25 novembre 1987

ETATS-UNIS - REDEVANCES POUR LES OPERATIONS DOUANIERES

Rapport du Groupe spécial adopté le 2 février 1988
(L/6264 - 35S/277)

I. INTRODUCTION

1. A la demande des délégations du Canada et de la Communauté économique européenne, le Conseil est convenu, le 4 mars 1987, d'instituer un groupe spécial et a autorisé son Président à en définir le mandat et à en désigner le Président et les membres, en consultation avec les parties au différend et les délégations intéressées (C/M/207, point 6).

2. Le 27 mai 1987, le Président du Conseil a annoncé le mandat et la composition du Groupe spécial (C/147), qui étaient les suivants:

Mandat

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, les questions dont les PARTIES CONTRACTANTES ont été saisies par

a) le Canada dans le document L/6130;
b) la Communauté économique européenne dans le document L/6131;

et 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."

3. Les parties sont convenues de ce qui suit en ce qui concerne l'organisation des travaux du Groupe spécial:

"i) Le Groupe spécial examinera la question et présentera ses constatations au Conseil de manière à ne compromettre en rien les droits dont les parties au différend auraient joui en matière de procédure si des groupes spéciaux distincts avaient examiné leurs plaintes respectives. Si l'un des plaignants le demande, le Groupe spécial présentera un rapport séparé concernant sa plainte.

ii) Les communications écrites de chacun des plaignants seront transmises à l'autre et chacun aura le droit d'être présent lorsque l'autre présentera ses vues au Groupe spécial.

iii) Le Groupe spécial invitera les parties contractantes qui se sont montrées intéressées par la question au Conseil à faire connaître leur avis au Groupe spécial."

Composition

Président: M. F.P. Donovan
Membres: M. R.E. Hudec
M. E.O. Rosselli

4. A la réunion du Conseil au cours de laquelle le Groupe spécial a été établi, l'Australie, l'Inde, l'Indonésie au nom des parties contractantes membres de l'ANASE et le Japon ont expressément réservé leur droit de présenter un exposé à ce Groupe. Conformément au paragraphe 15 du Mémorandum d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (S26/234), le Groupe spécial a écrit à ces parties contractantes pour leur offrir la possibilité de lui

présenter un exposé ou d'être entendues par lui. Eu égard aux déclarations faites lors de réunions précédentes du Conseil (C/M/202, point 9; C/M/206, point 11), le Groupe spécial a également donné cette possibilité au Brésil, au Chili, à Hong Kong, au Mexique, à la Nouvelle-Zélande, au Pérou, à la Suède représentant les pays nordiques et à la Suisse. L'Australie, Hong Kong, l'Inde, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Pérou et Singapour ont donné suite à cette invitation. Leurs vues sont résumées ci-après aux paragraphes 61 à 67.

5. Le Groupe spécial s'est réuni le 3 juin, puis du 6 au 8 juillet, du 15 au 18 septembre, du 13 au 16 octobre et du 10 au 14 novembre 1987. Il a tenu des réunions avec les parties le 3 juin, le 7 juillet et le 14 octobre, et il a entendu les tierces parties intéressées le 7 juillet 1987. Il a présenté son rapport aux parties au différend le 17 novembre 1987.

6. Le Groupe spécial a instamment prié les parties de préserver le caractère confidentiel de la procédure et leur a demandé de ne divulguer aucun document et de ne faire aucune déclaration publique concernant le différend. Il a fait les mêmes demandes aux sept autres délégations lorsqu'elles ont comparu devant lui.

II. DONNEES DE FAIT

7. L'expression "redevances pour les opérations douanières" recouvre un certain nombre de redevances perçues par le Service des douanes pour les formalités relatives à l'entrée aux Etats-Unis de passagers, de véhicules et de marchandises. En l'espèce, une seule de ces redevances était en cause: la "redevance pour les formalités relatives aux marchandises", perçue sur une base ad valorem pour l'admission de marchandises commerciales aux Etats-Unis. Cette redevance a été instituée le 21 octobre 1986 dans le cadre de la Loi de finances rectificative de 1986 (Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA) - Public Law 99-509). Il s'agissait d'une modification apportée à une disposition antérieure, l'article 13031 a) de la Loi de finances rectificative générale de 1985 (Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act (COBRA) - Public Law 99-272). Sous sa forme originelle, l'article 13031 a) instituait une série de huit autres redevances pour les opérations douanières - pour l'arrivée des passagers et des véhicules, les permis de courtier en douane et certains envois postaux passibles de droits. La modification d'octobre 1986 ajoutait à la liste la redevance pour les formalités relatives aux marchandises, qui a pris effet le 1er décembre 1986.

8. Du 1er décembre 1986 au 30 septembre 1987, date à laquelle se terminait l'exercice 1987, la redevance pour les formalités relatives aux marchandises correspondait à 0,22 pour cent de la valeur en douane de la marchandise introduite aux Etats-Unis. Pour les exercices 1988 et 1989, la redevance sera fixée à 0,17 pour cent ou à un taux ad valorem moins élevé que le Secrétaire au Trésor déterminera de façon à obtenir les recettes nécessaires pour financer les "opérations commerciales" du Service des douanes des Etats-Unis pendant l'exercice à venir. D'après les explications autorisées qui ont été données au sujet de la loi par la commission législative compétente, cette "formule spéciale permettrait de réduire la redevance si cela devenait nécessaire pour faire en sorte que sa structure et les recettes que l'on en tirera au cours [des prochaines années d'application] du programme soient conformes aux obligations internationales des Etats-Unis".

9. Si elles ne sont pas prorogées, la redevance pour les formalités relatives aux marchandises et les autres redevances instituées en vertu de l'article 13031 a) arriveront à expiration le 30 septembre 1989. Pendant toute la période d'application de ces redevances, le Service des douanes ne peut pas en percevoir d'autres pour l'inspection des marchandises, le dédouanement, les prestations des fonctionnaires des douanes ou tout autre service douanier fourni à l'occasion de l'arrivée ou du départ de tout bâtiment, véhicule automobile ou aéronef commercial ou de ses passagers, équipage et fret, même pour les services douaniers fournis en dehors des heures de travail normal dans le cadre d'heures supplémentaires ou fournis hors des Etats-Unis. Les seules redevances qui peuvent être perçues

pour ces opérations douanières sont celles relevant de l'article 13031 a) qui sont mentionnées ci-dessus. L'article 13031 f) de la Loi de finances rectificative générale de 1985, telle qu'elle a été modifiée, prévoit que le produit des redevances relevant de l'article 13031 a) sera versé sur un "compte des redevances pour les opérations douanières". Ce compte a été divisé en deux comptes subsidiaires distincts. Le produit de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises est versé à l'un de ces comptes subsidiaires, qui ne peut être utilisé que pour financer les "opérations commerciales" du Service des douanes des Etats-Unis; le produit des autres redevances relevant de l'article 13031 a) est versé à l'autre compte subsidiaire, qui sert à couvrir diverses dépenses concernant les heures supplémentaires. Le compte de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises doit rester séparé et garder son affectation spéciale jusqu'à ce qu'un texte législatif autorisant l'utilisation de ces fonds au cours d'un exercice donné soit adopté.

10. La redevance pour les formalités relatives aux marchandises est perçue par les fonctionnaires du Service des douanes au point d'entrée sur le territoire américain. Elle n'est exigée que pour les marchandises faisant l'objet d'une "déclaration formelle", et est calculée sur la base de la valeur estimée de la marchandise. Des déclarations formelles sont normalement nécessaires pour les marchandises passibles de droits ou admises en franchise dont la valeur est supérieure à 1 000 dollars, sauf dans le cas des textiles, pour lesquels le seuil est fixé à 250 dollars.

11. La législation ne définit pas les activités du Service des douanes des Etats-Unis qui doivent être considérées comme des "opérations commerciales", mais, selon la définition donnée par l'Administration dans le budget pour l'exercice 1988, il s'agit de certaines activités commerciales relevant de trois programmes du Service des douanes dénommés "Inspection et contrôle", "Tarif douanier et commerce" et "Enquêtes"; est aussi imputée à ce poste une proportion déterminée de certaines dépenses de "direction" et d'"administration" qui se rattachent à ces activités.

12. En ce qui concerne le programme "Inspection et contrôle", les "opérations commerciales" comprennent l'inspection et la mainlevée des marchandises (y compris les formalités initiales et celles relatives aux manifestes présentés par les transporteurs), et l'on ajoute à ces frais la moitié du coût des formalités prévues à l'arrivée des passagers.

13. Quant au programme "Tarif douanier et commerce", il se compose en totalité d'"opérations commerciales" qui sont notamment les suivantes:

a) Evaluation et classification: Ces activités consistent à déterminer la valeur et la position tarifaire des marchandises, à percevoir les droits antidumping et compensateurs conformément aux arrêtés portant institution de droits antidumping ou compensateurs, et à donner des renseignements techniques sur les produits aux milieux importateurs;

b) Laboratoires: Appui technique pour la classification des marchandises et enquêtes sur la "fraude commerciale" (c'est-à-dire les cas où les importateurs commerciaux contreviennent de façon frauduleuse aux lois douanières et aux autres prescriptions juridiques concernant le passage en douane);

c) Vérifications réglementaires: Facilitation des formalités de passage en douane grâce à la vérification a posteriori des déclarations des importateurs, et aide pour la détection des fraudes commerciales;

d) Décisions juridiques: Publication de décisions et d'ordonnances et mesures destinées à promouvoir l'application uniforme des lois douanières.

14. Dans le programme "Enquêtes", les "opérations commerciales" sont les enquêtes sur la fraude commerciale.

15. Dans la catégorie de frais généraux dénommée "direction", les "opérations commerciales" correspondent à environ 60 pour cent du coût de toutes les fonctions relevant de cette catégorie, ce qui représente la meilleure estimation du pourcentage des "opérations commerciales" dans le budget d'exploitation global du Service des douanes des Etats-Unis. Les fonctions en question sont les suivantes: direction, affaires internationales, affaires internes et service central du contentieux.

16. Les trois programmes d'opérations ainsi que la direction ont chacun un poste budgétaire distinct pour les activités dénommées "administration". Le budget des "opérations commerciales" contient un seul poste pour l'administration, qui représente environ 64 pour cent de toutes les dépenses d'administration du budget général de fonctionnement.

17. Le budget des Etats-Unis pour l'exercice 1987 ne comportait pas de poste séparé pour les "opérations commerciales" et, au moment où le présent rapport a été rédigé, le budget de 1988 n'avait pas encore été adopté. Les Etats-Unis ont communiqué au Groupe spécial des estimations indiquant le coût des "opérations commerciales" pour l'exercice 1987 et ce qu'il devrait être en 1988 si le niveau d'activité restait le même qu'en 1987. Il en ressort que les dépenses estimatives afférentes aux "opérations commerciales" s'élevaient à 505 millions de dollars pour l'exercice 1987, et que les dépenses projetées pour l'exercice 1988 se montent à 535 millions de dollars. Une ventilation détaillée des estimations établies par les Etats-Unis est donnée à l'annexe I.

18. L'article 13031 a) 9), tel qu'il a été modifié, exempte de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises les trois catégories de marchandises ci-après:

a) Les articles repris au tableau 8 du tarif des douanes des Etats-Unis, c'est-à-dire les articles en retour après avoir été exportés, les exemptions personnelles, les importations gouvernementales, les importations effectuées par des institutions de caractère religieux, éducatif, scientifique et autre, les échantillons et articles admis en franchise sous caution, les importations non commerciales de valeur limitée et d'autres importations relevant de classifications spéciales;

b) Les produits des possessions insulaires des Etats-Unis;

c) Les produits des pays énumérés dans la note générale 3 e) vi) ou vii) du tarif des douanes des Etats-Unis (pays les moins avancés parmi les pays en voie de développement et pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes (CBERA)).

19. Les renseignements fournis par les Etats-Unis font apparaître que, en 1986, les importations de marchandises de ces trois catégories, qui étaient donc exemptées de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises, se seraient chiffrées à quelque 102 milliards de dollars (environ 28 pour cent en valeur), sur un total de 369 milliards. La formule utilisée pour calculer la redevance exigible pendant les années suivantes est conçue de telle façon que les redevances acquittées par les importations non exemptées couvrent en totalité le coût des "opérations commerciales". Elle consiste à diviser les dépenses projetées inscrites au budget des opérations commerciales par la valeur projetée des importations non exemptées de l'année considérée.

20. Les Etats-Unis ont indiqué que, selon les données les plus récentes, le produit de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises a été de 536 millions de dollars pour les dix mois de l'exercice 1987 pendant lesquels elle a été appliquée (du 1er décembre 1986 au 30 septembre 1987). Pour l'exercice 1988, on estime que la redevance rapportera 540 millions de dollars, sous réserve que l'on applique le taux de 0,17 pour cent ad valorem prévu par la loi et qu'aucune autre disposition de celle-ci ne soit modifiée. Les estimations des coûts et des recettes fournies par les Etats-Unis sont récapitulées dans l'Annexe I du présent rapport.

III. PRINCIPAUX ARGUMENTS

A. Résumé

21. Le Canada a demandé au Groupe spécial de constater que la redevance appliquée par les Etats-Unis pour les formalités relatives aux marchandises contrevient à l'Accord général pour les raisons suivantes:

i) elle ne correspond pas au coût des services rendus et n'est pas limitée au coût approximatif de ceux-ci, ce qui est contraire aux articles II et VIII;

ii) elle constitue une taxe de caractère fiscal contraire à l'article VIII dans la mesure où:

a) elle est perçue pour des activités publiques qui ne peuvent pas être considérées comme des services rendus aux importateurs en question;

b) le taux auquel elle a été fixée a permis d'obtenir des recettes excédant le coût des services rendus pendant la période d'application de la redevance;

iii) elle constitue une protection indirecte des produits nationaux, ce qui est contraire à l'article VIII.

22. Le Canada a demandé au Groupe spécial de constater en conséquence que la redevance ad valorem pour les formalités relatives aux marchandises, telle qu'elle est actuellement appliquée, est incompatible avec les obligations que l'Accord général impose aux Etats-Unis et qu'elle est présumée annuler ou compromettre des avantages que le Canada était en droit d'attendre.

23. La Communauté économique européenne a demandé au Groupe spécial de constater que, sans préjuger la conformité de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises avec d'autres dispositions de l'Accord général:

i) la redevance ad valorem pour les formalités relatives aux marchandises instituée par les Etats-Unis est incompatible avec les articles II et VIII;

ii) son institution est donc présumée annuler ou compromettre des avantages que la Communauté était en droit d'attendre.

24. Les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de constater que:

i) la redevance pour les formalités relatives aux marchandises correspond au coût des services rendus et est par conséquent compatible avec l'article II de l'Accord général;

ii) la redevance équivaut approximativement au coût des services rendus et ne constitue ni une protection indirecte des produits nationaux ni une taxe de caractère fiscal à l'importation, de sorte qu'elle est compatible avec l'article VIII:1 a) de l'Accord général.

B. Arguments relatifs aux expressions: "correspondant au coût des services rendus" (article II:2 c)) et "limitées au coût approximatif des services rendus" (article VIII:1 a))

25. La signification de l'expression "coût des services rendus" qui figure dans les articles II et VIII soulève plusieurs problèmes distincts et pourtant imbriqués. Pour des raisons de présentation, ces problèmes sont examinés à la lumière de quatre questions plus précises.

i) Dans quelle mesure la limitation des redevances au "coût des services" prévue aux articles II et VIII exige-t-elle que le montant de la redevance ne dépasse pas le coût approximatif des prestations effectivement fournies par le service public pour l'importation visée par la redevance?

26. Le Canada a fait valoir que la limitation en question exigeait que la redevance ne dépasse pas le coût des services rendus à un importateur donné. L'application d'une redevance ad valorem non limitée contrevenait directement à cette obligation. La redevance perçue variait en fonction de la valeur d'une expédition déterminée et, les Etats-Unis n'ayant fixé aucun plafond, ils ne pouvaient pas, par définition, appliquer des redevances "correspondant au coût des services rendus" ni "limitées au coût approximatif des services rendus". En fait, si la redevance perçue équivalait au coût approximatif des services, ce ne pouvait être que par hasard. On ne pouvait raisonnablement prétendre que le dédouanement de marchandises de grande valeur exigeait plus de travail que celui de marchandises de faible valeur.

27. La Communauté économique européenne a allégué que le "coût des services rendus" au sens des articles II:2 c) et VIII:1 a) devait s'entendre du coût des services fournis à l'importateur qui acquittait la redevance et non des services que les autorités qui percevaient celle-ci étaient habilitées à rendre à d'autres importateurs de produits différents dans d'autres circonstances. Une administration des douanes pouvait avoir toute une gamme de fonctions autres que celles de percevoir des droits et d'appliquer des restrictions quantitatives, et être par exemple chargée d'effectuer des analyses chimiques coûteuses ou de fournir les autres prestations indiquées à l'article VIII de l'Accord général. Il serait contraire aux articles II et VIII d'exiger d'un importateur qui reçoit un produit facilement identifiable et ne nécessitant pas d'inspection ni d'analyse détaillées, qu'il contribue à couvrir le coût d'un système de contrôle onéreux applicable à des produits différents ou imposé pour des raisons sans rapport avec les marchandises que l'importateur en question importait. Une redevance ad valorem sans limitation entraînait nécessairement des niveaux de perception excédant le coût du service rendu en l'occurrence et, de ce fait, était intrinsèquement incompatible avec les prescriptions des articles II et VIII. Le coût du dédouanement, pour un importateur donné et pour une transaction déterminée, était fonction du temps nécessaire pour accomplir les formalités, et non de la valeur des marchandises, si ce n'est par pure coïncidence. De même, le fait que l'on utilisait le produit des redevances pour couvrir le coût des laboratoires techniques et de la répression des fraudes commerciales signifiait que les importateurs qui recevaient des produits qu'ils n'avaient pas à soumettre aux laboratoires techniques contribuaient à financer ceux-ci, et que les importateurs qui n'étaient pas et ne pouvaient pas être soupçonnés de fraude en matière douanière contribuaient à financer le mécanisme de répression des fraudes. Ces deux caractéristiques du régime américain de redevances étaient contraires au libellé explicite des articles II et VIII.

