

REPUBLIQUE DE COREE - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION DE
LA VIANDE DE BOEUF - PLAINTE DES ETATS-UNIS

*Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1989
(L/6503 - 36S/300)*

INTRODUCTION

1. En février et mars 1988, les Etats-Unis 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, les Etats-Unis ont demandé au Conseil de charger un groupe spécial d'examiner la question (L/6316).

2. A sa réunion du 4 mai 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. De plus, comme à la même réunion un autre groupe spécial avait été créé à la demande de l'Australie, il a été décidé que le Président du Conseil procéderait à des consultations avec les parties concernées par ces deux groupes spéciaux et avec le secrétariat concernant les dispositions administratives appropriées (C/M/220, point 3). L'Australie, l'Argentine, le Canada, la Communauté européenne, la Nouvelle-Zélande et l'Uruguay 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 les Etats-Unis dans le document L/6316; 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 chargé d'examiner le différend entre les Etats-Unis et la Corée et le Groupe spécial chargé d'examiner le différend entre l'Australie et la Corée auraient la même composition*, 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 28 novembre 1988 et le 20 janvier 1989. Il a reçu des communications de tierces parties, à savoir l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. Les vues de ces pays sont résumées ci-dessous, dans les paragraphes 102 à 110. 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.

*Il a été convenu par la suite que le Groupe spécial chargé d'examiner le différend entre la Nouvelle-Zélande et la Corée, qui portait sur le même sujet, aurait aussi la même composition.

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, qui valait aussi bien pour le Groupe spécial chargé d'examiner le différend avec les Etats-Unis que pour le Groupe spécial chargé d'examiner le différend avec l'Australie, était la suivante:

"Après délibération, les groupes spéciaux sont arrivés à la conclusion qu'ils étaient bien appelés à juger du bien-fondé de ces affaires en vertu de leurs mandats respectifs. Ils ont constaté par ailleurs qu'ils ne pouvaient pas accéder à la demande de la République de Corée. Leurs conclusions étaient fondées sur les considérations suivantes:

a) A la réunion du Conseil de mai 1988, les Etats-Unis et l'Australie ont demandé qu'un groupe spécial soit établi au titre de l'article XXIII:2. La République de Corée ne s'y est pas opposée, mais a demandé la création de deux groupes spéciaux distincts. Comme à l'accoutumée, les groupes spéciaux ont été établis par le Conseil par consensus. La République de Corée a adhéré au consensus en faveur de la création des deux groupes spéciaux au titre de l'article XXIII:2.

b) Selon le mandat qui leur a été donné et dont sont convenus les parties et le Conseil, les groupes spéciaux sont chargés d'examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par les Etats-Unis dans le document L/6316, d'une part, et par l'Australie dans le document L/6332, d'autre part, 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 les groupes spéciaux à statuer sur la recevabilité des plaintes qui leur sont soumises."

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 1983.¹ 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".² "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".

¹Chiffres communiqués par la République de Corée.

²La dernière consultation approfondie avait eu lieu en novembre 1984.

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 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."¹ 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 1988.²

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 métriques³ (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).⁴ Le fléchissement des prix du bétail a entraîné une baisse de la rentabilité pour les éleveurs.

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

²Chiffres tirés des tableaux de l'annexe II.

³Chiffres communiqués par la Corée.

⁴Chiffres 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 et qui représentait les grands hôtels de tourisme coréens 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

Arguments de caractère général

25. Les Etats-Unis ont fait valoir que les contingents, les interdictions d'importer, le monopole d'Etat et autres restrictions appliquées par le gouvernement coréen étaient incompatibles avec les dispositions des articles II, X, XI et XIII, et annulaient ou compromettaient des avantages résultant pour eux de l'Accord général, au sens de l'article XXIII. C'est pourquoi ils demandaient au Groupe spécial de constater ce qui suit:

- i) les interdictions et les restrictions quantitatives appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XI de l'Accord général;
- ii) la surtaxe à l'importation perçue par l'Office de commercialisation des produits de l'élevage était contraire aux dispositions des paragraphes 1 b) et 4 de l'article II de l'Accord général;
- iii) l'existence de l'Office constituait une restriction des échanges incompatible avec l'Accord général, au sens de l'article XI;
- iv) la République de Corée n'avait pas rempli les obligations en matière de notification qui lui incombait en vertu des articles X et XIII; et
- v) les restrictions appliquées par la Corée faisaient présumer que des avantages résultant pour les Etats-Unis de l'Accord général étaient annulés ou compromis.

