

REPUBLIQUE DE COREE - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION DE LA  
VIANDE DE BOEUF - PLAINTES DE LA NOUVELLE-ZELANDE

*Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1989*  
(L/6505 - 36S/261)

INTRODUCTION

1. En août 1988, la Nouvelle-Zélande et la République de Corée ont tenu des consultations au titre de l'article XXIII:1 au sujet des restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf. Ces consultations n'ayant pas abouti à une solution mutuellement satisfaisante, la Nouvelle-Zélande a demandé au Conseil de charger un groupe spécial d'examiner la question (L/6354).
2. A sa réunion du 22 septembre 1988, le Conseil a décidé d'établir un groupe spécial et a autorisé son Président à en désigner le Président et les membres en consultation avec les parties concernées (C/M/224, point 4). L'Australie, le Canada, la Communauté européenne et les Etats-Unis se sont réservé le droit d'adresser une communication au Groupe spécial.
3. Il a été convenu que le Groupe spécial aurait le mandat ci-après:  
  
"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par la Nouvelle-Zélande dans le document L/6354; faire des constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII:2."
4. Au cours de consultations, les parties sont convenues que le Groupe spécial aurait la même composition que les Groupes spéciaux chargés d'examiner respectivement le différend entre l'Australie et la Corée et le différend entre les Etats-Unis et la Corée, à savoir:

Président: M. Chew Tai Soo

Membres: Mme Yvonne Choi  
M. Piotr Freyberg

5. Le Groupe spécial a tenu des réunions avec les parties le 1er décembre 1988 et le 16 janvier 1989. Il a reçu des communications de tierces parties, à savoir l'Australie, le Canada et les Etats-Unis. Les vues de ces pays sont résumées ci-dessous, dans les paragraphes 94 à 105. Le Groupe spécial a présenté le 25 avril 1989 aux parties son rapport sur le différend.

QUESTIONS DE PROCEDURE

6. Dans sa première communication au Groupe spécial, la République de Corée a fait valoir que la plainte avait été déposée à tort au titre de l'article XXIII de l'Accord général et que le Groupe spécial devait la déclarer irrecevable. Elle a demandé que le Groupe spécial statue sur la question de la recevabilité avant d'examiner le bien-fondé de la plainte.
7. La Corée fondait sa demande sur les arguments ci-après: depuis son accession à l'Accord général, elle appliquait des restrictions à l'importation de la viande de boeuf, entre autres produits, au titre de l'article XVIII:B. Ainsi qu'il était prévu au paragraphe 12 b) de cet article, elle avait procédé régulièrement à des consultations sur ces restrictions sous l'égide du Comité de la balance des paiements du GATT. Le dernier rapport du Comité à ce sujet portait la cote BOP/R/171 (1987). Une nouvelle série de consultations était prévue pour juin 1989.

8. La Corée faisait aussi valoir que l'article XVIII:12 d) de l'Accord général prévoyait expressément la possibilité de déposer plainte si, malgré la surveillance multilatérale exercée conformément aux autres dispositions de la section B de ce même article, une partie contractante voulait contester la compatibilité de restrictions appliquées en vertu de cette même section.

9. La Corée signalait en outre que les procédures prévues à l'article XVIII:12 d) et à l'article XXIII en matière de plainte différaient sur plusieurs points importants. Ainsi, selon l'article XVIII:12 d), le plaignant devait établir prima facie que les restrictions en cause étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XVIII:B. En revanche, selon l'article XXIII, il suffisait que le plaignant établisse que des avantages dont il jouissait étaient annulés ou compromis, sans avoir à démontrer qu'il y avait incompatibilité avec l'Accord général. Il y avait de très bonnes raisons à ces différences. Les pays qui appliquaient des restrictions au titre de l'article XVIII:B et procédaient régulièrement à des consultations à ce sujet avec un comité compétent du GATT, qui prenait en compte les constatations pertinentes du Fonds monétaire international, étaient en droit d'escompter que lesdites mesures ne pourraient pas être contestées sur la seule base des prescriptions assez vagues de l'article XXIII concernant l'annulation ou la réduction d'un avantage. Sinon, la surveillance multilatérale prévue à l'article XVIII:B perdait tout son sens.

10. Le Groupe spécial a décidé de statuer immédiatement sur la question de la recevabilité comme l'avait demandé la Corée. Sa décision était la suivante:

"Après délibération, le Groupe spécial est arrivé à la même conclusion que le Groupe spécial chargé d'examiner le différend entre les Etats-Unis et la Corée et que le Groupe spécial chargé d'examiner le différend entre l'Australie et la Corée, à savoir qu'il était bien appelé à juger du bien-fondé de cette affaire en vertu de son mandat. Il a constaté par ailleurs qu'il ne pouvait pas accéder à la demande de la République de Corée. Ses conclusions étaient fondées sur les considérations suivantes:

a) A la réunion du Conseil de septembre 1988, la Nouvelle-Zélande a demandé qu'un groupe spécial soit établi au titre de l'article XXIII:2. La République de Corée ne s'y est pas opposée. Comme à l'accoutumée, le Groupe spécial a été établi par le Conseil par consensus. La République de Corée a adhéré au consensus en faveur de la création du Groupe spécial au titre de l'article XXIII:2.

b) Selon le mandat qui lui a été donné et dont sont convenus les parties et le Conseil, le Groupe spécial est chargé d'examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par la Nouvelle-Zélande dans le document L/6354, et de faire des constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII:2.

c) Ce mandat n'habilite pas le Groupe spécial à statuer sur la recevabilité de la plainte qui lui est soumise."

#### ELEMENTS FACTUELS

11. L'affaire dont le Groupe spécial était saisi se rapportait aux mesures appliquées par la République de Corée à l'importation de viande de boeuf (NCCD 02.01).

a) Considérations générales

12. Depuis son accession à l'Accord général en 1967, la Corée applique des restrictions à divers produits pour des raisons de balance des paiements. Ces restrictions ont toujours été et sont encore régulièrement examinées par le Comité de la balance des paiements. Pour certains produits, elles ont été supprimées ou assouplies. En 1988, la Corée appliquait encore des restrictions pour des raisons de balance des paiements à 358 produits, dont la viande de boeuf. En 1979, le droit sur la viande de boeuf a été abaissé de 25 à 20 pour cent et consolidé à ce niveau. Le volume des importations coréennes de viande de boeuf, qui était de 694 tonnes (poids du produit) en 1976, est passé à 25 316 tonnes en 1981, 42 329 tonnes en 1982, puis à 51 515 tonnes en 1983.<sup>1</sup> En raison de l'augmentation des approvisionnements due à l'accroissement de la production intérieure et des importations, les prix sur le marché intérieur sont tombés et les éleveurs coréens ont réclamé de plus en plus des mesures de protection contre les effets néfastes des importations de viande de boeuf.

13. En octobre 1984, la Corée a cessé de lancer des appels d'offres pour l'importation à des conditions commerciales de viande de boeuf destinée au marché général; en mai 1985, les commandes d'importation de viande de boeuf de qualité supérieure destinée au marché hôtelier ont également cessé, entraînant l'interruption quasi totale des importations de viande de boeuf à des conditions commerciales. Ces mesures n'ont été ni notifiées ni examinées au Comité de la balance des paiements. Entre mai 1985 et août 1988, il n'y a pas eu d'importations de viande de boeuf à des conditions commerciales. Les autorités coréennes ont rouvert en partie le marché en août 1988, autorisant l'importation de 14 500 tonnes (poids du produit) de viande de boeuf entre cette date et la fin de l'année. Pour 1989, elles ont annoncé l'ouverture d'un contingent de 39 000 tonnes.

b) Consultations de la Corée au sujet de la balance des paiements

14. A sa dernière réunion, en décembre 1987, le Comité de la balance des paiements a "pris note avec une grande satisfaction de l'amélioration de la situation de la balance commerciale et de la balance des paiements de la Corée depuis la dernière consultation approfondie".<sup>2</sup> "Le point de vue dominant exprimé au sein du Comité a été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B. Le Comité a également rappelé les conditions énoncées au paragraphe 9 de l'article XVIII pour l'institution de mesures de restriction des échanges à des fins de balance des paiements ainsi que l'affirmation contenue dans la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements selon laquelle "les mesures commerciales restrictives sont, en général, un moyen inefficace de maintenir ou de rétablir l'équilibre des balances des paiements". Le Comité a aussi noté qu'un bon nombre des mesures encore en vigueur concernaient les importations de produits agricoles ou étaient liées à des secteurs industriels particuliers, et a rappelé la disposition de la Déclaration de 1979 selon laquelle "les mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements ne devraient pas avoir pour but de protéger une branche de production ou un secteur particulier".

15. Le Comité de la balance des paiements a donc "souligné la nécessité d'établir un calendrier précis pour supprimer rapidement et progressivement les mesures commerciales restrictives appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. Il a accueilli favorablement le fait que la Corée consente à ce que soit engagée une autre consultation approfondie avec le Comité durant le premier semestre de 1989. Toutefois, l'espoir a été formulé que la Corée pourrait entre-temps fixer un calendrier pour l'élimination progressive des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, et qu'elle

---

<sup>1</sup>Chiffres communiqués par la République de Corée.

<sup>2</sup>La dernière consultation approfondie avait eu lieu en novembre 1984.

envisagerait d'autres justifications au regard de l'Accord général des mesures encore en vigueur, de sorte que de telles consultations ne seraient plus nécessaires. Le représentant de la Corée a déclaré qu'il ne pouvait préjuger de la politique du prochain gouvernement à cet égard."<sup>1</sup> Au reste, des membres du Comité avaient déclaré qu'"ils n'attendaient pas nécessairement de la Corée qu'elle cesse de se prévaloir immédiatement des dispositions de l'article XVIII:B ...".

16. Les indicateurs économiques de la Corée depuis les dernières consultations au sujet de la balance des paiements montraient que la conjoncture favorable de ces dernières années se maintenait. La croissance économique au cours de la période janvier-septembre 1988 devrait être de 12 pour cent par rapport à la période correspondante de 1987. Les termes de l'échange s'étaient améliorés de 2,5 pour cent sur les neuf premiers mois de 1988, et le taux de chômage, qui était de 4 pour cent en 1985, n'était plus que de 2,6 pour cent pour la période janvier-septembre 1988. En ce qui concerne la balance des paiements, les opérations courantes dégageaient un solde positif de 14,1 milliards de dollars EU pour les neuf premiers mois de 1988, contre 9,9 milliards pour l'ensemble de l'année 1987. Les réserves officielles (brutes) étaient passées de 3,6 milliards de dollars EU à la fin de 1987 (de quoi financer 1,1 mois d'importations) à 12,3 milliards à la fin de 1988 (l'équivalent de trois mois d'importations). Enfin, le rapport de la dette extérieure au PNB était tombé de 30 pour cent en 1987 à 20,4 pour cent pour la période janvier-septembre 1988.<sup>2</sup>

c) Production et importations de viande de boeuf de la Corée

17. A la fin des années 70 et au début des années 80, la Corée a adopté un certain nombre de mesures destinées à favoriser l'accroissement du cheptel bovin, interdisant notamment l'abattage des taureaux de moins de 350 kg et des vaches de moins de six ans. En même temps, elle a commencé d'importer de grosses quantités de viande de boeuf destinée à la consommation intérieure. Enfin, elle a augmenté les crédits destinés à aider les éleveurs à agrandir leurs troupeaux et a accordé des stimulants à la production de veaux femelles (5 000 won par tête). Le programme de crédit et la limitation des abattages ont entraîné une forte augmentation des importations de bétail sur pied et de viande de boeuf. Les importations d'animaux de boucherie sur pied, qui étaient de 8 138 têtes en 1979, ont culminé à 67 706 têtes en 1983. Pendant cette période, les importations moyennes de viande de boeuf se sont chiffrées à 30 330 tonnes métriques<sup>3</sup> (poids du produit).

18. Le succès du programme coréen s'est traduit par une forte augmentation du cheptel national. Selon les statistiques officielles de la Corée, l'effectif des bovins a presque doublé entre 1982 et 1986. Il est passé de 1 312 000 têtes au 1er janvier 1982 à 2 553 000 têtes au 1er janvier 1986. Cette augmentation a fini par faire baisser les prix du bétail. C'est ainsi que les prix du bétail d'origine coréenne, après avoir atteint le chiffre record de 1,57 million de won par tête (400 kg) en février 1983, n'ont pas cessé de baisser entre 1984 et 1986, pour tomber à leur niveau le plus bas en février 1987 (0,92 million de won).<sup>4</sup> Le fléchissement des prix du bétail a entraîné une baisse de la rentabilité pour les éleveurs.

---

<sup>1</sup>On trouvera à l'annexe I le texte intégral des conclusions du Comité de la balance des paiements.

<sup>2</sup>Chiffres tirés des tableaux de l'annexe II.

<sup>3</sup>Chiffres communiqués par la Corée.

<sup>4</sup>Chiffres tirés des statistiques de la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail.

d) Régime d'importation de la viande de boeuf en Corée

i) Régime d'importation en place avant le 1er juillet 1987

19. Avant le 1er juillet 1987, les importations coréennes de viande de boeuf étaient régies par la Loi sur les opérations de commerce extérieur (telle qu'elle a été modifiée) en vigueur depuis 1967. Cette loi prévoyait entre autres choses que le Ministre du commerce et de l'industrie était tenu de publier la liste a) des produits donnant automatiquement lieu à une autorisation; b) des produits donnant lieu à une autorisation, avec restrictions; et c) des produits prohibés. Pour les produits soumis à restrictions, le Ministre était tenu d'arrêter les procédures d'importation, y compris toute restriction concernant le volume. Ces modalités étaient publiées dans un avis officiel (l'Avis aux exportateurs et aux importateurs). En 1967, la viande et les abats comestibles étaient classés parmi les produits soumis à restrictions au sens de la Loi sur les opérations de commerce extérieur. La viande de boeuf, en tant que produit soumis à restrictions, pouvait être importée sur recommandation de la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail, suivant les directives du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches, qui était chargé de l'attribution des contingents. Les importations pouvaient être ajustées ou suspendues si leur niveau était trop élevé par rapport à celui de la consommation.

20. En vertu de la Loi sur les opérations de commerce extérieur, les importations de viande de boeuf étaient soumises à deux mécanismes distincts. Le premier s'appliquait à la viande de boeuf destinée à la consommation intérieure en général et couvrait plus de 90 pour cent des importations de l'espèce. Il était mis en oeuvre par la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail, créée en 1981 en vertu de la Loi sur les coopératives d'éleveurs de bétail, qui avait pour tâche: a) de gérer un fonds de développement de l'élevage (alimenté par des prélèvements à l'importation et des contributions publiques directes), dont l'objectif premier était d'offrir aux éleveurs de bétail des prêts à des conditions de faveur; b) de créer des marchés pour le bétail; c) d'intervenir sur le marché intérieur afin de stabiliser les prix par la constitution ou l'écoulement de stocks; d) de procéder aux importations; e) de fournir du matériel agricole; f) de commercialiser les produits animaux; g) de s'occuper des activités bancaires en général; h) d'offrir des services de vulgarisation. La Fédération importait de la viande de boeuf destinée au marché général selon un système d'appel d'offres, conformément aux directives du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches. Une partie de la viande de boeuf importée était conditionnée par ses soins, une autre partie cédée à un organisme privé, la Korea Cold Storage Co., à un prix spécial, inférieur à celui du marché intérieur de gros, pour lui permettre de vendre de la viande de boeuf conditionnée. La différence entre le prix spécial de gros et les coûts supportés par la Fédération - soit le prix d'achat de la viande importée, plus les droits et les frais de manutention - était versée au Fonds de développement de l'élevage.

21. Le deuxième mécanisme s'appliquait aux importations de viande de qualité supérieure destinée à l'hôtellerie. Entre 1981 et 1985, il était mis en oeuvre par le Centre coréen d'approvisionnement des hôtels de tourisme, organisation créée en 1972 sous l'égide du Ministère des transports qui représentait les grands hôtels de tourisme coréens et qui avait pour tâche d'importer des produits destinés exclusivement à ce secteur. Le Centre présentait une demande pour l'importation de viande de boeuf au Ministère des transports qui la transmettait au Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches. Il versait à la Fédération un droit de 2 pour cent du prix c.a.f. de la viande de boeuf importée, qui allait alimenter le Fonds de développement de l'élevage. Les importations de la Fédération ont été virtuellement suspendues en octobre 1984, et celles du Centre en mai 1985.

ii) Régime d'importation actuel

22. Le 1er juillet 1987, la Loi sur les opérations de commerce extérieur a été remplacée par la Loi sur le commerce extérieur (Loi n° 3895 du 31 décembre 1986). Le gouvernement coréen a créé un nouvel organisme, l'Office de commercialisation des produits de l'élevage, qui est entré en activité

le 1er août 1988. L'Office a l'exclusivité de l'importation de la viande de boeuf, dans les limites quantitatives fixées par le gouvernement. En vertu de ses statuts actuels, tels qu'ils ont été amendés le 29 décembre 1988, l'Office a pour fonctions:

- de stabiliser les prix des produits animaux par un ajustement en souplesse de l'offre et de la demande qui permette d'apporter un soutien aux éleveurs de bétail en même temps qu'aux consommateurs; et
- de contribuer à l'amélioration de la situation de la balance des paiements.