28. De l'avis des Etats-Unis, les articles II et VIII n'exigeaient pas des parties contractantes qu'elles fassent correspondre le montant de la redevance au coût des services rendus pour chaque expédition. Ils considéraient que les articles II:2 c) et VIII:1 a) autorisaient clairement les parties contractantes à appliquer des redevances pour les opérations douanières qui leur permettaient de couvrir en totalité le coût des services rendus et ne dépassaient pas celui-ci. Ni l'article II ni l'article VIII ne stipulait que les redevances devaient être "égales" au coût des services rendus, mais seulement qu'elles devaient "correspondre" à ce coût ou être limitées au coût "approximatif" des services. La genèse législative de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises montrait clairement que le Congrès avait voulu se conformer à ces dispositions. La redevance en question, telle qu'elle avait été établie aux termes de la loi, correspondait au coût des opérations commerciales du Service des douanes, puisque son produit total équivalait approximativement aux salaires et dépenses afférents à ces activités.

29. Selon le Canada, une redevance pour services ne pouvait pas être compatible avec l'Accord général du seul fait que les recettes totales qu'elle générait ne dépassaient pas sensiblement le coût total des services rendus. Ces redevances étaient perçues, et les impositions étaient recouvrées, sur la base des

expéditions prises séparément. Le "coût approximatif" devait donc être calculé d'après les services rendus à l'occasion de chaque importation, et il devait représenter le montant maximum de la redevance exigible. Le fait que l'article VIII:4 contenait une liste de services, dont certains ne concernent qu'un nombre limité d'expéditions, montrait que le "coût approximatif des services rendus" devait être une approximation du coût des services fournis pour chaque expédition. Par exemple, seul un faible pourcentage des importations des Etats-Unis était assujetti à des restrictions quantitatives ou à un régime de licences mais, dans le cadre du régime de redevances ad valorem en vigueur, le coût de la fourniture de ces "services" était réparti sur toutes les importations. De même, les formalités relatives à la quarantaine, à l'inspection sanitaire et à la désinfection ne s'imposaient que pour un nombre limité d'importations, mais les Etats-Unis en répartissaient le coût entre toutes les importations acquittant des redevances. Il ressortait aussi du libellé de l'article II:2, aux termes duquel "aucune disposition du présent article n'empêchera une partie contractante de percevoir à tout moment, à l'importation d'un produit … " (non souligné dans le texte), que les auteurs considéraient que le "coût des services" se rapportait à chaque dédouanement et non au coût global. Par conséquent, la méthode de calcul des redevances en fonction du "coût total" était incompatible avec les articles II et VIII lorsque la redevance perçue était supérieure au coût des services rendus, par exemple pour les expéditions de grande valeur ou les expéditions en vrac. Les importations de produits admis en franchise de droits, pour lesquels le Service des douanes des Etats-Unis n'avait pas à calculer le droit ni à le percevoir, pouvaient aussi être assujetties à des redevances supérieures au coût des services rendus.

30. La Communauté économique européenne soutenait qu'une comparaison entre le produit total de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises et le coût total des "opérations commerciales" afférentes au passage en douane n'était pas le critère à utiliser en vertu des articles II et VIII. S'il s'agissait là de la seule prescription à observer, les redevances pour services pouvaient être appliquées sur n'importe quelle base, à n'importe quelle gamme de produits, conformément à n'importe quelle règle, dès lors que les recettes qu'elles généraient couvraient le coût total du Service des douanes qui les percevait; on pouvait par exemple concevoir un régime dans le cadre duquel les redevances s'appliqueraient aux produits agricoles mais pas aux produits industriels. Pourtant, il était évident qu'une gamme quelconque de produits, quelle qu'en soit la définition, ne devait pas avoir à supporter une part disproportionnée du coût du fonctionnement du service des douanes en question. Par ailleurs, si la théorie des Etats-Unis était juste et si par conséquent le coût total était le seul critère pertinent, le Groupe spécial devrait déterminer quelles activités du Service des douanes des Etats-Unis pouvaient être considérées à juste titre comme des opérations commerciales afférentes au passage en douane, puis effectuer des enquêtes sur le calcul des coûts pour déterminer objectivement le coût total de ces activités, indépendamment du coût de toutes les autres activités du Service des douanes. Si le Groupe spécial considérait que la CEE avait raison de penser que "le coût des services rendus" était le coût du service rendu à chaque importateur, il n'aurait pas à prendre de décision sur ces points.

31. Les Etats-Unis ont répondu que l'Accord général autorisait clairement le recouvrement du coût des services rendus aux importateurs; le problème était de trouver une méthode de répartition juste et applicable qui éviterait tout effet de protection et assurerait une stabilité et une prévisibilité maximales dans les transactions commerciales. Les articles II:2 c) et VIII:1 a) laissaient toute latitude aux parties contractantes quant à la façon de percevoir des redevances pour services. Ces dispositions n'excluaient pas l'emploi d'une méthode systématique consistant en une redevance forfaitaire ou une redevance ad valorem. Leur genèse confirmait cette interprétation.[1] Lorsque les dispositions initiales de l'Accord général concernant les redevances pour services ont été élaborées, un certain nombre de pays appliquaient des redevances ad valorem. Au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord général, les dispositions de l'article VIII:1 a) avaient valeur de recommandation. Lorsque ces dispositions ont pris un caractère

[1]Les Etats-Unis ont communiqué au Groupe spécial un compte rendu détaillé de la genèse des articles II:2 c) et VIII:1.

obligatoire en 1955, les redevances ad valorem pour services étaient encore très généralement pratiquées. On ne pouvait raisonnablement pas inférer de l'historique de la question que les pays qui avaient institué des redevances ad valorem avaient eu l'intention de les rendre illicites au regard de l'Accord général. Il était plus juste de dire qu'à cette époque, les redevances ad valorem n'étaient généralement pas considérées comme des mesures incompatibles avec l'Accord général. Aucune décision n'avait été prise aux fins de proscrire une redevance relevant de l'article VIII parce qu'on la calculait en tenant compte de la valeur de la marchandise. Il aurait d'ailleurs été surprenant que l'on statue ainsi, étant donné qu'un nombre important de parties contractantes, y compris certains Etats membres de la CEE, utilisaient encore ce genre de redevance. Une étude effectuée en 1986 par le Service des douanes des Etats-Unis avait fait apparaître que, sur les 79 pays considérés, plus de 50 percevaient une redevance pour services, sous une forme ou une autre; il avait été constaté que 17 parties contractantes appliquaient cette redevance sur une base ad valorem ou en tenant compte de la valeur de la marchandise importée. Les résultats de cette étude avaient été communiqués au Groupe spécial. La dernière fois que des redevances à la frontière avaient été examinées au GATT, la taxe de statistique dont il était question dans le rapport du Groupe de travail de l'accession de la République démocratique du Congo (Zaïre) (S18/97) avait fait l'objet de critiques à cause de son taux (3 pour cent ad valorem), et non pas parce qu'il s'agissait d'une taxe ad valorem. Les Etats-Unis espéraient que le Groupe spécial tiendrait compte de l'importance qu'aurait sa décision, non seulement pour eux-mêmes, mais aussi pour de nombreuses autres parties contractantes.

32. Les Etats-Unis ont fait valoir que, s'agissant d'appliquer une redevance pour services compatible avec l'Accord général, chacune des options qui s'offraient avait ses avantages et ses inconvénients. Quelle que soit l'approche adoptée, les résultats pouvaient parfois être arbitraires. Par exemple, une redevance qui serait perçue à un taux uniforme pour toutes les expéditions - la matière imposable étant la transaction - permettrait d'éviter d'avoir à procéder à l'évaluation de chaque expédition. mais, si les Etats-Unis appliquaient un tel système, les pays limitrophes en tireraient un avantage excessif, car ils utilisent largement la procédure de regroupement des déclarations qui permet de déclarer des expéditions multiples sur une seule formule. En outre, le calcul et la perception des droits n'étaient qu'une composante mineure des formalités de passage en douane; la détermination de la position du tarif pour une expédition donnée était un processus plus complexe et s'imposait pour chaque passage en douane, quel que soit le droit applicable. La tendance du service des douanes des Etats-Unis était de plus en plus d'abandonner les calculs transaction par transaction en faveur de l'automatisation des opérations, du transfert direct des données électroniques et des transferts de fonds entre la douane, les importateurs et les courtiers, et des règlements directs entre service des douanes et importateurs. Un système de redevances calculées pour chaque opération allait à contre-courant de cette tendance, qui avait été imposée par la nécessité de faire face à des importations accrues avec les ressources limitées du service des douanes. Par ailleurs, avec une redevance forfaitaire ou calculée pour chaque opération, on ne pourrait pas savoir si la redevance dépasse le coût des services rendus. Evaluer à chaque fois le coût d'une opération douanière créerait en soi un obstacle au commerce et fixer un barème des redevances pour transaction provoquerait des distorsions des échanges, car les transactions seraient modulées de façon à minimiser les redevances. Chaque manoeuvre visant à éviter la redevance amènerait le Département du Trésor ou le Congrès à ajuster celle-ci. Une redevance ad valorem n'avait pas cet effet. En outre, elle permettait un ajustement automatique des recettes lorsque le taux d'inflation provoquait une augmentation générale du coût des opérations douanières, alors qu'une redevance pour transaction exigerait des modifications constantes en fonction de ce coût. S'il y avait un grand nombre de redevances différentes pour transaction, le Service des douanes et le public seraient confrontés à des ajustements complexes, difficiles et coûteux, y compris la reprogrammation des ordinateurs. Le Congrès avait choisi de régler le problème de la répartition des coûts en appliquant une redevance correspondant à un pourcentage de la valeur en douane. Il avait estimé que, ainsi qu'il ressortait de l'historique de la législation communiqué au Groupe spécial, "une redevance globale ad valorem était la seule façon de répartir équitablement le coût des services commerciaux fournis par les douanes".

Une redevance ad valorem permettait une plus grande certitude et convenait mieux aux milieux importateurs, aux exportateurs étrangers et au Service des douanes que les autres formes de redevances.

33. Les Etats-Unis soutenaient que l'article VIII n'exigeait pas des parties contractantes qu'elles fassent correspondre le montant des redevances et le coût des services pour chaque expédition. Selon toutes les définitions commerciales ou comptables, le coût d'un service comprenait le coût direct aussi bien que les coûts indirects que l'organisme fournisseur du service devait supporter pour être en mesure d'assurer la prestation. Si un service des douanes pouvait ne percevoir de redevances que pour les expéditions qui étaient effectivement inspectées, celles-ci auraient à supporter la totalité des coûts, directs et indirects. Aux Etats-Unis, environ 20 pour cent des expéditions étaient effectivement inspectées, et moins de 2 pour cent des conteneurs étaient vidés et entièrement inspectés. Fallait-il que seules les expéditions inspectées supportent le coût total des opérations commerciales du service des douanes et, dans l'affirmative, comment les importateurs réagiraient-ils face à l'incertitude ainsi créée? Pour des raisons de cet ordre, les importateurs et les courtiers en douane américains s'étaient opposés à l'application d'une redevance par transaction. Les frais généraux indirects du service des douanes étaient des frais réels, qui ne pouvaient être ignorés et qui devaient être payés. Vouloir les exclure de la base de calcul d'une redevance pour services revenait à vouloir que ces frais soient subventionnés indirectement sur les recettes générales du Trésor. L'article VIII ne contenait aucune prescription de ce genre. S'agissant de l'isolement quarantenaire, de la fumigation ou des mesures sanitaires concernant les expéditions pendant le blocage des marchandises ou la surveillance de ces opérations par le service des douanes, tous frais entraînés par ces opérations restaient à la charge de l'importateur. En règle générale, l'importateur chargeait une entreprise privée d'assurer ces prestations qui n'étaient couvertes ni par la redevance pour les formalités ni par une autre redevance pour opérations douanières. D'autre part, en ce qui concerne les coûts de la répression des fraudes commises par les importateurs commerciaux, tout importateur pouvait en principe être soupçonné de fraude; la fraude n'avait pas de limites lorsqu'il s'agissait d'argent ou de restrictions à l'importation.

34. Le Canada a répondu que sa position au sujet de la limitation de la redevance au "coût des services" ne signifiait pas qu'il fallait calculer le coût de chaque passage en douane. Cela risquerait de retarder l'accomplissement des formalités et pourrait constituer une entrave au commerce. Le coût des formalités relatives à des types de passage en douane similaires pouvait être calculé avec une précision raisonnable et l'on pouvait s'attendre qu'il soit le même pour une proportion notable d'entre eux. La flexibilité qu'impliquent les termes "coût approximatif" permettrait de calculer la même redevance maximale pour la plupart des expéditions, avec des plafonds différents pour les expéditions de produits nécessitant des services de niveau ou de type différents. La redevance ad valorem appliquée par les Etats-Unis était incompatible avec ce principe, parce qu'elle ne faisait pas de distinction entre les types d'expéditions qui nécessitaient, à l'importation, des services de niveaux sensiblement différents. Il serait contraire aux principes de l'Accord général de percevoir une redevance dépassant ces plafonds. Par ailleurs, dire que le Canada tirerait un avantage excessif d'une redevance forfaitaire était un argument inexact et fallacieux. Comme les autres parties contractantes, le Canada aurait des sommes moins importantes à payer s'il devait acquitter une redevance compatible avec l'Accord général qui correspondrait au coût approximatif des services effectivement fournis à l'importation, au lieu d'une redevance fondée sur la valeur des marchandises. Opter pour une forme de redevance parce qu'elle était la plus facile à appliquer n'était pas une excuse valable pour percevoir une redevance incompatible avec l'Accord général. Etant donné que le Groupe spécial n'examinait que les redevances instituées par les Etats-Unis, les mesures adoptées par d'autres pays n'étaient pas à prendre en compte en l'espèce. En ce qui concerne le rapport du Groupe de travail de l'accession du Zaïre, le Canada ne partageait pas l'interprétation des Etats-Unis. Le Canada notait que le Groupe de travail avait mis en doute le mode d'application aussi bien que le niveau de la taxe et que cela semblait montrer que des redevances ad valorem non limitées n'étaient pas acceptables au regard des dispositions de l'article VIII:1 a).

35. La Communauté économique européenne a fait valoir que, dans la pratique, le coût devait être évalué, approximativement et à l'avance, sur la base des coûts moyens. Elle ne prétendait pas que seules les expéditions qui étaient effectivement inspectées devaient acquitter la redevance, puisque les inspections étaient faites soit au hasard, soit en fonction d'une sélection appropriée, au gré du service des douanes en question. Le coût moyen du dédouanement d'une expédition pouvait être calculé sur la base de l'inspection d'un pourcentage donné du nombre total d'expéditions dédouanées. Il pouvait également englober les frais généraux de l'administration des douanes en question. La CEE n'avait jamais prétendu que les coûts indirects devraient être exclus de la base de calcul d'une redevance pour services ni qu'ils devraient être subventionnés indirectement sur les recettes générales du Trésor. Toutefois, si l'on admettait que certains importateurs contribuent dans des proportions exagérément faibles à couvrir le coût de l'ensemble du service douanier, alors que d'autres étaient obligés de verser une somme supérieure au coût des services qui leur étaient rendus, le gouvernement concerné ne pouvait pas alléguer que les coûts qui n'étaient pas couverts par les premiers de ces importateurs étaient des "frais généraux". Toute méthode objective et sérieuse d'estimation du coût moyen du dédouanement serait normalement compatible avec l'Accord général. La CEE admettait qu'une redevance pour les opérations douanières devait être répartie d'une façon ou d'une autre. mais l'article VIII stipulait que la redevance devait correspondre approximativement au coût du dédouanement de chaque expédition. La CEE ne prétendait pas que l'Accord général n'autorisait que les redevances forfaitaires. Toutefois, en théorie, et toutes choses égales d'ailleurs, il était évident que dans un régime où le coût du dédouanement était le même pour tous les types de marchandises - et où les autorités nationales n'avaient vu aucune raison de considérer que certains types de dédouanement étaient plus coûteux que d'autres - une redevance forfaitaire avait beaucoup plus de chances d'être compatible avec l'Accord général qu'une redevance ad valorem, qui pénalisait automatiquement les importateurs de marchandises de grande valeur et favorisait les importateurs de marchandises de faible valeur. Si le passage en douane de certains types d'importations était plus coûteux, en raison de la nécessité de vérifications spéciales, leur dédouanement pouvait être l'objet d'une redevance plus élevée. Toutefois, le coût de ces services spéciaux ne devait être supporté que par ceux qui les utilisaient ou les rendaient nécessaires. Si un autre régime pouvait avoir des défauts, le régime américain n'était pas pour autant compatible avec les articles II ou VIII. La possibilité de dédouaner les expéditions des pays limitrophes à moindre coût ne devait pas être considérée comme un défaut; si les formalités étaient moins coûteuses que pour les autres expéditions, l'article VIII autorisait les importateurs concernés à revendiquer le bénéfice des économies réalisées. Cela montrait clairement pourquoi l'on n'était pas fondé à considérer toutes les recettes provenant de redevances ad valorem pour les opérations douanières comme un simple fonds commun, car il en résultait inévitablement que certains importateurs étaient arbitrairement contraints de subventionner indirectement les autres. Une redevance forfaitaire par expédition ne constituait pas une "désincitation" au regroupement. On pouvait compter sur les importateurs pour essayer de s'épargner des frais s'ils avaient la possibilité de le faire et l'on pouvait donner pour instruction aux fonctionnaires des douanes de simplifier les formalités le plus souvent possible et de percevoir, pour les expéditions groupées, une redevance réduite en fonction de l'économie estimée.

36. Les Etats-Unis ont répondu que l'article VIII ne prescrivait pas, et ne devait pas être interprété comme prescrivant que le coût moyen d'une transaction soit calculé et utilisé comme plafond de la redevance totale pouvant être perçue. L'une des principales qualités de la redevance ad valorem était qu'elle avait une incidence si faible sur les importations en petites quantités qu'elle n'assurait aucune protection. La fixation d'un plafond en dollars signifierait que, pour compenser le coût des "opérations commerciales" du service des douanes, il faudrait relever le taux lui-même. Ce plafond serait avantageux pour certaines importations en grandes quantités au détriment des importations en petites quantités, qui acquitteraient une redevance plus élevée. S'il s'agissait de faire supporter la charge au contribuable, cela revenait à affirmer que l'Accord général exigeait que les importations en grandes quantités soient subventionnées sur les recettes générales du Trésor, ce qui n'était pas le cas. En outre, aux Etats-Unis, les opérations douanières s'effectuaient généralement sur la base des déclarations en douane des marchandises. Il n'existait aucune limite de valeur ni de volume par déclaration. Un plafond en dollars

entraînerait le regroupement des déclarations, une augmentation du coût moyen par déclaration et une majoration de la redevance elle-même. Le meilleur moyen d'éviter d'entrer dans le cercle vicieux du contournement et de l'ajustement de la redevance, avec l'incertitude que cela entraîne pour les importateurs et les courtiers en douane, consistait à asseoir une redevance pour les opérations douanières sur le seul élément que l'importateur ne pouvait pas modifier, à savoir la valeur des importations.

ii) Les coûts prévus dans le budget du service des douanes des Etats-Unis pour les "opérations commerciales" représentent-ils le coût des "services rendus" aux importateurs commerciaux passibles de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises au sens où l'entendent les articles II:2 c) et VIII:1 a)?