Les Etats-Unis ont par ailleurs invité le Groupe spécial à recommander que les PARTIES CONTRACTANTES demandent à la Corée de prendre immédiatement les mesures voulues pour éliminer ses restrictions à l'importation de la viande de boeuf, de manière à respecter les obligations qui lui incombait en vertu 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 des Etats-Unis 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. 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'instituer ou de maintenir 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.

28. Les Etats-Unis estimaient également que les restrictions quantitatives appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf étaient contraires aux obligations incombant à ce pays en vertu de l'Accord général, à moins qu'elles ne puissent être justifiées au titre d'une exception expresse.

Selon la pratique du GATT, c'était à la partie contractante qui invoquait une exception à l'Accord général de démontrer qu'elle remplissait les conditions prévues pour pouvoir en bénéficier. Ce serait donc à la Corée de démontrer que les mesures qu'elle appliquait relevaient d'une exception à la prohibition générale des contingents énoncée dans l'Accord général, et que chacune des conditions fixées pour bénéficier de cette exception avait été remplie. Les Etats-Unis considéraient toutefois que la Corée ne pouvait pas démontrer que ses contingents satisfaisaient aux prescriptions des articles XI:2, XII ou XVIII:B, ou de toute autre exception prévue par l'Accord général. Si tel était le cas, conformément aux objectifs de l'Accord général, l'affaire devrait être réglée par le jeu d'une recommandation tendant à ce que la Corée supprime ses contingents à l'importation de la viande de boeuf en provenance des Etats-Unis.

29. La Corée n'a pas nié que les restrictions qu'elle appliquait à la viande de boeuf étaient contraires aux dispositions de l'article XI, mais elle a fait valoir qu'elles se justifiaient au regard de l'article XVIII:B.

30. Les Etats-Unis ont par ailleurs soutenu que l'Office de commercialisation des produits de l'élevage était un monopole d'importation aux mains des producteurs nationaux et une "restriction à l'importation" au sens de l'article XI. Comme on l'a vu plus haut, l'article XI interdisait le recours aux "contingents, [aux] licences d'importation ou d'exportation ou [à] tout autre procédé". Ainsi qu'il était indiqué dans la note interprétative relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, "dans les articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, 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".

31. Se référant aux constatations du Groupe spécial chargé d'examiner la question des restrictions japonaises à l'importation de certains produits agricoles¹, les Etats-Unis ont fait valoir que l'existence de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage, monopole aux mains des producteurs nationaux, constituait un grave obstacle au commerce. Si les monopoles à l'importation administrés par des producteurs nationaux étaient autorisés, n'importe quel gouvernement pourrait réduire à néant la valeur des concessions tarifaires en laissant la haute main sur les importations à des organismes ayant intérêt à restreindre les échanges. Les Etats-Unis estimaient que l'Office constituait une restriction distincte et indépendante au commerce de la viande de boeuf, qui était contraire à l'Accord général.

32. Les Etats-Unis pensaient qu'un monopole d'Etat devait être établi et exercé d'une manière neutre et objective, de sorte que les décisions soient prises sur la base de considérations d'ordre commercial, comme le prescrivait l'article XVII. Un gouvernement ne pouvait pas établir de tels monopoles de façon à décourager manifestement le commerce. Dans une situation de monopole détenu par des producteurs, les "considérations d'ordre commercial" passeraient sans doute après l'intérêt fondamental qu'ont les producteurs nationaux à limiter la concurrence des importations. Les Etats-Unis estimaient que le commerce aurait peu de chances de s'accroître tant que l'Office continuerait d'exister. Celui-ci fonctionnait d'une manière qui contrevenait aux dispositions de l'article XI. Le Groupe spécial devrait recommander aux PARTIES CONTRACTANTES de demander à la Corée de l'éliminer et de s'abstenir à l'avenir d'établir des monopoles d'importation similaires, détenus par des producteurs. Toute autre décision encouragerait manifestement les gouvernements à établir de tels monopoles, dont la prolifération aurait des conséquences désastreuses pour le commerce mondial.