L'Office a pour tâche principale d'administrer les contingents fixés par le gouvernement. Le Conseil d'administration, qui comprend 15 membres, a la composition suivante:

Président de la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail  
Directeur général de l'Office de l'élevage, Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches  
Président de la Coopérative d'éleveurs de bétail de Pusan  
Vice-Président de la Fédération nationale des coopératives agricoles, chargé de la commercialisation  
Président de la Coopérative agricole de Baekam  
Président de l'Organisation nationale pour la campagne d'amélioration du régime alimentaire et des conditions de vie des Coréens  
Président de l'Association coréenne des producteurs de produits laitiers et de viande de boeuf  
Professeur en poste à l'Institut agronomique (élevage) de l'Université de Kunkook  
Directeur de recherche pour le développement agricole, Institut coréen d'économie rurale  
Professeur en poste à l'Institut agronomique de l'Université nationale de Séoul  
Président de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage  
Président de la Sous-Commission des hôtels de tourisme, Office coréen du tourisme  
Président de l'Association coréenne des restaurateurs  
Présidente de la Fédération coréenne des clubs de femmes au foyer  
Premier Vice-Président de l'Association coréenne de protection des consommateurs

23. Selon le régime d'importation actuel, le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches fixe un plafond aux importations en se fondant sur divers critères, et notamment sur une estimation de la production et de la consommation intérieures de viande de boeuf. En 1988, l'Office a importé la viande de boeuf suivant une procédure d'appel d'offres ouverte et en a revendu la majeure partie sur le marché intérieur par adjudication.

24. Dans les prix pratiqués par l'Office, qu'il s'agisse de la vente en gros par adjudication (61,2 pour cent du volume total) ou de la vente directe (38,8 pour cent), aux hôtels par exemple, sont comptés les coûts, plus une marge de bénéfice. Entre août et octobre 1988, l'Office a fixé un prix de base officiel en deçà duquel la viande ne pouvait pas être vendue lors des adjudications. Depuis octobre, aucun prix de base précis n'a été fixé officiellement, mais il était entendu qu'il fallait respecter un certain niveau à cet égard. La différence entre le prix contractuel à l'importation et le prix d'adjudication (ou le prix de vente direct qui en découle), déduction faite des frais généraux, était versée au Fonds de développement de l'élevage. Cette différence, qui variait selon les mois et les catégories de viande de boeuf, a représenté en moyenne 44 pour cent environ du prix contractuel pendant la période août-novembre 1988.

## PRINCIPAUX ARGUMENTS

### Considérations générales

25. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les restrictions appliquées par la République de Corée aux importations de viande de boeuf constituaient une violation prima facie des obligations incombant à ce pays au titre des articles XI:1 et II:4 de l'Accord général, qu'un avantage résultant pour la Nouvelle-Zélande directement ou indirectement de l'Accord général s'en trouvait annulé ou compromis et que le Groupe spécial serait parfaitement fondé à suggérer aux PARTIES CONTRACTANTES de recommander à la République de Corée de mettre son régime d'importation concernant la viande de bovins en conformité avec l'Accord général. La Nouvelle-Zélande a ajouté que ces restrictions ne pouvaient être justifiées ni au titre des exceptions prévues à l'article XI:2 et à l'article XVIII:B, ni en vertu d'aucune autre disposition de l'Accord général.

26. La République de Corée a fait valoir que les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de viande de boeuf étaient couvertes par les dispositions de l'article XVIII:B relatives à la balance des paiements et étaient donc autorisées par l'Accord général. En outre, la plainte de la Nouvelle-Zélande ne pouvait pas être examinée conformément aux règles de l'article XXIII, étant donné les règles et procédures énoncées à l'article XVIII:12 d).

### Article XI:1

27. La Nouvelle-Zélande fait valoir qu'en vertu de l'article XI:1 la Corée était en droit de continuer d'appliquer le taux de droit consolidé de 20 pour cent aux importations de viande de bovins. Cependant, la Corée maintenait une foule de restrictions additionnelles qui faisaient tomber les importations nettement en dessous du niveau qu'elles auraient atteint si seul le droit de 20 pour cent était perçu, et qui faussait aussi gravement la structure des possibilités d'échanges qui subsistaient eu égard aux niveaux globaux d'importation déjà réduits. Ces restrictions additionnelles étaient manifestement contraires aux dispositions de l'article XI:1.

28. La Nouvelle-Zélande estimait que la suspension pendant près de quatre ans - de 1984 à 1988 - des licences d'importation constituait une prohibition effective des importations. Cette affirmation valait aussi pour les sept premiers mois d'application de la prohibition pendant lesquels un certain volume d'importations destinées aux hôtels de tourisme avait été autorisé. Selon le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner les restrictions appliquées par le Japon aux importations de certains produits agricoles<sup>1</sup>, que quand les importations étaient limitées à un certain segment du marché du pays importateur et n'étaient pas autorisées à entrer dans le circuit commercial général, on pouvait dire qu'il y avait prohibition de facto. Quand, après sept mois, la Corée a aussi fermé le marché hôtelier, elle n'a fait que renforcer ce qui constituait déjà au regard de l'Accord général une prohibition de facto des importations de viande de boeuf. De telles restrictions étaient contraires à la lettre de l'article XI:1.

29. La Nouvelle-Zélande considérait qu'il n'était pas nécessaire au regard de l'article XI:1 de se demander si le rétablissement récent de l'autorisation d'importer avait mis fin, en fait, à la prohibition de facto des importations qui avait prévalu pendant quatre ans. Les restrictions actuellement appliquées sous l'égide de l'Office étaient si complexes qu'il était très peu probable que l'on puisse dire que toutes les importations de viande de bovins pouvaient actuellement pénétrer sur le territoire douanier général de la Corée. Quoi qu'il en soit, l'article XI:1 ne faisait pas seulement état de prohibitions, mais de "restrictions" autres que des droits consolidés. Etant donné l'évolution de la situation depuis que des importations limitées avaient repris, en août 1988, on devait se poser les questions suivantes: a) la Corée

---

<sup>1</sup>L/6253, pages 81-82.

continuait-elle d'adopter des mesures restreignant les importations, en sus du taux de droit de 20 pour cent? et b) ces mesures étaient-elles contraires aux interprétations admises de l'article XI:1?

30. La Nouvelle-Zélande estimait que la réponse à ces deux questions était affirmative et découlait directement de la description du régime d'importation appliqué par la Corée et dont les caractéristiques essentielles étaient les mêmes avant la prohibition d'importer, sous le régime de la prohibition et sous le régime d'importation actuel. Tout d'abord, le fait que les importations étaient, en vertu de décisions administratives ou politiques, limitées par un plafond, quel qu'il soit, au-delà duquel des licences d'importation ne pouvaient être délivrées en 1988, témoignait de l'existence d'une restriction qui s'ajoutait aux droits de douane consolidés. Il y avait là violation prima facie de l'article XI:1. Ces restrictions ne faisaient pas seulement baisser le niveau des importations; elles touchaient aussi aux catégories de viande de boeuf importées. Pour ce qui est de la position 0201.10 du tarif de la Corée la consolidation portait sur toutes les importations de viande de bovins. Il n'était pas fait de distinction, dans cette position, entre la viande de boeuf "de première qualité" et les autres catégories, ou entre la viande provenant de bêtes nourries "aux céréales" ou nourries "au fourrage", entre différentes découpes ou différentes qualités de viande. L'obligation d'appliquer pour seule restriction un droit de douane de 20 pour cent était valable pour toutes les importations de viande de bovins. Or, il existait un fatras de restrictions additionnelles comme l'établissement des distinctions susmentionnées, la fixation des prix auxquels le produit pouvait être vendu sur le marché intérieur et des périodes pendant lesquelles les importations étaient autorisées. Toutes ces restrictions étaient appliquées sous l'égide de l'Office, qui avait le monopole des importations de viande de boeuf.

31. Ces restrictions contrevenaient directement aux obligations qui incombait à la Corée en vertu de l'article XI:1 puisque l'Office était manifestement une entreprise de commerce d'Etat au sens de l'article XVII, et qu'il était dit dans la note interprétative à l'article XI:1 "... les expressions "restrictions à l'importation" ou "restrictions à l'exportation" visent également les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'Etat". En bref, ces restrictions étaient interdites.

32. La Nouvelle-Zélande considérait que l'Office, créé en vertu de la Loi sur le commerce extérieur de 1986, exerçait un monopole à l'importation de la viande de boeuf. Bien que n'étant pas une entreprise d'Etat, il était visé par les dispositions de l'article XVII puisqu'en 1960 un Groupe spécial sera chargé de statuer sur les opérations des entreprises d'Etat avait considéré que "ce ne sont pas seulement les entreprises d'Etat qui sont visées par les dispositions de l'article XVII, mais aussi toutes les entreprises qui bénéficient de privilèges exclusifs ou spéciaux".<sup>1</sup> Un monopole d'importation étant un "privilège exclusif ou spécial", l'Office était une entreprise du genre visé à l'article XVII. Les restrictions appliquées par le moyen de ses transactions étaient donc des restrictions du genre de celles qui étaient visées à la note interprétative de l'article XI:1. Par conséquent du fait des restrictions actuelles, appliquées par le moyen des opérations de l'Office depuis août 1988, la Corée contrevenait autant à ses obligations au regard de l'article XI:1 que quand toutes les importations étaient suspendues.

33. La Corée ne niait pas que les restrictions qu'elle appliquait à la viande de boeuf soient contraires aux dispositions de l'article XI, mais elle affirmait qu'elles étaient justifiées au titre de l'article XVIII:B. Par ailleurs, elle faisait valoir qu'il importait de souligner que l'Office ne constituait pas une restriction distincte à l'importation. Il n'avait absolument aucun pouvoir pour fixer ou modifier les limitations quantitatives visant les importations de viande de boeuf. Il n'était pas non plus chargé de faire des recommandations à l'intention des autorités coréennes quant au niveau des importations. Ce dont il s'occupait, c'était d'administrer l'importation de la viande de boeuf dans le cadre des restrictions quantitatives arrêtées par le gouvernement. Etant donné que l'Office n'était qu'un organe d'exécution,

---

<sup>1</sup>IBDD, S9/189, paragraphe 8.



ses objectifs n'influaient aucunement sur la justification des restrictions appliquées par l'Etat à l'importation de la viande de boeuf.

## Article II

34. La Nouvelle-Zélande fait valoir que le critère juridique en l'espèce, eu égard à l'article II:4, était l'ampleur de la majoration du prix à l'importation de la viande de boeuf, et qu'il s'agissait de déterminer si cette majoration "assurait une protection supérieure à celle qui est prévue dans la liste (de la Corée)". La protection prévue dans la liste était de 20 pour cent. Le fait que (pour un certain pourcentage de ventes du produit pour lequel l'Office détenait un monopole à l'importation) la vente se faisait en aval selon un système d'adjudication n'enlevait rien à l'obligation de limiter à 20 pour cent la marge de protection (compte dûment tenu des coûts, etc.). C'était là une conséquence qui découlait inévitablement d'une consolidation acceptée dans le cadre de l'Accord général. Ce n'était pas un argument que de dire qu'il existait un système d'"adjudication". Au reste, le système d'adjudication sur le marché de gros ne s'exerçait pas dans un système de libre concurrence. Il existait un fournisseur qui détenait un monopole et qui exerçait son pouvoir d'intervention sur le marché par le jeu du système d'adjudication. Quand un vendeur unique possédait le droit d'importer, l'adjudication était en fait un moyen extrêmement efficace d'augmenter au maximum les recettes dégagées grâce au pouvoir d'intervention d'un monopole. De surcroît, 63 pour cent de la viande de boeuf provenant d'animaux nourris au fourrage étaient vendus directement en dehors du système d'adjudication, et l'argument avancé pour tenter de "défendre" le "système d'adjudication" ne pouvait même pas être invoqué pour ces ventes.

35. La Nouvelle-Zélande a ajouté que le Groupe spécial chargé de statuer sur les pratiques des régies des alcools canadiennes<sup>1</sup> avait bien fait ressortir que l'argument selon lequel la "maximalisation des recettes" était "une considération commerciale normale" ne pouvait être retenu. Il avait estimé en l'occurrence que "la marge bénéficiaire du monopole d'importation résultant de la politique de maximalisation des recettes (appliquée par les régies provinciales des alcools) ne pouvait normalement pas être considérée comme une "marge de bénéfice raisonnable" au sens de l'article II:4". Le Groupe spécial, se fondant sur l'article II:4 et l'article 31 de la Charte de La Havane, avait estimé en l'espèce que "c'était la marge que l'on obtiendrait dans des conditions de concurrence normale (en l'absence de monopole)".

36. La Nouvelle-Zélande estimait que la protection assurée par l'Office restreignait incontestablement le commerce du produit relevant de la position consolidée. Pour plus de précision la Nouvelle-Zélande a indiqué qu'elle n'avait remporté aucun des premiers marchés passés par l'Office<sup>2</sup>; or, elle croyait comprendre que l'Office appliquait une sorte de surtaxe à toute la viande de boeuf importée à la sortie des installations de stockage afin d'amener le prix de la viande de boeuf importée au même niveau que le prix intérieur. D'après certaines sources, ces majorations avaient parfois été très substantielles. Selon des utilisateurs finaux coréens, l'Office appliquait, en plus des 22,5 pour cent de droits de douane et taxes, une surtaxe pouvant représenter de 20 à 200 pour cent de la valeur c.a.f. Selon des estimations portant sur la période d'août à novembre 1988 effectuées par la Nouvelle-Zélande, des majorations de l'ordre de 47,1 à 133,6 pour cent auraient été apportées à la viande de boeuf provenant d'animaux nourris au fourrage. Ainsi, la viande de boeuf dont le prix moyen d'adjudication pour novembre avait été de 1 589,9 won/kg aurait été, selon les estimations de la Nouvelle-Zélande, vendue à la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail au prix de 5 384 won/kg. La marge entre le prix au débarquement (même compte tenu des impositions pertinentes, etc.) et les prix de gros était considérable.

---

<sup>1</sup>Groupe spécial sur l'importation, la distribution et la vente de boissons alcooliques au Canada par les organismes provinciaux de commercialisation, L/6304.

<sup>2</sup>Un certain nombre de marchés lui avaient été attribués par la suite.

La Nouvelle-Zélande avait connaissance d'un cas au moins où un lot d'importation adjudgé à 4 000 dollars EU la tonne avait été vendu par adjudication, par l'intermédiaire de l'Office, au prix de 10 000 dollars des Etats-Unis au milieu de 1988. Ceux qui n'avaient pas été vendus par adjudication avaient été mis en vente au prix de 7 953 dollars, à la fin de 1988. Les chiffres, pourtant soigneusement sélectionnés, fournis par la Corée elle-même montraient que les prix de l'adjudication du 11 novembre pour deux des trois catégories visées avaient été majorés de 41,7 pour cent et de 30,9 pour cent respectivement. L'application de majorations supérieures à la protection prévue dans la liste de la Corée constituait une violation flagrante de l'article II:4.

37. La Corée a fait valoir que dans la mesure où elle appliquait des restrictions quantitatives, justifiées au regard de l'article XVIII:B, celles-ci devaient être administrées. En d'autres termes, il fallait répartir ces restrictions entre les divers fournisseurs. L'article XVIII:B faisait référence à l'article XIII qui énonçait les principes à respecter pour éviter une discrimination entre les fournisseurs étrangers qui souhaitaient exporter de la viande de boeuf vers le pays qui appliquait les restrictions quantitatives. L'article XIII n'était pas la seule règle qu'un pays devait observer lorsqu'il importait des produits qu'il avait soumis à des restrictions. Le pays importateur devait continuer de respecter ses consolidations tarifaires même s'il avait des raisons valables, au regard de l'Accord général, d'assujettir les produits visés à des restrictions quantitatives. Ainsi, s'il autorisait un pays à mettre en place des restrictions quantitatives pour des raisons de balance des paiements, l'article XVIII n'autorisait pas l'application de surtaxes qui portent les droits d'importation au-dessus du niveau consolidé dans le cadre de l'Accord général. C'est ce qu'avait clairement établi le Groupe de travail qui avait examiné la surtaxe introduite en 1971 par les Etats-Unis pour des raisons de balance des paiements.<sup>1</sup>

38. En conséquence, si l'on présumait que la Corée avait le droit de maintenir des restrictions quantitatives en vertu de l'article XVIII:B, l'Office, quand il administrait ces restrictions, devait satisfaire à deux conditions au regard de l'Accord général. Premièrement, il devait les administrer en conformité avec les dispositions de l'article XIII et, deuxièmement, il ne pouvait imposer, à l'importation de la viande de boeuf, de surtaxes qui dépassent le droit applicable à ce produit, consolidé conformément à l'article II. Telles étaient, de l'avis de la Corée, les règles sur lesquelles le Groupe spécial devait se fonder pour examiner les activités de l'Office. La Corée a expliqué que les contingents étaient répartis entre les soumissionnaires étrangers les moins-disants qui répondaient aux appels d'offres lancés par l'Office. La viande de boeuf exportée vers la Corée par les adjudicataires était assujettie au droit de douane consolidé de 20 pour cent. En outre, une imposition de 2,5 pour cent était perçue en application de la Loi relative à la taxe pour la défense nationale. Ce prélèvement supplémentaire n'était pas incompatible avec les dispositions de l'Accord général, car il était appliqué à tous les produits, qu'ils soient étrangers ou nationaux, et même aux revenus des salariés. Les importations de viande de boeuf n'étaient soumises à aucun autre prélèvement, taxe ou imposition. Par ailleurs, la Corée a rappelé que presque toute la viande importée était revendue par adjudication sur le marché de gros, ou à des prix équivalents ou inférieurs au prix d'adjudication moyen. Ainsi, les activités de l'Office étaient compatibles avec l'article II.

#### Article X

39. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que la façon dont la Corée administrait les restrictions à l'importation de la viande de boeuf était contraire aux dispositions de l'article X, qui prévoit que les décisions et prescriptions touchant les restrictions à l'importation seront publiées dans les moindres délais "de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance". La Nouvelle-Zélande estimait qu'il y avait eu un défaut de transparence considérable dans l'application des mesures coréennes affectant les importations de viande de boeuf.