37. a) Le coût de certaines activités du service des douanes. Le Canada prétendait que, appliquée aux importations, l'expression "coût des services rendus" devait être interprétée au sens strict et ne viser que les activités nécessaires au passage en douane des expéditions, telles que l'établissement des documents, l'inspection, le calcul et la perception des droits, ainsi que les services spéciaux tels que la quarantaine. Il a fait valoir que le paragraphe 4 de l'article VIII contenait une liste des types de services liés à l'importation qui pouvaient faire l'objet d'une redevance. Tous les services énumérés concernaient des opérations ou prescriptions spécifiques relatives à l'entrée des marchandises dans un pays ou à leur sortie de ce pays, telles que licences, analyses, vérifications et quarantaine. La décision de dresser une liste limitée de services montrait bien que les rédacteurs de l'article ne s'attendaient pas qu'un pays couvre la totalité des coûts afférents aux opérations de dédouanement en faisant payer des redevances aux importateurs. Quand la charte de l'OIC et l'Accord général avaient été établis, on avait envisagé d'ajouter d'autres éléments à cette liste. Certains avaient été adoptés, d'autres rejetés. Ainsi, il avait été convenu de retenir le membre de phrase "telles que factures et certificats consulaires" (EPCT/C.II/54/Rev.1, page 30) mais de ne pas ajouter à la liste "i) Les installations portuaires" (EPCT/W/67). Cela montrait clairement que les rédacteurs avaient envisagé de limiter les activités pour lesquelles des redevances pouvaient être imposées. Certains programmes que les Etats-Unis avaient inclus dans les "opérations commerciales", par exemple les formalités de douane concernant les véhicules, ne pouvaient être raisonnablement considérés comme des services rendus à l'occasion de l'importation de produits. Non seulement ces formalités étaient différentes de celles relatives au dédouanement des marchandises, mais les Etats-Unis percevaient déjà pour chaque véhicule automobile et chaque navire une redevance forfaitaire pour le passage en douane dans le cadre d'un autre régime de redevance. Par ailleurs, les "opérations commerciales" comprenaient aussi l'application des arrêtés portant institution de droits antidumping ou compensateurs, les activités en rapport avec les enquêtes sur la fraude commerciale, les enquêtes relatives à la contrefaçon, les activités juridiques, les formalités concernant les passagers et les contrôles à l'exportation. Toutes ces activités ne devraient pas être considérées comme des services rendus à l'occasion de l'importation de la plupart des produits.

38. La Communauté économique européenne doutait aussi que l'on puisse percevoir une redevance pour les opérations douanières afin de couvrir le coût d'activités publiques telles que le contrôle de l'application des arrêtés portant institution de droits antidumping ou compensateurs, la mise en oeuvre des mesures de contrôle des exportations ou les formalités concernant les passagers. Elle mettait également en question la prise en compte des fonctions de direction classées sous les rubriques affaires internes, affaires internationales et service central du contentieux car, selon elle, ces fonctions avaient un rapport trop lointain avec le processus de dédouanement pour que leur coût soit mis à la charge des importateurs. La Communauté estimait toutefois que le Groupe spécial n'était pas tenu d'examiner ces questions qui, à son sens, ne se poseraient que si le Groupe spécial marquait son accord quant à la méthode globale d'imposition des redevances utilisée par les Etats-Unis, car il était clair que la méthode globale signifiait que les importateurs payaient le coût d'activités gouvernementales qui ne découlaient pas du passage en douane des produits qu'ils importaient.

39. Les Etats-Unis ont appelé l'attention sur le fait que les "opérations commerciales" telles qu'elles étaient définies dans le budget pour l'exercice 1988, n'englobaient ni le contrôle des exportations ni celui de l'application des arrêtés; ces opérations étaient financées par les recettes générales. L'administration des douanes n'exerçait pas de contrôle systématique à l'exportation; le seul travail en rapport avec l'exportation prévu dans le budget des opérations douanières était la collecte et la transmission, en l'état, des documents statistiques présentés pour certaines exportations. Les Etats-Unis ont fait observer ensuite que dans les "opérations commerciales" ne figurait aucune des activités non commerciales relatives aux marchandises qui étaient prévues dans les programmes dénommés "Inspection et contrôle" et "Enquêtes" (par exemple en ce qui concerne les stupéfiants et les transactions à l'exportation), ni aucune partie du programme de contrôle tactique (activités de lutte contre la contrebande de stupéfiants et d'autres produits), ni le programme de contrôle des transports aériens (lutte contre l'entrée illégale de stupéfiants et d'autres produits). Ces programmes étaient également financés par les recettes générales. Le produit des redevances pour les formalités relatives aux passagers et aux véhicules de transport était versé à un compte subsidiaire séparé et ne servait pas à financer les opérations commerciales du service des douanes; ces redevances n'étaient d'ailleurs pas en cause. Les Etats-Unis ont reconnu qu'environ 27 pour cent du coût total des formalités concernant les passagers prévu pour l'exercice 1988 devaient être couverts par la redevance pour les formalités relatives aux marchandises, mais ils ont fait observer que cette dernière ne représentait que quelque 10 pour cent du budget total des "opérations commerciales" (qui s'élevait à 55 millions de dollars approximativement). En ce qui concerne le dédouanement des marchandises destinées au commerce, toutes les formalités de passage en douane devaient être considérées en bloc. Le nombre de déclarations formelles relatives aux marchandises importées était passé de 4,6 millions pour l'exercice 1981 à 6,8 millions pour celui de 1985, et avait atteint 7,3 millions pour l'exercice 1986. Les coûts directs associés à chaque expédition comprenaient les frais d'ouverture des conteneurs, de déchargement et d'inspection des marchandises ainsi que les frais d'établissement des documents, de même que les frais encourus ultérieurement pour la détermination de la classification et l'évaluation, la vérification comptable réglementaire et la répression de la fraude commerciale, le cas échéant. Le processus de passage en douane entraînait également des coûts indirects substantiels, entre autres les suivants: frais de chauffage, d'éclairage et d'entretien des locaux des douanes, coût des avis donnés par des spécialistes des produits et des laboratoires sur des questions telles que la classification, coût des décisions juridiques, de la vérification comptable réglementaire générale et de la répression de la fraude commerciale. La vérification comptable réglementaire, associée à la répression des pratiques frauduleuses en matière de douane, avait permis de faire preuve d'une grande sélectivité au niveau du déchargement des véhicules et de l'inspection des expéditions. Sans cela, il aurait fallu inspecter beaucoup plus d'expéditions, et la durée globale des formalités d'importation s'en serait trouvée accrue.

40. A propos d'autres éléments spécifiques du budget des "opérations commerciales" qui avaient été critiqués, les Etats-Unis ont donné les réponses suivantes: le passage en douane des véhicules de transport mentionné dans le programme "Inspection et contrôle" s'entendait de l'examen des manifestes, première étape vers la mainlevée. Il convenait de considérer comme des "opérations commerciales" les fonctions consistant à faire respecter les lois sur la répression de la contrefaçon, car il s'agissait également de services rendus aux importateurs de marchandises authentiques. Les "opérations commerciales" concernant la législation sur les droits antidumping et compensateurs ne comprenaient que la perception des droits et l'application des procédures prévues dans les arrêtés portant institution de droits antidumping ou compensateurs, activités considérées par les Etats-Unis comme des éléments des opérations douanières normaux et compatibles avec l'Accord général. Quant aux activités générales de direction, qui étaient imputées en partie sur le budget des "opérations commerciales", les Etats-Unis ont expliqué que i) le poste "affaires internationales" concernait les frais d'entretien des bureaux du service des douanes ou les dépenses afférentes aux fonctionnaires détachés à l'étranger, par exemple pour fournir des renseignements sur les douanes ou travailler dans des organisations internationales spécialisées dans les questions douanières; ii) le poste "affaires internes" avait trait aux divers programmes de gestion et de surveillance du personnel; iii) le poste "Service central du contentieux"

concernait les services juridiques nécessaires au règlement des questions juridiques d'ordre général soulevées par toutes les opérations douanières, à l'exclusion des questions spécifiques intéressant la législation douanière, qui relevaient du programme "Tarif douanier et commerce". D'après les Etats-Unis, certaines divergences de vues dans ce domaine seraient dues aux différences de perception du processus d'importation, lesquelles traduisaient des différences dans les procédures douanières nationales. Au contraire des Etats-Unis, tous les pays n'autorisaient pas la mainlevée effective avant de déterminer si les marchandises étaient passibles de droits.[1] Tous les pays ne conféraient pas non plus aux douanes les mêmes attributions. Cependant, l'Accord général ne prescrivait pas de solution spécifique aux problèmes de gestion posés par le dédouanement et par la liquidation des droits.

41. b) Le coût du passage en douane des importations exemptées. Le Canada prétendait que la façon dont les Etats-Unis avaient conçu les exemptions de la redevance pour les opérations douanières n'était pas compatible avec les dispositions des articles II et VIII concernant les limitations des redevances au "coût des services rendus". Les Etats-Unis avaient exempté certains pays et certains produits de la redevance mais avaient inclus dans la base de calcul le coût des services rendus aux pays et pour les produits exemptés. S'ils voulaient accorder des exemptions (au sujet desquelles le Canada réservait ses droits), il fallait qu'ils prennent à leur charge le coût des services concernant ces importations et qu'ils calculent les redevances de façon que les importateurs de produits non exemptés n'aient pas à supporter le coût des formalités relatives aux produits exemptés. La Communauté économique européenne estimait que, si le fait d'accorder des exemptions de redevances pour services ne constituait pas nécessairement une violation de l'Accord général, le coût du dédouanement des marchandises exemptées de la redevance ne pouvait pas être mis à la charge des autres utilisateurs sans qu'il y ait violation de l'Accord général.

42. Au sujet des exemptions, les Etats-Unis ont expliqué que la quasi-totalité du montant des importations relevant du tableau 8 concernait des articles en métaux exportés pour supplément d'ouvraison puis renvoyés aux Etats-Unis (position 806.30) et des articles assemblés à l'étranger à partir d'éléments constitutifs provenant des Etats-Unis (position 807.00). Les marchandises relevant de ces positions étaient passibles de droits essentiellement sur la valeur ajoutée hors des Etats-Unis. Les autorités américaines avaient proposé de supprimer l'exemption de la redevance pour les opérations douanières sur la valeur à l'étranger des marchandises relevant des positions 806.30 et 807.00.

43. c) Le coût des opérations commerciales pour les deux premiers mois de l'exercice 1987. Le Canada a fait valoir que le coût des "opérations commerciales" des douanes pour les deux premiers mois de l'exercice 1987 (octobre-novembre 1986), alors que la redevance pour les formalités relatives aux marchandises n'était pas en vigueur, ne pouvait pas être considéré comme se rapportant à des services rendus aux importateurs acquittant la redevance durant les dix derniers mois de l'exercice 1987. La Communauté économique européenne s'est associée à cette prise de position. Les Etats-Unis ont affirmé que, s'agissant de la détermination de la redevance perçue pour les formalités relatives aux marchandises durant les dix derniers mois du premier exercice d'application, les services rendus pendant ces dix mois étaient les mêmes que pendant la totalité de l'exercice.

---

[1]Les Etats-Unis ont fourni des précisions sur les différentes étapes de leurs procédures de passage en douane.

iii) Dans quelle mesure le montant total des redevances perçues correspond-il à la totalité du "coût des services rendus"?

44. Le Canada et la Communauté économique européenne doutaient que le produit total des redevances pour les formalités relatives aux marchandises corresponde au coût total des "services rendus" aux importateurs en question pendant la même période. Le chiffre définitif pour l'exercice 1987 n'étant pas connu, les parties au différend sont convenues de considérer, aux fins du présent rapport du Groupe spécial, que les recettes pour l'exercice 1987 (1er décembre 1986 au 30 septembre 1987) se sont élevées à 536 millions de dollars et que les recettes estimées pour l'exercice 1988 - à supposer que le taux ad valorem soit de 0,17 pour cent et qu'aucun autre changement ne soit apporté à la loi - seraient de 540 millions de dollars. Aux fins du présent rapport, les parties ont aussi accepté de considérer que le coût total des "opérations commerciales" était de 505 millions de dollars pour l'exercice 1987 et, pour faciliter l'analyse, que le coût projeté de ces opérations serait de 540 millions de dollars pour 1988 si le niveau d'activité restait le même.

45. Le Canada a fait observer que, pour les exercices 1987 et 1988, le total des recettes en question était supérieur au coût total des "opérations commerciales". Il a ensuite fait valoir que, si le coût des "opérations commerciales" était réduit par déduction des coûts que les importateurs qui acquittent la redevance ne devraient pas avoir à payer, l'excédent des recettes sur les coûts justement imputables serait très substantiel. D'après le Canada, il ne fallait pas prendre en compte i) le coût des activités douanières qui ne pouvaient pas être considérées comme des "services rendus" aux importateurs commerciaux, ii) le coût des formalités relatives aux importations exemptées, et iii) le coût des "opérations commerciales" des deux premiers mois de l'exercice 1987. Une analyse similaire du coût des "opérations commerciales" pour l'exercice 1988 faisait apparaître un excédent du même ordre. Le Canada estimait que ces excédents constituaient une violation des prescriptions des articles II et VIII, selon lesquelles le montant des redevances ne devait pas être supérieur au coût des services rendus. La Communauté économique européenne s'est associée à cette prise de position.

46. Le Canada a présenté au Groupe spécial une analyse illustrant les différents types d'ajustements et de calculs à effectuer pour déterminer le rapport entre les recettes totales et les coûts totaux imputables. Le Canada a fait observer que, dans cette analyse, le poste intitulé "coûts justement imputables aux importateurs commerciaux" devrait, en réalité, être plus faible, mais qu'il n'avait pas été possible d'estimer les coûts de certaines activités dont le Canada estimait qu'elles ne ressortissaient pas valablement aux "opérations commerciales". Cette analyse, telle qu'elle a été élargie par un complément d'explications et appliquée aux chiffres définitifs retenus, est reproduite dans l'annexe 2.

47. Les Etats-Unis ont fait observer que, ainsi qu'ils l'avaient expliqué plus en détail auparavant, ils n'avaient pas accepté la thèse selon laquelle les diverses dépenses inscrites au budget des "opérations commerciales" ne pouvaient pas être justement mises à la charge de tous les importateurs commerciaux qui acquittaient la redevance et que, par conséquent, ils n'acceptaient pas les divers ajustements qui figuraient dans l'analyse que le Canada avait présentée à titre indicatif. Cependant, dans la mesure où les recettes dépassaient effectivement les coûts, les Etats-Unis tenaient à rappeler que tout excédent serait conservé sur le compte subsidiaire spécial des "opérations commerciales" et servirait à réduire la redevance exigible les années suivantes de manière à équilibrer, en fin de compte, les recettes et les coûts.

48. Le Canada et la Communauté économique européenne ont soulevé une autre question concernant la pratique des Etats-Unis qui consistait à opérer des prélèvements sur les recettes perçues pendant l'année pour financer les "opérations commerciales" de l'année suivante. Ils ont prétendu qu'en dissociant ainsi les recettes réelles des dépenses réelles on affaiblissait encore plus le lien entre la redevance et le coût des services, et que cela avait aussi pour effet d'entraîner une distorsion vers le haut du fait que le trop-perçu d'une année pouvait être dépensé l'année suivante à la faveur d'une

augmentation des ouvertures de crédits. Le Canada a fait observer, en outre, que les redevances perçues pendant un exercice représentaient des redevances pour des services qui n'avaient pas encore été fournis et qui ne seraient peut-être jamais fournis, notamment dans le cas de tel ou tel importateur acquittant la redevance. Les Etats-Unis ont répondu que la dissociation des recettes, dont l'objet était de faire en sorte que celles-ci ne soient pas utilisées à d'autres fins, impliquait nécessairement un décalage des dépenses effectives, car il était impossible d'allouer et de dépenser des crédits provenant d'un compte spécial tant que les sommes dues n'étaient pas effectivement perçues et qu'il était également impossible de financer des opérations douanières mensuellement à partir du produit courant des redevances.

C. Autres dispositions de l'article VIII

i) "Protection indirecte des produits nationaux" (article VIII:1 a))

49. Le Canada estimait que, dans certaines circonstances, les redevances pour les opérations douanières constituaient une protection indirecte des produits nationaux, ce qui contrevenait aux obligations des Etats-Unis au titre de l'Accord général. Pour satisfaire à la deuxième condition énoncée à l'Article VIII:1 a), il faudrait concevoir une redevance telle qu'elle ne constitue pas une protection pour certaines expéditions. Les redevances avaient le même effet qu'un droit de douane et, de surcroît, imposaient des frais commerciaux supplémentaires pour l'exportation des produits vers les Etats-Unis, en raison des documents et de la charge administrative additionnels qu'elles nécessitaient ainsi que de la majoration des honoraires demandés par les courtiers en douane. L'effet protectionniste que pouvaient avoir ces frais supplémentaires était particulièrement évident pour les expéditions de faible valeur. La redevance pouvait aussi avoir un effet protectionniste quand elle s'appliquait à des expéditions de marchandises en vrac ou à des produits à faible valeur ajoutée. La législation ne contenait pas de dispositions prévoyant l'examen des cas dans lesquels la redevance avait cet effet protectionniste. Le Groupe spécial devrait constater que la redevance en cause constituait une protection indirecte des produits nationaux et annulait ou compromettait des avantages résultant pour le Canada de l'Accord général.