33. La Corée a répondu que l'Office de commercialisation des produits de l'élevage n'était pas un monopole d'Etat; ce n'était pas lui qui fixait les quantités de viande de boeuf importées en Corée. Le niveau des restrictions était arrêté par les autorités coréennes. En outre, les Etats-Unis avaient à tort fait référence à la note interprétative relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII. A première

¹Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles, L/6253.

vue, il était difficile de voir ce que cette note ajoutait en précisant que les restrictions appliquées à des fins de protection de la balance des paiements au titre de l'article XVIII englobaient "les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'Etat". Selon la Corée, elle indiquait simplement que les pays où il existait des entreprises commerciales d'Etat pouvaient appliquer des restrictions à l'importation tout comme les pays à économie de marché, par exemple pour des raisons de balance des paiements, ce qui ne semblait pas valoir pour la Corée dans la mesure où elle avait une économie de marché. 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, 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. Les Etats-Unis ont soutenu que 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, qui étaient élevés. Après des négociations avec les Etats-Unis, la Corée avait consolidé pendant les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round le droit de douane qu'elle percevait sur la viande. La concession était reprise dans la Liste LX. En accord avec les Etats-Unis, la Corée avait ramené son droit sur la viande des animaux de l'espèce bovine (0201.01) de 25 à 20 pour cent ad valorem et l'avait consolidé à ce taux. L'application de surtaxes à la viande importée était tout simplement incompatible avec les dispositions de l'article II:1 b).

35. Les Etats-Unis ont par ailleurs fait valoir que l'Office semblait avoir pour objectif d'assurer la protection des producteurs de viande de boeuf coréens et qu'il avait pris des mesures concrètes dans ce sens. De ce fait, 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. Comme l'indiquait le rapport du Groupe spécial sur les régies canadiennes des alcools, un monopole d'importation placé sous la tutelle de l'Etat n'était pas autorisé à pratiquer des majorations de prix différentes sur les produits importés, et encore moins des surtaxes générales à l'importation. L'imposition de ces majorations constituait une protection additionnelle qui n'était pas conforme à l'article II:4.¹ En vertu de cet article, un organisme commercial d'Etat ne pouvait appliquer que le prix au débarquement, majoré du coût du transport et de la distribution ainsi que des autres dépenses afférentes à la vente, à l'achat ou à toute transformation supplémentaire, et d'une marge de bénéfice raisonnable. En particulier, la marge de bénéfice perçue ne pouvait dépasser la marge que l'on obtiendrait dans des conditions de concurrence normale et devait être la même, en moyenne, pour les produits nationaux et pour les produits importés.²

36. Les Etats-Unis estimaient que les pratiques de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage entraient tout à fait dans le champ de la règle adoptée dans l'affaire concernant les régies canadiennes des alcools. L'Office fixait des prix d'offre minimaux qui comprenaient des majorations allant jusqu'à 56 pour cent pour la viande de boeuf en conserve en provenance des Etats-Unis et jusqu'à 136 pour cent pour les carcasses de bovins en provenance d'Australie. Ces surtaxes dépassaient de beaucoup les "marges de bénéfice raisonnables" autorisées par l'article II:4 et annulaient ou

¹Importation, distribution et vente de boissons alcooliques au Canada par les organismes provinciaux de commercialisation, L/6304, pages 51-54.

²Idem, page 52.

compromettaient la consolidation du droit à 20 pour cent, qui avait été négociée par les Etats-Unis pendant le Tokyo Round. De l'avis des Etats-Unis, l'objet des surtaxes imposées par l'Office était manifestement d'assurer aux producteurs de viande de boeuf coréens une protection supplémentaire supérieure aux droits consolidés dans le cadre de l'Accord général, ce qui contrevenait aux dispositions de l'article II:4.

37. La Corée a répondu que c'était à mauvais escient que les Etats-Unis s'étaient référés au différend concernant les régies canadiennes des alcools. Dans cette affaire, le Groupe spécial ne s'était pas occupé de l'administration d'une restriction à l'importation compatible avec l'Accord général. Il avait examiné les pratiques suivies en matière d'importation, de distribution et de vente par un monopole d'Etat qui opérait en dehors de toute restriction. Le Canada n'a posé aucune restriction quantitative, que ses régies des alcools étaient censées administrer. En ce qui concerne les produits à base de viande de boeuf, les activités de l'Office ne donnaient nullement lieu à l'application de surtaxes qui dépasseraient de beaucoup les "marges de bénéfice raisonnables" autorisées par l'article II:4.