---

<sup>1</sup>Surtaxe temporaire à l'importation appliquée par les Etats-Unis, IBDD, S18/232, 244

### Article XIII

40. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que la note interprétative à l'article XI évoquée plus haut s'appliquait aussi à l'article XIII, et que par conséquent les opérations de l'Office et des organismes qui l'avaient précédé (Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail, Centre coréen d'approvisionnement des hôtels de tourisme) devaient être conformes à l'article XIII. Cela signifiait, entre autres choses, que les restrictions imposées par des entreprises de commerce d'Etat de ce type devaient être conformes à la prescription contenue à l'alinéa b) du paragraphe 3 qui prévoit que la partie contractante qui applique les restrictions "... publiera le volume total ou la valeur totale du ou des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée ...". Pour les raisons énoncées ci-dessus à propos de l'article X, la Nouvelle-Zélande estimait que la Corée avait enfreint les obligations qui lui incombent en vertu de cette disposition de l'Accord général.

41. La Corée a soutenu que le retrait des mesures de renforcement des restrictions et les niveaux d'importation pour 1988 et 1989 avaient été largement rendus publics, aussi bien dans le pays qu'à l'étranger. Par ailleurs, l'Office n'avait eu aucun mal à trouver des soumissionnaires désireux de participer à l'attribution des contingents par voie d'adjudication, et aucun négociant ne s'était plaint de ses formalités d'importation.

### Article XVIII:B

#### a) Questions de procédure

42. La République de Corée a fait valoir que les Etats-Unis ne pouvaient pas contester la compatibilité avec l'Accord général des restrictions qu'elle appliquait au titre de l'article XXIII, vu les procédures spéciales d'examen prévues à l'article XVIII:B et les résultats mêmes de ces procédures d'examen. Elle a évoqué une affaire récente<sup>1</sup> dans laquelle les Etats-Unis avaient mis en cause les préférences tarifaires que la Communauté économique européenne accordait, en ce qui concerne les agrumes, à certains pays méditerranéens avec lesquels elle avait conclu des accords de libre-échange. La Communauté avait soutenu que la plainte des Etats-Unis n'était pas recevable au titre de l'article XXIII. Elle s'était référée à l'article XXIV:7 qui, à son avis, était le seul mécanisme permettant d'examiner la compatibilité avec l'Accord général des préférences tarifaires et des accords de libre-échange sur lesquels celles-ci étaient fondées. Le Groupe spécial avait jugé recevable la plainte des Etats-Unis, mais avait refusé d'en examiner le bien-fondé au titre de l'article XXIII:1 a). Il avait procédé à son examen exclusivement au titre de l'article XXIII:1 b), se bornant à considérer la question de l'annulation ou de la réduction d'avantages ne résultant pas d'une violation de l'Accord général.

43. La Corée considérait donc que la Nouvelle-Zélande devrait démontrer qu'il y avait annulation ou réduction d'avantages ne résultant pas d'une violation de l'Accord général. Au sujet de l'affaire déjà mentionnée, dans laquelle le Groupe spécial avait estimé que "la pratique suivie à ce jour par les PARTIES CONTRACTANTES de ne jamais utiliser les procédures de l'article XXIII, paragraphe 2, pour formuler des recommandations ou pour statuer sur la conformité avec l'Accord général des mesures soumises à des procédures spéciales d'examen, est une pratique saine"<sup>2</sup> et avait donc écarté la possibilité d'examiner la plainte des Etats-Unis au titre du paragraphe 1 a) de l'article XXIII, la Corée a fait valoir

---

<sup>1</sup>Communauté européenne - Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne, L/5776, 7 février 1985. Ce rapport n'a pas été adopté par le Conseil du GATT.

<sup>2</sup>Idem, paragraphe 4.16.

que si l'on considérait que l'article XXIV:7 était une procédure spéciale d'examen, comme dans l'affaire susmentionnée, on devait a fortiori considérer qu'il en était de même de l'article XVIII:12.

44. Pour la Corée, ce principe était évident. Si des mesures étaient soumises à un examen au regard de l'Accord général, conformément à des procédures spéciales, cela n'avait aucun sens de permettre qu'elles soient mises en cause au titre de l'article XXIII également. C'était là gaspiller les ressources de tous les intéressés, en particulier celles des organes du GATT chargés de l'examen spécial et celles du pays dont les mesures étaient soumises à examen. En outre, dans la mesure où les règles d'examen prévues à l'article XXIII étaient différentes de celles qui étaient appliquées dans les procédures spéciales ou étaient moins rigoureuses qu'elles, le fait d'examiner la question au titre de l'article XXIII reviendrait à nier l'existence de ces procédures.

45. La Nouvelle-Zélande répondit que la Corée cherchait à reprendre un certain nombre des considérations isolées contenues dans le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner le traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes, qui n'avait jamais été adopté et n'avait donc aucune valeur officielle au GATT, en les sortant de leur contexte et qu'elle tentait de les appliquer à une affaire très différente mettant en jeu le lien entre les dispositions relatives à la balance des paiements et l'article XXIII. Le rapport du Groupe spécial en question avait trait à une plainte de vaste portée déposée par les Etats-Unis qui considéraient qu'une série de préférences tarifaires accordées à certains pays méditerranéens en voie de développement par la Communauté économique européenne étaient contraires à l'article premier, paragraphe 1. Il y était procédé à l'examen du lien entre l'article premier, paragraphe 1 et l'article XXIV, paragraphe 7. La plainte des Etats-Unis était avant tout axée sur le fait qu'il y avait violation prima facie au regard de l'article XXIII:1 a). mais ils admettaient aussi que le Groupe pourrait conclure à l'annulation ou la réduction d'avantages ne résultant pas d'une violation de l'Accord général, au titre de l'article XXIII:1 b) ou c). La Communauté économique européenne, le défendeur, était opposée à ce que le Groupe spécial examine la question au titre de l'article XXIII:1 b). Le Groupe spécial avait décidé de formuler des constatations au titre de l'article XXIII:1 b) et avait conclu que "... l'avantage découlant pour les Etats-Unis directement ou indirectement de l'article premier, paragraphe 1 [s'était] trouvé compromis par l'application des préférences tarifaires de la Communauté".

46. Pour la Nouvelle-Zélande le lien entre les arrangements préférentiels conclus par la Communauté économique européenne conformément à l'article XXIV:7 et l'article premier était extrêmement complexe. Le Groupe avait tranché le dilemme en faveur du plaignant (les Etats-Unis) et évité de se prononcer sur la conformité des arrangements préférentiels passés par la Communauté économique européenne avec les obligations qui lui incombait en vertu de l'article premier. La raison avancée par le Groupe spécial était "... la pratique suivie à ce jour ... de ne jamais utiliser les procédures de l'article XXIII, paragraphe 2, pour formuler des recommandations ou pour statuer sur la conformité avec l'Accord général des mesures soumises à des procédures spéciales d'examen ...".<sup>1</sup> La "pratique" évoquée au paragraphe 4.16 du rapport du Groupe spécial tenait tout simplement à ce que, en fait, les parties contractantes n'avaient jamais eu l'occasion, pour quelque raison que ce soit, de se prononcer au titre de l'article XXIII sur une affaire pour laquelle il existait une "procédure spéciale d'examen". Il n'y avait pas de raison logique ni de motif juridique de faire de cette pratique un "principe" et de considérer que l'occasion ne devait pas se présenter. Il n'était pas difficile de concevoir les conséquences logiques d'une telle approche. On pouvait toujours, pour une question dont la nouveauté pourrait être démontrée, prétendre qu'il n'existait pas de précédent justifiant l'application de l'article XXIII, et éviter ainsi le règlement du différend. Une allégation que l'article XXIII n'était pas applicable ne pouvait reposer sur des conjonctures ou sur l'affirmation non fondée de la raison qui faisait qu'il n'existait pas de précédent. Il était nécessaire d'apporter des preuves précises que l'article XXIII n'était pas applicable

---

<sup>1</sup>Rapport du Groupe spécial sur les agrumes (L/5776, paragraphe 4.16).

et qu'il avait été rédigé pour exclure ce cas. La Nouvelle-Zélande a fait ressortir en outre que le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner le traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes n'avait pas été adopté. Il n'avait donc aucune valeur officielle au GATT. Même s'il s'agissait d'une plainte au titre de l'article XXIV:7, et non au titre des dispositions relatives à la balance des paiements, de toute façon l'argumentation du Groupe spécial sur les agrumes n'aurait aucune valeur juridique.

47. La Corée a répondu que le rapport du Groupe spécial chargé de statuer sur le traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes présentait la règle controversée dans la présente affaire en termes généraux. Il passait ensuite à l'examen du lien spécifique entre l'article XXIV:7 et l'article XXIII. La Corée estimait qu'il était révélateur que la Nouvelle-Zélande refuse de débattre de la règle générale et se borne à discuter de l'application de cette règle au lien spécifique entre l'article XXIV:7 et l'article XXIII.

48. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que le Groupe spécial serait certainement conscient des incidences qu'aurait pour l'Accord général l'application du raisonnement de la Corée aux mesures examinées par le Comité de la balance des paiements et notifiées en vertu des articles XII et XVIII. Soutenir ce raisonnement ce serait affirmer la primauté des procédures d'examen du Comité de la balance des paiements sur la disposition clé de l'Accord général relative au règlement des différends, qui est contenue à l'article XXIII. Les conséquences pratiques étaient aisément imaginables. En bref, suivre la logique de la Corée conduirait à ce paradoxe que les parties contractantes qui voudraient invoquer l'exception prévue dans les dispositions de l'Accord général relatives à la balance des paiements pourraient être assurées que jamais la conformité au regard de l'Accord général des mesures prises à ce titre ne pourrait être mise en cause tant que la prescription de pure forme concernant la procédure d'examen serait respectée.

49. La Corée a contesté l'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle il serait si facile à un pays qui invoquerait des raisons de balance des paiements pour justifier une restriction aux échanges d'abuser de la procédure d'examen devant le Comité de la balance des paiements. Elle s'élevait également contre toute insinuation donnant à entendre qu'elle aurait abusé de la procédure d'examen du Comité de la balance des paiements. De plus, elle estimait que la Nouvelle-Zélande n'avait pas établi une nette distinction entre les procédures d'examen par le Comité de la balance des paiements et la participation de celui-ci à la mise en oeuvre de l'article XVIII:12 d) - possibilité encore inexploitée. Enfin, le risque d'abus ne pouvait en aucun cas être invoqué pour justifier la non-application d'une règle contraignante, en l'occurrence l'article XVIII:12 d).

50. Se référant à l'affaire concernant les restrictions à l'importation des amendes imposées par l'Inde<sup>1</sup>, la Nouvelle-Zélande a fait valoir qu'il était indubitable que la décision prise par le Conseil, à l'issue d'un long débat, touchant l'institution d'un groupe spécial à la demande des Etats-Unis, signifiait qu'il y avait consensus entre les PARTIES CONTRACTANTES sur le fait que les dispositions de l'article XXIII, y compris le paragraphe 1 a), s'appliquaient à tous les égards aux cas qui avaient été examinés au Comité de la balance des paiements au titre de l'article XVIII:B et dans lesquels le plaignant avait bien précisé qu'il considérait qu'il y avait violation *prima facie* des règles de l'Accord général, l'article XI:1 en l'espèce. D'autres tierces parties avaient pris position dans cette affaire pour l'un ou l'autre camp, mais la Nouvelle-Zélande avait déclaré que l'"idée que l'article XXIII:2 ne s'appliquait pas à toutes les dispositions de l'Accord général n'était pas fondée".<sup>2</sup> Le fait que le Groupe spécial chargé d'examiner les restrictions à l'importation des amendes appliquées par l'Inde n'avait pas eu à se réunir ne changeait rien à la conclusion que l'argument avancé par la Corée avait déjà été examiné

---

<sup>1</sup>Inde - Restrictions à l'importation des amendes, C/M/213, pages 13-20.

<sup>2</sup>C/M/213, page 18.

sous tous ses aspects par les PARTIES CONTRACTANTES et réglé (la Nouvelle-Zélande l'espérait) une fois pour toutes. En acceptant l'argumentation de la Corée, le Groupe spécial prendrait le contre-pied de cette décision. Il avait été institué par le Conseil pour examiner la plainte déposée par la Nouvelle-Zélande au sujet des restrictions appliquées par la Corée aux importations de viande de boeuf au regard de l'article XXIII. Aucune partie contractante, pas même la Corée, n'avait émis de réserves.

C'est pourquoi la Nouvelle-Zélande demandait instamment au Groupe spécial de confirmer la primauté des dispositions de l'Accord général relatives au règlement des différends sur les dispositions relatives à la procédure d'examen du Comité de la balance des paiements. La Nouvelle-Zélande estimait qu'elle était entièrement fondée à demander au Groupe spécial d'examiner la question au regard de l'article XXIII:1 a) et de prendre une décision au sujet de la conformité avec l'Accord général des mesures prises par la Corée.

51. La Corée a déclaré qu'elle n'était pas d'accord avec l'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle le Conseil avait réglé une fois pour toutes la question du lien entre les articles XVIII:12 d) et XXIII en se prononçant en faveur de l'article XXIII quand il avait établi un groupe spécial à propos de l'affaire récente touchant les importations d'amandes par l'Inde. La question avait été soulevée quand les Etats-Unis avaient demandé l'établissement d'un groupe spécial chargé d'examiner les restrictions appliquées par l'Inde à l'importation des amandes, mais le Conseil ne s'était pas prononcé à ce moment-là. Les délibérations du Conseil montraient que le lien entre l'article XVIII:12 d) et l'article XXIII suscitait des positions divergentes. Aussi le groupe spécial en question avait-il été investi d'un mandat type. Pas plus que celui du présent Groupe spécial, ce mandat n'excluait l'examen de l'article XVIII:12 d) en liaison avec l'article XXIII. Le Conseil n'avait donc donné à l'époque aucune indication sur la façon dont la question devrait être résolue et n'avait en tout cas pas tranché en la matière. Le différend entre les Etats-Unis et l'Inde ayant été apparemment résolu par la suite, il n'existait pas de rapport de groupe spécial permettant d'éclairer la question.

52. La Corée a fait valoir que, s'il examinait la plainte de la Nouvelle-Zélande en se fondant sur l'article XXIII, le Groupe spécial reconnaîtrait qu'il était loisible à la Nouvelle-Zélande ou à quelque autre pays qui voudrait contester une mesure prise pour des raisons de balance des paiements de faire abstraction de l'article XVIII:12 d). Ce faisant, le Groupe spécial rendrait ces dispositions caduques. La procédure générale prévue à l'article XXIII prévaudrait donc contre la procédure spéciale d'examen prévue à l'article XVIII:12 d). Par conséquent, en examinant la plainte de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article XXIII, le Groupe spécial modifierait en fait l'Accord général.

53. C'est pourquoi la Corée estimait que, conformément à la pratique établie des PARTIES CONTRACTANTES, la Nouvelle-Zélande n'était pas en droit de se plaindre d'éventuelles incompatibilités des restrictions en cause concernant les importations de viande de boeuf avec les dispositions de l'Accord général au regard de l'article XXIII:1 a). En fait, la Nouvelle-Zélande devrait démontrer que les restrictions imposées par la Corée à l'importation de viande de boeuf consistaient dans l'annulation ou la réduction d'avantages ne résultant pas d'une violation de l'Accord général au regard de l'article XXIII:1 b) ou c). La Corée affirmait qu'il n'existait pas de règle stricte sur la manière de démontrer qu'il y avait annulation ou réduction d'avantages ne résultant pas d'une violation de l'Accord général. Ce qui était certain, c'était que le plaignant devait présenter une "justification détaillée".<sup>1</sup> Pour l'heure, la Nouvelle-Zélande n'avait présenté aucune justification de ce genre.

54. La Corée ajoutait que, dans l'affaire concernant les agrumes, le Groupe spécial était arrivé à la conclusion qu'il y avait annulation ou réduction d'avantages ne résultant pas d'une violation de l'Accord général après s'être demandé si les Etats-Unis, le plaignant en l'espèce, n'auraient pas pu

---

<sup>1</sup>Description convenue de la pratique habituelle du GATT en matière de règlement des différends (article XXIII:2), IBDD, S26/237, 238, paragraphe 5.

raisonnablement prévoir les mesures contestées.<sup>1</sup> En l'occurrence, la Nouvelle-Zélande ne pouvait pas elle non plus prétendre qu'elle n'aurait pas pu raisonnablement prévoir les restrictions établies par la Corée à l'importation de la viande de boeuf puisque la Corée les appliquait depuis son adhésion à l'Accord général et qu'elle avait procédé régulièrement à des consultations à leur sujet au titre de l'article XVIII:B.

55. La Nouvelle-Zélande a répondu que l'assertion selon laquelle autoriser le recours à l'article XXIII reviendrait à "nier l'existence" de la procédure prévue à l'article XVIII:12 d) n'avait ni fondement logique ni fondement juridique. Statuer ou énoncer une constatation au titre de l'article XXIII signifierait tout simplement que les dispositions de l'Accord général relatives à l'annulation ou la réduction d'avantages étaient applicables. Cela n'impliquait nullement une constatation juridique signifiant qu'il aurait été inapproprié qu'une partie contractante invoque l'article XVIII:12 d) au sujet d'une question quelconque, quand elle le jugeait bon. De fait, c'était la Corée qui soutenait que l'article XVIII:12 d) était le seul applicable en l'espèce et que l'article XXIII ne l'était pas. La Nouvelle-Zélande ne voyait ni disposition de l'Accord général ni interprétation admise par les parties contractantes qui permette d'étayer ce point de vue.