50. La Communauté économique européenne a fait valoir que la question de savoir si la redevance appliquée par les Etats-Unis constituait une protection indirecte se posait en particulier si le Groupe devait admettre que, comme le prétendaient les Etats-Unis, la limitation de la redevance au "coût des services" servait uniquement à empêcher les parties contractantes de tirer un bénéfice de l'ensemble de leurs opérations douanières. Si un tel point de vue était adopté, cela impliquerait de larges possibilités de protection occulte.

51. Les Etats-Unis ont répliqué que le taux de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises "ne constituait pas une protection indirecte des produits nationaux". Ce taux serait ramené à 0,17 pour cent, voire à un niveau inférieur suffisant pour assurer le financement des salaires et des dépenses au titre des "opérations commerciales" du service des douanes. Le budget de ce dernier était quant à lui, soumis aux règles de la procédure budgétaire de l'Administration et placé sous la surveillance des Commissions du Congrès qui avaient la haute main sur les douanes et le commerce et de celles qui étaient chargées d'effectuer les ouvertures de crédits. Grâce aux règles précitées et à l'efficacité du service des douanes à d'autres égards, il serait possible de maintenir la redevance à un niveau tel qu'elle n'entraverait pas le commerce. Les débats antérieurs qui avaient eu lieu au GATT sur la question des redevances pour services avaient montré que celles qui avaient suscité des réclamations étaient très supérieures à la redevance pour les formalités relatives aux marchandises qui était examinée, par exemple la taxe de 3 pour cent appliquée par le Zaïre que l'on avait évoquée auparavant. Le Congrès avait choisi la formule de la redevance ad valorem pour pouvoir fixer un taux plus faible, qui ne nuirait pas au commerce. Si cette redevance était remplacée par une autre, fondée sur les transactions, qui pourrait avoir un effet protecteur sur les importations de faible valeur, cela créerait encore plus de problèmes, au lieu d'en éliminer. Avec l'augmentation du nombre de regroupements des passages

en douane qu'une redevance par transaction encouragerait, la redevance par passage pourrait encore augmenter.

ii) "Taxes de caractère fiscal" (Article VIII:1 a))

52. Le Canada prétendait que les redevances générant des recettes supérieures au coût total des services rendus constituaient "des taxes de caractère fiscal" et estimait que certains éléments de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises étaient, de ce fait, répréhensibles. Toute activité des pouvoirs publics autres que les services pouvant être mis à la charge des importateurs qui acquittaient la redevance en question devait être financée par les recettes générales; par conséquent, toute redevance utilisée pour financer ces activités serait une taxe de caractère fiscal.

53. La Communauté économique européenne considérait également que la redevance pour les formalités relatives aux marchandises constituait une taxe de caractère fiscal à l'importation. L'application de cette taxe jusqu'au 30 septembre 1989 indiquait qu'il s'agissait d'une mesure visant à réduire le déficit budgétaire des Etats-Unis. Les explications concernant le processus de réduction budgétaire fournies au Congrès mettaient en évidence le lien entre l'institution de la redevance et l'objectif que l'on voulait ainsi atteindre, à savoir la réduction du déficit budgétaire.

54. Les Etats-Unis ont déclaré que la disposition de l'article VIII:1 a) qui était invoquée avait pour objet d'établir une distinction entre les redevances pour les services qui ne couvraient que le coût de l'activité facturée et les redevances procurant des fonds excédentaires qui soit venaient grossir les recettes générales du Trésor, soit servaient à financer des activités de toute autre nature. On avait évoqué les débats qui avaient eu lieu jadis au GATT concernant une taxe de statistique sur les importations et les exportations que la France avait instituée pour financer une caisse d'assurances sociales (L/64, G/46/Add.4, SR.8/7 page 10, L/238, SR.9/2 page 6). La redevance pour les formalités relatives aux marchandises que l'on examinait n'était pas une mesure fiscale du même type mais une redevance pour services rendus. Le Congrès avait eu manifestement l'intention de faire en sorte que le produit de cette redevance ne serve pas à financer des activités sans rapport avec les douanes mais seulement les activités douanières nécessaires et utiles au commerce d'importation. Les autorités des Etats-Unis s'étaient efforcées de respecter l'intention du Congrès et les dispositions de l'article VIII. Le produit de la redevance n'allait pas grossir les recettes générales du Trésor mais était soigneusement mis à part sur un compte budgétaire spécial. Il était également séparé des recettes provenant des redevances relatives aux passagers et aux véhicules, pour éviter les subventions indirectes. La loi exigeait que le Secrétaire au Trésor réduise le taux de la redevance pour les opérations douanières si cela était nécessaire pour éviter qu'un montant supérieur au coût des opérations commerciales du Service des douanes ne soit perçu.

55. La Communauté économique européenne a fait observer que, selon l'interprétation donnée par les Etats-Unis de l'expression "taxes de caractère fiscal à l'importation ou à l'exportation", les redevances pour les opérations douanières ne pouvaient pas être utilisées pour générer un excédent de recettes. Elle a relevé toutefois que ce pays avait donné la même interprétation de la limitation de la redevance au "coût des services". De l'avis de la CEE, cela montrait que la manière dont les Etats-Unis interprétaient le "coût des services rendus" ne pouvait être correcte. Il ne pouvait être correct d'interpréter une expression figurant à la fois dans les articles II:2 c) et VIII:1 a) comme n'ayant pas d'autre sens que celui d'une autre expression figurant dans l'une de ces deux dispositions. On ne devait pas interpréter des dispositions d'un instrument comme l'Accord général de manière à les faire paraître superflues ou inutiles.

D. Autres arguments

56. Le Canada estimait que la redevance pour les opérations douanières appliquée par les Etats-Unis était incompatible non seulement avec la lettre mais aussi avec l'esprit de l'Accord général. Il a relevé que, si cet instrument permettait la perception de certaines redevances dans certaines circonstances, l'article VIII:1 b) et c) contenait des indications concernant la question générale de l'application de redevances. Ainsi, les PARTIES CONTRACTANTES avaient reconnu "la nécessité de restreindre le nombre et la diversité des redevances et impositions visées à l'alinéa a)" de même que "la nécessité de réduire au minimum les effets et la complexité des formalités d'importation et d'exportation et de réduire et de simplifier les exigences en matière de documents requis à l'importation et à l'exportation". La décision prise par les Etats-Unis avait toutefois eu pour effet d'accroître plutôt que de réduire le nombre des redevances et des formalités. En outre, comme les droits consulaires et les redevances pour les opérations douanières étaient étroitement liés de par leur nature (du fait qu'ils étaient assujettis aux dispositions des articles II:2 c) et VIII:1 a) et qu'il s'agissait dans l'un et l'autre cas d'une forme d'imposition touchant les formalités pour l'importation de marchandises), les directives données par les PARTIES CONTRACTANTES au sujet des droits consulaires, en particulier, étaient à prendre en compte. La question de la perception de droits consulaires avait été traitée dans la Recommandation des PARTIES CONTRACTANTES en date du 7 novembre 1952 (S1/25) concernant les "règles uniformes à suivre en attendant la suppression des formalités consulaires". Aux termes du paragraphe 1 de ces règles, "les droits consulaires ne devraient pas être fixés en pourcentage de la valeur des marchandises, mais en valeur absolue". La version anglaise de cette recommandation avait été légèrement modifiée dans la Recommandation du 30 novembre 1957 (S6/26). La Recommandation du 31 octobre 1962 (S11/225) reprenait en termes généraux les dispositions de la Recommandation de 1952 telle que modifiée en 1957.

57. La Communauté économique européenne a fait valoir qu'il ne fallait pas dire que l'on ne devait pas exiger des importateurs qu'ils acquittent un trop grand nombre de redevances et d'impositions, même lorsqu'il s'agissait de leur faire payer des services qui leur étaient spécifiquement rendus, si l'on pouvait légalement leur demander une contribution disproportionnée pour couvrir le coût global du service des douanes. Se plaçant d'un point de vue plus général, la CEE a estimé que les redevances pour services du genre de celle qui était en cause constituaient un anachronisme dans le monde d'aujourd'hui. Il était douteux que la fonction de recouvrement des droits assumée par les douanes puisse être considérée comme un "service" rendu. Ni l'importateur ni aucune autre partie du secteur commercial privé à une transaction à l'importation ne tiraient un quelconque avantage de l'obligation de remplir une formalité d'importation, quelle qu'elle soit. A la suite d'une série d'arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, on avait entrepris d'éliminer toutes les redevances pour les opérations douanières concernant les échanges entre Etats membres de la CEE. Il en allait de même pour ce qui était des importations communautaires en provenance d'Etats non membres. La Communauté ne demandait pas au Groupe spécial de décider que les redevances pour les opérations douanières étaient interdites en vertu de l'article VIII, mais estimait que les considérations invoquées justifiaient que les dispositions de l'article VIII soient interprétées au sens strict.

58. Les Etats-Unis ont rappelé que la redevance pour les formalités relatives aux marchandises, que le Groupe était chargé d'examiner, était perçue sur des expéditions commerciales et ne couvrait que le coût des opérations commerciales du service des douanes. Il ressortait de l'article VIII:1 b) et c) qu'une redevance ad valorem était préférable à une redevance fondée sur les transactions en raison de sa moindre complexité. Les efforts déployés au GATT dans les années 50 en vue d'abolir les droits consulaires n'avaient pas grande importance en l'espèce. Ces droits étaient perçus dans le pays d'exportation et nécessitaient l'établissement de documents spéciaux, à présenter au consulat du pays de destination. Les problèmes relevés dans le rapport de 1962 sur les formalités consulaires n'étaient pas en cause. En réalité, ce rapport recommandait la transformation des droits consulaires en taxes à l'importation. Il était inexact de dire que, puisque les importateurs ne tiraient aucun avantage de

l'obligation qui leur était faite de se conformer aux formalités d'importation, les services douaniers n'étaient pas des services qui leur étaient rendus. Cette position se fondait, semblait-il, sur l'idée qu'il existait un droit absolu d'importer, à l'exercice duquel les formalités de dédouanement ne faisaient que s'opposer. Or cette idée était fausse; l'Accord général ne conférait pas à l'importateur le droit d'importer des marchandises sans s'acquitter des droits spécifiés dans la liste de concessions pertinente et ne lui donnait même pas, si ses marchandises étaient admises en franchise, le droit de les importer sans prouver qu'elles remplissaient réellement les conditions requises pour bénéficier de ce régime. Les Etats-Unis ont conclu en soulignant que les dispositions invoquées exigeaient que les redevances correspondent au coût de la fourniture d'un service et non pas à la valeur des avantages qu'il procurait.

E. Effets sur le commerce

59. Le Canada a estimé que la redevance pour les opérations douanières augmenterait le coût des importations de marchandises canadiennes de 152 millions de dollars pour la période 1er décembre 1986-30 septembre 1987 et de 120 millions de dollars au cours des années suivantes (si le taux de la redevance était de 0,17 pour cent). Il s'agissait là de montants substantiels, qui représentaient un accroissement de plus de 20 pour cent des impositions sur les marchandises canadiennes importées par les Etats-Unis au cours de l'année civile 1986. En plus de cette redevance, les exportateurs canadiens étaient aussi tenus d'acquitter des frais administratifs supplémentaires et des honoraires de courtage plus élevés. Les droits sur la plupart des produits exportés par le Canada vers les Etats-Unis faisaient l'objet de consolidations dont plus de 70 pour cent portaient sur des exemptions. Dans ses négociations tarifaires avec les Etats-Unis, le Canada avait placé l'accès en franchise parmi ses hautes priorités.

60. La Communauté économique européenne a déclaré que la redevance pour les opérations douanières avait un effet négatif considérable sur ses exportations à destination du marché américain. En effet, son coût pour les exportateurs était estimé à environ 175 millions de dollars pour 1987.

IV. DECLARATIONS DE TIERCES PARTIES INTERESSEES

61. L'Australie a appelé l'attention du Groupe spécial sur l'article II:1 b), aux termes duquel les produits repris dans une liste "ne seront pas soumis à d'autres droits ou impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'occasion de l'importation, qui seraient plus élevés que ceux qui étaient imposés à la date du présent Accord, ou que ceux qui, comme conséquence directe et obligatoire de la législation en vigueur à cette date dans le territoire importateur, seraient imposés ultérieurement". L'Australie estimait que, du fait qu'elle majorait les droits et impositions qui figuraient dans la liste de consolidations des Etats-Unis au moment où elle avait été négociée, la redevance pour les formalités relatives aux marchandises était incompatible avec les obligations découlant pour les Etats-Unis de cette disposition. Elle considérait que l'exception prévue à l'article II:2 c) était inapplicable car la redevance ne correspondait pas au coût des services. A son avis, la redevance était également incompatible avec les dispositions de l'article VIII car elle paraissait avoir été imposée à des fins fiscales, ne correspondait pas au coût des services douaniers rendus à l'importateur et assurait une protection à la production des Etats-Unis. Des avantages résultant pour l'Australie de l'Accord général se trouvaient donc annulés ou compromis au sens de l'article XXIII:1 a). Les Etats-Unis avaient accordé à l'Australie un certain nombre de consolidations au titre de l'article II. De nombreux produits pour lesquels la consolidation portait sur un taux plafond étaient assujettis au taux consolidé ou à un taux proche de celui-ci et, dans

ces conditions, une redevance additionnelle constituait une violation d'une telle consolidation.[1] La redevance ad valorem exerçait une discrimination particulière à l'égard des expéditions de marchandises en vrac, notamment d'un certain nombre des principaux produits d'exportation de l'Australie, pour lesquels l'imposition était disproportionnée au service rendu. De même, étant donné que la redevance pour les formalités relatives aux marchandises était venue s'ajouter à la "redevance portuaire", l'Australie s'inquiétait des frais supplémentaires qui allait majorer le coût d'un certain nombre de ses principaux produits d'exportation et craignait que des avantages ne soient éventuellement annulés ou compromis. L'Australie a appelé l'attention du Groupe spécial sur plusieurs décisions prises au GATT et selon lesquelles les surtaxes qui portaient des droits de douane à un niveau supérieur aux taux maximums consolidés au titre de l'article II étaient incompatibles avec les obligations découlant de l'Accord général. En ce qui concerne l'article VIII:1 a), l'Australie a rappelé que les Etats-Unis s'étaient plaints en 1952 de la "taxe de statistique et de contrôle douanier" (L/238), dont la France utilisait le produit à des fins fiscales et, en 1955, du "droit de timbre" perçu par la France, qui contrevenait aux dispositions des articles II:1 et VIII:1 parce qu'il avait été utilisé à des fins fiscales et que son produit dépassait le coût des services rendus (L/410, L/569, L/720). L'Australie a aussi mentionné le rapport du Groupe de travail de l'accession de la République démocratique du Congo (Zaïre) (S18/96). L'Australie estimait donc qu'il y avait eu d'une manière générale un consensus (et un consensus auquel les Etats-Unis avaient été partie) par lequel les parties contractantes avaient estimé qu'une taxe à l'importation excédant le coût du service rendu et/ou utilisée à des fins fiscales était incompatible avec l'article VIII:1 a). Les consultations avec les Etats-Unis au titre de l'article XXII n'avaient pas permis de résoudre le problème. L'Australie demandait donc aux Etats-Unis de mettre leur régime en conformité avec les dispositions de l'Accord général en faisant mieux correspondre les redevances aux services rendus et en engageant des négociations au titre de l'article XXVIII afin d'offrir une compensation pour les violations des consolidations. L'Australie a également soulevé deux autres problèmes. En premier lieu, les Etats-Unis avaient peut-être enfreint l'engagement de statu quo pris à Punta del Este, et plus précisément la disposition énoncée à l'alinéa i) de la Partie I:C de la Déclaration, selon laquelle il ne faut "prendre aucune mesure restreignant ou faussant les échanges qui serait incompatible avec les dispositions de l'Accord général". L'Australie espérait que les Etats-Unis reconsidéreraient leur décision afin d'assurer le succès des Négociations d'Uruguay. Le second problème était l'exemption de la redevance pour les opérations douanières accordée aux pays qui participaient à l'Initiative concernant le Bassin des Caraïbes (CBI) et aux pays les moins avancés. Selon les modalités de la dérogation accordée pour la CBI, les Etats-Unis ne devaient pas recourir à la franchise de droits pour élever des obstacles ou créer des difficultés indues au commerce des autres parties contractantes et devaient entrer sans tarder en consultation avec toute partie contractante aux intérêts desquels le fonctionnement de l'accord portait atteinte. Il apparaissait que les Etats-Unis avaient l'intention de recouvrer des dépenses liées à l'importation de produits en provenance de ces régions en imposant à d'autres parties contractantes des redevances excessives. L'Australie craignait que cette pratique discriminatoire ne nuise à ses exportations.

62. Hong Kong avait un intérêt particulier dans cette affaire, du fait que les Etats-Unis étaient son principal marché d'exportation et qu'à la suite de l'institution de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises, le coût total des exportations de Hong Kong à destination des Etats-Unis devait, selon les estimations, augmenter d'environ 20 millions de dollars en 1987. Bien qu'il soit stipulé que tous les fonds déposés dans le compte de la redevance pour les opérations douanières "ne devaient être utilisés que dans la mesure prévue dans les lois d'ouverture de crédits pour couvrir les salaires

[1]Des détails ont été fournis au sujet des taux consolidés et des taux en vigueur concernant les produits pour lesquels la redevance violerait vraisemblablement la consolidation. Des estimations de l'augmentation du coût des exportations australiennes à destination des Etats-Unis ont été données au sujet d'un certain nombre de produits pour lesquels l'Australie avait des droits de négociateur primitif et/ou un intérêt comme principal fournisseur ou un intérêt substantiel.

et les dépenses du service des douanes des Etats-Unis afférents à la réalisation d'opérations commerciales", l'expression "opérations commerciales" semblait englober d'autres éléments que les services rendus à l'importation ou à l'occasion de l'importation dont il est question à l'article VIII:1) a). Cela pouvait signifier que la redevance, à son taux actuel de 0,22 pour cent, ne correspondait pas ou n'était pas limitée au coût approximatif des services rendus. Si tel était le cas, la redevance constituerait une taxe de caractère fiscal à l'importation. Par ailleurs, la redevance pour les formalités relatives aux marchandises n'était pas perçue sur les exportations des Etats-Unis et pouvait également constituer une protection indirecte des produits nationaux. S'agissant de la question générale de l'imposition ad valorem, Hong Kong a fait observer que l'Accord général ne donnait aucune indication sur le mécanisme effectif d'application des redevances ou impositions pour les opérations douanières; il prévoyait seulement que le montant de la redevance devait correspondre approximativement au coût des services rendus. Les dispositifs systématiques de perception de ces redevances, qu'elles soient forfaitaires ou ad valorem (l'une et l'autre impliquant des variations au niveau de la transaction), n'étaient donc pas intrinsèquement incompatibles avec l'Accord général. Le Groupe spécial devait examiner les questions soulevées par cette plainte mais prendre bien soin d'éviter toute généralisation non fondée sur des dispositions spécifiques de l'Accord général qui pourrait préjuger des droits d'autres parties contractantes appliquant ou éventuellement désireuses d'appliquer le système ad valorem dans le cadre des dispositions de l'article VIII.