38. 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. S'agissant de l'administration des restrictions, l'article XVIII:B se fondait sur les principes énoncés à l'article XIII pour éviter une discrimination entre fournisseurs étrangers. 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.¹

39. 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. Elle a déclaré que le véritable grief des Etats-Unis était que le système utilisé par l'Office pour acheter et revendre la viande de boeuf importée, qui était fondé sur l'adjudication, permettait à la Corée de profiter des rentes de contingent. Ces rentes correspondaient aux augmentations de prix découlant de l'application des restrictions quantitatives à l'importation de la viande de boeuf. Les Etats-Unis avaient à tort qualifié ces augmentations de prix de majorations ou surtaxes. Or, les rentes de contingent ne représentaient que l'incidence économique des restrictions quantitatives. Elles ne constituaient pas des entraves additionnelles au commerce, comme les surtaxes ou les majorations de prix, qui n'étaient pas autorisées par l'article II. Rien dans l'Accord général, et en particulier dans l'article XIII, n'empêchait les importateurs (ou les fournisseurs étrangers, selon le cas) d'encaisser ces augmentations de prix. Par ailleurs, il était depuis longtemps admis que la méthode de l'adjudication était supérieure à toute autre pour répartir de façon non discriminatoire les contingents, en conformité avec les dispositions de l'article XIII.

40. 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

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

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. Ainsi, de l'avis de la Corée, les activités de l'Office étaient elles aussi compatibles avec l'article II. En conclusion, puisqu'elles remplissaient les conditions énoncées à l'article II et à l'article XIII, elles étaient compatibles avec l'Accord général.

Articles X et XIII

41. Les Etats-Unis ont fait valoir 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). En bref, suivant ces dispositions, toute partie contractante qui introduisait des restrictions à l'importation était tenue de publier le volume total ou la valeur totale du ou des produits soumis à restriction, et ce dans les moindres délais, 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.

42. La Corée a soutenu que le retrait en 1988 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

43. 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 d'examen spéciales prévues à l'article XVIII:B et les résultats mêmes des examens effectués au titre de cet article par le Comité de la balance des paiements. Elle a évoqué une affaire récente¹ 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. De l'avis de la Corée, même un examen sous cet angle de la plainte actuelle des Etats-Unis n'était pas approprié, car, contrairement à l'article XXIV, l'article XVIII:B

¹Communauté 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.

prévoyait au paragraphe 12 d) un mécanisme spécial de recours et de compensation. Les dispositions de l'article XXIV:7 ne pouvaient être comparées, pour autant qu'une comparaison soit possible, qu'à celles du mécanisme de consultation de l'article XVIII:12 b).

44. 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"¹ 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 que si l'on considérait que l'article XXIV:7 était une procédure d'examen spéciale, comme dans l'affaire susmentionnée, on devait a fortiori considérer qu'il en était de même de l'article XVIII:12. C'était l'évidence même. 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. Les Etats-Unis ont répondu que le rapport du GATT sur "les restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial" publié en juillet 1950 montrait sans ambiguïté que les dispositions de l'article XXIII relatives au règlement des différends pouvaient être invoquées pour mettre en cause l'"emploi abusif" de restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements. Si les dispositions de l'article XVIII:12 d) concernant les consultations faisaient dans une certaine mesure double emploi avec celles de l'article XXIII:2 relatives aux consultations et au règlement des différends, cela n'avait rien d'inhabituel, car l'Accord général offrait souvent de multiples possibilités en matière de consultations et de règlement des différends.

46. Les Etats-Unis estimaient que le projet de rapport du Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes n'était pas applicable en l'espèce et que, en tout état de cause, l'interprétation qu'en donnait la Corée décrivait de manière erronée les pratiques du GATT. En premier lieu, ce rapport n'avait jamais été adopté et n'avait donc aucune valeur juridique au GATT. En deuxième lieu, il ne portait que sur l'article XXIV et ne pouvait donc être considéré comme une interprétation faisant autorité pour les articles XII ou XVIII:B. De fait, le Groupe spécial n'était pas habilité à sortir des limites du différend concernant les agrumes et à interpréter d'autres dispositions de l'Accord général. En troisième lieu, l'interprétation du rapport donnée par la Corée était en contradiction directe avec le passage du rapport de 1950 sur "les restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial", où il était clairement indiqué que l'abus de restrictions à l'importation destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements pouvait motiver un recours "aux procédures prévues dans l'Accord en matière de règlement des différends". Cette interprétation allait également à l'encontre d'une longue série de décisions des PARTIES CONTRACTANTES en vertu desquelles les mesures couvertes par des dérogations accordées dans le cadre des "procédures d'examen spéciales" prévues à l'article XXV pouvaient être mises en cause au titre de l'article XXIII.