56. La Nouvelle-Zélande a rappelé par ailleurs qu'au paragraphe 22 du rapport du Groupe de travail de 1950, intitulé "Les restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial", il était dit que l'"abus des restrictions à l'importation pouvait motiver un recours aux procédures prévues dans l'Accord en matière de règlement des différends". L'article XVIII:B suivait de près l'article XII, mais diverses modifications avaient été introduites pour tenir compte des besoins spéciaux des pays en développement. En l'absence de dispositions expresses ou d'interprétation à l'effet contraire, on devait considérer que la prescription de 1950, qui ne contenait aucune réserve tendant à exclure quelque partie que ce soit des procédures de règlement prévues dans l'Accord général (et ne précisait pas "sauf au titre de l'article XXIII:1 a)"), s'appliquait aussi à l'article XVIII:B.

57. La Corée a répondu que le rapport du Groupe de travail de 1950 reflétait la situation économique des pays européens dans les années qui ont suivi la Deuxième guerre mondiale. Pour diverses raisons, ces pays développés, qui avaient profondément souffert de la guerre, appliquaient des contingents à l'importation ou à l'exportation. Le rapport désapprouvait le recours à des restrictions quantitatives dans un but de protection ou pour d'autres raisons d'ordre commercial, c'est-à-dire pour des raisons non justifiées au regard de l'Accord général. Il était indiqué dans l'avant-propos du rapport que certaines restrictions quantitatives étaient restées en vigueur alors que la nécessité ne s'en faisait plus sentir, et qu'une partie de celles qui avaient été initialement mises en place pour des raisons d'ordre financier avaient été maintenues pour protéger les producteurs nationaux contre la concurrence étrangère. Selon le Groupe de travail, toute partie contractante qui estimait qu'une telle situation existait et qu'elle portait préjudice à son commerce extérieur devait se prévaloir de la procédure prévue dans l'accord en matière de réclamations. Ce rapport était le premier signe des problèmes auxquels le GATT commençait à se heurter du fait des restrictions dites "résiduelles".

58. La Corée a fait valoir ensuite qu'aucun des précédents enregistrés au GATT ne portait sur la question fondamentale qui se posait dans la présente affaire. Si la plainte de la Nouvelle-Zélande devait être examinée au titre de l'article XXIII, aucun pays n'envisagerait jamais d'invoquer les dispositions de l'article XVIII:12 d). La Corée avait signalé que, suivant les dispositions de l'article XVIII:12 d), il était assez difficile à un pays de se plaindre d'une mesure prise à des fins de balance des paiements qui avait été examinée par le Comité de la balance des paiements. De fait, ces prescriptions étaient plutôt plus difficiles à satisfaire pour un pays plaignant que celles de l'article XXIII. Ces différences avaient de bonnes raisons d'être. Lorsque des pays appliquaient des restrictions en vertu de

---

<sup>1</sup>L/5776, paragraphes 4.32 et 4.33.

l'article XVIII:B et tenaient régulièrement des consultations au sujet de ces mesures avec un comité du GATT compétent, qui prenait en considération les constatations pertinentes du Fonds monétaire international, ils étaient légitimement en droit d'attendre qu'elles ne puissent absolument pas être contestées suivant les prescriptions relativement floues de l'article XXIII concernant la protection des concessions et des avantages. Sinon, il ne servirait à rien d'exercer une surveillance au plan multilatéral. De plus, si le Groupe spécial examinait la plainte de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article XXIII, il admettait que la Nouvelle-Zélande et tout autre pays désireux de contester une mesure prise à des fins de balance des paiements pouvaient choisir de ne pas tenir compte des dispositions de l'article XVIII:12 d), ce qui reviendrait à nier l'existence de la procédure prévue par cet article et équivaldrait à modifier indûment l'Accord général, en violation des dispositions de l'article XXX.

59. La Corée ne voyait qu'une seule approche qui ne mette pas nécessairement en cause dans la présente affaire le rapport entre l'article XXIII et l'article XVIII:12 d). Pour cela, il faudrait que le Groupe spécial fasse la distinction entre les mesures de renforcement des restrictions de 1984/85 (qui n'avaient pas été prises pour des raisons de balance des paiements, mais pour protéger le secteur de la viande de boeuf) et les restrictions initiales appliquées à l'importation de la viande de boeuf pour des raisons de balance des paiements. La Corée n'était pas favorable à cette approche, parce qu'elle estimait que ces restrictions, dans leur ensemble, continuaient d'avoir pour cause profonde et pour explication des préoccupations liées à la balance des paiements. Cependant, elle était d'avis qu'une autre approche était possible, qui soulignerait que les mesures de renforcement des restrictions de 1984/85 n'étaient pas elles-mêmes motivées par des préoccupations liées à la balance des paiements.

60. La Nouvelle-Zélande a répondu que l'article XXIII était rédigé en termes généraux et s'appliquait manifestement à tous les domaines couverts par l'Accord. Nulle part dans cet article il n'était dit que ses dispositions ne s'appliquaient pas à l'article XVIII. Nulle part non plus il n'était dit dans l'article XVIII que ses dispositions prévalaient contre celles de l'article XXIII. Dans ces conditions, il n'était pas du tout surprenant de lire au paragraphe 1 de la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements<sup>1</sup>:

"L'application des mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements sera conforme aux conditions suivantes en sus de celles qui sont énoncées dans les articles XII, XIII, XV et XVIII, sans préjudice des autres dispositions de l'Accord général ..."

61. La suite du texte du paragraphe 1, selon lequel "[l]es dispositions du présent paragraphe n'ont pas pour objet de modifier les dispositions de fond de l'Accord général" donnait plus de poids à cette phrase, dont le sens est évident. Soutenir que le Groupe spécial ne pouvait pas examiner la plainte de la Nouvelle-Zélande au regard de la disposition clé de l'article XXIII:1 a) reviendrait précisément à modifier les dispositions de fond de l'Accord général. Cela équivaldrait à dire que la disposition de fond clé de l'article XXIII:1 ne s'appliquait pas à l'article XVIII:B. Par ailleurs, selon la Nouvelle-Zélande les rédacteurs avaient clairement envisagé qu'il y aurait des cas où l'article XVIII serait invoqué mais où il ne serait pas applicable. On ne saurait interdire à un plaignant d'invoquer l'article XXIII dans ce but ni l'obliger à priori à concéder que l'article XVIII était applicable en priorité. La Corée avait elle-même justifié l'approche suivie par la Nouvelle-Zélande en déclarant qu'elle (c'est-à-dire la Corée) ne prétendait pas que les mesures de renforcement des restrictions mises en place pour des raisons de balance des paiements étaient motivées par une aggravation de la situation de cette balance des paiements et, par conséquent, ne modifiaient pas les mesures prises conformément à l'article XVIII:12 a)". Ainsi, la Corée elle-même n'était pas sûre que ces mesures relevaient de l'article XVIII:12. Elle pouvait maintenant difficilement soutenir que la Nouvelle-Zélande aurait dû adopter une approche différente et recourir aux dispositions de l'article XVIII:12 d), accordant ainsi

---

<sup>1</sup>IBDD, S26/226, 227.



aux mesures visées un statut que même la partie contractante qui les avait adoptées n'était prête à défendre.

62. La Corée a répondu qu'elle ne voyait rien dans le passage cité de la Déclaration de 1979 relative à la balance des paiements sur les liens entre les articles XVIII:12 d) et XXIII, et surtout rien qui ressemble à une décision à ce sujet. Par ailleurs, elle doutait que les rédacteurs aient pensé aux dispositions de procédure en matière de règlement des différends de l'article XXIII lorsqu'ils avaient mentionné les "dispositions de fond" au paragraphe 1. En outre, la Corée contestait l'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle, au cas où le Groupe spécial n'examinerait pas la compatibilité au regard de l'Accord général des restrictions appliquées par la Corée à la viande de boeuf, il y aurait modification d'une quelconque disposition de l'Accord général. En revanche, examiner la plainte de la Nouvelle-Zélande au regard des règles énoncées dans l'article XXIII reviendrait à considérer l'article XVIII:12 d) comme caduc.

b) Justification des restrictions

63. La Corée a fait valoir qu'il se pouvait que le Groupe spécial chargé de la présente affaire, malgré le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes et les arguments qu'elle avait présentés, considère que l'existence des procédures d'examen spéciales prévues par l'article XVIII:B n'était pas suffisante en elle-même pour empêcher la Nouvelle-Zélande de contester au titre de l'article XXIII la compatibilité avec l'Accord général des restrictions appliquées par la Corée. La Corée estimait que, si tel était le cas, les résultats mêmes des consultations régulières au titre de l'article XVIII:B interdisaient encore toute contestation de la compatibilité avec l'Accord général des restrictions qu'elle appliquait. La Corée a soutenu que les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf avaient été autorisées par les PARTIES CONTRACTANTES à l'accord général au titre de l'article XVIII:B, et a expliqué qu'elle maintenait des restrictions à l'importation de divers produits pour des raisons de balance des paiements depuis son accession à l'Accord général. Le nombre des importations soumises à restriction avait cependant été progressivement réduit ces dernières années et actuellement 358 produits, principalement des produits agricoles dont la viande de boeuf, restaient assujettis à des restrictions. La Corée s'était régulièrement prêtée à des consultations à ce sujet au titre de l'article XVIII:B. La justification de ces restrictions n'avait jamais été mise en cause avant la dernière série de consultations approfondies, tenue en décembre 1987.<sup>1</sup> Suivant le "point de vue dominant" exprimé dans le rapport sur cette consultation, les restrictions à l'importation ne "pouvaient" plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B.<sup>2</sup> Il était clair que, pour la première fois, le Comité de la balance des paiements émettait ainsi des doutes quant à la justification future des restrictions appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. Cependant, il était également clair que le Comité n'avait formulé de constatation établissant que l'application passée ou présente de telles restrictions pour protéger l'équilibre de la balance des paiements coréenne était incompatible avec les dispositions de l'article XVIII:B.

64. La Nouvelle-Zélande rappelé qu'en 1987, le Comité de la balance des paiements était arrivé à la conclusion suivante:

"Le point de vue dominant exprimé au sein du Comité a été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B."

---

<sup>1</sup>Voir, par exemple, BOP/R/163 (23 octobre 1986); BOP/R/146 (15 novembre 1984).

<sup>2</sup>BOP/R/171, page 8 (10 décembre 1987).

A son avis, l'évolution de la situation depuis lors ne faisait que confirmer le point de vue dominant exprimé au Comité. Aucune restriction à l'importation incompatible avec l'Accord général ne saurait être justifiée au regard de l'article XVIII:B et la Nouvelle-Zélande était convaincue que, dans ses constatations, le Groupe spécial ne pourrait que faire sien le point de vue dominant du Comité. Pour donner raison à la Corée, il devrait prendre le contre-pied de ce "point de vue dominant". Certes, il était tout à fait en droit de le faire, précisément parce que la Nouvelle-Zélande avait demandé qu'il soit statué sur la compatibilité avec l'Accord général des restrictions appliquées à l'importation de la viande de boeuf. Le fait même que la Nouvelle-Zélande avait demandé l'établissement d'un Groupe spécial pour formuler une constatation était la preuve que la question n'était pas réglée d'un point de vue strictement juridique. La Nouvelle-Zélande était convaincue que le Groupe spécial arriverait aux mêmes conclusions que celles auxquelles étaient parvenus de toute évidence un "certain nombre" de membres du Comité (c'est-à-dire par définition tous ou presque à l'exception de la Corée), mais, tant qu'il ne serait pas arrivé aux mêmes conclusions au nom des PARTIES CONTRACTANTES, la question de la compatibilité juridique des mesures appliquées par la Corée à la viande de boeuf avec l'article XVIII:B resterait ouverte.

65. La Corée a fait valoir que le Comité s'était exprimé dans des termes plus mesurés que ne le laissait entendre la Nouvelle-Zélande. En outre, si le Comité avait constaté une quelconque incompatibilité concernant les restrictions appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements, il aurait fait au Conseil des recommandations explicites à ce sujet.<sup>1</sup> De manière peut-être encore plus significative, le Comité avait déclaré dans son rapport qu'il "n'attendait pas nécessairement de la Corée qu'elle cesse immédiatement d'invoquer les dispositions de l'article XVIII:B, mais qu'elle établisse un calendrier précis pour l'élimination progressive des restrictions encore appliquées à des fins de balance des paiements".<sup>2</sup> En d'autres termes, le Comité avait admis que la Corée pourrait encore se réclamer des dispositions de l'article XVIII:B pendant une période limitée. De fait, la Corée se préparait actuellement à de nouvelles consultations au titre de l'article XVIII:B qui auraient lieu en juin 1989. Ces consultations seraient sans objet si, comme le prétendait la Nouvelle-Zélande, la Corée ne pouvait plus se prévaloir des dispositions de l'article XVIII:B. Le Comité de la balance des paiements examinait les restrictions relevant de l'article XVIII:B au nom des PARTIES CONTRACTANTES.<sup>3</sup> Depuis son accession à l'Accord général, les restrictions qu'elle appliquait au titre de l'article XVIII:B avaient fait l'objet d'examen réguliers et l'invocation de l'article XVIII:B n'avait jamais été critiquée. La Corée souhaitait faire observer respectueusement au Groupe spécial qu'il ne pouvait pas, avec effet rétroactif, substituer son propre jugement à celui des PARTIES CONTRACTANTES.

66. En ce qui concerne l'affirmation par la Corée que les mesures qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf avaient été autorisées par le Comité de la balance des paiements, la Nouvelle-Zélande répondit que ce point de vue était dénué de tout fondement juridique. La Nouvelle-Zélande souscrivait fermement au point de vue que le Canada avait récemment formulé explicitement et qui avait été consigné dans la note documentaire détaillée sur les articles XII et XVIII:B que le secrétariat avait établie pour le Groupe de négociation sur les articles de l'Accord général, à savoir que " ... un examen des restrictions de ce type effectué par le Comité [de la balance des paiements] et l'adoption du rapport du Comité par le Conseil ne [signifie] pas qu'elles [sont] acceptées comme étant compatibles avec l'Accord général".<sup>4</sup> Le terme "adopté" était soigneusement choisi. Il n'était pas censé régler, d'une manière ou d'une autre, la question de la légalité au regard de l'Accord

---

<sup>1</sup>Voir la Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, IBDD, S26/226, 230, paragraphe 13.

<sup>2</sup>BOP/R/171, paragraphe 9.

<sup>3</sup>Voir la Note du Président du Comité des restrictions à l'importation (balance des paiements), IBDD, S18/51, 55, paragraphe 10.

<sup>4</sup>MTN.GNG/NG7/W/46, page 25.

général de chaque aspect d'un rapport du Comité de la balance des paiements. Ainsi, l'affirmation par la Corée que les PARTIES CONTRACTANTES avaient "autorisé" ces restrictions par l'intermédiaire du Comité de la balance des paiements constituait une interprétation erronée du terme "adopté".

67. La Corée a fait valoir que lorsque les PARTIES CONTRACTANTES étaient convenues d'établir un groupe spécial, elles avaient limité son mandat à l'examen des restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf. Or, ces restrictions faisaient partie d'une série de restrictions qui étaient maintenues pour protéger la balance des paiements de la Corée. Par conséquent, les constatations relatives à la justification au regard de l'article XVIII:B des restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf risquaient d'avoir des répercussions sur la justification de ces autres restrictions également. mais celles-ci ne relevaient pas du mandat du présent Groupe spécial, et la Corée ne pouvait accepter que la plainte déposée par la Nouvelle-Zélande conduise à une mise en cause de l'ensemble des restrictions qu'elle appliquait à des fins de balance des paiements.

A supposer, néanmoins, que le Groupe spécial estime pouvoir distinguer les restrictions à l'importation qui visent la viande de boeuf et limiter ainsi sa propre analyse, la Corée jugeait inconcevable que le Fonds monétaire international puisse agir de même.

68. La Nouvelle-Zélande répondit que ce qu'elle soutenait était que les mesures relevant du mandat n'étaient pas compatibles avec l'Accord général. La Corée avait choisi de justifier les mesures en question en invoquant les dispositions de l'article XVIII:B. Pour sa part, la Nouvelle-Zélande estimait que l'article XVIII:B n'était pas d'application, à la fois parce que les mesures n'avaient pas été prises pour des raisons de balance des paiements et parce que la Corée n'avait pas de problèmes de balance des paiements contrairement à ce qu'elle soutenait. En outre, si un groupe spécial devait s'abstenir d'examiner une affaire particulière ou de formuler des constatations à son sujet au motif que cela pourrait avoir des implications pour d'autres produits ou d'autres parties contractantes, la procédure de règlement des différends du GATT ne fonctionnerait pas et serait vidée de son sens.

69. La Corée a soutenu que sans un nouvel avis du Fonds monétaire international donné en application de l'article XV:2, le Groupe spécial ne pouvait formuler aucune recommandation concernant la justification au regard de l'article XVIII:B des restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf. mais on pouvait se demander si le Groupe spécial aurait compétence, sans une autorisation explicite du Conseil, pour entrer en consultations avec le FMI. A la connaissance de la Corée, les groupes spéciaux n'avaient jamais jusqu'ici reçu une telle autorisation.