63. L'Inde estimait que la redevance pour les formalités relatives aux marchandises était appliquée d'une manière incompatible avec les dispositions des articles II:2 c) et VIII:1 a) et qu'elle équivalait en fait à une taxe de caractère fiscal à l'importation. La thèse selon laquelle les recettes tirées de la redevance seraient déposées au compte spécial qui ne devait être utilisé que pour couvrir les dépenses du service des douanes des Etats-Unis était sans valeur, les recettes étant des ressources fongibles. En outre, on faisait appel aux services du personnel des douanes pour contrôler non seulement les importations mais aussi les exportations. Une redevance pour les opérations douanières qui était censée servir à couvrir ces dépenses ne pouvait donc s'appliquer aux seules importations. L'Inde a également souligné que l'exemption de la redevance accordée aux pays les moins avancés n'était pas conforme à l'obligation de non-discrimination énoncée à l'article premier de l'Accord général. Elle ne relevait pas non plus de la clause d'habilitation (S26/224) puisque les exemptions accordées en l'espèce ne correspondaient pas à un "traitement spécial accordé aux pays en voie de développement les moins avancés dans le contexte de toute mesure générale ou spécifique en faveur des pays en voie de développement".

64. Le Japon a déclaré que la question dont le Groupe spécial était saisi était une question de droit et non de fait. Il n'y avait aucun lien direct entre le coût des formalités relatives aux marchandises et le prix des produits importés et, par conséquent, on ne pouvait pas justifier la redevance en alléguant qu'elle correspondait au coût des services rendus. Une redevance ad valorem pouvait produire des recettes supérieures à ce coût. Sans mettre en doute les intentions du gouvernement des Etats-Unis, il fallait admettre que le mécanisme de perception de la redevance ne garantissait pas toujours le respect des prescriptions énoncées dans les articles pertinents de l'Accord général. Bien que l'on prétendît qu'il ne s'agissait pas d'une redevance de caractère fiscal, la mesure en question pouvait permettre d'obtenir des recettes bien supérieures au coût des services rendus et pouvait donc avoir le même effet qu'une taxe de caractère fiscal à l'importation. En outre, si d'autres pays appliquaient des redevances ad valorem analogues, cela ne rendait pas pour autant la redevance américaine conforme à l'Accord général. Le Japon estimait que la redevance pour les formalités relatives aux marchandises instituée par les Etats-Unis n'était pas compatible avec les dispositions de l'Accord général, celles des articles II:2 c) et VIII:1 a) en particulier.

65. La Nouvelle-Zélande a déclaré que, si une imposition telle que la redevance pour les formalités relatives aux marchandises appliquée par les Etats-Unis paraissait compatible avec les articles II et VIII, de nombreuses parties contractantes seraient tentées d'y recourir. Aux termes de l'article VIII,

la base de calcul des redevances et impositions devait être le "coût approximatif des services rendus". La flexibilité qu'impliquait le terme "approximatif" semblait se rapporter au degré de précision du calcul du coût plutôt qu'à la base de l'imposition elle-même. Pour cette raison fondamentale, il était difficile de concilier la base ad valorem et la base prescrite par l'article VIII. Cette différence était plus évidente si l'on comparait les termes de la disposition en question avec ceux de l'article VII:2 a). Il était difficile de concevoir l'existence d'un rapport systématique entre la valeur des marchandises importées et le coût des services rendus. Et cependant, à une valeur relativement élevée correspondrait une imposition relativement élevée. En outre, l'imposition ad valorem pouvait manquer singulièrement de transparence, car il serait extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, d'empêcher que des aspects de l'administration des douanes qui, en fait, n'avaient rien à voir avec les redevances et impositions perçues "à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation" ne soient pris en compte dans ces impositions. Les considérations ci-dessus s'appliquaient à toutes les importations mais présentaient encore plus d'importance dans le cas de positions consolidées. Une concession accordée pour une position donnée créait une obligation tout à fait claire et ferme. Le libellé des dispositions de l'article II relatives à ces obligations explicitait et précisait la logique de l'article VIII. Le coût des services, dont l'article II:2 c) autorisait le recouvrement par perception d'une imposition, était strictement limité aux services concernant le produit particulier sur lequel portait une concession. Cela ressortait clairement de la première phrase du paragraphe 2: "Aucune disposition du présent article n'empêchera une partie contractante de percevoir à tout moment, à l'importation d'un produit, etc.". Cette limitation était en outre compatible avec la nature des obligations qu'impliquait une concession du fait qu'elle était accordée pour un produit particulier. Avec un système ad valorem, il serait possible que les coûts afférents à l'administration des douanes en général (notamment ceux que générerait l'application d'autres concessions négociées dans un autre cadre et concernant d'autres parties contractantes) soient directement ou, ce qui était plus probable, indirectement "incorporés" dans l'imposition visant une concession particulière.

66. Le Pérou a déclaré que les articles II et VIII n'autorisaient que des redevances correspondant au coût des services rendus. Or la redevance ad valorem des Etats-Unis ne respectait pas cette obligation et, en outre, assurait une protection indirecte à la production nationale, ce qui contrevenait aux dispositions de l'article VIII. D'autre part, la redevance accroissait le coût des exportations à destination des Etats-Unis, portant ainsi préjudice aux intérêts du Pérou. Celui-ci appuyait donc sans réserve les vues exprimées par les requérants lors de réunions antérieures du Conseil. Lorsqu'ils avaient évoqué devant le Conseil la redevance appliquée par le Pérou (C/M/206, point 11), les Etats-Unis avaient commis une erreur, car il ne s'agissait pas d'une redevance ad valorem mais d'une redevance forfaitaire, exprimée en dollars des Etats-Unis au taux de change applicable à la date de l'importation. Les décrets publiés en janvier 1987 étaient appliqués conformément aux obligations découlant de l'Accord général, et la redevance correspondait exactement au coût des services rendus à l'occasion de l'importation des produits.

67. Singapour a déclaré que l'application par les Etats-Unis d'une redevance ad valorem pour les formalités relatives aux marchandises n'était pas compatible avec les obligations qu'imposaient à ce pays les articles II et VIII de l'Accord général. Une base ad valorem ne correspondait pas au coût de la fourniture du service représenté par les formalités d'importation d'un produit et, de ce fait, les recettes obtenues ne correspondaient pas au coût des services rendus. L'article VIII:1 a) indiquait clairement que toutes les redevances perçues devaient être limitées au coût approximatif "des services rendus". En outre, la liste exemplative de l'article VIII:4 montrait que les redevances ne pouvaient être imposées que pour des services déterminés associés à l'importation et à l'exportation. L'article II:2 stipulait que les redevances ou autres droits devaient correspondre au coût des services rendus. Or une redevance pour les opérations douanières qui n'était pas spécifique mais fondée sur la valeur des importations ne pouvait correspondre au coût des services rendus. La redevance sur les opérations relatives aux marchandises était apparemment utilisée pour couvrir le coût d'autres opérations commerciales sans rapport avec l'importation. Singapour était aussi préoccupée par l'aspect

discriminatoire de la redevance, qui était appliquée à toutes les marchandises importées, à l'exception des produits des pays les moins avancés et des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes. Le taux de 0,22 pour cent n'était pas suffisamment bas pour que l'on puisse penser qu'il n'avait pas d'effet de protection. En raison de cette redevance de 0,22 pour cent appliquée entre le 1er décembre 1986 et le 30 septembre 1987, les exportations de Singapour qui, selon les estimations, s'étaient élevées à environ 9 100 millions de dollars de Singapour pendant cette période, devaient acquitter au total, à titre de redevance pour les opérations douanières, quelque 20 millions de dollars de Singapour, qui venaient s'ajouter aux honoraires des courtiers en douane et aux autres rémunérations habituellement exigibles. Singapour s'inquiétait des effets que cette redevance supplémentaire aurait sur ses exportations à destination des Etats-Unis. La redevance pour les formalités relatives aux marchandises pourrait réduire la compétitivité de ses exportations sur le marché américain, en particulier pour les produits dont la compétitivité était sensible aux prix, et avoir pour conséquence indirecte d'encourager les importateurs américains potentiels à s'adresser à des fournisseurs nationaux.

V. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

68. Après avoir examiné les arguments présentés par le Canada et la Communauté économique européenne, le Groupe spécial a estimé qu'il serait possible de couvrir les points soulevés par chaque partie dans un ensemble unique de constatations et de conclusions, et qu'il ne serait ni nécessaire ni utile de chercher à distinguer les positions souvent concordantes des deux parties pour y répondre séparément.

69. Avant d'aborder les questions spécifiques soulevées par les parties, le Groupe spécial a tout d'abord considéré le sens général des dispositions des articles II:2 c) et VIII:1 a) et leur relation mutuelle. L'article VIII:1 a) énonce une règle applicable à toutes les impositions perçues à la frontière, à l'exception des droits de douane et des impositions dont le but est d'opérer une péréquation entre les taxes intérieures. Il s'applique à toutes ces impositions, que le produit dont il s'agit fasse ou non l'objet d'une consolidation tarifaire. La règle de l'article VIII:1 a) interdit toute ces impositions à moins qu'elles ne répondent aux trois critères énumérés dans cette disposition:

a) elles doivent être "limitées au coût approximatif des services rendus";

b) elles ne doivent pas "constituer une protection indirecte des produits nationaux";

c) elles ne doivent pas "constituer … des taxes de caractère fiscal à l'importation ou à l'exportation".

La première prescription est, en réalité, double, car l'imposition en question doit tout d'abord impliquer un "service" rendu, et son niveau ne doit pas excéder le coût approximatif dudit "service".

70. L'article II:2 c) est une disposition de portée un peu plus limitée. Son objet est de permettre l'institution de certaines impositions non tarifaires à la frontière frappant des produits dont le droit a été consolidé. Le paragraphe 1 b) de l'article II institue un plafond général pour les impositions qui peuvent frapper un produit dont le droit est consolidé; il prescrit que le produit ne sera pas soumis à des droits plus élevés que le droit consolidé et qu'en outre il ne sera pas soumis à d'autres droits ou impositions qui seraient plus élevés que i) ceux qui étaient appliqués à la date de la concession tarifaire ou ii) qui seraient la conséquence directe et obligatoire de la législation en vigueur à cette date. L'article II:2 n'empêche cependant pas les gouvernements d'instituer, en sus de ce taux plafond, trois types d'impositions non tarifaires, dont le troisième, autorisé par l'alinéa c), est défini comme les "redevances ou autres droits correspondant au coût des services rendus".

71. Afin de préciser le sens des articles II:2 c) et VIII:1 a), le Groupe spécial s'est penché sur les origines et la genèse de ces dispositions. Lorsque l'Accord général a été élaboré, l'instrument juridique précédent le plus fréquemment évoqué en liaison avec ces dispositions était la Convention internationale pour la simplification des formalités douanières du 3 novembre 1923.[1] L'un des objets principaux de la Convention de 1923 était de réduire le nombre et le niveau des redevances perçues à l'occasion de l'importation. Les gouvernements étaient convenus de limiter certaines redevances au coût effectif de l'activité gouvernementale en question. L'article 10 disposait ce qui suit: Lorsqu'un visa [pour les voyageurs de commerce] est exigé, "le coût du visa devra être fixé à un taux aussi minime que possible et ne pourra dépasser le coût de l'émission." L'article 11 8) avait la teneur suivante: "Le coût du visa [consulaire] devra être aussi réduit que possible et ne pourra dépasser le coût de l'émission, en particulier lorsqu'il s'agit d'envois de faible valeur." L'article 12 disposait ce qui suit: "Le coût du visa des factures consulaires ne comportera qu'un droit fixe, qui devra être aussi réduit que possible." Les deux dispositions de la Convention qui concernent les droits consulaires ont été réaffirmées dans la recommandation de la Conférence économique internationale de 1927, dans les termes suivants:

> 1) Les taxes consulaires devraient être une charge d'un montant fixe et n'excédant point les frais du service, plutôt qu'une source additionnelle de recettes. Le caractère arbitraire ou variable de taxes consulaires fait naître, non seulement un accroissement souvent inattendu des charges, mais encore une incertitude injustifiable pour le commerce.[2]

72. Le Groupe spécial n'a pu trouver aucun antécédent précis sur les articles II:2 c) et VIII:1 a). En particulier, il n'a pu être trouvé aucune disposition semblable dans les accords de commerce bilatéraux de 1934 à 1942, dont les Etats-Unis avaient tiré bon nombre des dispositions proposées pour adoption dans l'Accord général. Ces accords bilatéraux ne comportaient aucune limitation générale concernant les impositions non tarifaires comme celles de l'article VIII:1 a) et leur définition des consolidations de droits n'avaient pas permis l'institution de nouvelles redevances pour "Services" comme dans l'article II:2 c).

73. Selon les détails de la genèse des articles II:2 c) et VIII:1 a) de l'Accord général fournis par les Etats-Unis, les propositions destinées à permettre de telles redevances, qui étaient caractérisées comme des redevances pour "services rendus", sont apparues dès les premiers stades des négociations qui devaient déboucher sur l'Accord général et l'OIC.[3] Les critères énoncés dans les projets initiaux présentés à la conférence de négociation[4] étaient presque identiques à ceux qui ont été adoptés dans les textes finals, de sorte que les négociations elles-mêmes n'ont pas donné lieu à une élucidation supplémentaire de leur sens.

---

[1]Série des traités de la Société des Nations, Volume 30, page 372 (1925). Cette convention qui avait été négociée sous les auspices de la Société des Nations est entrée en vigueur le 27 novembre 1924.

[2]Société des Nations, document C.356.M.129.1927. Annexe II, page 125, section 5 1).

[3]Selon les comptes rendus des négociations qui figurent dans les archives des Etats-Unis, les premières mentions se trouvent dans un document intitulé "Agenda Resulting from Informal Exploratory Discussions between Officials of the United Kingdom and of the United States … ", en date du 16 octobre 1943.

[4]La première version de l'article VIII:1 a) constituait l'article 13 d'un document présenté par les Etats-Unis en septembre 1946: Proposition de Charte pour une organisation internationale du commerce des Nations Unies. Le premier document contenant le texte de ce qui devait devenir l'article II:2 c) que le Groupe spécial a pu retrouver est le document E/PC/T/153 d'août 1947. Voir également E/PC/T/201 de septembre 1947.

74. Lorsque l'Accord général a été adopté dans sa version initiale en 1947, les prescriptions de l'article VIII:1 a) avaient un caractère de simple principe, le terme utilisé étant "devraient" et non pas "seront" ou "devront". Les dispositions de l'article VIII:1 a) sont devenues impératives et obligatoires à la suite des modifications apportées à la Partie II de l'Accord général lors de la session de révision (S3/241-242), qui ont été adoptées en mars 1955 et qui sont entrées en vigueur en octobre 1957. L'article II:2 c) figurait dans la version originaire de 1947 de l'Accord général dans sa forme actuelle.

75. Avant d'aborder les questions spécifiques soulevées par les requérants, il fallait répondre à deux questions d'interprétation générale. Tout d'abord, il fallait décider si la légère différence de libellé entre les deux limitations relatives au "coût des services" énoncées dans l'article II:2 c) et dans l'article VIII:1 a), c'est-à-dire "correspondant au coût des services rendus" et "limitées au coût approximatif des services rendus", était significative du point de vue juridique. Ces libellés ne faisaient apparaître aucune divergence de sens immédiate et manifeste. Après avoir examiné la genèse de ces dispositions et leur application ultérieure, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion que l'on n'avait pas voulu une différence de sens. La différence de libellé semblait s'expliquer par les cheminements légèrement différents à la suite desquels l'une et l'autre avaient été incorporées dans l'Accord général. Le texte qui devait devenir celui de l'article VIII:1 a) était apparu dans la toute première version présentée par les Etats-Unis à la Conférence de négociation, alors que l'article II:2 c) trouvait son origine dans une formule standard qui devait être incorporée dans les listes de concessions de toutes les parties contractantes (voir E/PC/T/153) et n'avait été reprise qu'un peu plus tard dans le texte de l'article II (E/PC/T/201).[1]

76. Deuxièmement, il fallait déterminer quel était le type des redevances visées par le concept fondamental de "services rendus" figurant dans les articles II:2 c) et VIII:1 a). Le Groupe spécial est arrivé à la conclusion qu'il existait au sujet de ce concept une communauté de vues assez bien établie qui ressortait davantage de la pratique que du texte même de l'Accord général. Dans sa forme originaire, telle qu'on la trouve dans l'article 13 de la Proposition de Charte des Etats-Unis présentée en septembre 1946, l'article VIII concernait explicitement les "redevances, impositions, formalités et prescriptions concernant toutes les questions douanières", et cette définition était suivie d'une liste exemplative qui est pratiquement la même que celle qui figure actuellement à l'article VIII:4. Cette liste exemplative reprend divers aspects des formalités douanières comme les "opérations consulaires", les "services statistiques", ainsi que les "analyses et inspections". Par la suite, le texte de l'article VIII a été modifié de façon à élargir la portée de cette disposition. Bien que le résultat de cet élargissement ait été de donner un sens différent à la liste exemplative du paragraphe 4, la pratique suivie par le GATT depuis 1948 a consisté le plus souvent à interpréter cette liste exemplative selon sa signification originaire,

[1] Le Groupe spécial a examiné une question connexe à laquelle il n'était pas cependant tenu de répondre: il s'agissait de savoir si le libellé utilisé dans l'article II:2 c) ne visait pas, dans l'intention des auteurs, exactement les mêmes redevances autorisées par l'article VIII:1 a) - en d'autres termes, si l'article II:2 c) reprenait les trois critères inscrits dans l'article VIII:1 a). La question s'était posée du fait des considérations suivantes: i) En réalité le texte de l'article II:2 c) a été élaboré après l'établissement du projet d'article VIII:1 a). ii) L'article II:2 c) énonce les normes à appliquer pour déterminer quand des redevances sur "services" peuvent être instituées en sus des droits consolidés, alors que l'article VIII:1 a) est une disposition de caractère général concernant les redevances qui visent tous les autres produits. iii) Lors d'au moins deux recours introduits dans le passé au titre de l'article XXIII, le plaignant avait fait valoir qu'une redevance à l'importation utilisée à des "fins fiscales" était une violation de l'article II et, dans les deux cas, la partie contractante incriminée s'était déclarée d'accord et avait supprimé la redevance (L/64; SR.8/7 (page 10); L/410; SR.10/5 (pages 60-62).

c'est-à-dire comme une liste des activités gouvernementales liées aux opérations douanières à laquelle pensait le "législateur" lorsqu'il évoquait les "services rendus". Ainsi, dans ses débats, le GATT a considéré que les types suivants de redevances à l'importation ressortissaient aux articles II:2 c) ou VIII:1 a): droits consulaires (CP.2/SR.11 (pages 7-9); S1/25-27), redevances douanières (L/245; SR.9/28 (page 5), et droits de statistique (S18/97).