47. La Corée a répondu que les conclusions du Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes étaient conformes à la logique. Le fait d'examiner la plainte des Etats-Unis conformément aux règles de l'article XXIII reviendrait à nier l'existence des règles et procédures de l'article XVIII:12 d) et équivaldrait à modifier indûment l'Accord général.

¹Idem, paragraphe 4.16.

48. L'article XXIV ne prévoyait aucun mécanisme spécifique de recours et de compensation, aussi était-il compréhensible que le Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes ait accordé une certaine importance aux dispositions de l'article XXIII. En revanche, étant donné qu'il existait dans l'article XVIII:B, outre le mécanisme de consultation du paragraphe 12 b), un mécanisme spécifique de recours et de compensation défini au paragraphe 12 d), il était possible d'établir une distinction entre la présente affaire et celle des agrumes. Ainsi, dans la présente affaire, le Groupe spécial serait-il parfaitement fondé à conclure que l'article XVIII:12 d) interdisait d'examiner la compatibilité des restrictions appliquées par la Corée avec l'Accord général, non seulement au titre de l'article XXIII:1 a), mais encore suivant les règles de l'article XXIII:1 b) ou c) relatives à l'annulation ou à la réduction d'un avantage ne résultant pas d'une violation de l'Accord général. De cette façon, le Groupe spécial respecterait le choix fait par les rédacteurs de l'article XVIII:12 d), qui - à juste titre - avaient fixé pour les plaintes visant des restrictions appliquées pour des raisons de balance des paiements des règles plus strictes que celles de l'article XXIII, et qui n'avaient pas inclus dans ces dispositions de règles relatives à l'annulation ou à la réduction d'un avantage ne résultant pas d'une violation de l'Accord général, comparables à celles de l'article XXIII:1 b) ou c). En conséquence, conformément à la pratique bien établie des PARTIES CONTRACTANTES, les Etats-Unis n'étaient pas en droit d'invoquer les dispositions de l'article XXIII:1 a) pour arguer d'une éventuelle incompatibilité entre les restrictions incriminées et les dispositions de l'Accord général.

49. Les Etats-Unis ont fait valoir que, bien qu'elle justifiait ostensiblement, au regard de l'Accord général l'interdiction, les contingents et les surtaxes qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf par des problèmes de balance des paiements, la Corée semblait étonnamment peu disposée à débattre quant au fond de la question de la balance des paiements et avait soulevé un certain nombre de points de procédure pour empêcher le Groupe spécial d'examiner cette question et la compatibilité des restrictions commerciales avec les dispositions de l'Accord général. Cette réticence paraissait liée au fait que la Corée s'inquiétait (non sans raison) de la crédibilité des raisons de balance des paiements qu'elle invoquait pour expliquer la situation actuelle, et au fait que ces mesures étaient prises pour des raisons protectionnistes sans aucun rapport avec la fermeté de sa balance des paiements. Bien que la Corée prétende actuellement que les dispositions des articles XII et XVIII ne sauraient être contestées dans le cadre d'une action engagée au titre de l'article XXIII, les Etats-Unis estimaient que le Groupe spécial était tenu, conformément au mandat convenu et aux précédents du GATT, de statuer sur la question. Selon la Corée, le Groupe spécial ne pouvait examiner la question de la balance des paiements, de telles questions relevaient exclusivement du Comité de la balance des paiements, qui continuait de l'autoriser à appliquer des restrictions à l'importation de la viande de boeuf au titre de l'article XVIII:B. Suivant le mandat convenu, le Groupe spécial était chargé d'examiner, "à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce", les restrictions à l'importation de la viande de boeuf. Ce mandat était clair et net. Rien n'y était dit quant à l'exclusion de certaines dispositions de l'Accord général, pas plus qu'il n'était prévu d'exception pour les questions liées à la balance des paiements. Etant donné que les articles XII et XVIII faisaient partie intégrante de l'Accord général et que la Corée avait avancé des raisons de balance des paiements pour sa défense, il s'ensuivait nécessairement que le Groupe spécial était clairement habilité à examiner l'application dans cette affaire des dispositions relatives à la balance des paiements. S'il en était autrement, le Groupe spécial ne pourrait remplir le mandat qui lui avait été donné de faire des "recommandations" appropriées aux PARTIES CONTRACTANTES.

