souligner que le Groupe de travail des ajustements fiscaux à la frontière est convenu que les dispositions de l'Accord général concernant les ajustements fiscaux

"fixent des limites maximales d'ajustement (compensation) qui, sous réserve qu'elles ne soient pas dépassées, laissent à chaque partie contractante toute latitude de moduler le degré de compensation accordé, à condition que les autres dispositions de l'Accord général soient respectées" (IBDD, S18/108).

En conséquence, si une partie contractante souhaite appliquer une taxe sur les ventes de certains produits nationaux (parce que leur production pollue l'environnement national) et recevoir une taxe plus faible, ou n'imposer aucune taxe du tout, sur les produits similaires importés (parce que leur consommation ou leur utilisation pose moins de problèmes environnementaux, ou n'en pose pas), elle est en principe libre de le faire. Les règles de l'Accord général concernant les ajustements fiscaux laissent donc dans ce cas à la partie contractante la possibilité de suivre le principe pollueur-payeur, mais ne l'y obligent pas.

5.2.6 Le Groupe spécial a pour mandat d'examiner l'affaire dont il est saisi "à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce" (paragraphe 1.4 ci-dessus). Il ne s'est donc pas demandé si les dispositions fiscales de la Loi sur le Fonds spécial étaient compatibles avec les objectifs environnementaux de cette loi ou avec le principe pollueur-payeur. Le Groupe spécial note que les PARTIES CONTRACTANTES ont, en 1972, créé un Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international dont le mandat était le suivant:

"examiner, sur demande, toutes questions spécifiques relevant des problèmes de politique commerciale liés aux mesures destinées à lutter contre la pollution et à protéger l'environnement, notamment au regard de l'application des dispositions de l'Accord général, en tenant compte des problèmes particuliers des pays en voie de développement" (L/3622/Rev.1 et C/M/74).

Ce Groupe, qui ne s'est jamais réuni, existe toujours. Il y a donc au GATT une instance à laquelle la CEE pourrait demander d'examiner les questions environnementales sur lesquelles le Groupe spécial, en raison de son mandat limité, ne peut se pencher.

5.2.7 Ayant conclu que la taxe sur certains produits chimiques pouvait en principe faire l'objet d'un ajustement fiscal à la frontière, le Groupe spécial s'est demandé si la taxe sur certains produits importés répondait à la prescription de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III concernant le traitement national. Cette disposition permet d'appliquer une taxe intérieure aux produits importés,

à condition que les produits nationaux similaires soient frappés, directement ou indirectement, d'une taxe ou imposition égale ou supérieure. Ces taxes intérieures peuvent être perçues sur les produits importés au moment ou au lieu de l'importation (note interprétative concernant l'article iii). Le paragraphe 2 a) de l'article II précise donc qu'une concession tarifaire n'empêche pas de percevoir

"une imposition équivalant à une taxe intérieure frappant, en conformité du paragraphe 2 de l'article III, un produit national similaire ou une marchandise qui a été incorporée dans l'article importé."

Les rédacteurs de l'Accord général ont expliqué le mot "équivalant", utilisé dans cette disposition, en donnant l'exemple suivant:

"Lorsqu'une marchandise est frappée à raison des produits qui entrent dans sa composition, le droit porte sur la teneur en produits frappés et non sur la marchandise tout entière. Pour prendre un exemple, si la parfumerie est taxée à raison de l'alcool qu'elle contient, on frappera la part de la valeur qui représente l'alcool et non le parfum lui-même (EPCT/TAC/PV/26, page 21).

5.2.8 La taxe sur certains produits importés est égale en principe au montant de la taxe qui aurait été imposée, en vertu de la Loi sur le Fonds spécial, aux produits chimiques utilisés pour produire ou fabriquer les produits importés si lesdits produits chimiques avaient été vendus aux Etats-Unis pour être incorporés dans les produits importés. Pour reprendre les termes utilisés par les rédacteurs de l'Accord général dans l'exemple de la parfumerie donné ci-dessus, la taxe est appliquée aux produits importés parce qu'ils sont fabriqués à partir de produits chimiques assujettis à un droit d'accise aux Etats-Unis, et le taux de la taxe est en principe déterminé à raison de la quantité desdits produits chimiques utilisés et non à raison de la valeur du produit importé. Le Groupe spécial a donc conclu que, dans la mesure où la taxe sur certains produits importés était équivalente à la taxe frappant les produits similaires d'origine nationale du fait de l'application de la taxe sur certains produits chimiques, elle répondait à la prescription de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III concernant le traitement national.

5.2.9 Toutefois, selon la Loi sur le Fonds spécial, la taxe sur certains produits importés ne sera pas nécessairement égale à la taxe sur les produits chimiques entrant dans leur composition. Si un importateur ne fournit pas les renseignements nécessaires pour déterminer le montant de la taxe à appliquer, une taxe de pénalisation correspondant à 5 pour cent de la valeur appréciée du produit importé est appliquée. Etant donné que, pour certains produits chimiques, le taux de la taxe n'équivaut qu'à 2 pour cent du prix de gros de 1980 du produit chimique en question. La taxe de pénalisation de 5 pour cent pourrait être très supérieure au taux le plus élevé que l'importateur aurait à payer s'il avait fourni des renseignements suffisants (paragraphe 2.3 ci-dessus). L'imposition d'une taxe de pénalisation calculée sur la base de la valeur appréciée du produit importé ne serait pas conforme à la prescription de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III concernant le traitement national car son taux ne serait plus calculé sur la quantité de produits chimiques imposables utilisés pour le produire mais sur la valeur du produit importé. Elle ne répondrait donc plus au critère de l'équivalence que les rédacteurs ont expliqué dans l'exemple de la parfumerie et de l'alcool donné au paragraphe précédent. Néanmoins, la Loi sur le Fonds spécial autorise le Secrétaire au Trésor à prescrire par règlements, au lieu de la taxe de 5 pour cent, une taxe dont le taux serait égal à celui de la taxe qui serait appliquée si le produit avait été fabriqué par la méthode de production la plus courante (paragraphe 2.6 ci-dessus). Ces règlements n'ont pas encore été publiés. Aussi ne sait-on toujours pas s'ils supprimeront la taxe de pénalisation et s'ils établiront une équivalence complète entre produits nationaux et produits importés, comme l'exige la première phrase du paragraphe 2 de l'article III. Du point de vue des objectifs généraux de l'Accord général, il est regrettable que les autorités fiscales américaines soient expressément appelées par la Loi sur le Fonds spécial à imposer une taxe incompatible avec le principe du traitement national, mais, comme cette loi leur donne aussi la possibilité d'éviter d'avoir à le faire en édictant