77. En utilisant l'expression "services rendus", pour évoquer ces activités gouvernementales liées aux opérations douanières, les auteurs des articles II et VIII n'employaient nettement pas le terme "services" dans son acception économique. Si l'on admet que certaines activités gouvernementales de caractère réglementaire peuvent être considérées comme des "services" au sens économique lorsqu'elles confèrent aux marchandises des caractéristiques de sécurité ou de qualité jugées indispensables pour le commerce, la plupart des activités auxquelles les gouvernements se livrent à l'occasion de l'importation ne répondent pas à cette définition. Enfin, elles ne sont pas désirées par les importateurs qui en sont l'objet. Elles n'ajoutent pas non plus de valeur commerciale supplémentaire aux marchandises. Quelle que soit l'appellation que les gouvernements décident de leur donner, les redevances perçues au titre de ces activités gouvernementales de caractère réglementaire étaient, de l'avis du Groupe spécial, purement et simplement des taxes à l'importation. Il fallait donc présumer que le "législateur" entendait que le terme "services" soit utilisé dans un sens politique plus habile, c'est-à-dire dans le sens d'activités gouvernementales liées aux formalités de passage en douane de façon suffisamment étroite pour qu'elles puissent, sans aller au-delà de la licence artistique habituelle permise aux autorités fiscales, être dénommées "services" fournis à l'importateur en question. Aucune autre interprétation ne peut faire cadrer les articles II:2 c) et VIII:1 a) avec leur sens généralement admis.

i) Dans quelle mesure la limitation des redevances aux "coûts des services" prévue aux articles II:2 c) et VIII:1 a) exige-t-elle que le montant de la redevance ne dépasse pas le coût approximatif des prestations effectivement fournies par le service public pour l'importation visée par la redevance?

78. Le Groupe spécial a entamé son examen des points de droits en se penchant tout d'abord sur la question fondamentale, soulevée par le Canada et la Communauté économique européenne, de savoir si la structure de la redevance américaine pour les formalités relatives aux marchandises, sous la forme d'une imposition ad valorem non plafonnée, est compatible avec la limitation aux "coûts des services" qui figure aux articles II et VIII. Les requérants avaient souligné que leur intention n'était pas de contester la méthode ad valorem elle-même. Ils avaient donné à entendre, par exemple, qu'ils ne s'opposeraient pas à une redevance ad valorem qui aurait une limite maximale correspondant au coût moyen des formalités relatives au passage en douane en question. L'aspect de la redevance américaine que les requérants entendaient contester était sa tendance à imposer des redevances excédant le coût moyen des formalités relatives au passage en douane en question. Lorsque le taux d'une redevance ad valorem est calculé en divisant les coûts totaux des formalités douanières par la valeur totale des importations qui en font l'objet, la redevance, si un plafond maximal n'a pas été fixé, excédera automatiquement le coût moyen des formalités lorsqu'elle sera appliquée à des passages en douane de marchandises d'une valeur supérieure à la moyenne.

79. Le Groupe spécial a estimé, comme les parties, que la compatibilité de ce type de redevance ad valorem avec les dispositions de l'Accord général dépendait du sens de la limitation au "coût des services" inscrite dans l'article II:2 c) et dans l'article VIII:1 a). Le Groupe spécial a cru comprendre que les thèses centrales des parties étaient les suivantes: le Canada et la CEE avaient fait valoir que le "coût des services rendus" devrait être interprété comme signifiant le coût des activités liées aux formalités douanières c'est-à-dire des "services" effectivement fournis à l'importateur en ce qui concerne le passage en douane en question ou, tout au moins, le coût moyen de ces activités pour tous les passages en douane de type similaire. Les deux requérants avaient souligné que la pratique normale en ce qui concerne les redevances pour services consistait à ne facturer que les services rendus. Les Etats-Unis avaient

fait valoir que la limitation au "coût des services" n'exigeait pas une conformité absolue entre les redevances et les coûts, mais seulement une redevance "correspondant au coût des services rendus" (article II:2 c)), ou limitée au coût "approximatif" des services (article VIII:1 a)). Les Etats-Unis avaient fait valoir qu'exprimées en ces termes, les exigences concernant le "coût des services" seraient satisfaites si le produit total de la redevance n'excédait pas le coût total des activités gouvernementales en question et si, par ailleurs, la redevance était appliqué de façon juste et équitable. Les Etats-Unis avaient souligné que la structure ad valorem de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises était le mode le plus équitable et le moins protecteur d'institution d'une telle redevance.

80. Le Groupe spécial a estimé comme le Canada et la CEE que le sens ordinaire de l'expression "coût des services rendus" serait le coût des services rendus à l'importateur en question. Cette acception était également conforme à la pratique générale en matière de facturation des "services", qui consiste à facturer la même redevance pour la même prestation. Enfin, la genèse de ces dispositions que l'on trouve dans les prescriptions relatives au "coût de l'émission" de la Convention de 1923 indiquait également que tel était bien le sens.

81. Par contre, l'interprétation des Etats-Unis soulevait de graves difficultés. En admettant que les termes "correspondant à" et "approximatif" aient pour objet de conférer une certaine flexibilité à la prescription selon laquelle les redevances ne devaient pas excéder les coûts, la diversité des perceptions que pouvait comporter la redevance américaine pour formalités relatives aux marchandises ne pouvait pas être considérée, même en sollicitant le texte, comme une question de simple flexibilité. D'autre part, la thèse des Etats-Unis selon laquelle le "coût des services rendus" ne visait que le coût total des activités gouvernementales pertinentes ferait que les articles II:2 c) et VIII:1 a) ne donneraient aucune norme explicite pour répartir ces redevances entre les divers importateurs, de sorte que, dans les meilleures conditions, la répartition serait soumise à une exigence implicite de répartition équitable (ou non protectrice) qui ne serait ni prévisible ni susceptible d'application objective. Enfin, si l'expression "coût des services rendus" signifiait le coût total des opérations douanières, le critère du "caractère fiscal" repris à l'article VIII:1 a) deviendrait alors superflu pour l'essentiel.

82. Le Groupe spécial, tout en constatant ainsi que le texte de l'Accord général corroborait l'interprétation préconisée par le Canada et la CEE, a néanmoins reconnu que cette interprétation ne débouchait pas sur un résultat entièrement satisfaisant du point de vue de la politique à suivre. Une norme exigeant le paiement de la même redevance pour le même service serait un moyen approprié de faire payer des activités gouvernementales qui étaient en réalité des "services" au sens économique. Toutefois, ainsi que cela a été relevé ci-dessus, la plupart des redevances à l'importation visées par ces dispositions ne portent sur aucun service de ce genre. Ce sont des taxes ordinaires à l'importation.

83. Le Groupe spécial, considérant la redevance américaine pour formalité relative aux marchandises comme une taxe ordinaire à l'importation, s'est trouvé d'accord avec la thèse des Etats-Unis selon laquelle la structure ad valorem de cette redevance était le mode de perception d'une telle taxe qui entraînait le moins de distorsions. Cette structure aurait les conséquences ad valorem les plus faibles pour le montant perçu, quel qu'il soit[1], elle ne créerait aucune distorsion entre les prix relatifs des importations; ce serait la plus prévisible pour les négociants et les investisseurs; enfin, ce serait la

[1]Les requérants avaient fait observer que les incidences ad valorem d'une redevance forfaitaire pour opérations douanières peuvent être réduites à un niveau minimal à la simple condition que l'on ne cherche pas à récupérer le coût intégral du "service" en question. Cela est peut-être exact, mais il est non moins exact que, dès lors que ce montant est perçu par le moyen d'une taxe ad valorem sans limite maximale, il en résultera des taux maximaux plus bas qu'avec toute autre méthode.

plus simple et la moins onéreuse à administrer. Les Etats-Unis avaient fait valoir que les importateurs touchés par la redevance pour les formalités relatives aux marchandises préféraient la méthode actuelle à toutes les autres. Le Groupe spécial n'a pas eu de difficulté à croire que tel était bien le cas.

84. Le Groupe spécial a cependant estimé que l'interprétation proposée par les Etats-Unis posait un problème non moins grave en ce qui concerne les objectifs de l'Accord général au plan de la politique à suivre. Le problème était que l'interprétation des Etats-Unis aurait pour effet d'élargir les possibilités en matière de "redevances pour services" ouvertes par les articles II:2 c) et VIII:1 a), et surtout par le premier. L'article II:2 c) constitue une exception assez peu commune. Il permet aux gouvernements d'instituer de nouvelles impositions à l'exportation excédant le plafond établi par une consolidation tarifaire. Etant donné l'importance capitale que l'Accord général accorde à la protection de la valeur commerciale des consolidations tarifaires, toute exception de ce genre nécessiterait une interprétation rigoureuse. L'exception énoncée à l'article II:2 c) nécessite cependant une interprétation particulièrement rigoureuse, car elle ne cadre pas avec les justifications de principe normalement invoquées à l'appui de telles exceptions. Pour reprendre les termes d'une explication de l'article II:2 qui figure dans une proposition du Directeur général de 1980 (S27/25), la justification de principe des trois types d'impositions à la frontière autorisées par l'article II:2 était qu'elles ne comportaient pas de "discrimination à l'égard des importations". Si les redevances à l'importation autorisées par l'article II:2 c) étaient en réalité des redevances pour services fournis, cette justification serait valable. mais, comme, en réalité, la plupart de ces redevances sont simplement des taxes ordinaires à l'importation, on ne saurait prétendre que ces redevances ne désavantagent pas les importations par rapport à la production nationale. En termes simples, l'article II:2 c) permet aux gouvernements d'instituer des impositions protectrices nouvelles en sus du droit consolidé. C'est donc une exception que l'on a doublement raison de s'interdire d'élargir par voie d'interprétation.

85. De l'avis du Groupe spécial, l'interprétation préconisée par les Etats-Unis étendrait la portée des articles II:2 c) et VIII:1 a). Elle permettrait l'application d'une plus grande diversité de redevances à l'importation et, comme les possibilités ouvertes seraient à la fois plus nombreuses et plus commodes, il en résulterait, de l'avis du Groupe spécial, que les redevances seraient et plus nombreuses et plus élevées. Le Groupe spécial était convaincu que la réalisation des objectifs de politique générale du GATT n'avaient rien à gagner à une telle interprétation. Ainsi donc, bien que la prescription exigeant que la redevance à l'importation n'excède pas le coût du passage en douane soit susceptible d'aggraver l'effet protecteur de ces redevances dans un cas d'espèce, le Groupe spécial n'a pu admettre la thèse des Etats-Unis selon laquelle de telles conséquences justifiaient une interprétation plus souple. Le Groupe spécial était convaincu que le texte de l'Accord général imposait bien une telle exigence et que l'assouplissement proposé par les Etats-Unis ne ferait pas avancer la réalisation des objectifs de l'Accord général.

86. Le Groupe spécial a conclu que l'expression "coût des services rendus" qui figure dans les articles II:2 c) et VIII:1 a) devrait être comprise comme désignant le coût des formalités douanières afférentes au passage en douane en question, et que, par conséquent, le mode d'imposition "ad valorem" de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises perçue par les Etats-Unis était incompatible avec les obligations découlant des articles II:2 c) et VIII:1 a) dans la mesure où il entraînait la perception de redevances excédant ce coût.

87. Pour arriver à cette conclusion, le Groupe spécial a aussi pris soigneusement en considération un autre argument avancé par les Etats-Unis sur la base de l'expérience juridique antérieure du GATT en ce qui concerne les redevances douanières ad valorem. Les Etats-Unis avaient argué que les redevances ad valorem pour services avaient été largement utilisées toute au long de l'histoire du GATT, et que le fait que leur caractère "ad valorem" n'ait jamais donné matière à contestation pendant toute cette période montrait à l'évidence que la plupart des parties contractantes considéraient que les redevances ad valorem n'étaient pas incompatibles avec les articles II et VIII. Les Etats-Unis avaient

cité plusieurs cas dans lesquels les PARTIES CONTRACTANTES avaient examiné des redevances ad valorem sans formuler d'objection concernant leur caractère ad valorem, et avaient insisté tout particulièrement sur le fait que, nonobstant le grand nombre de redevances ad valorem qui étaient en vigueur en 1955, les gouvernements des pays appliquant ces redevances avaient accepté que l'article VIII:1 a) soit rendu obligatoire par les amendements adoptés à la session de révision de 1955.

88. Le Groupe spécial a examiné tous les cas cités par les Etats-Unis, ainsi que d'autres qu'il a découverts au cours de ses recherches. Il en a conclu que les faits considérés ne permettaient pas de confirmer la conclusion avancée par les Etats-Unis. Le Groupe spécial a estimé qu'il serait utile d'inclure les résultats de cet examen dans son rapport.

89. Le Groupe a noté tout d'abord qu'un grand nombre des redevances pour services dont il était question dans des documents du GATT semblaient avoir été caractérisées par des taux excessifs, problème qui aurait normalement dû donner beaucoup plus facilement matière à contestations juridiques, que les questions de structure ad valorem. Le fait que, dans la plupart des cas, ces "tares" juridiques assez évidentes n'aient pas paru contestées faisait supposer que beaucoup de ces redevances n'avaient tout simplement pas été examinées à la lumières des dispositions des articles II et VIII ou y avaient échappé. La première hypothèse pouvait être étayée par le fait que la plupart des redevances pour services en vigueur au moment de l'accession d'un gouvernement à l'Accord général n'étaient pas justiciables d'un examen juridique attentif au titre des articles II et VIII. L'article II:1 b) prévoit en effet que les consolidations tarifaires n'empêchent pas les gouvernements de continuer à percevoir les redevances non tarifaires aux frontières qui existaient au moment où les concessions tarifaires ont été accordées.[1] L'article VIII:1 a) n'emportait aucune obligation légale entre 1947 et 1957, date à laquelle les amendements adoptés lors de la session de révision sont entrés en vigueur et, après cette date, les obligations découlant de l'article VIII étaient au bénéfice de la clause d'antériorité relative à la législation en vigueur, qui figure dans le Protocole d'application provisoire.[2] La relative importance de cette "immunité juridique" ressort très bien, par exemple, d'un rapport adopté en 1962 par un groupe de travail sur les formalités consulaires:

> "La question a été posée de savoir si la perception de taxes consulaires élevées par le pays importateur est conforme aux obligations énoncées dans l'article VIII de l'Accord général, étant donné que les droits perçus sont supérieurs au coût des services rendus et n'équivalent pas à une imposition intérieure. Toutefois, il a été relevé que l'article VIII, du fait qu'il figure dans la Partie II de l'Accord général, ne constitue une obligation que dans le contexte des dispositions relatives à l'application provisoire. [S11/227]"

90. Cette même "immunité juridique" aurait aussi permis aux gouvernements qui percevaient des redevances pour services avant leur accession à l'Accord général d'accepter les amendements de la session de révision rendant l'article VIII:1 a) obligatoire pour les redevances postérieures à l'accession.

---

[1]L'article II:1 b) exemptait également les redevances aux frontières imposées ultérieurement si celles-ci étaient la conséquence directe et obligatoire de lois qui étaient déjà en vigueur au moment où les consolidations avaient été accordées. Les redevances ad valorem relevant de cette catégorie auraient également échappé à toute contestation.

[2]La décision en vertu de laquelle les parties contractantes sont autorisées à continuer à appliquer la Partie II de l'Accord général révisé compte tenu des réserves formulées lors de l'acceptation du Protocole portant amendement du préambule et des Parties II et III de l'Accord général figure dans le Supplément n° 6, page 13; pour une explication de cette décision, voir John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT, 1968, pages 74 et 75.

Une fois encore, le problème juridique le plus évident à l'époque aurait été le taux excessif de bon nombre de redevances existantes, et le fait que la nouvelle obligation juridique ait été acceptée nonobstant ce problème beaucoup plus patent tend à corroborer cette conclusion. En outre, il n'est pas exact de dire que tous les gouvernements qui ont accepté l'amendement de la session de révision concernant l'article VIII l'ont fait en pensant que leurs redevances étaient conformes aux dispositions de cet article. Dans le rapport du Groupe de travail recommandant l'adoption de l'amendement en question, on peut lire que "l'adoption … est recommandée dans l'hypothèse que l'Accord contiendra une disposition générale laissant aux gouvernements le temps de mettre leur législation en harmonie avec les règles … " (S3/241). Le même rapport relève en outre que cinq gouvernements avaient réservé leur position et proposé que cet amendement n'entre en vigueur "qu'à la date la plus rapprochée possible".

91. Le Groupe spécial a recensé cinq cas dans lesquels des redevances ad valorem pour services ont été examinées par les PARTIES CONTRACTANTES.[1] Le Groupe spécial a conclu que dans trois de ces cas, la méthode d'imposition ad valorem n'avait pas été contestée, mais qu'à chaque fois, l'absence de contestation pouvait s'expliquer par des raisons autres qu'une hypothèse de validité, soit parce que la redevance échappait à toute possibilité de contestation juridique sur ce point, soit parce que le gouvernement qui l'appliquait avait accepté rapidement de la supprimer pour d'autres raisons.[2] Dans le quatrième cas, le rapport du Groupe de travail contenait un membre de phrase qui aurait pu être considéré comme une critique de la méthode d'imposition ad valorem, bien que le texte ne fût pas clair.[3] Dans le cinquième cas, la conformité de la méthode d'imposition ad valorem avait été expressément mise en doute.