50. En réponse, la Corée a contesté tout d'abord avoir montré peu d'empressement à débattre quant au fond de la question de la balance des paiements. Elle participait pleinement depuis des années aux consultations menées au Comité de la balance des paiements et se préparait en vue d'une nouvelle série de consultations prévue pour juin 1989. Selon elle, ces consultations au titre des dispositions de l'article XVIII:12 b) ou une action engagée conformément aux dispositions de l'article XVIII:12 d) continuaient de constituer le cadre approprié pour examiner la question de la balance des paiements. En outre, les Etats-Unis suggéraient à tort que le mandat du Groupe spécial lui permettait de ne pas

tenir compte des implications des dispositions de l'article XVIII:12 b) et d). Lorsqu'elles avaient arrêté le mandat type, les PARTIES CONTRACTANTES n'avaient exclu aucune disposition ou sous-disposition de l'Accord général.

51. Les Etats-Unis ont fait valoir par ailleurs que, comme la Corée avait fait intervenir la question de la balance des paiements dans la présente affaire, elle ne pouvait faire objection à ce que le Groupe spécial examine cette question sur le fond, ni s'opposer à ce que le FMI soit prié de donner un avis conformément au paragraphe iv) de l'annexe au Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (28 novembre 1979).¹

52. De l'avis de la Corée, les Etats-Unis réclamaient plus qu'ils n'avaient cherché à obtenir au départ. A leur demande, les PARTIES CONTRACTANTES avaient limité le mandat du Groupe spécial à l'examen des restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf. Les Etats-Unis avaient toujours su que la Corée invoquait les dispositions de l'article XVIII pour justifier ces restrictions, qui continuaient d'être examinées par le Comité de la balance des paiements. Cependant, le Groupe spécial ou le FMI ne pouvaient examiner la situation de la balance des paiements de la Corée en considérant séparément les restrictions à l'importation de la viande de boeuf. Tout examen de la balance des paiements de la Corée devait aussi faire intervenir les restrictions appliquées à 357 autres produits, pour lesquelles la Corée invoquait également des raisons de balance de paiements.

53. Les Etats-Unis ont fait valoir que les PARTIES CONTRACTANTES avaient indiqué sans ambiguïté que l'emploi abusif de mesures destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements pouvait donner lieu à une action au titre de l'article XXIII. En 1950, peu de temps après l'entrée en vigueur de l'Accord général, les PARTIES CONTRACTANTES avaient eu l'occasion d'examiner soigneusement l'application des dispositions de l'Accord général relatives à la balance des paiements, dans le contexte de l'article XXIII. A l'époque, l'emploi abusif des contingents et autres mesures de restriction des échanges suscitait de vives inquiétudes. Ces inquiétudes étaient tout aussi fondées aujourd'hui. Les conclusions des PARTIES CONTRACTANTES avaient été énoncées dans le rapport de 1950 "les restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial". Ce rapport avait été rédigé compte tenu du fait que la plupart des pays appliquaient des restrictions quantitatives depuis la Deuxième guerre mondiale et que nombreux étaient ceux qui y avaient recours pour améliorer leur situation financière extérieure et renforcer leurs réserves monétaires. Ainsi qu'il est indiqué dans l'avant-propos du rapport, de nombreuses restrictions quantitatives étaient "restées en vigueur alors que la nécessité ne s'en faisait plus sentir, et une partie de celles qui avaient été instituées pour des raisons d'ordre financier avaient peut-être été maintenues pour protéger les producteurs nationaux contre la concurrence étrangère". Le rapport indiquait explicitement que l'on avait appliqué des contingents "en considérant comme critère le degré de concurrence que [les] produits [visés] sont susceptibles de faire à la production nationale". Dans d'autres cas, les contingents alloués étaient insuffisants, "compte tenu des disponibilités monétaires de la partie intéressée et de toute autre considération pertinente".

54. Les Etats-Unis ont en outre fait valoir que les problèmes examinés en 1950 par les PARTIES CONTRACTANTES étaient très similaires à ceux qui se posaient dans la présente affaire. Les conclusions juridiques du rapport étaient donc extrêmement pertinentes. Les PARTIES CONTRACTANTES avaient résumé leurs débats comme suit:

"Il est apparu aux PARTIES CONTRACTANTES que, dans la mesure où ces méthodes sont en fait appliquées aux fins indiquées ci-dessus et où elles ne sont pas justifiées par les dispositions des articles XII à XIV inclus, relatives à l'application de restrictions à l'importation destinées

¹IBDD, S26/231.