70. La Nouvelle-Zélande répondit qu'avant que le Groupe spécial se prononce sur la conformité d'une mesure donnée avec les diverses conditions spécifiques énoncées à l'article XVIII:B, il lui fallait tout d'abord être convaincu que le pays en question avait des problèmes de balance des paiements. Or, l'Accord général définissait avec une très grande précision ce qu'étaient des problèmes de balance des paiements. Ceux-ci étaient définis à l'article XVIII:9 par référence "aux réserves monétaires". Lorsqu'elles étaient choisies parmi les parties contractantes, les personnes désignées pour faire partie de groupes spéciaux du GATT étaient souvent des experts en politique commerciale, et non des experts en questions monétaires internationales. De ce fait, tout groupe spécial auquel il était demandé de faire une constatation sur la base de l'article XVIII:9 était parfaitement en droit de demander l'avis de tels experts en raison du lien explicite qui existait entre les articles XVIII:9 et XV:2. Demander au FMI un avis actualisé n'était pas, contrairement à ce que la Corée donnait à entendre, une prescription impérative. On pouvait considérer que les consultations menées en 1987 avec le FMI avaient déjà satisfait aux dispositions de l'article XV:2. Or, la position de change de la Corée s'était considérablement modifiée ces deux dernières années. De ce fait, la Nouvelle-Zélande considérait qu'il y aurait lieu de demander un nouvel avis. Néanmoins, c'était au Groupe spécial qu'il appartenait d'en décider et ce serait en fait inutile si le Groupe spécial était déjà arrivé à la conclusion que ce n'était pas pour des raisons de balance des paiements que la Corée appliquait des mesures à l'importation de la viande de boeuf.

71. En réponse, la Corée a fait valoir qu'il était manifeste que dans les conclusions qu'il avait rendues en 1987, le FMI ne considérait pas que les restrictions appliquées par la Corée pour des raisons de balance des paiements étaient injustifiées au regard de l'article XVIII:B. En conséquence, à supposer même que des "avis actualisés" sortaient du cadre de l'article XV:2 (ce que la Corée contestait), la Nouvelle-Zélande ne demandait pas un avis actualisé en l'occurrence. Pour que le Groupe spécial puisse se prononcer contre la Corée quant à la compatibilité au regard de l'Accord général des restrictions qu'elle appliquait au titre de l'article XVIII:B, il fallait que le FMI rende une conclusion de caractère contraignant conformément à l'article XV:2, selon laquelle la situation de la balance des paiements de la Corée ne justifiait plus l'application de restrictions. Il ne s'agirait pas d'un "avis actualisé". Il faudrait que le FMI arrive à une conclusion très différente de celle à laquelle il était parvenu dans le passé. En outre, l'article XXIII:2 ne se prononçait pas sur la faculté d'un groupe spécial d'engager de façon indépendante des consultations avec le FMI. Les conclusions rendues par le FMI conformément à l'article XV:2 liaient les parties contractantes. De ce fait, si ce Groupe spécial demandait au FMI de rendre des conclusions, celles-ci auraient force contraignante, entre autres, pour le Comité de la balance des paiements. Néanmoins, la Corée doutait que le GATT et le FMI envisagent réellement que divers organes du GATT puissent de façon indépendante demander des conclusions de caractère contraignant concernant des questions ayant trait à la balance des paiements. A ce sujet, la Corée a rappelé que les PARTIES CONTRACTANTES avaient expressément autorisé le Comité de la balance des paiements, dans ses travaux au titre de l'article XVIII:12 b), à entrer en consultations avec le FMI conformément à l'article XV:2.<sup>1</sup> En outre, la Corée s'est référée au Groupe de travail qui avait examiné la surtaxe appliquée par les Etats-Unis en 1971 pour des raisons de balance des paiements. Ce Groupe de travail avait lui aussi été expressément autorisé par les PARTIES CONTRACTANTES à entrer en consultations avec le FMI.<sup>2</sup>

72. La Nouvelle-Zélande soutenu que, au cas où le Groupe spécial souhaiterait demander à entrer en consultations avec le FMI, le point de vue exprimé par la Corée, selon lequel il lui faudrait obtenir au préalable l'autorisation des PARTIES CONTRACTANTES, était sans fondement. Le Groupe spécial avait été institué conformément à l'article XXIII:2. Cet article dispose que "les PARTIES CONTRACTANTES pourront, lorsqu'elles le jugeront nécessaire, consulter ... toute autre organisation intergouvernementale compétente". Dans le contexte des deuxième et troisième phrases de l'article XXIII:2, les termes PARTIES CONTRACTANTES s'entendaient d'un groupe spécial ou d'un groupe de travail; ils avaient manifestement la faculté d'engager des consultations, ainsi que le donnait à entendre le libellé non contraignant ci-dessus.

73. La Nouvelle-Zélande également fait valoir que l'article XVIII:4 a) autorisait des dérogations temporaires aux dispositions des autres articles de l'Accord général. Par ailleurs, la Corée était soumise depuis un certain nombre d'années aux dispositions de l'article XVIII:B relatives aux consultations et avait essayé de justifier les restrictions à l'importation en se prévalant des dispositions de cet article. Toutefois, il convenait de noter qu'il devait être satisfait à trois critères de caractère général (et à d'autres critères spécifiques) pour que ces mesures puissent être justifiées au regard de l'article XVIII:B:

- a) la Corée devait établir qu'elle était un pays qui "ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie", aux termes de l'article XVIII:4 a);
- b) la Corée devait établir qu'elle avait encore des difficultés de balance des paiements, et

---

<sup>1</sup>IBDD, S26/226 et IBDD, S18/51, 54 (1972).

<sup>2</sup>IBDD, S18/232, 233.

- c) la Corée devait apporter la preuve que les restrictions qu'elle appliquait étaient actuellement nécessaires pour empêcher une baisse importante de ses réserves monétaires, aux termes de l'article XVIII:9.

Si le Groupe spécial estimait que l'une quelconque de ces conditions n'était pas remplie, la Corée ne pourrait pas justifier ses restrictions qui étaient incompatibles avec l'Accord général en se prévalant des dispositions de l'article XVIII:B.

74. La Nouvelle-Zélande également soutenu que la Corée n'avait plus de difficultés de balance des paiements. Lors de consultations récentes menées avec le Comité de la balance des paiements, la Corée avait reconnu les excédents de son compte courant, mais avait été d'avis que les PARTIES CONTRACTANTES ne devraient pas attacher trop d'importance aux résultats d'une ou de deux années. La Nouvelle-Zélande estimait que ce point de vue était éminemment fallacieux. En effet, cela faisait maintenant près d'une décennie que la situation de la balance des paiements de la Corée se raffermissait et il ressortait d'une analyse macro-économique du FMI<sup>1</sup> que cette amélioration séculaire reposait non pas sur un redressement cyclique à court terme des termes de l'échange de la Corée, mais sur des facteurs structurels fondamentaux, principalement une gestion macro-économique saine de la part des autorités coréennes et un taux d'épargne extrêmement élevé. Les graphiques établis pour les consultations que le Comité de la balance des paiements avait menées en 1987 avec la Corée montraient qu'il y avait eu chaque année depuis 1980 une amélioration ininterrompue de la situation de la balance courante de la Corée. Depuis lors, cette situation s'était encore raffermie. La Banque de Corée avait fourni une estimation provisoire de l'excédent du compte courant qui s'élèverait à 10 milliards de dollars EU pour 1987.<sup>2</sup> Le Financial Times du 29 octobre 1988 citait le Gouverneur de la Banque de Corée qui estimait que l'excédent se chiffrerait à 9,4 milliards de dollars EU pour les neuf premiers mois, ce qui laissait entrevoir un excédent annuel de 12 milliards. Il avait ainsi été possible de mettre en oeuvre un programme de remboursement accéléré de la dette tel que la Banque de Corée s'attendait à ce que la Corée devienne un pays créateur net au quatrième trimestre de 1989 au plus tôt ou au premier semestre de 1990 au plus tard.<sup>3</sup>

75. En réponse, la Corée a fait valoir que la question de la justification au regard de l'article XVIII:B des restrictions en cause portait essentiellement sur le point de savoir si la Corée avait motif d'être préoccupée au sujet du niveau des réserves de devises qui étaient nécessaires pour l'exécution de son programme de développement économique. La Corée a affirmé que les restrictions qu'elle appliquait actuellement, dont les restrictions à l'importation de la viande de boeuf, étaient véritablement nécessaires pour s'assurer des réserves suffisantes. Premièrement, ses réserves actuelles équivalaient seulement à un mois d'importations. Deuxièmement, son énorme dette extérieure, bien qu'elle diminuait, constituait encore une grave menace pour la balance des paiements nationale.

76. En outre, selon la Corée, il ne fallait pas surestimer les effets bénéfiques de l'excédent actuel des paiements courants sur la situation de sa balance des paiements. La balance des paiements courants de la Corée n'était excédentaire que depuis 1986. De plus, la structure de cet excédent le rendait très fragile. Il y avait à cela plusieurs raisons, et la Corée en a cité deux à titre d'exemples. Premièrement, la part du commerce international dans son PNB total n'atteignait pas moins de 72 pour cent en 1987. Une aggravation de la situation du marché mondial aurait donc une répercussion immédiate sur la balance des paiements nationale. Deuxièmement, la Corée comptait 42 millions d'habitants et, pour plus de 70 pour cent, son territoire n'était pas cultivable. En outre, la Corée était pauvre en ressources naturelles

---

<sup>1</sup>BOP/R/171, paragraphe 22.

<sup>2</sup>Korea Times, 18 août 1988.

<sup>3</sup>Idem.

et ne produisait aucun pétrole. De fait, l'excédent de sa balance des paiements courants depuis 1986 était principalement dû à la baisse des prix du pétrole.

77. La Nouvelle-Zélande estimait que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf avaient pour but de protéger les éleveurs coréens de bovins. Or, l'article XVIII:2 spécifiait que les restrictions quantitatives devaient être destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements (non souligné dans le texte). La Révision de 1955<sup>1</sup> a précisé que ce "but" était le critère approprié "d'après [lequel] les parties contractantes seraient considérées comme ayant droit aux facilités prévues par cet article". La Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales<sup>2</sup> disposait également que les mesures de restriction des importations "ne devraient pas avoir pour but de protéger une branche de production ou un secteur particuliers". Il était donc évident que les parties contractantes n'étaient pas tenues d'accepter comme déterminante la simple allégation que des mesures particulières étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B. Or, il était possible d'établir une distinction entre allégations légitimes et allégations illégitimes. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, le critère du "but" était essentiel pour déterminer si des mesures particulières pouvaient être justifiées au regard de l'article XVIII:B.

78. La Nouvelle-Zélande communiqué des documents montrant quel était le but des mesures prises par la Corée, ainsi qu'il transparaissait de ce qui suit:

- a) Les déclarations du gouvernement qui précisaient que l'institution et le maintien en vigueur de restrictions pendant la période considérée avaient pour but de protéger la branche de production et non d'atteindre les objectifs concernant la balance des paiements (par exemple, "conformément à la politique qu'il s'est fixée, le gouvernement coréen recommencera à importer de la viande de boeuf de qualité supérieure dès que la situation sur le marché intérieur se sera améliorée, c'est-à-dire après que les prix intérieurs se seront redressés" et "le gouvernement de la République de Corée envisage de recommencer à importer de la viande de boeuf en mai 1988, les prix des bovins sur le marché intérieur paraissant se stabiliser");
- b) La structure organisationnelle et les procédures afférentes à l'application des mesures à l'importation qui indiquaient que les raisons de l'application de restrictions à l'importation étaient fondamentalement liées non pas à des facteurs touchant à la balance des paiements, mais plutôt à la protection du secteur de la viande de boeuf, par exemple, les appels d'offres concernant des importations étant lancés "au vu de la situation de l'offre et de la demande" et en consultation avec le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches (et non, par exemple, avec le Ministère des finances), et les termes révélateurs de la notification relative aux subventions communiquée par la Corée en 1984 et reproduite dans le document L/5603/Add.13);
- c) Les circonstances objectives, qui faisaient apparaître une corrélation évidente entre les mesures de restriction des importations et une tendance à protéger la branche de production plutôt que l'équilibre de la balance des paiements (par exemple, il y avait une corrélation positive entre l'accroissement de la protection contre les importations et la baisse des prix intérieurs et corrélation négative avec l'évolution de la situation de la balance des paiements).

79. La Corée a fait valoir que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf protégeaient les éleveurs coréens, mais que l'article XVIII:B n'en devenait pas pour autant inapplicable. Les restrictions commerciales destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements avaient des effets secondaires

---

<sup>1</sup>Rapport du Groupe de travail sur les restrictions quantitatives, IBDD, S3/204 (1955).

<sup>2</sup>IBDD, S26/226.

de protection et tendaient à favoriser des branches de production particulières. Il n'en demeurait pas moins que l'Accord général, tel qu'il avait été initialement rédigé et tel qu'il était actuellement, autorisait bien le recours à des restrictions commerciales à des fins de balance des paiements et acceptait par là ces effets secondaires de protection. Se référant à l'assertion de la Nouvelle-Zélande, selon laquelle "la suspension des importations s'expliquait donc clairement par des décisions concernant la politique agricole, et non par l'évolution de la position de change", la Corée a soutenu que cette assertion ne tenait pas compte du fait que les restrictions appliquées pour des raisons de balance des paiements pouvaient avoir et avaient effectivement des effets secondaires. En fait, la Corée n'avait jamais dissimulé que les mesures qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf pour des raisons de balance des paiements protégeaient ses éleveurs.

80. La Nouvelle-Zélande répondit qu'il était en effet vrai que les restrictions commerciales appliquées pour des raisons légitimes de balance des paiements avaient des effets secondaires de protection. Il était tout aussi vrai qu'une partie contractante qui appliquait des restrictions commerciales à des fins de protection pouvait prétendre, après coup, qu'elle les appliquait pour des raisons de balance des paiements. Au regard de l'Accord général, ces restrictions étaient licites dans le second cas, mais pas dans le premier. C'était au Groupe spécial qu'il appartenait de décider de quel cas il s'agissait ici, ce qui impliquait qu'il se prononce sur les intentions. En outre, ainsi qu'il a déjà été mentionné, il ressortait clairement des documents soumis au Groupe spécial que les restrictions étaient appliquées à l'importation de la viande de boeuf non pas en raison de difficultés de la balance des paiements, mais afin de protéger les prix des bovins sur le marché intérieur.

81. La Corée a fait valoir qu'au moment de son accession à l'Accord général, en 1967, les restrictions qu'elle appliquait pour des raisons de balance des paiements (et qui, parmi de nombreux autres produits, visaient la viande de boeuf) étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B. Cela n'avait jamais été contesté, et le faire maintenant équivaldrait à dénier rétroactivement toute justification au regard de l'article XVIII:B à l'ensemble des restrictions qu'elle avait appliquées à des fins de balance des paiements. Par contre, la Nouvelle-Zélande pourrait formuler de façon différente et en termes plus modérés son allégation. Elle pourrait dire que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf étaient en soi justifiées au regard de l'article XVIII:B, mais que le renforcement en 1984/85 de ces mesures prises pour des raisons de balance des paiements ne l'était pas. A ce sujet, la Nouvelle-Zélande avait fait observer que la situation de la balance des paiements de la Corée s'améliorait, ce qui pourrait, effectivement, sembler contradictoire. mais il fallait comprendre que la Corée se trouvait alors dans une situation sans précédent. Parallèlement à son action générale en faveur d'une libéralisation, la Corée avait assoupli au début des années 80 les restrictions à l'importation de la viande de boeuf. Il y avait eu des différences suivant les produits. Certaines restrictions appliquées à des fins de balance des paiements avaient été entièrement éliminées. D'autres, comme celles qui touchaient la viande de boeuf, n'avaient pas été éliminées, mais assouplies. Cette manière de procéder était conforme à l'Accord général, qui n'exige pas qu'il soit mis fin d'un seul coup à toutes les restrictions appliquées pour des raisons de balance des paiements. Pour déterminer quelles restrictions pouvaient être éliminées et quelles autres devaient être maintenues ou assouplies pour assurer une situation globalement satisfaisante de sa balance des paiements, la Corée avait naturellement tenu compte de la situation des différentes branches de production nationales qui seraient affectées par ces mesures de libéralisation. La Corée a donc fait valoir qu'en décidant d'assouplir au début des années 80 les restrictions à l'importation de la viande de boeuf appliquées à des fins de balance des paiements, elle avait évalué l'incidence de cette mesure non seulement sur la situation globale de sa balance des paiements, mais encore pour ses éleveurs. maintenant, avec le recul, d'aucuns pourraient dire que le gouvernement coréen avait mal calculé le niveau d'importations auquel les éleveurs étaient capables de s'adapter puisque, vers le milieu de l'année 1984, de nombreux petits éleveurs se trouvaient en faillite ou subissaient de très lourdes pertes. C'était alors que le gouvernement avait décidé d'intervenir et avait renforcé les restrictions à l'importation de la viande de boeuf appliquées au titre de l'article XVIII:B. C'était une

situation que ne prévoyait pas l'Accord général, notamment ses dispositions relatives aux mesures destinées à protéger la balance des paiements.

82. En ce qui concerne la "rétroactivité" évoquée dans les arguments avancés par la Corée, la Nouvelle-Zélande répondit que la question de la rétroactivité soulevait deux problèmes. Premièrement, les arguments de la Corée donnaient une mauvaise interprétation de l'autorité juridique que conférait l'adoption d'un rapport du Comité de la balance des paiements. Deuxièmement, la nature et l'objet des dispositions de l'Accord général relatives à la balance des paiements étaient eux aussi mal interprétés dans une très large mesure. Il était très probable que, s'il lui avait été demandé, par exemple, en 1976 de se prononcer sur la compatibilité avec l'article XVIII:B des restrictions appliquées par la Corée, un groupe spécial aurait confirmé la compatibilité de ces mesures. En effet, en 1976 "... le Comité est convenu avec le FMI que la situation de la balance des paiements de la Corée [justifiait] des restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:B.<sup>1</sup> En 1979, les termes utilisés par le Comité de la balance des paiements étaient moins catégoriques, compte tenu de l'amélioration de la situation de la balance des paiements: "Le Comité est convenu avec le FMI que le niveau général des restrictions à l'importation encore appliquées par la Corée n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour empêcher une diminution des réserves monétaires de la Corée, mais que le niveau actuel de ces réserves n'entravait pas la poursuite de la libéralisation des importations."<sup>2</sup>

83. En 1984, à poursuivre la Nouvelle-Zélande on s'est orienté encore plus dans le sens d'une constatation qui, si l'on avait fait intervenir à l'époque un critère juridique, aurait pu établir que les restrictions ne satisfaisaient pas aux conditions générales énoncées à l'article XVIII:B. Le Comité, en fin de compte, "a instamment demandé à la Corée de poursuivre son programme de libéralisation aussi vigoureusement et aussi rapidement que possible et a formé l'espoir que l'amélioration rapide de la balance des paiements pallierait bientôt la nécessité de prendre des mesures de restriction des échanges".<sup>3</sup> En 1987, comme la Nouvelle-Zélande l'avait souligné, on s'est orienté un peu plus dans le sens d'un "point de vue dominant", à savoir que les restrictions ne pouvaient pas être justifiées et que la Corée "envisagerait d'autres justifications au regard de l'Accord général des mesures encore en vigueur", en d'autres termes, la plupart des membres du Comité considéraient que la Corée n'avait plus de problèmes de balance des paiements.