---

[1]Les articles II:2 c) et VIII:1 a) avaient également été pris en considération dans une sixième affaire: "CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes" (S25/75 (pages 96 à 98)), mais le Groupe spécial a conclu qu'il n'y avait rien dans cette discussion qui soit en rapport au cas présent.

[2]En 1948, les Pays-Bas avaient formulé une réclamation concernant une taxe consulaire discriminatoire instituée par Cuba, en vertu de laquelle les marchandises en provenance des Pays-Bas étaient frappées d'une taxe de 5 pour cent ad valorem alors qu'un taux de 2 pour cent ad valorem était applicable aux autres importations. Cuba avait accepté de supprimer l'élément de discrimination (CP.2/9; CP.2/SR.11). Comme la réclamation remonte à une date lointaine, il est presque certain que la taxe en question était antérieure à l'accession de Cuba, et qu'elle n'aurait donc pas pu être contestée au titre de l'article II. L'article VIII n'était pas encore en vigueur à l'époque.

En 1952, les Etats-Unis avaient formulé une réclamation concernant une taxe de statistique de 0,4 pour cent ad valorem appliquée par la France, en arguant qu'elle servait à financer des aides sociales en faveur des travailleurs agricoles. La France avait admis que, de par son objet, cette taxe violait les dispositions de l'article II et avait accepté de la supprimer, faisant ainsi disparaître toute possibilité de la contester juridiquement sous d'autres chefs (L/64; SR.8/7, page 10).

En 1955, les Etats-Unis avaient formulé une réclamation concernant la majoration d'un droit de timbre perçu par la France qui avait été porté de 2 à 3 pour cent des droits de douane; les recettes provenant de cette majoration étaient affectées au financement d'aides sociales en faveur des travailleurs agricoles. La France avait immédiatement reconnu que la majoration était contraire à ses obligations au titre de l'Accord général car elle ne servait pas à financer des services douaniers, ce qui avait fait disparaître toute possibilité de contester juridiquement la mesure sous d'autres chefs (L/410; SR.10/5, pages 51-52). (Comme on le verra plus en détail ci-après, les Etats-Unis avaient déjà contesté le caractère ad valorem de la taxe initiale de 2 pour cent dans une réclamation formulée en 1954.)

[3]Le rapport d'un groupe de travail de 1971, qui était chargé d'examiner la demande d'accession du Zaïre faisait observer qu'une taxe de statistique appliquée à l'importation au taux de 3 pour cent ad valorem n'était pas "en rapport avec le coût des services rendus et contrevenait donc aux dispositions de l'article VIII, paragraphe 1, alinéa a)". Le rapport ne précisait pas en quoi consistai(en)t exactement la (ou les) violation(s) en question. Bien que, dans sa réponse, le Zaïre ait insisté sur le taux excessif de la taxe, la dernière recommandation du Groupe de travail était que le Zaïre devait "revoir sa méthode actuelle d'application de la taxe de statistique", formule qui s'appliquait davantage à la forme de cette taxe qu'à son taux excessif (S18/96, page 97).

92. Ce cinquième cas concernait une réclamation formulée en 1954 par les Etats-Unis au sujet de la majoration d'un droit de timbre perçu par la France. Ce droit de timbre était calculé en pourcentage du droit de douane; la majoration en question en portait le taux de 1,7 à 2 pour cent du droit de douane, ce qui représentait une augmentation d'environ 0,1 pour cent ad valorem. La France justifiait l'augmentation motif pris que ce droit était mentionné dans sa liste codifiée et que son équivalent en or ou en dollars n'avait pas changé (ce qui revenait à dire en substance qu'il n'avait pas été visé par les dispositions de l'article II:1 b)). La France justifiait également ce droit du fait que la nouvelle quotité correspondait au coût des services douaniers rendus et qu'il était donc couvert par les dispositions de l'article II:2 c).[1] La délégation des Etats-Unis avait fait la réponse suivante:

> "M. BROWN (Etats-Unis) remercie le délégué de la France de son exposé. Le gouvernement des Etats-Unis attache une importance particulière au fait que le maintien d'un droit purement ad valorem ne serait pas conforme aux stipulations de l'article II. Après avoir entendu l'exposé de la position et des intentions du gouvernement français, et étant donné que la majoration en question ne cause pas de préjudice substantiel aux importations américaines, la délégation des Etats-Unis accepte de retirer sa réclamation de l'ordre du jour. (SR.9/28, page 6)."

93. Enfin, pour donner un tableau plus complet des antécédents juridiques du GATT concernant la question des redevances ad valorem pour services, le Groupe spécial a jugé utile de relever que la méthode d'imposition ad valorem avait en fait été expressément critiquée en 1952 et en 1957 dans deux recommandations en bonne et due forme concernant des droits consulaires (S1/25; S6/26). Bien que ces recommandations aient été formulées à une époque où l'article VIII:1 a) n'avait encore qu'une valeur exhortative, et qu'elles n'aient donc pas eu à proprement parler le caractère de décisions juridiques, elles avaient expressément pour objet de faire appliquer les normes de l'article VIII:1 a). Dans le préambule de leur recommandation de 1952, les parties contractantes reprenaient le critère du "coût des services rendus" énoncé à l'article VIII:1 a) et faisaient ensuite observer que "les droits [consulaires] à acquitter constituent fréquemment un pourcentage élevé de la valeur des marchandises". Le dispositif de la recommandation précisait ensuite que "les droits consulaires ne devraient pas être fixés en pourcentage de la valeur des marchandises, mais en valeur absolue". La recommandation de 1957, publiée un mois après la date d'entrée en vigueur effective du Protocole rendant l'article VIII:1 a) obligatoire, était une réaffirmation en termes similaires, de la recommandation de 1952. Bien qu'il soit probable que dans ces deux recommandations, l'on se soit surtout préoccupé du fait que la méthode ad valorem avait eu tendance à encourager l'application de taux de droits excessifs, leur libellé cadrait également avec une objection parallèle contre ses conséquences au plan de la répartition des coûts. Dans l'un et l'autre cas, les gouvernements étaient depuis longtemps prévenus que les PARTIES CONTRACTANTES ne considéraient pas nécessairement la méthode d'imposition ad valorem comme une structure acceptable pour le type de redevances visées par l'article VIII.

94. Vu ces antécédents probants, le Groupe spécial ne pouvait accepter l'argument des Etats-Unis selon lequel les antécédents juridiques du GATT concernant les redevances ad valorem pour services prouvaient que l'on estimait généralement que la méthode d'imposition ad valorem était, en soi, conforme aux obligations inscrites dans les articles II et VIII. Qu'ils soient pris individuellement ou globalement, les faits qui constituaient ces antécédents ne confirmaient aucunement cette interprétation. Ils tendaient plutôt à démontrer que la méthode d'imposition ad valorem avait été mise en doute dans les quelques cas où la question avait été soulevée.

---

[1] La question du respect de l'article VIII:1 a) ne se posait pas puisqu'en 1954 cet article n'avait pas force obligatoire.

ii) Tous les coûts inclus dans le budget des "opérations commerciales" du Service des douanes des Etats-Unis constituent-ils des "coûts pour services rendus" aux importateurs commerciaux passibles de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises au sens des articles II:2 c) et VIII:1 a)?

95. Après avoir examiné le problème essentiel soulevé par les requérants, le Groupe spécial a examiné plusieurs arguments additionnels avancés par le Canada et la Communauté économique européenne qui faisaient valoir que les différents coûts inclus dans le budget des "opérations commerciales" du service des douanes des Etats-Unis ne pouvaient être considérés comme des coûts "pour services rendus" aux importateurs commerciaux qui étaient tenus d'acquitter la redevance. Ces arguments - et les conclusions qui en découlaient - étaient distincts de la question soulevée dans la section précédente. Ils s'appliqueraient à toute redevance fondée sur un calcul des coûts totaux des formalités douanières, que celle-ci soit perçue sur une base ad valorem ou sous la forme d'une imposition fixe par passage en douane. Pour la commodité de l'analyse, les auteurs du présent rapport ont divisé les arguments relatifs aux différents coûts en trois catégories.

96. a) Coût de certaines activités du service des douanes. La première catégorie de coûts contestée était le coût de certaines opérations du service des douanes qui, de l'avis des gouvernements requérants, ne pouvaient être considérées comme des "services rendus" au sens des articles II:2 c) et VIII:1 a), et ne pouvaient donc être mises à la charge des importateurs commerciaux en vertu de ces dispositions. S'agissant de cette première catégorie, les parties contestaient l'inclusion des coûts correspondant aux activités suivantes du service des douanes: formalités d'aéroport concernant les passagers, activités relatives aux exportations, enquêtes sur la fraude commerciale, enquêtes sur les marchandises de contrefaçon, perception de droits antidumping et compensateurs, décisions juridiques sur des questions douanières, laboratoires techniques, "formalités douanières" concernant les véhicules et quote-part des activités de direction dénommées "affaires internationales, affaires internes et service central du contentieux".

97. Ainsi que cela a été relevé dans la section précédente du présent rapport, le Groupe a estimé que les articles II:2 c) et VIII:1 a) contenaient une limitation quant au type d'impositions qui pouvait être appliqué en vertu de ces deux dispositions, limitation qui était définie par l'expression "services rendus". D'une manière générale, le type d'activités administratives pouvant être considéré comme des "services" était les activités liées aux procédures de passage en douane assez étroitement pour pouvoir être dénommées "services rendus" à l'importateur en question, sans aller au-delà de la licence artistique permise aux autorités fiscales.

98. Le Groupe spécial était conscient du fait que, dans l'application de ce critère, son aptitude à former des jugements sur la nature et le déroulement de telle ou telle opération des pouvoirs publics était nécessairement limitée par la qualité de l'information qui lui était communiquée. Le Groupe a estimé que c'était au gouvernement appliquant la redevance qu'il appartenait au premier chef de justifier la facturation de telle ou telle activité des pouvoirs publics. Dès lors qu'une explication satisfaisante de prime abord avait été fournie, c'était au gouvernement requérant qu'il incombait de présenter d'autres informations mettant en doute l'adéquation de cette explication.

99. Pour arriver à ses conclusions sur ces différents points, le Groupe spécial a également tenu compte de ce que le gouvernement des Etats-Unis avait fait un gros effort pour se conformer aux prescriptions de l'Accord général en calculant l'assiette de la redevance. Le fait que l'ensemble du budget du service des douanes des Etats-Unis ait été remanié pour créer un poste séparé intitulé "opérations commerciales" attestait du sérieux de cet effort.

100. Le Groupe spécial a constaté que deux des activités contestées ne pouvaient en aucun cas être considérées comme des "services rendus" aux importateurs commerciaux en question. La première

était les formalités d'aéroport concernant les passagers. Le coût de ces formalités représentait une part importante du budget des "opérations commerciales" du service des douanes (environ 10 pour cent). Selon les renseignements fournis au Groupe spécial, les formalités de passage en douane des passagers aériens constituaient une activité totalement distincte de celle du passage en douane du fret commercial et les dépenses afférentes aux deux séries d'opérations étaient comptabilisées séparément. En conséquence, les formalités relatives aux passagers ne pouvaient être considérées comme une activité des pouvoirs publics constituant un "service" au bénéfice des importateurs commerciaux acquittant la redevance pour les formalités relatives aux marchandises.

101. La seconde activité considérée comme n'entrant pas dans le cadre des services rendus était la réunion et la transmission des documents d'exportation. Il n'avait été fourni aucun argument tendant à prouver que l'on était fondé à mettre des activités liées à l'exportation à la charge des importateurs commerciaux. Les Etats-Unis s'étaient efforcés de légitimer la non-exclusion de ces coûts en arguant qu'il s'agissait de sommes minimes. Le Groupe spécial a admis que tout système de répartition des coûts nécessiterait inévitablement le regroupement de certaines fonctions mineures en catégories générales plus larges et qu'au total, ces regroupements ne fausseraient probablement pas les coûts de manière significative, d'autant plus que l'inclusion de coûts à ne pas prendre en compte dans un cas serait probablement compensée par l'exclusion de coûts à prendre en compte dans d'autres cas. D'un autre côté, le Groupe spécial a aussi relevé que le coût d'un rajustement des budgets pour redistribuer les coûts qui étaient contestés comme n'ayant pas dû entrer en ligne de compte ne serait pas très élevé. En conséquence, le Groupe spécial a estimé que, si des gouvernements touchés considéraient que tel ou tel élément de coût est suffisamment important pour être contesté, la meilleure solution serait de s'en tenir aux prescriptions légales et de recommander que le gouvernement mis en cause opère les rectifications budgétaires nécessaires. Si les coûts étaient suffisamment bien connus pour que l'on puisse affirmer qu'ils étaient minimes, ils devraient être suffisamment connus pour permettre de reporter le coût estimatif de l'activité contestée sur un autre poste du budget.

102. Les autres activités entrant dans les "opérations commerciales" qui étaient contestées par les plaignants étaient toutes des activités qui étaient plus ou moins liées aux formalités douanières relatives aux importations commerciales, mais pour lesquelles l'un ou l'autre des requérants ou les deux avait soulevé la question de savoir si elles avaient un lien de connexité suffisant avec le processus normal de passage en douane pour être considérées comme des "services rendus" à l'importateur. Accessoirement, les requérants avaient aussi posé la question de savoir si - dans l'hypothèse qu'une activité donnée (par exemple les enquêtes sur les fraudes douanières) est considérée comme "un service rendu" à l'importateur directement affecté - cette activité peut également être considérée comme "un service rendu" à tous les autres importateurs qui, en réalité, n'en bénéficient pas directement.

103. Pour toutes ces activités restantes sauf une, le Groupe spécial a estimé qu'elles présentaient un lien de connexité suffisant avec le processus normal de passage en douane et un intérêt suffisamment général pour que leur coût soit pris en compte dans la redevance applicable à tous les importateurs commerciaux. En s'orientant vers cette conclusion, le Groupe spécial a accordé un très grand poids à l'argumentation des Etats-Unis qui avaient expliqué que leur système de dédouanement consistait de moins en moins à prendre en mains chaque expédition présentée et de plus en plus à suivre une procédure hautement centralisée qui s'attachait à identifier les transactions "à problèmes" et à se concentrer sur elles. Avec ce système, les activités centralisées et spécialisées n'ayant qu'un lointain rapport avec l'importateur ordinaire constituaient en fait un aspect essentiel du traitement plus rapide des expéditions ordinaires présentées, objectif suprême du "service" mis à la charge des importateurs.

104. Compte tenu des particularités de ce système d'administration douanière, le Groupe spécial était persuadé que les enquêtes concernant les fraudes douanières et les marchandises de contrefaçon étaient des activités qui avaient une incidence directe sur la manière dont étaient traitées toutes les expéditions présentées. Le Groupe spécial a conclu que la perception de droits antidumping et de droits

compensateurs étaient également des activités douanières normales et que, prises en bloc avec d'autres mesures spéciales à la frontière qui affectent des marchandises diverses à des moments divers, elles présentent un caractère suffisamment général pour être considérées à juste titre comme faisant partie de la généralité des "services" douaniers visant tous les importateurs commerciaux. Le Groupe spécial a estimé de même que les activités des laboratoires techniques et les décisions juridiques qui étaient rendues sur des questions douanières étaient des ressources susceptibles d'être utilisées dans la totalité des opérations des douanes, et que leur coût pouvait donc être réparti entre tous les importateurs commerciaux et n'avait pas à être supporté uniquement par ceux qui se trouvaient bénéficier de leurs services au moment considéré. S'agissant des formalités douanières concernant les véhicules, le Groupe spécial a noté que cette activité englobait l'examen des manifestes qui était la première étape du dédouanement du fret commercial et faisait donc clairement partie du processus normal de passage en douane.

105. Enfin, en ce qui concerne le coût des activités de direction contestées par les plaignants, le Groupe spécial était convaincu que les Etats-Unis étaient fondés à inclure dans la redevance une quote-part du coût des "affaires internes" et du poste "service central du contentieux", mais il n'a pu conclure que les coûts des "affaires internationales" aient été convenablement répartis. A la différence des autres activités de cette catégorie, qui étaient décrites comme englobant diverses fonctions administratives centralisées, les "affaires internationales" avaient été décrites comme comportant toute une diversité d'activités des fonctionnaires des douanes en poste à l'étranger, activités qui n'étaient pas identiques et dont certaines seulement semblaient être liées au processus de dédouanement. Le Groupe spécial a estimé que le coût de ces activités ne pouvait être réparti selon la même proportionnalité que pour les autres postes. Comme les Etats-Unis n'avaient indiqué aucune autre base de répartition de ces coûts, le Groupe spécial n'a pas été en mesure de constater que leur mise en compte fût justifiée.

106. La conclusion du Groupe spécial concernant cette première catégorie de coûts contestés a été que le coût des formalités douanières relatives aux formalités afférentes aux passagers et le coût du traitement des documents d'exportation ne pouvaient être inclus dans les coûts constituant l'assiette de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises, et que l'inclusion du coût des "affaires internationales" n'avait pas été justifiée.

107. b) Coût des formalités de passage en douane des importations exemptées. La deuxième catégorie de coûts qui faisait l'objet d'une contestation des plaignants était le coût des formalités douanières relatives aux importations exemptées de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises. Cette exemption avait été accordée pour les importations en provenance des possessions insulaires des Etats-Unis, les importations en provenance des pays en voie de développement les moins avancés, les importations en provenance des pays en voie de développement désignés comme bénéficiaires en vertu de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes et les importations d'articles repris au tableau 8 du Tarif douanier des Etats-Unis. Il ressortait clairement des renseignements fournis au Groupe spécial que le taux de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises était calculé d'une manière qui assurait que le produit de cette redevance couvrirait le coût des formalités douanières relatives à toutes les importations commerciales, y compris celui des formalités relatives aux importations exemptées. En bref, ceux qui acquittaient la redevance payaient non seulement pour le passage en douane de leurs propres importations, mais également pour les formalités relatives aux importations exemptées. D'après les informations fournies par les Etats-Unis, les coûts imputables aux importations exemptées étaient substantiels. Sur un total de 369 milliards de dollars d'importations en 1986, il y aurait eu environ 102 milliards de dollars d'importations exemptées de la redevance, soit environ 28 pour cent en valeur.