à protéger la balance des paiements, ou par d'autres dispositions de l'accord qui permettent expressément de recourir à des restrictions à l'importation, elles sont incompatibles avec les dispositions de l'accord et cet abus des restrictions à l'importation pourrait motiver un recours aux procédures prévues dans l'Accord en matière de règlement des différends" (non souligné dans le texte original).¹

Nul doute qu'en choisissant d'employer le terme "incompatibles", les PARTIES CONTRACTANTES envisageaient que de telles mesures puissent être contestées au titre de l'article XXIII:2 comme constituant une violation de l'Accord général au regard de l'article XXIII:1 a). Ainsi, ce rapport réfutait directement l'affirmation de la Corée qui prétendait que des mesures prises à des fins de balance des paiements ne pouvaient être mises en cause dans le cadre d'un processus de règlement des différends.

55. A propos du rapport du Groupe de travail de 1950, la Corée a fait valoir qu'il 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. D'après la Corée, le rapport de 1950 n'examinait pas soigneusement l'application des dispositions de l'Accord général relatives à la balance des paiements dans le contexte de l'article XXIII. Il indiquait simplement, dans le passage cité par les Etats-Unis, que si une restriction à l'importation n'était pas justifiée par les dispositions des articles XII à XIV, ou par d'autres dispositions de l'accord, elle devrait être examinée suivant les procédures prévues dans l'accord en matière de règlement des différends. On pouvait soutenir qu'il existait plus d'un trentaine de ces procédures dans l'Accord général. Le rapport ne mettait pas en avant l'article XXIII, pas plus qu'il n'examinait le lien entre cet article et l'article XVIII:12 d) (ou plutôt l'article XII:4 d), qui était celui qui lui correspondait à l'époque). D'autre part, le rapport de 1950 ne mentionnait même pas ces dispositions ni d'autres dispositions relatives aux procédures, alors qu'il faisait référence à nombre des règles de fond de l'Accord général. Ce rapport était le premier signe des problèmes auxquels le GATT commençait à se heurter du fait des restrictions dites "résiduelles". En 1955, les PARTIES CONTRACTANTES ont essayé de résoudre ce problème en prévoyant un type de dérogation (dérogation concernant les restrictions résiduelles) établissant une période transitoire pour permettre aux entreprises nationales de s'adapter aux effets de la concurrence causés par l'élimination des restrictions quantitatives. Ce sont ces restrictions, qui n'étaient plus justifiées par des raisons de balance des paiements, que l'on allait qualifier de "résiduelles".

56. La Corée a fait valoir par ailleurs que les problèmes engendrés par les restrictions résiduelles s'étaient aggravés au cours des années 50 et qu'en 1960 les PARTIES CONTRACTANTES avaient décidé de commencer à dresser un catalogue complet des restrictions de ce genre appliquées par les membres du GATT. Il avait alors été explicitement convenu que les parties contractantes affectées par des restrictions résiduelles pourraient avoir recours aux dispositions de l'article XXII relatives aux consultations, ainsi qu'aux procédures prévues à l'article XXIII pour les cas où un avantage était annulé

¹Les restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial, 1950, paragraphe 22.

ou compromis.¹ Le rapport du GATT faisant état de cette décision était intitulé "Procédures à suivre pour l'examen des nouvelles restrictions à l'importation (balance des paiements) et des restrictions résiduelles".² Ce rapport confirmait que les dispositions de l'article XXIII pouvaient être invoquées pour contester des restrictions résiduelles. Les restrictions résiduelles étaient des restrictions qu'un pays appliquait pour protéger son propre marché sans fournir de justification au regard de l'Accord général. A une certaine époque, la plupart des restrictions résiduelles étaient appliquées sous couvert des dispositions de l'article XII ou XVIII relatives à la balance des paiements, mais elles avaient été maintenues après l'abandon de cette justification. Les conclusions formulées en 1950 et en 1960 étaient, selon la Corée, parfaitement logiques. N'étant plus assujetties aux procédures d'examen spéciales des articles XII et XVIII, les restrictions résiduelles devaient pouvoir être contestées au titre de l'article XXIII, sinon elles deviendraient intangibles. Néanmoins, ces conclusions aussi judicieuses fussent-elles n'étaient pas applicables en l'occurrence. De toute évidence, les restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf n'étaient pas des restrictions résiduelles. Elles avaient fait et continuaient de faire l'objet d'un examen multilatéral conformément aux dispositions de l'article XVIII:B.