84. La Nouvelle-Zélande déclara qu'en passant en revue des recommandations antérieures du Comité de la balance des paiements, le but n'était pas tant de se livrer à des conjectures sur ce qu'auraient pu être les conclusions d'un groupe spécial à différentes époques dans le passé, mais plutôt de démontrer que le jugement aurait pu fort bien être différent selon le moment où était contestée telle ou telle mesure, que la Corée justifiait en se prévalant de l'article XVIII:B. Il n'y avait là aucune contradiction. Le point fondamental était qu'il ne devait être recouru à l'article XVIII:B que de façon temporaire, de sorte qu'une constatation générale fondée sur un avis "rétroactif" n'était ni nécessaire ni appropriée. Il était évident que, littéralement parlant, ce groupe spécial - ou tout autre groupe - a fait des constatations qui se référaient au passé. Il ne pouvait logiquement en être autrement. D'ailleurs, si tel n'était pas le cas, toute partie contractante pourrait invalider les travaux de n'importe quel groupe spécial sur n'importe quelle question en apportant simplement de légères modifications à sa politique et en prétendant que les événements avaient devancé la plainte. Il était de surcroît tout à fait acceptable au GATT de demander qu'un groupe spécial formule des constatations sur des mesures qui n'étaient plus appliquées. Néanmoins, la Nouvelle-Zélande ne demandait pas une constatation rétroactive de caractère très général. Ce n'était pas nécessaire. Le fait était plutôt que les difficultés que causaient à la Nouvelle-Zélande les mesures appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf remontaient à octobre 1984

---

<sup>1</sup>MTN.GNG.NG7/W/46, paragraphe 111.

<sup>2</sup>MTN.GNG/NG7/W/46, paragraphe 113.

<sup>3</sup>Idem, paragraphe 116.



et que c'était sur la période qui s'était écoulée depuis lors jusqu'à la période la plus récente possible que le Groupe spécial pouvait se prononcer.

85. La Corée a répondu que le débat reposait en grande partie sur des conjectures quant à ce qu'un groupe spécial aurait pu faire dans le passé, en 1987, en 1984, en 1979 et même en 1976. De l'avis de la Corée, cela n'avait rien à voir avec la question de la rétroactivité. Il s'agissait de savoir si un groupe spécial pouvait décider en 1989 que les restrictions appliquées par la Corée pour des raisons de balance des paiements n'étaient pas justifiées, par exemple, en 1979, malgré les constatations contraires et non contestées du Comité de la balance des paiements. La Corée a fait valoir que c'était sans précédent. La question de la rétroactivité soulevait un autre problème fondamental. Comment le présent Groupe spécial pourrait-il décider que les restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf n'étaient pas justifiées au regard de l'article XVIII:B, par exemple, en 1983 (c'est-à-dire avant l'adoption en 1984/1985 de mesures visant à les renforcer), sans estimer que toutes les autres restrictions que la Corée appliquait à l'époque pour des raisons de balance des paiements n'étaient pas elles non plus justifiées?

86. La Corée a encore expliqué que, confrontée en 1984-85 à une situation sans précédent, elle s'était néanmoins efforcée de ne pas s'écarter de la lettre de l'Accord général. Elle n'avait pas prétendu que le renforcement des restrictions qu'elle appliquait pour protéger sa balance des paiements était motivé par une aggravation de la situation de celle-ci, et n'avait donc pas notifié cette mesure au titre des dispositions de l'article XVIII:12 a). De plus, la Corée avait tenté d'agir dans l'esprit de l'article XVIII:10, en ce sens qu'elle avait essayé d'éviter de léser inutilement les intérêts de ses partenaires commerciaux. La situation de son marché intérieur étant maintenant stabilisée, la Corée renversait le mouvement de renforcement des restrictions qu'elle appliquait à des fins de balance des paiements.

87. La Nouvelle-Zélande a répondu que les mesures examinées par le Groupe spécial n'étaient pas justifiées du tout par l'article XVIII:B. Comme l'admettait la Corée, il s'agissait de mesures appliquées non pas pour atteindre des objectifs de balance des paiements, mais pour protéger le secteur coréen de la viande de boeuf. Les déclarations et structures mentionnées précédemment concernaient la totalité des restrictions - et non une partie d'entre elles. En outre, la Nouvelle-Zélande avait pris acte de la déclaration de la Corée, selon laquelle "les mesures de renforcement ne répondaient pas à des préoccupations liées à la situation de la balance des paiements, mais avaient été mises en place pour remédier à la désorganisation du secteur de l'élevage coréen". Evidemment, la Corée ne l'admettait pas clairement en utilisant le terme "renforcement". mais on pouvait voir que la distinction implicite entre restrictions "renforcées" et "initiales" n'avait aucun fondement et que les mesures dans leur ensemble ne pouvaient se justifier au titre de l'article XVIII:B. C'était l'objectif des mesures qu'il fallait prendre en considération. La distinction faite par la Corée semblait reposer sur l'hypothèse fautive que l'objectif de protection et les niveaux d'importation variables à la frontière étaient d'une certaine manière incompatibles. Au contraire, les niveaux effectifs de limitation des importations variaient d'une période à l'autre précisément pour répondre à l'objectif fondamental de protection intérieure. Si, pour une année donnée, les prix à l'importation étaient plus élevés et/ou que les prix à la production le soient eux aussi, un régime répondant à un objectif de protection pouvait tout à fait être élaboré pour permettre davantage d'importations qu'auparavant. mais l'objectif fondamental - qui était ici l'élément à prendre en considération - était identique dans les deux cas. C'était précisément un système de ce type que la Corée appliquait.

88. La Corée a fait valoir que les mesures de renforcement prises en 1984/1985 ne pouvaient pas être isolées et sorties de leur contexte de protection de l'équilibre de la balance des paiements. Il fallait se placer dans une perspective d'ensemble. Depuis son accession à l'Accord général, la Corée avait toujours appliqué des restrictions à l'importation de la viande de boeuf (entre autres produits) pour des raisons de balance des paiements. Elle avait eu des problèmes de balance des paiements

en 1984/1985 et le Comité de la balance des paiements avait reconnu qu'elle en avait encore. C'était pourquoi elle soutenait que l'article XVIII et les procédures qu'il prévoyait demeuraient pertinents, même si l'on reconnaissait que les mesures de renforcement n'avaient pas été prises pour des raisons de balance des paiements, mais pour répondre à une situation sans précédent résultant de la désorganisation de l'industrie coréenne de l'élevage. C'était aussi pourquoi elle soutenait que même si les mesures de renforcement prises en 1984/1985 étaient incompatibles avec l'Accord général, elle devait être autorisée à rétablir les restrictions appliquées aux importations de viande de boeuf à des fins de balance des paiements au niveau antérieur auquel elles se situaient avant l'introduction de ces mesures de renforcement. En 1983, la Corée avait importé au total 51 500 tonnes de viande de boeuf (poids du produit). Ce serait là à nouveau, maintenant, le niveau auquel des restrictions appliquées à l'importation de ce produit pour des raisons de balance des paiements devraient être fixées, jusqu'à ce qu'elles puissent être encore atténuées ou éliminées en fonction de l'évolution de la situation globale de la balance des paiements de la Corée. La Nouvelle-Zélande ne pouvait pas prétendre à plus que ce qui était le niveau total des importations de 1983, car, pour ce faire, il fallait des constatations au sujet de la justification par des raisons de balance des paiements des mesures passées et présentes appliquées par la Corée sous ce motif. Et ces constatations porteraient aussi sur les restrictions appliquées à l'importation de 357 autres produits pour des raisons de balance des paiements.

89. La Nouvelle-Zélande a répondu qu'il ne pouvait y avoir aucune justification, quelle qu'elle soit, à cette nouvelle demande de la Corée d'"être autorisée à rétablir les restrictions appliquées aux importations de viande de boeuf à des fins de balance des paiements au niveau antérieur auquel elles se situaient avant l'introduction des mesures de renforcement [de 1984/85]". Premièrement, se posait la question de l'objectif des restrictions. Comme elle l'avait fait valoir précédemment, la Nouvelle-Zélande estimait qu'il y avait un seul et même objectif de protection. Deuxièmement, pour qu'il soit donné suite à une demande de rétablissement d'un niveau antérieur des importations, il faudrait, en tout état de cause, que l'on constate que le régime antérieur à 1984 n'avait pas un objectif de protection - entre autres choses. Le Groupe spécial n'avait pas examiné directement cette question. La Corée n'avait assurément avancé aucun argument à l'appui de cette thèse - elle avait simplement énoncé une affirmation. Troisièmement, le Groupe spécial ne pouvait en fait formuler une telle constatation car cela n'entraînait pas dans son mandat. La Nouvelle-Zélande voulait qu'une constatation soit faite au sujet des mesures postérieures à 1984/1985. Quatrièmement, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que, même si le mandat était différent et si l'on pouvait soutenir que les mesures appliquées à la viande de boeuf avant 1984 l'étaient effectivement à des fins de balance des paiements, cela n'impliquerait rien pour la présente affaire. Ni la nature du régime à l'importation/intérieur ni la situation de la balance des paiements avant et après 1984 ne pouvaient être considérées comme étant les mêmes. Les mesures postérieures à 1984 devraient de toute manière être examinées indépendamment.

90. La Corée a fait valoir qu'il était certes vrai que la situation de sa balance des paiements s'était améliorée depuis 1984/1985. Toutefois, s'il ne prenait pas en compte toutes les autres restrictions encore appliquées à des fins de balance des paiements, le Groupe spécial ne pouvait pas déterminer si et dans quelle mesure cette amélioration devait se traduire par un assouplissement supplémentaire des restrictions à l'importation de la viande de boeuf par rapport au niveau de 1983 (51 500 tonnes). Il serait donc dépourvu de sens de constater que les restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf n'étaient plus justifiées au regard de l'article XVIII:B, tout en maintenant que les 357 autres restrictions continuaient de l'être. Il était évident que l'amélioration de la situation de la balance des paiements de la Corée n'influaient pas exclusivement sur les restrictions à l'importation de la viande de boeuf. Pour prescrire un changement, il fallait une évaluation globale. Or, un examen général de la totalité des restrictions encore appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements était manifestement en dehors du mandat du Groupe spécial.

91. La Corée a soutenu qu'une situation nouvelle serait créée si le Groupe spécial devait conclure que les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf n'étaient pas compatibles

avec les dispositions de l'article XVIII:B. Il n'existait au GATT aucun précédent quant à la marche à suivre dans le cas où une mesure, autorisée par ailleurs dans le cadre des procédures d'examen de l'article XVIII:B, serait réputée incompatible avec les dispositions de l'Accord général dans une action engagée au titre de l'article XXIII. La Corée a estimé qu'en l'espèce le pays défendeur bénéficierait d'un délai de grâce, pour étudier les dispositions conformes à l'Accord général qu'il pourrait et devrait prendre. Comme on l'avait déjà dit, les éleveurs coréens avaient tiré une protection des restrictions appliquées à l'importation de la viande de boeuf à des fins de balance des paiements. S'ils ne pouvaient plus bénéficier de cette protection, ils seraient en principe exposés à une concurrence effrénée de l'étranger. Les conséquences seraient inévitablement désastreuses. Le gouvernement coréen aurait donc besoin d'un délai de grâce pour mettre en place un autre mécanisme, compatible avec l'Accord général et capable d'apporter une certaine protection à ses éleveurs. Pour éclairer le Groupe spécial sur ce point, la Corée a décrit l'état de sous-développement de son secteur agricole, et de son élevage en particulier. Elle avait pour objectif une libéralisation contenue des importations de viande de boeuf. Elle ne voulait pas que se reproduise ce qui s'était passé au début des années 80, lorsque la croissance explosive des importations avait fini par rendre nécessaire une quasi-suspension de celles-ci en 1984/1985. Elle a indiqué que les branches de production des pays étrangers, et notamment celles de la viande de boeuf aux Etats-Unis, avaient elles-mêmes intérêt à éviter de pareils chocs à l'avenir.

92. La Nouvelle-Zélande a répondu que la demande de la Corée concernant un délai de grâce n'était pas un "moyen de défense" à proprement parler contre les charges portées par la Nouvelle-Zélande. Elle n'entrait pas non plus en ligne de compte dans les constatations que pouvait formuler un groupe spécial du GATT. Le Groupe spécial était invité à statuer sur la compatibilité des mesures en cause avec l'Accord général, et non à recommander un moyen d'ajustement aux autorités commerciales et agricoles de la Corée. Les autorités coréennes devaient bien savoir comment la Nouvelle-Zélande comprenait les sensibilités politiques et économiques en Corée et en Nouvelle-Zélande. Toutefois, ces considérations interviendraient à un stade ultérieur au cours de ce long différend entre la Nouvelle-Zélande et la Corée, au cas où le Groupe spécial appuierait la position de la Nouvelle-Zélande. La Nouvelle-Zélande supposait que, s'il l'appuyait, le Groupe spécial formulerait ses recommandations aux PARTIES CONTRACTANTES selon les termes habituels.

#### Article XXIII:2

93. La Nouvelle-Zélande a estimé que les mesures de restriction à l'importation de la viande de boeuf appliquées par la République de Corée constituaient, prima facie, un manquement de la part de la Corée à ses obligations au titre de l'Accord général et qu'elles annulaient ou compromettaient des avantages résultant pour la Nouvelle-Zélande dudit Accord.

#### COMMUNICATIONS D'AUTRES PARTIES CONTRACTANTES

94. En tant que pays tiers intéressés, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis ont adressé des communications au Groupe spécial. L'Australie et les Etats-Unis ont tous deux déclaré que leurs intérêts en tant qu'exportateurs de viande de boeuf vers la République de Corée avaient été affectés par les mesures que celle-ci avait prises à l'importation de ce produit. Ils considéraient, comme le Canada, que les restrictions incriminées contrevenaient aux dispositions de l'Accord général, en particulier celles de l'article XI:1, et annulaient ou compromettaient au sens de l'article XXIII:2 des avantages résultant pour elles de l'Accord général.

95. De l'avis de l'Australie, la prohibition des importations de viande de boeuf en vigueur du milieu de 1985 au mois d'août 1988, et les restrictions sous forme de plafonds à l'importation appliquées ensuite par la République de Corée étaient contraires aux dispositions de l'article XI:1. Ces mesures étaient prima facie incompatibles avec ledit article, qui interdisait les "prohibitions ou ... restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen

de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé". L'Australie considérait en outre que la majoration du prix de la viande de boeuf importée pratiquée par l'Office de commercialisation des produits de l'élevage, qui était le seul importateur coréen de viande de boeuf depuis août 1988 et un monopole autorisé au sens de l'article II:4, contrevenait aux dispositions de l'article en question. Elle a ajouté que les mesures coréennes ne pouvaient être justifiées au titre de l'article XI:2, de l'article XVIII:B, ni d'aucun autre article de l'Accord général.

96. L'Australie a soutenu que la République de Corée ne remplissait pas les conditions requises pour justifier au titre de l'article XVIII:B les mesures prises à l'encontre des importations de viande de boeuf. Le régime d'importation appliqué par la Corée à ce produit était contraire à l'esprit et à la lettre de l'article XVIII:B, paragraphes 9, 10, 11 et 12 a), ainsi qu'à la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements. La mesure que la Corée avait appliquée à l'importation de la viande de boeuf était en réalité entre 1984 et 1988 une prohibition et non une restriction. Depuis 1984 en tous cas, le régime d'importation de la viande de boeuf n'était en soi manifestement pas nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés au paragraphe 9 et ne pouvait donc pas être considéré comme compatible avec les dispositions de celui-ci. De plus, en 1984, la situation économique de la Corée n'était certainement pas de nature à justifier le renforcement des restrictions à l'importation au titre dudit paragraphe. Par ailleurs, il apparaissait clairement que les mesures prises par la Corée à l'importation de la viande de boeuf n'étaient pas destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements, mais à protéger la branche de production nationale.

97. Les Etats-Unis estimaient que les interdictions et les restrictions quantitatives appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf étaient contraires aux dispositions de l'article XI:1 de l'Accord général puisque cet article interdisait à toute partie contractante d'appliquer des contingents, des licences d'importation ou d'exportation ou d'autres mesures tendant à restreindre les échanges. Dans la mesure où la Corée avait interdit des importations de viande de boeuf, le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches refusant de délivrer des licences d'importation, il y avait "prohibition", en violation des dispositions de l'article XI:1. Dans la mesure où elle avait jusque-là restreint les importations de viande de boeuf contingentées et risquait de le faire à l'avenir, elle appliquait une "restriction quantitative" incompatible avec l'Accord général.