108. Les Etats-Unis ont fourni des explications complètes sur les raisons de ces exemptions. Toutefois, de l'avis du Groupe spécial, aucune des raisons de l'exemption de telle ou telle catégorie d'importations

ne pouvait justifier la décision de faire payer par d'autres importateurs les coûts imputables à ces importations.

109. Le Groupe spécial a conclu que les formalités relatives aux importations exemptées ne pouvaient être considérées comme un "service rendu" aux importateurs commerciaux acquittant la redevance pour les formalités relatives aux marchandises.

110. c) Coût des "opérations commerciales" pour les deux premiers mois de l'exercice 1987. La troisième catégorie de coûts contestée par les plaignants était le coût de toutes "les opérations commerciales" des deux premiers mois de l'exercice 1987, période durant laquelle la redevance n'était pas encore en vigueur. Durant les dix derniers mois de l'exercice 1987 pendant lesquels la redevance pour les formalités relatives aux marchandises était en vigueur, le taux en avait été fixé suffisamment haut pour que les recettes obtenues permettent de financer le budget des "opérations commerciales" pour l'ensemble de l'exercice. Les plaignants avaient prétendu que les coûts pour les deux premiers mois de l'exercice ne pouvaient être considérés comme "coût des services rendus" aux importateurs qui avaient acquitté la redevance dans les dix derniers mois. Les Etats-Unis avaient fait valoir que le taux plus élevé qui avait été appliqué dans les dix derniers mois de la première année d'application était admissible étant donné qu'en substance les services rendus dans les dix derniers mois et les services rendus pendant la totalité de l'exercice étaient similaires.

111. Le Groupe spécial n'a pu admettre la justification présentée par les Etats-Unis. Il n'a rien trouvé dans les articles II ou VIII qui autorise l'application rétroactive de redevances douanières. La seule interprétation plausible du lien nécessaire entre les coûts et les recettes était que les recettes doivent se mesurer au regard des coûts de la période où les recettes sont perçues.

112. Le Groupe spécial a donc conclu que les recettes pour les dix derniers mois de l'exercice 1987 devaient être comparées aux coûts des opérations douanières durant la même période, ou tout au moins aux 10/12ème du coût total des opérations commerciales pour l'exercice 1987. Les coûts en sus de ce montant ne pouvaient être mis à la charge des importateurs commerciaux acquittant la redevance.

iii) Dans quelle mesure est-il possible, dans le cadre des articles II:2 c) et VIII:1 a), de rectifier le total des impositions perçues en sus de la totalité du "coût des services rendus" en bloquant les recettes provenant de la redevance sur un compte qui ne pourra être utilisé que pour des services douaniers fournis au cours des exercices suivants?

113. Le Canada et la Communauté économique européenne, considérant dans son ensemble la redevance pour les formalités relatives aux marchandises perçue par les Etats-Unis, ont fait valoir que cette redevance avait entraîné une imposition excessive, pour deux raisons fondamentales. La première était l'inclusion injustifiée dans l'assiette de la redevance des impositions décrites ci-dessus: a) impositions pour le coût des formalités d'aéroport concernant les passagers, des activités liées aux exportations et des affaires internationales, b) impositions pour le coût des formalités concernant les importations exemptées et c) impositions pour le coût des "opérations commerciales" pour les deux mois antérieurs au mois de décembre 1986. La deuxième raison de cet excédent d'imposition, selon les plaignants, était que le taux de la redevance avait été fixé à un niveau trop élevé, les recettes ainsi générées étant supérieures aux besoins pour couvrir tous les coûts (justifiés ou non) figurant dans le budget des "opérations commerciales". Le taux de 0,22 pour cent ad valorem appliqué pour les dix derniers mois de l'exercice 1987 avait procuré environ 536 millions de dollars de recettes, alors que le coût estimatif des "opérations commerciales" du service des douanes pour l'ensemble de l'exercice 1987 était d'environ 505 millions de dollars. Les recettes pour l'exercice 1988 sur la base du taux légal de 0,17 pour cent ad valorem devaient, selon les projections, s'élever à 540 millions de dollars, et les coûts, à 535 millions de dollars pour la même période.

114. Sur la question d'ordre général des impositions excessives, les Etats-Unis ont fait valoir que, dans une large mesure, le problème se résolvait de lui-même dans le cadre de la législation des Etats-Unis, car le produit de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises était versé sur un compte séparé qui ne pouvait être utilisé que pour le financement des "opérations commerciales" du service des douanes. Les trop-perçus d'un exercice constituaient simplement un excédent qui devait être utilisé pour abaisser la redevance les années suivantes.

115. Au sujet des impositions excessives dues à la seconde raison, c'est-à-dire à des taux inappropriés, le Groupe spécial a reconnu que la limitation au "coût des services" était une norme juridique qui ne pouvait être appliquée d'avance avec précision, tout au moins pas au niveau maximum. Les gouvernements devaient nécessairement, quelle que soit la méthode d'évaluation utilisée pour obtenir le recouvrement total des coûts en question, fixer le niveau de la redevance sur la base d'une estimation des coûts et des recettes, assortie d'une procédure pour corriger les impositions excédentaires éventuelles. Le Groupe spécial a estimé que le système de comptes séparés appliqué par les Etats-Unis était une solution raisonnable du problème des impositions excessives résultant d'estimations inexactes. Le Groupe spécial a pris note de l'argument des plaignants selon lequel le montant de l'imposition excessive perçue pour l'exercice 1987 en raison du taux inapproprié de la redevance (à savoir des recettes d'un montant de 535 millions de dollars pour des coûts s'élevant à 505 millions de dollars) dépassait les tolérances normales. Le Groupe spécial n'avait pas eu connaissance des données qui avaient servi de base aux calculs effectués pour 1987 mais, les parties lui ayant communiqué un grand nombre d'estimations différentes établies durant l'exercice 1987 concernant les coûts et les recettes, il n'a pas estimé que cette erreur de 6 pour cent dépassait la marge normale d'erreur pour de telles prévisions.

116. Le Groupe spécial n'a toutefois pas pu admettre que les comptes séparés suffisent à eux seuls à corriger l'excédent d'imposition dû à la première raison, à savoir des impositions inappropriées. Le montant de l'excédent d'imposition pour l'exercice 1987 dû à des impositions inappropriées avait été considérable. Sur la base des données acceptées aux fins du présent rapport, le Groupe spécial a constaté que les 505 millions de dollars attribués au budget des "opérations commerciales" pour l'exercice 1987 dépassaient de plus de 230 millions de dollars le montant des impositions appropriées.[1] Le coût des "opérations commerciales" pour l'exercice 1988 qui, selon les projections, devrait s'élever à 535 millions de dollars, excéderait également les coûts appropriés d'un montant tout aussi substantiel, soit environ 185 millions de dollars, dès lors qu'ils incluraient les charges afférentes aux formalités d'aéroport concernant les passagers et aux importations exemptées.[2]

---

[1]Réserve faite des corrections possibles concernant les activités relatives aux exportations et aux affaires internationales, sur lesquelles il ne possédait aucune donnée, le Groupe spécial a fait les calculs suivants: le coût total, 505 millions de dollars, a d'abord été diminué d'environ 51 millions de dollars, représentant la somme prévue pour les formalités relatives au passage en douane des passagers. Du total obtenu de 454 millions de dollars, il a encore déduit la part des coûts correspondant aux importations exemptées. Le Groupe spécial ne possédait pas les données nécessaires pour calculer le pourcentage des importations exemptées par nombre de passages, mais, en utilisant le pourcentage en valeur des importations exemptées (28 pour cent), il est arrivé au chiffre de 127 millions de dollars à exclure. Enfin, cette somme de 327 millions de dollars a encore été réduite de 2/12 (55 millions) pour exclure le coût des deux mois précédant l'imposition de la redevance. Le montant total à appliquer était donc, selon ces calculs, de 272 millions de dollars.

[2]Pour l'exercice 1988, le coût projeté des formalités concernant les passagers, d'après les données communiquées au Groupe spécial, était de 53 millions de dollars. Après déduction de ce montant le total était ramené à 482 millions de dollars. En utilisant le pourcentage en valeur pour 1986 (28 pour cent) pour calculer la somme à exclure au titre des importations exemptées, une nouvelle réduction d'environ 135 millions de dollars devait être opérée. Là encore le Groupe spécial n'avait pas inclus dans ses calculs les corrections possibles au titre des activités liées aux exportations et aux affaires internationales.

117. Aussi longtemps que ces coûts inappropriés continueraient à figurer dans le budget "opérations commerciales", le blocage des comptes séparés ne corrigeait nullement le trop perçu, étant donné que les recettes perçues pour ces coûts serviraient à les payer et ne généreraient jamais un excédent à reporter sur les exercices suivants. Toutefois, même en supposant que ces sommes soient considérées comme un excédent, le report de sommes de cette importance sur les exercices suivants, ne pouvait être considéré comme un moyen satisfaisant de s'acquitter des obligations juridiques en question. Le respect de ces obligations exigerait que ces coûts disparaissent de l'assiette de la taxe actuelle de façon qu'il ne soit plus perçu de recettes excédentaires.

iv) La redevance perçue par les Etats-Unis pour les formalités relatives aux marchandises représente-t-elle soit "une protection indirecte des produits nationaux" soit "une taxe de caractère fiscal à l'importation … " au sens de l'article VIII:1 a)?

118. Après avoir examiné assez longuement les questions soulevées par les parties du point de vue de la limitation au "coût des services" visée aux articles II:2 c) et VIII:1 a), le Groupe spécial s'est demandé si les arguments des parties soulevaient d'autres problèmes concernant la redevance perçue par les Etats-Unis pour les formalités relatives aux marchandises, au regard du deuxième et du troisième critères énoncés à l'article VIII:1 a).

119. La seule question soulevée par les parties au regard du troisième critère prohibant "les taxes de caractère fiscal à l'importation" était de savoir si les recettes totales dépassaient le total des coûts imputables, question que le Groupe spécial a traitée de manière complète dans le cadre de la prescription concernant le "coût des services".

120. Au regard du deuxième critère les parties avaient soulevé une seule question spécifique, celle de savoir si les impositions de 0,22 pour cent et de 0,17 pour cent ad valorem constituaient "une protection indirecte des produits nationaux" en raison de leur incidence sur certaines catégories d'importation sensibles aux prix. Le Groupe spécial n'avait pas à décider si le critère de la "protection indirecte" impliquait en fait qu'il ne devait pas y avoir d'effets défavorables sur les échanges. Le Groupe spécial a conclu que, même si tel était le cas, il n'avait pas été démontré que ces impositions ad valorem avaient faussé les échanges.

Les exemptions de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises accordées par les Etats-Unis pour les importations en provenance de certains pays étaient-elles incompatibles avec l'obligation NPF de l'article I:1?

121. Dans une communication qu'elle a présentée en tant que partie intervenante, l'Inde a demandé au Groupe spécial de voir si l'exemption prévue dans la législation concernant la redevance pour les formalités relatives aux marchandises en faveur des importations en provenance des pays les moins avancés était compatible avec les obligations NPF de l'article I:1. Deux autres intervenants, l'Australie et Singapour, ont également évoqué ce problème, en mentionnant en outre l'exemption en faveur des pays au bénéfice de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes (CBERA). Les deux plaignants n'avaient pas soulevé cette question mais réservaient leurs droits en la matière. Ils ont indiqué qu'ils ne voyaient pas d'objection à ce que le Groupe spécial examine la question.

122. Le Groupe spécial a cru comprendre que l'argument que ces exemptions étaient incompatibles avec les obligations découlant de l'article I:1 se présentait comme suit: la redevance pour les formalités relatives aux marchandises était une "imposition perçue à l'importation ou à l'occasion de l'importation" au sens de l'article I:1. Les exemptions de la redevance entraient dans la catégorie des "avantages, faveurs, privilèges ou immunités" qui, aux termes de l'article I:1, devaient être étendus sans condition à toutes les autres parties contractantes. De telles exemptions préférentielles constituaient donc une violation de l'obligation de non-discrimination inscrite dans l'article I:1. La dérogation permettant

aux Etats-Unis d'accorder la franchise de droits aux bénéficiaires de la Loi CBERA (S31/22) n'autorisait pas l'exemption de la redevance. Celle-ci n'était pas autorisée non plus par la Clause d'habilitation du 28 novembre 1979 (S26/223), dont les dispositions pertinentes autorisaient des mesures tarifaires et non tarifaires préférentielles au bénéfice des pays en voie de développement à la seule condition que ces mesures soient appliquées conformément au Système généralisé de préférences ou conformément aux dispositions d'instruments négociés multilatéralement sous les auspices du GATT. Enfin, la Clause d'habilitation susmentionnée n'autorisait pas davantage à faire bénéficier d'une exemption préférentielle de la redevance les produits en provenance des pays en voie de développement les moins avancés. Aux termes de la Clause d'habilitation, des mesures spéciales en faveur des pays en voie de développement les moins avancés n'étaient autorisées que dans "le contexte de toutes mesures générales ou spécifiques en faveur des pays en voie de développement".

123. Ces arguments juridiques n'ont donné lieu à aucune réfutation et le Groupe spécial ne concevait pas qu'il pût y en avoir.

124. Néanmoins, le Groupe spécial a conclu qu'il n'y avait pas lieu de formuler sur ce point une constatation en bonne et due forme. La pratique du GATT est que les groupes spéciaux ne font de constatations que sur les questions soulevées par les parties au différend. Le Groupe spécial a estimé que cette pratique était juridiquement saine et devait être suivie en l'occurrence. Bien entendu, il était parfaitement loisible à toute partie contractante désireuse de soulever cette question ou toute autre question concernant la redevance appliquée par les Etats-Unis pour les formalités relatives aux marchandises d'entamer une procédure de règlement de différend dans le cadre de l'Accord général.

VI. RESUME

125. Le Groupe spécial a constaté que:

a) L'expression "coût des services rendus" qui figure dans les articles II:2 c) et VIII:1 a) doit être interprétée comme se rapportant au coût approximatif des formalités relatives au passage en douane en question, et qu'en conséquence le mode d'imposition ad valorem de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises appliquée par les Etats-Unis était incompatible avec les obligations inscrites dans les articles II:2 c) et VIII:1 a) dans la mesure où la conséquence en est que les redevances perçues excèdent ce coût approximatif.

b) La redevance des Etats-Unis pour les formalités relatives aux marchandises, telle qu'elle a été appliquée durant l'exercice 1987 et telle qu'elle a été fixée pour l'exercice 1988, dépassait également le "coût des services rendus" au sens des articles II:2 c) et VIII:1 a) dans la mesure où elle englobe des impositions pour le coût des activités suivantes du service des douanes des Etats-Unis:

   i) formalités d'aéroport concernant les passagers;

   ii) réunion et transmission des documents d'exportation;

   iii) poste "affaires internationales" dans le budget des "opérations commerciales";

   iv) formalités douanières relatives aux importations exemptées de la redevance pour les formalités relatives aux marchandises;

   v) toutes activités englobées dans l'actuelle définition des "opérations commerciales" pour les deux premiers mois de l'exercice 1987.

c) En conséquence, dans la mesure où elle a entraîné la perception de redevances excédant le "coût des services rendus" au sens des articles II:2 c) et VIII:1 a), la redevance pour les formalités relatives aux marchandises appliquée par les Etats-Unis doit être considérée de prime abord comme annulant ou compromettant des avantages découlant de l'Accord général, pour le Canada et la Communauté économique européenne.

126. A la lumière de ce qui précède, le Groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent que les Etats-Unis mettent la redevance pour les formalités relatives aux marchandises en conformité de leurs obligations découlant de l'Accord général.

ANNEXE I

Coûts estimatifs des "opérations commerciales" des services douaniers des Etats-Unis mentionnées au paragraphe 17

	Coût estimatif pour l'exercice 1987*		Estimations budgétaires pour l'exercice 1988**	
	EEPT	Montant en milliers de de dollars	EEPT	Montant en milliers de de dollars
Formalités relatives aux passagers	1 087	50 863	1 087	53 299
Opérations relatives aux marchandises	3 625	167 450	3 625	176 895
Evaluation/classification	2 593	117 902	2 593	123 711
Vérifications réglementaires	195	9 305	195	9 788
Services techniques et juridiques	292	14 632	292	15 434
Enquêtes sur les fraudes	323	16 713	323	17 658
Systèmes de données commerciales	125	35 733	125	38 152
Direction	263	18 374	263	18 667
Administration	557	74 217	557	81 412
Total pour les opérations commerciales	9 060	505 189	9 060	535 016

* Les chiffres définitifs pour l'exercice 1987 ne sont pas encore connus.
** Sur la base de l'exercice 1987 EEPT (équivalents emploi plein temps).

ANNEXE 2

Calculs mentionnés au paragraphe 46

	Exercice 1987* en millions de dollars	Exercice 1988** en millions de dollars
Recettes pour l'exercice	536 ***	540
Coût des "opérations commerciales" pour l'exercice	505	535
Moins: coût des activités non considérées comme des "services rendus" aux importateurs commerciaux:		
formalités relatives aux passagers	51	53
fraudes	17	18
Total partiel I: coûts justement imputables aux importateurs commerciaux	437	464
Moins: part des coûts attribuables aux importations commerciales exemptées de la redevance (CBERA, PMA, possessions insulaires, tableau 8), mesurée d'après les valeurs pour 1986 (28%)	122	130
Total partiel II: coûts justement imputables aux importations commerciales non exemptées	315	334
Moins: coûts pour les deux mois de l'exercice 1987 où la redevance n'était pas en vigueur (1.10.86 au 1.12.86) = 2/12	53	-
Total partiel III: coûts justement imputables aux importateurs commerciaux acquittant la redevance	262	334
Excédent des recettes sur les coûts	274	206
Excédent cumulatif	274	480

* Les chiffres pour l'exercice 1987 sont des estimations établies d'après les derniers chiffres connus.

** Les chiffres pour l'exercice 1988 sont des estimations des recettes qui seraient perçues dans le cadre de la législation actuelle au taux de 0,17 pour cent ad valorem et du coût des "opérations commerciales" aux niveaux EEPT pour 1987.

*** Redevances perçues du 1er décembre 1986 au 30 septembre 1987.