des règlements, l'existence des dispositions concernant la taxe de pénalisation ne constitue pas en soi une violation des obligations découlant pour les Etats-Unis de l'Accord général. Le Groupe spécial a pris note avec satisfaction de la déclaration des Etats-Unis selon laquelle, étant donné le pouvoir réglementaire conféré par la Loi aux autorités fiscales, la taxe de pénalisation de 5 pour cent ne sera, selon toute probabilité, jamais appliquée (paragraphe 3.2.13 ci-dessus).

5.2.10 Le Groupe spécial a conclu que la taxe sur certains produits importés constituait un ajustement fiscal correspondant à la taxe sur certains produits chimiques qui était en principe compatible avec la première phrase du paragraphe 2 de l'article III et que l'existence des dispositions concernant la taxe de pénalisation ne constituait pas en soi une infraction aux dispositions de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III puisque les autorités fiscales avaient le pouvoir de supprimer par règlement la nécessité d'imposer la taxe de pénalisation. Le Groupe spécial recommande que les PARTIES CONTRACTANTES prennent acte de la déclaration des Etats-Unis selon laquelle la taxe de pénalisation ne serait, selon toute probabilité, jamais appliquée.

ANNEXE I

TAXE SUR CERTAINS PRODUITS CHIMIQUES

<u>Produits chimiques imposables</u>	<u>Taxe par tonne</u> (dollars EU)
Acétylène . . . . .	4,87
Benzène . . . . .	4,87
Butane . . . . .	4,87
Butylène . . . . .	4,87
Butadiène . . . . .	4,87
Ethylène . . . . .	4,87
Méthane . . . . .	3,44
Naphthalène . . . . .	4,87
Propylène . . . . .	4,87
Toluène . . . . .	4,87
Xylène <sup>1</sup> . . . . .	4,87
Ammoniac . . . . .	2,64
Antimoine . . . . .	4,45
Trioxyde d'antimoine . . . . .	3,75
Arsenic . . . . .	4,45
Trioxyde d'arsenic . . . . .	3,41
Sulfure de baryum. . . . .	2,30
Brome . . . . .	4,45
Cadmium . . . . .	4,45
Chlore . . . . .	2,70
Chrome . . . . .	4,45
Chromite . . . . .	1,52
Bichromate de potassium . . . . .	1,69
Bichromate de sodium . . . . .	1,87
Cobalt . . . . .	4,45
Sulfate cuivrique. . . . .	1,87
Oxyde cuivrique . . . . .	3,59
Oxyde cuivreux . . . . .	3,97
Acide chlorhydrique . . . . .	0,29
Acide fluorhydrique anhydre . . . . .	4,23
Oxyde de plomb . . . . .	4,14
Mercure . . . . .	4,45
Nickel . . . . .	4,45
Phosphore . . . . .	4,45
Chlorure stanneux . . . . .	2,85
Chlorure stannique . . . . .	2,12
Chlorure de zinc . . . . .	2,22
Sulfate de zinc . . . . .	1,90
Potasse . . . . .	0,22
Hydroxyde de sodium . . . . .	0,28
Acide sulfurique . . . . .	0,26
Acide nitrique . . . . .	0,24

<sup>1</sup>Pour les périodes antérieures à 1992, la taxe sur le xylène est de 10,13 dollars.

ANNEXE II

TAXE SUR CERTAINS PRODUITS IMPORTES

Liste initiale de produits imposables

Cumène	Oxyde de nickel
Styrène	Alcool isopropylique
Nitrate d'ammonium	Chlorure de méthylène
Polypropylène	Alcool éthylique, autres que pour la fabrication de boissons
Propylène glycol	Ethylbenzène
Formaldéhyde	Acrylonitrile
Acétone	Méthanol
Ethylène glycol	Oxyde de propylène
Chlorure de vinyle	Résines de polypropylène
Résines de polyéthylène	Oxyde d'éthylène
Polybutadiène	Dichlorure d'éthylène
Butadiène-styrène, latex	Cyclohexane
Butadiène-styrène, n.s.d.	Acide isophthalique
Caoutchouc synthétique, ne contenant pas de matières de charge	Anhydride maléique
Urée	Anhydride phtalique
Ferronickel	Ethylméthylcétone
Ferrochrome contenant 3% ou moins de carbone	Chloroforme
Ferrochrome contenant plus de 3% de carbone	Tetrachlorure de carbone
Nickel brut	Acide chromique
Déchets et débris de nickel	Peroxyde d'hydrogène
Fils et barres en nickel	Homopolymères de polystyrène
Poudres de nickel	Mélatamine
Résines phénoliques	Résines acryliques et méthacryliques
Résines de chlorure de polyvinyle	Résines vinyliques
Résines et copolymères de polystyrène	Résines vinyliques, n.s.d.