98. Les Etats-Unis ont également fait valoir que l'existence de l'Office constituait une "restriction à l'importation" au sens de l'article XI et que, en tant que monopole, il agissait d'une manière qui était contraire aux dispositions dudit article. En outre, les Etats-Unis ont soutenu que la Corée ne pouvait justifier ses mesures à l'importation de la viande de boeuf au titre des articles XI:2 c) i), XI:2 c) ii), XVIII:B ou de toute autre disposition de l'Accord général.

99. Les Etats-Unis ont aussi estimé que les mesures coréennes ne pouvaient être justifiées au titre de l'article XVIII:B car la Corée n'avait pas de problème de balance des paiements au sens de l'Accord général. Si, toutefois, on estimait que la Corée pouvait limiter ses importations pour des raisons de balance des paiements, les Etats-Unis ont fait valoir que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf ne pouvaient être qualifiées de mesures prises à des fins de balance des paiements du fait, entre autres choses, que ces mesures étaient prises à des fins intérieures, politiques, à savoir pour protéger une branche de production coréenne, et non pour des raisons de balance des paiements.

100. Les Etats-Unis ont soutenu en outre qu'en sus du droit consolidé de 20 pour cent ad valorem, l'Office percevait des surtaxes sur la viande de boeuf importée, de 36 pour cent en moyenne, afin d'aligner les prix à l'importation sur les prix intérieurs coréens, qui étaient élevés. L'application de surtaxes à la viande importée était tout simplement incompatible avec les dispositions de l'article II:1 b). Par ailleurs, l'Office semblait avoir pour objectif d'assurer la protection des producteurs de viande de boeuf coréens, et il avait pris des mesures concrètes dans ce sens. De ce fait, d'après les Etats-Unis, il était fondamentalement incompatible avec les dispositions de l'article II:4, qui interdisait à une

partie contractante de recourir à un monopole d'importation pour restreindre les échanges ou assurer une protection supérieure à une concession tarifaire consolidée.

101. Les Etats-Unis ont estimé, par ailleurs, que le manque de transparence général du régime appliqué par la Corée aux importations de viande de boeuf était contraire aux dispositions des articles X:1 et XIII:3 b). Suivant ces dispositions, toute partie contractante qui introduisait des restrictions à l'importation était tenue de publier la valeur totale des produits soumis à restriction, et ce rapidement, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance. La Corée avait manqué aux obligations qui lui incombait en vertu des articles X et XIII en ne publiant pas comme il convenait les restrictions à l'importation.

102. Le Canada considérait que les mesures appliquées par la Corée étaient contraires aux obligations imposées par l'article XI:1 de l'Accord général, qui prohibait le maintien de restrictions quantitatives, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou de tout autre procédé. Le régime d'importation protégeait la viande de boeuf coréenne et établissait une discrimination à l'égard de la viande de boeuf importée. Etant donné que les licences ne devaient être accordées qu'à concurrence des quantités nécessaires pour compléter la production nationale, il était évident que le régime d'importation avait été établi dans le but d'assurer à la viande de boeuf coréenne les meilleures possibilités d'accès au marché. Selon le Canada, ces mesures ne pouvaient se justifier ni au titre des articles XI:2 ou XVIII:B, ni au titre d'une autre exception prévue par l'Accord général.

103. Le Canada estimait en outre que les pratiques de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage, qui imposait une surtaxe variable au moment de la revente de la viande de boeuf importée sur le marché intérieur, constituaient un obstacle au commerce. Comme le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches n'approuvait que les demandes de licences d'importation émanant de l'Office, celui-ci était en fait un monopole au sens de l'article II:4, lequel stipulait qu'un monopole ne devait pas avoir pour effet "d'assurer une protection moyenne supérieure à celle qui est prévue dans cette liste". Dans la note interprétative de l'article II:4, il était indiqué que les dispositions du paragraphe 4 seraient appliquées en tenant compte des dispositions de l'article 31.4 de la Charte de La Havane, qui autorisait les différentiels de majoration dans la mesure où ils compensaient le coût plus élevé du transport et de la distribution, ainsi que les autres dépenses afférentes à la vente, à l'achat ou à la transformation ultérieure, et une marge de bénéfice raisonnable. Cette marge avait été interprétée comme étant la marge de bénéfice que l'on obtiendrait dans des conditions de concurrence normales.

104. Selon le Canada, la surtaxe variable appliquée par l'Office était destinée à amener les prix de la viande de boeuf importée au même niveau que ceux de la viande de boeuf d'origine nationale, de sorte que des surtaxes de l'ordre de 30 à 200 pour cent venaient s'ajouter au prix au débarquement après paiement des droits. Ces surtaxes ne pouvaient être justifiées au titre de l'article II:4 puisqu'elles avaient pour effet d'annuler ou de compromettre la valeur de la concession tarifaire. Si l'Office n'était pas considéré comme étant en position de monopole, la surtaxe qui s'ajoutait au droit consolidé de 20 pour cent constituait une violation de l'article II:1 b).

105. Le Canada a fait valoir que les restrictions quantitatives appliquées à la viande de boeuf n'étaient pas justifiées au titre des exceptions prévues par l'Accord général pour protéger l'équilibre de la balance des paiements. Dans son rapport sur la consultation de 1987 avec la Corée, le Comité de la balance des paiements avait souligné la nécessité d'établir un calendrier précis pour supprimer progressivement les mesures commerciales appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. De l'avis du Canada, l'adoption d'un rapport du Comité par le Conseil du GATT ne signifiait pas que toutes les pratiques commerciales d'une partie contractante étaient conformes à l'Accord général. A la réunion du Conseil des 10 et 11 novembre 1987, le Canada avait indiqué qu'il n'acceptait pas "la position de certaines parties contractantes, selon lesquelles l'examen - y compris l'examen approfondi - des restrictions au commerce effectué par le Comité de la balance des paiements signifiait que ces mesures

étaient acceptées comme étant compatibles avec l' Accord général".<sup>1</sup> Remplacer l' interdiction d' importer de la viande de boeuf qui était en vigueur entre 1984 et 1988 par des restrictions à l' importation qui étaient de toute façon contraires à l' Accord général n' était pas conforme à la décision prise par le Comité de la balance des paiements à la suite de la consultation de 1987 avec la Corée.

## CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

106. Le Groupe spécial a noté que la Nouvelle-Zélande avait fait valoir que la République de Corée avait interdit les importations de viande de boeuf entre 1984/85 et 1988, et que, depuis août 1988, elle appliquait des restrictions quantitatives et d' autres mesures à l' importation de ce produit, en violation des dispositions de l' article XI:1. La Nouvelle-Zélande avait également fait valoir que l' Office de commercialisation des produits de l' élevage était un monopole d' importation qui appliquait des majorations de prix sur la viande de boeuf importée, contrevenant ainsi aux dispositions de l' article II. Le Groupe spécial a noté que la Corée, si elle avait invoqué les dispositions de l' article XVIII:B pour justifier d' une manière générale ses restrictions à l' importation de la viande de boeuf, avait aussi déclaré que les mesures mises en place en 1984/85 n' avaient pas été prises pour des raisons de balance des paiements. Par ailleurs, la Corée prétendait que les activités de l' Office étaient compatibles avec les dispositions des articles II et XIII.

### Article XI

107. Le Groupe spécial a estimé que les restrictions appliquées par la Corée à l' importation de la viande de boeuf pouvaient se classer en deux grandes catégories:

- a) les mesures équivalant à une suspension virtuelle des importations, qu' elle avait introduites en novembre 1984 et mai 1985, puis modifiées en août 1988. Ces mesures n' avaient été ni notifiées ni examinées au Comité de la balance des paiements; et
- b) les restrictions qu' elle appliquait à la viande de boeuf depuis son accession à l' Accord général en 1967, qui avaient été notifiées et examinées au Comité de la balance des paiements.

108. L' article XI:1 n' autorisait pas le recours aux restrictions à l' importation ou aux prohibitions à l' importation; les exemptions à cette interdiction générale devaient être expressément justifiées au titre d' autres dispositions de l' Accord général. La Corée a invoqué l' article XVIII:B pour justifier les restrictions visées à l' alinéa b) du paragraphe 107 ci-dessus; ce point est traité dans les paragraphes 114 à 117.

109. Lorsqu' il a examiné les mesures visées à l' alinéa a) du paragraphe 107, le Groupe spécial a noté que les mesures à l' importation de la viande de boeuf mises en place par la Corée en 1984-1985 avaient pour objet de protéger le secteur national de l' élevage bovin et non la situation de la balance des paiements; c' est pourquoi elles n' avaient pas été notifiées au Comité de la balance des paiements. La Corée n' avait pas non plus notifié au Comité les restrictions modifiées appliquées depuis août 1988. Elle ne contestait pas que ces mesures étaient contraires aux dispositions de l' article XI:1. En outre, elle ne les avait pas justifiées au titre de l' article XI:2. Le Groupe spécial a conclu que les mesures et restrictions à l' importation mises en place en 1984/85 et modifiées en 1988 n' étaient pas compatibles avec les dispositions de l' article XI et n' avaient pas été prises pour des raisons de balance des paiements.

---

<sup>1</sup>C/M/215, point 2 c), page 5.

## Article XVIII

### a) Questions de procédure

110. Le Groupe spécial a examiné l'assertion de la Corée selon laquelle les restrictions à l'importation visées à l'alinéa b) du paragraphe 107 se justifiaient au titre des dispositions de l'article XVIII:B. Il a noté que, de l'avis de la Corée, la compatibilité avec l'Accord général de ses restrictions à l'importation ne pouvait être contestée au regard de l'article XXIII, étant donné les procédures d'examen spéciales prévues aux paragraphes 12 b) et 12 d) de l'article XVIII:B et l'adoption par les PARTIES CONTRACTANTES des résultats des examens effectués au titre du paragraphe 12 b) par le Comité de la balance des paiements. Il a décidé de voir d'abord si la compatibilité des mesures restrictives avec l'article XVIII:B pouvait être examinée dans le cadre de l'article XXIII.

111. Le Groupe spécial a analysé les divers arguments présentés par les parties au différend au sujet des débats des PARTIES CONTRACTANTES concernant l'exclusivité des procédures d'examen spéciales prévues dans l'Accord général. Cependant il n'était pas convaincu que les débats qui avaient eu lieu jusque-là au GATT puissent servir directement en l'occurrence. De plus, il était clairement chargé d'examiner les restrictions coréennes à l'importation de la viande de boeuf au regard de l'article XXIII. Aux termes de son mandat, qui avait été accepté par la Corée et la Nouvelle-Zélande et approuvé par le Conseil, il était toutefois tenu d'examiner ces restrictions "à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce", qui englobaient l'article XVIII:B.

112. Le Groupe spécial a examiné l'historique de la rédaction des articles XXIII et XVIII et il a noté que nulle part il n'était question du caractère prioritaire ou exclusif des procédures prévues dans l'un ou l'autre de ces articles. Il a relevé que l'article XVIII:12 b) prévoyait que les PARTIES CONTRACTANTES devaient régulièrement passer en revue les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements. L'article XVIII:12 d) disposait expressément que des consultations pouvaient être tenues au sujet de ces restrictions, à la demande de toute partie contractante qui établissait prima facie que lesdites restrictions étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XVIII:B ou celles de l'article XIII, mais il n'avait jusque-là jamais pas invoqué. L'article XXIII, quant à lui, couvrait toutes les situations; il prévoyait des procédures de règlement des différends applicables à tous les articles pertinents de l'Accord général, y compris, en l'occurrence, l'article XVIII:B. Toutes les parties contractantes pouvaient recourir aux procédures de l'article XXIII. Toutefois, le Groupe spécial a noté que, dans la pratique du GATT, il y avait des différences entre les procédures de l'article XXIII et celles de l'article XVIII:B. Les premières préoyaient l'examen détaillé de mesures données par un groupe d'experts indépendants<sup>1</sup>, et les secondes, un examen général de la situation de la balance des paiements du pays visé, effectué par un comité composé des représentants de gouvernements.

113. Le Groupe spécial a estimé qu'exclure la possibilité de présenter une plainte au titre de l'article XXIII au sujet de mesures dont on prétendait qu'elles étaient couvertes par les dispositions concernant la balance des paiements restreindrait inutilement le champ d'application de l'Accord général. Cela n'empêchait pas toutefois de recourir aux procédures d'examen spéciales prévues à l'article XVIII:B.

---

<sup>1</sup>Voir le paragraphe 10 du Mémoire d'accord de 1979 concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (IBDD, S26/231):

"Il est convenu que, si une partie contractante qui invoque les dispositions de l'article XXIII, paragraphe 2, demande l'institution d'un groupe spécial ("panel") pour aider les PARTIES CONTRACTANTES à traiter de la question, les PARTIES CONTRACTANTES décideraient d'instituer le groupe conformément à la pratique habituelle."

De fait, l'une ou l'autre procédure - celle de l'article XVIII:12 d) ou celle de l'article XXIII - aurait pu être suivie par les parties au différend. mais, pour ce qui concerne ce groupe, les parties avaient choisi de recourir aux dispositions de l'article XXIII.

b) Justification des restrictions

114. Le Groupe spécial s'est ensuite demandé si les restrictions à l'importation visées à l'alinéa b) du paragraphe 107 se justifiaient au titre de l'article XVIII:B, comme la Corée l'avait indiqué. La Nouvelle-Zélande alléguait que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf appliquées pour des raisons de balance des paiements ne se justifiaient pas parce que la Corée n'avait plus de problèmes de balance des paiements. Le Groupe spécial a noté que ce pays appliquait des restrictions à l'importation de la viande de boeuf pour des raisons de balance des paiements depuis 1967. Il a pris note de la condition énoncée au paragraphe 9 de l'article XVIII selon laquelle "les restrictions à l'importation instituées, maintenues ou renforcées [par une partie contractante ne devaient pas aller] au-delà de ce qui est nécessaire: a) pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse; b) ou pour relever ses réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable, dans le cas où elles seraient insuffisantes". Par ailleurs, il a noté que le paragraphe 11 prescrivait l'atténuation progressive des restrictions "au fur et à mesure que la situation s'améliorera" et leur élimination "lorsque la situation ne justifiera plus [leur] maintien".

115. Aux termes de l'article XV:2 de l'Accord général, "[D]ans tous les cas où les PARTIES CONTRACTANTES seront appelées à examiner ou à résoudre des problèmes ayant trait aux réserves monétaires, aux balances des paiements ou aux dispositions en matière de change, elles entreront en consultation étroite avec le Fonds monétaire international". La dernière consultation approfondie menée au Comité de la balance des paiements sur la situation de la balance des paiements de la Corée avait eu lieu en novembre 1987; le rapport en résultant avait été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en février 1988. La prochaine consultation approfondie était prévue pour juin 1989. Le Groupe spécial a estimé qu'il devait prendre en compte les conclusions auxquelles le Comité de la balance des paiements était arrivé en 1987.

116. Lors de la consultation approfondie qui avait eu lieu avec la Corée, en novembre 1987, "[l]e point de vue dominant exprimé au sein du Comité [avait] été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B".<sup>1</sup> En outre, le Comité avait "souligné la nécessité d'établir un calendrier précis pour supprimer rapidement et progressivement les mesures commerciales restrictives appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements" et formulé l'espoir que "la Corée pourrait entre-temps fixer un calendrier pour l'élimination progressive des restrictions appliquées à des fins de balance de paiements, et qu'elle envisagerait d'autres justifications au regard de l'Accord général des mesures encore en vigueur, de sorte que de telles consultations ne seraient plus nécessaires".<sup>2</sup>

117. Le Groupe spécial a noté que tous les renseignements dont il disposait, y compris les chiffres publiés par les autorités coréennes et les indications qui lui avaient été fournies en février 1989 par le Fonds monétaire international, montraient que les avoirs de réserve du pays avaient augmenté en 1988, que la situation de la balance des paiements continuait de s'améliorer à un bon rythme depuis les consultations de novembre 1987, et que les indicateurs économiques du moment étaient très favorables. Selon les renseignements communiqués au Groupe spécial par le Fonds monétaire international, les réserves officielles brutes de la Corée, qui avaient progressé de 9 milliards de dollars, se situaient à

---

<sup>1</sup>BOP/R/171, paragraphe 22.

<sup>2</sup>Idem, paragraphe 23. Le texte intégral des conclusions du Comité de la balance des paiements est reproduit à l'annexe I.



12 milliards de dollars (l'équivalent de trois mois d'importations) à la fin de 1988. Le Groupe spécial a conclu qu'étant donné l'amélioration continue de la situation de la balance des paiements de la Corée et eu égard aux dispositions de l'article XVIII:11, il fallait établir rapidement un calendrier en vue de l'élimination progressive des restrictions appliquées par ce pays à la viande de boeuf pour des raisons de balance des paiements, ainsi que les PARTIES CONTRACTANTES l'avaient préconisé lorsqu'elles avaient adopté le rapport du Comité de la balance des paiements de 1987.

## Article II

118. Le Groupe spécial a noté que l'Office de commercialisation des produits de l'élevage était un monopole d'importation de la viande de boeuf, établi en juillet 1988, qui bénéficiait de privilèges exclusifs en ce qui concerne aussi bien l'administration du contingent fixé par les autorités coréennes à l'importation de la viande de boeuf que la revente de la viande de boeuf importée aux grossistes ou, dans certains cas, la vente directe aux utilisateurs finals comme les hôtels. Il s'est demandé si les majorations de prix appliquées à la viande de boeuf importée, qui s'ajoutaient aux droits d'entrée perçus au taux consolidé, assuraient "une protection moyenne supérieure à celle qui est prévue" dans la Liste de la Corée, en violation des dispositions du paragraphe 4 de l'article II, comme l'avait prétendu la Nouvelle-Zélande. Il a pris note de ce que la Corée estimait que les activités de l'Office étaient compatibles avec les dispositions de l'article II:4.

119. L'Office achetait la viande de boeuf importée aux prix du marché mondial par voie d'appels d'offres et la revendait, soit par adjudication aux grossistes, soit directement aux utilisateurs finals. Il fixait un prix d'offre minimal pour les adjudications sur le marché de gros, ou un prix dérivé pour la vente directe, en fonction du prix de gros de la viande de boeuf produite dans le pays.

120. Au sujet de l'article II:4, le Groupe spécial a noté que, d'après la note interprétative relative à cet article, on devait appliquer ses dispositions "en tenant compte de celles de l'article 31 de la Charte de La Havane"<sup>1</sup>; les paragraphes de l'article 31 qui étaient pertinents en l'espèce étaient les paragraphes 4 et 5. L'article 31:4 prévoyait que les prix à l'importation et marges de bénéfice du monopole d'importation devaient être analysés. Par ailleurs, l'article 31:5 disposait que le monopole d'importation devait "importer et mettre en vente le produit en question en quantité suffisante pour satisfaire toute la demande intérieure du produit importé ..." (non souligné dans le texte original). De l'avis du Groupe spécial, il ressortait clairement de l'article 31:5 que l'article 31:4 de la Charte de La Havane et, par induction, l'article II:4 de l'Accord général, visaient les monopoles d'importation opérant sur des marchés non assujettis à des restrictions quantitatives.

121. Compte tenu de l'article 31:5 de la Charte de La Havane, le Groupe spécial a estimé que, étant donné l'existence de restrictions quantitatives, il serait inapproprié d'appliquer l'article II:4 de l'Accord général dans la présente affaire. La prime que l'Office s'assurait en fixant un prix d'offre minimal ou un prix de vente dérivé découlait directement de la situation de pénurie provoquée par l'application de restrictions quantitatives à la viande de boeuf. Le Groupe spécial a conclu que, du fait de l'existence des restrictions quantitatives, il n'y avait pas lieu dans la présente affaire de prendre en considération le niveau de la majoration de prix appliquée par l'Office à la viande de boeuf importée pour arriver au prix d'offre minimal ou à tout autre prix dérivé. En outre, après que ces restrictions quantitatives auraient été éliminées, comme le Groupe spécial le recommandait au paragraphe 125, la prime disparaîtrait d'elle-même.

122. Le Groupe spécial a toutefois souligné qu'en l'absence de restrictions quantitatives un monopole d'importation ne devait pas assurer une protection moyenne supérieure à celle qui était prévue dans

---

<sup>1</sup>Le texte de l'article 31 et de la note interprétative s'y rapportant est reproduit à l'annexe III.

la liste pertinente, ainsi qu'il était indiqué dans l'article II:4 de l'Accord général. De plus, en l'absence de restrictions quantitatives, un monopole d'importation ne devait pas appliquer une marge de bénéfice moyenne supérieure à celle "que l'on obtiendrait dans des conditions de concurrence normale (en l'absence de monopole)". Voir le paragraphe 4.16 du rapport du Groupe spécial sur l'importation, la distribution et la vente de boissons alcooliques au Canada par les organismes provinciaux de commercialisation (L/6304), adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en mars 1988. Le Groupe spécial s'attendait donc qu'une fois supprimées les restrictions quantitatives appliquées par la Corée à la viande de boeuf, les activités de l'Office seraient conformes à ces prescriptions.

123. Le Groupe spécial a ensuite examiné l'assertion de la Nouvelle-Zélande selon laquelle la Corée appliquait des surtaxes à l'importation de la viande de boeuf, en violation des dispositions du paragraphe 1 b) de l'article II, et il a noté que la Corée avait affirmé qu'elle n'imposait aucune surtaxe contraire à ces dispositions. Il a estimé qu'en l'absence de restrictions quantitatives toute imposition appliquée par un monopole d'importation devait normalement être examinée au titre de l'article II:4, car il s'agissait là de la disposition la plus précise applicable à la restriction en question. A cet égard, il a rappelé les constatations qu'il avait énoncées au paragraphe 121. Il a conclu, en conséquence, qu'il n'était pas nécessaire d'examiner cette question au titre de l'article II:1 b).

#### Articles X et XIII

124. Le Groupe spécial a noté que la Nouvelle-Zélande avait accessoirement fait valoir que la Corée n'avait pas rempli les obligations qui lui incombait en vertu des articles X et XIII en ne publiant pas comme elle le devait les restrictions à l'importation. Il a également noté que la Corée avait déclaré que le retrait des mesures imposées en 1984/85 et les niveaux d'importation pour 1988 avaient été largement rendus publics. Compte tenu de ce qu'il avait déterminé au sujet de la compatibilité des mesures appliquées par la Corée avec les articles II et XI, il n'a pas jugé nécessaire de traiter ces questions annexes. Il a toutefois pris note de la prescription énoncée à l'article X:1, selon lequel "[l]es lois, règlements, décisions judiciaires et administratives d'application générale rendus exécutoires par toute partie contractante qui visent ... les taux des droits de douane, taxes et autres impositions, ou les prescriptions, restrictions ou prohibitions relatives à l'importation ..., seront publiés dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance". Il a aussi pris note des dispositions de l'article XIII:3 b), selon lequel "[d]ans les cas de restrictions à l'importation comportant la fixation de contingents, la partie contractante qui les applique publiera le volume total ou la valeur totale du ou des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée et tout changement survenu dans ce volume ou cette valeur".

#### RECOMMANDATIONS

125. Sur la base des constatations ci-dessus, le Groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent:

- a) que la Corée élimine ou mette en conformité avec les dispositions de l'Accord général les mesures à l'importation de la viande de boeuf qu'elle a adoptées en 1984/85 et modifiées en 1988; et
- b) que la Corée tienne des consultations avec la Nouvelle-Zélande et les autres parties contractantes intéressées en vue d'arrêter un calendrier pour la suppression des restrictions à l'importation de la viande de boeuf qu'elle applique depuis 1967 en invoquant des raisons de balance des paiements, et qu'elle présente un rapport sur l'issue de ces consultations dans les trois mois suivant l'adoption du rapport du Groupe spécial par le Conseil.

## ANNEXE I

### Extrait du rapport sur la consultation de 1987 avec la République de Corée\*

#### "Conclusions

19. Le Comité a pris note avec une grande satisfaction de l'amélioration de la situation de la balance commerciale et de la balance des paiements de la Corée depuis la dernière consultation approfondie, dont la documentation présentée à la réunion rendait pleinement compte.

20. Le Comité a félicité les autorités coréennes d'avoir mené avec persévérance au cours des dernières années une politique d'ajustement à l'intérieur et de libéralisation à l'extérieur, comportant notamment l'élimination progressive des restrictions à l'importation, un programme d'abaissement des droits de douane et la réduction du nombre de produits assujettis à une surveillance à l'importation. Le Comité a pris note de l'engagement pris par la Corée de poursuivre au même rythme le processus d'ajustement et de libéralisation.

21. Evaluant la situation économique actuelle de la Corée, le Comité a noté que les principales variables économiques telles que la croissance du PIB, l'investissement, l'épargne, et la balance des marchandises et des paiements étaient très favorables. Il a également noté que, bien que la dette extérieure demeure substantielle, l'évolution positive de la balance des comptes des opérations avec l'étranger avait permis des remboursements anticipés considérables de la dette et que les réserves avaient augmenté malgré les sorties de capitaux nécessitées par ces paiements. Tout en notant les incertitudes qui continuent à peser en ce qui concerne l'évolution de la situation dans le domaine des coûts salariaux, des taux d'intérêt, des cours du pétrole et de leurs effets possibles sur le pays, le Comité a néanmoins été d'avis que la situation actuelle, fondamentalement favorable, de l'économie coréenne allait vraisemblablement se maintenir.

22. Le point de vue dominant exprimé au sein du Comité a été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B. Le Comité a également rappelé les conditions énoncées au paragraphe 9 de l'article XVIII pour l'institution de mesures de restriction des échanges à des fins de balance des paiements ainsi que l'affirmation contenue dans la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements selon laquelle "les mesures commerciales restrictives sont, en général, un moyen inefficace de maintenir ou de rétablir l'équilibre des balances des paiements". Le Comité a aussi noté qu'un bon nombre des mesures encore en vigueur concernaient les importations de produits agricoles ou étaient liées à des secteurs industriels particuliers, et a rappelé la disposition de la Déclaration de 1979 selon laquelle "les mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements ne devraient pas avoir pour but de protéger une branche de production ou un secteur particulier".

23. Le Comité a donc souligné la nécessité d'établir un calendrier précis pour supprimer rapidement et progressivement les mesures commerciales restrictives appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. Il a accueilli favorablement le fait que la Corée consente à ce que soit engagée une autre consultation approfondie avec le Comité durant le premier semestre de 1989. Toutefois, l'espoir a été formulé que la Corée pourrait entre-temps fixer un calendrier pour l'élimination progressive des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, et qu'elle envisagerait d'autres justifications

---

\*BOP/R/171 (10 décembre 1987).

au regard de l'Accord général des mesures encore en vigueur, de sorte que de telles consultations ne seraient plus nécessaires. Le représentant de la Corée a déclaré qu'il ne pouvait préjuger de la politique du prochain gouvernement à cet égard."

ANNEXE II

COREE: ETAT RECAPITULATIF DES INDICATEURS ECONOMIQUES

	1985	1986	1987	Janv.-sept. 1988	1985/84	1986/85	1987/86	Janv.-sept. 1988/87
		(Milliards de won)				(Variations en pourcentage)		
PNB (prix constants de 1980)	52 705,4	59 187,8	66 319,6	51 369,6	5,4%	12,3%	12,0%	12 0%
Demande intérieure réelle	54 960,7	59 540,6	65 590,3	50 184,9	4,0%	8,3%	10,2%	11,0%
Consommation	37 191,6	39 888,6	42 976,2	33 654,5	5,1%	7,3%	7,7%	8,1%
Formation brute de capital	17 769,1	19 652,0	22 614,1	16 530,4	1,6%	10,6%	15,1%	17,4%
Exportations de marchandises et de services non factoriels	20 279,5	25 648,1	31 809,0	26 117,3	2,1%	26,5%	24,0%	12,3%
Importations de marchandises et de services non factoriels	20 124,1	23 852,7	28 899,6	24 140,9	-1,7%	18,5%	21,2%	14,9%
						(Variation moyenne en pourcentage sur 12 mois)		
Prix, salaires et emploi								
Prix à la consommation	100,0	102,8	105,9	112,7	2,5%	2,8%	3,0%	7,1%
Termes de l'échange	100,0	108,8	111,5	114,3	0,5%	8,8%	2,5%	2,5%
Gains nominaux dans les industries manufacturières <sup>1</sup>	269,7	294,5	328,7	364,8	9,9%	9,2%	11,6%	21,1%
Taux de chômage	4,0	3,8	3,1	2,6	4,0%	-5,0%	-18,4%	-23,5%
		(Milliards de won)				(En pourcentage du PNB)		
Secteur public								
Recettes	14 223,5	16 278,6	19 270,5	18 007,6	27,0%	27,5%	29,1%	35,1%
Dépenses	13 585,0	15 310,5	18 364,6	14 375,9	25,8%	25,9%	27,7%	28,0%
sur 12 mois)		(Milliards de won)				(Variation en pourcentage)		
Monnaie et crédit								
Monnaie et quasi-monnaie	28 565,2	33 833,1	40 279,5	42 714,6	16,8%	18,4%	19,1%	18,3%

<sup>1</sup>En milliers de won. 1988: janvier-juillet

CORÉE: ETAT RECAPITULATIF DES INDICATEURS ECONOMIQUES (suite)

	1985	1986	1987	Janv.-sept. 1988
	(Milliards de dollars EU)			
Balance des opérations courantes	(0,9)	4,6	9,9	14,1
Balance commerciale (f.a.b.)	-	4,2	7,7	11,1
Exportations	26,4	33,9	46,2	59,7
Importations	(26,5)	(29,7)	(38,6)	(48,6)
Services et transferts (nets)	(0,9)	0,4	2,2	3,0
Balance des opérations en capital (nette)	(0,7)	(1,5)	(4,3)	(0,5)
Erreurs et omissions	(0,8)	(0,5)	1,2	-
Balance globale <sup>1</sup>	(2,5)	2,6	6,8	13,6
	(Milliards de dollars EU)			
Réserves officielles brutes (fin de période)	2,9	3,3	3,6	12,3 (en termes réels) <sup>*</sup>
En mois d'importations	1,3	1,3	1,1	3,0*
(Milliards de dollars EU)				
Encours de la dette extérieure (fin de période)	46,8	44,5	35,6	31,9
Moyen et long terme	36,0	35,3	26,3	22,0
Court terme	10,7	9,2	9,3	9,9
Divers				
Rapport de la balance des opérations courantes au PNB	(1,1)	4,9	8,3	9,0
Rapport de la dette extérieure au PNB	55,8	46,8	30,0	20,4
Won/dollar EU (moyenne)	870,0	881,5	822,6	731,5

\*A la fin de décembre 1988

<sup>1</sup>Rend compte des variations des avoirs extérieurs nets du système bancaire.

Sources: Monthly Statistical Bulletin, novembre 1988, Banque de Corée.  
Statistiques financières internationales, décembre 1988, FMI.

### ANNEXE III

#### Article 31 de la Charte de La Havane

##### Expansion du commerce

1. Tout Etat membre qui établit, maintient ou autorise, en droit ou en fait, un monopole à l'importation ou à l'exportation d'un produit, devra, à la demande d'un ou de plusieurs autres Etats membres pour lesquels le commerce de ce produit avec cet Etat membre présente un intérêt substantiel, négocier avec l'Etat ou les Etats membres en question suivant la procédure prévue à l'article 17 en matière de tarifs douaniers, compte tenu de toutes dispositions de la présente Charte concernant les négociations tarifaires, en vue de conclure:

- a) dans le cas d'un monopole d'exportation, des accords destinés à limiter ou à réduire la protection dont pourraient bénéficier, par le jeu du monopole, les consommateurs nationaux du produit monopolisé, ou destinés à assurer l'exportation du produit monopolisé en quantités suffisantes et à des prix raisonnables;
- b) dans le cas d'un monopole d'importation, des accords destinés à limiter ou à réduire la protection dont pourraient bénéficier, par le jeu du monopole, les producteurs nationaux du produit monopolisé, ou destinés à atténuer toute limitation affectant les importations, analogue à une limitation négociable en vertu d'autres dispositions du présent chapitre.

2. Afin de satisfaire aux prescriptions de l'alinéa b) du paragraphe 1, l'Etat membre qui établit, maintient ou autorise un monopole négociera:

- a) en vue de fixer le droit maximum d'importation qui pourra être appliqué au produit en question;
- b) ou en vue de conclure, à la satisfaction mutuelle des parties, tout autre accord compatible avec les dispositions de la présente Charte si les parties estiment qu'il est en pratique impossible de négocier au titre de l'alinéa a) du présent paragraphe la fixation d'un droit maximum d'importation ou si elles estiment que ces négociations ne permettraient pas d'atteindre les objectifs indiqués au paragraphe premier; tout Etat membre qui engage des négociations en vertu du présent alinéa fournira aux autres Etats membres intéressés des possibilités de consultation.

3. Dans tous les cas où un droit maximum à l'importation n'aura pas été négocié en vertu de l'alinéa a) du paragraphe 2, l'Etat membre qui établit, maintient ou autorise le monopole d'importation publiera ou notifiera à l'Organisation le droit maximum à l'importation qu'il appliquera au produit en question.

4. Le droit d'importation négocié suivant les prescriptions du paragraphe 2 ou publié ou notifié à l'Organisation suivant celles du paragraphe 3 représentera la marge maxima qui, dans l'établissement du prix demandé par le monopole d'importation pour le produit importé (à l'exclusion des taxes intérieures fixées conformément aux dispositions de l'article 18, du coût du transport et de la distribution, ainsi que des autres dépenses afférentes à la vente, à l'achat ou à la transformation ultérieure et d'une marge de bénéfice raisonnable) peut être ajouté au prix au débarquement. Il est entendu qu'il pourra être tenu compte de prix moyens au débarquement et de prix moyens de vente calculés sur des périodes récentes. Il est entendu également que, lorsqu'il s'agit d'un produit de base auquel s'applique un système de stabilisation du prix intérieur, un ajustement pourra être prévu pour tenir compte de fluctuations

ou de variations importantes des prix mondiaux, sous réserve qu'un accord intervienne entre les parties aux négociations, lorsqu'un droit maximum aura été négocié.

5. En ce qui concerne tout produit auquel s'appliquent les dispositions du présente article, le monopole devra, dans toute la mesure où ce principe pourra être effectivement appliqué et compte tenu des autres dispositions de la présente Charte, importer et mettre en vente le produit en question en quantité suffisante pour satisfaire toute la demande intérieure du produit importé, compte tenu du rationnement de la consommation du produit importé et du produit national similaire qui pourrait être en vigueur à ce moment-là.

6. Dans l'application des dispositions du présent article, il sera dûment tenu compte du fait que certains monopoles sont établis et appliqués essentiellement à des fins sociales, culturelles, humanitaires ou fiscales.

7. Le présent article n'empêchera nullement les Etats membres d'aider les producteurs nationaux par tous les moyens permis par d'autres dispositions de la présente Charte.

#### ad Article 31

##### Paragraphe 2 et 4

Le droit maximum d'importation dont il est question aux paragraphes 2 et 4 comprend la marge qui a été négociée ou qui a été publiée ou notifiée à l'Organisation, qu'elle soit ou non perçue à la douane, en totalité ou en partie, comme droit de douane proprement dit.

##### Paragraphe 4

En ce qui concerne la dernière phrase, les modalités et la marge d'ajustement autorisé dans le cas d'un produit de base auquel s'applique un système de stabilisation du prix intérieur, devraient normalement faire l'objet d'un accord au moment des négociations prévues à l'alinéa a) du paragraphe 2.