57. Les Etats-Unis ont répondu que le rapport de 1950 était déterminant dans la présente affaire. Les PARTIES CONTRACTANTES avaient adopté ce rapport qui constituait une interprétation juridique ayant force obligatoire des dispositions pertinentes de l'Accord général. L'Accord général avait été modifié depuis 1950, mais les procédures d'examen et de consultation relatives à la balance des paiements et les dispositions de l'article XXIII concernant le règlement des différends étaient, pour l'essentiel, demeurées inchangées. De fait, les dispositions de l'article XVIII:B, qui avaient été ajoutées en 1955, en ce qui concerne les examens et les consultations en rapport avec les mesures prises à des fins de balance des paiements étaient quasiment identiques à celles de l'article XII dont elles étaient directement tirées. Rien dans les comptes rendus des négociations de 1955 ne donnait à penser que les PARTIES CONTRACTANTES entendaient limiter le droit existant d'invoquer les dispositions de l'article XXIII pour protester contre l'usage abusif des mesures prises à des fins de balance des paiements. En conséquence, les interprétations juridiques énoncées dans le rapport s'appliquaient également aux articles XII et XVIII:B.

58. La Corée a fait valoir que cette conclusion des Etats-Unis reposait sur l'hypothèse erronée que c'était lorsqu'elles avaient adopté le rapport de 1950 que les PARTIES CONTRACTANTES avaient établi le principe suivant lequel les mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XII et assujetties aux procédures de recours spéciales de l'article XII:4 d) pouvaient néanmoins être contestées au titre de l'article XXIII. Or, à son avis, le rapport de 1950 n'établissait pas un tel principe.

59. Les Etats-Unis ont soutenu que la Corée accordait un caractère spécial au rapport de 1950 en affirmant qu'il portait sur les restrictions dispositions de l'article XII. Par voie de conséquence, ce rapport ne lui "résiduelles" appliquées par des pays qui avaient cessé de se prévaloir des était, selon elle, pas applicable puisqu'elle continuait de justifier ses restrictions par des raisons de balance des paiements. Or, cet argument reposait sur une erreur factuelle majeure. Certes, la question des restrictions "résiduelles" concernait des pays européens qui avaient cessé de se prévaloir des dispositions de l'article XII, mais maintenaient des restrictions "résiduelles" à l'importation. Cependant, en 1950, lorsque les PARTIES CONTRACTANTES avaient présenté leur rapport, ces pays continuaient de se prévaloir des dispositions de l'article XII, tout comme la Corée continuait aujourd'hui d'essayer de se prévaloir de celles de l'article XVIII:B. Le rapport de 1950 montrait donc que les dispositions de l'article XXIII pouvaient être appliquées contre un pays qui invoquait des raisons de balance des

¹Dam, "The GATT: Law and International Economic Organization", page 165 (1970).

²IBDD, S9/18.

paiements, mais employait de manière abusive les mesures prises à ce titre, comme le faisait, par exemple, la Corée. En bref, les Etats-Unis estimaient que le Groupe spécial était clairement habilité à examiner le bien-fondé des raisons de balance des paiements invoquées par la Corée pour sa défense.

60. En réponse, la Corée a rappelé qu'elle n'avait pas dit que le rapport de 1950 portait sur les restrictions résiduelles, puisque de toute évidence aucun pays n'avait alors officiellement renoncé à invoquer des raisons de balance des paiements à titre de justification. Elle avait simplement indiqué que le rapport de 1950 avait mis en lumière le problème des restrictions dénommées, par la suite, "résiduelles", à savoir notamment les restrictions que des pays continuaient d'appliquer alors qu'ils ne pouvaient plus invoquer des raisons de balance des paiements. Ces restrictions pouvaient fort bien être contestées au titre de l'article XXIII, car il n'existait aucune autre voie de recours dans l'Accord général. Cependant, la Corée réaffirmait que les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf n'étaient pas "résiduelles" puisqu'elle continuait d'invoquer des raisons de balance des paiements pour les justifier et de les soumettre à l'examen du Comité de la balance des paiements. En outre, les plaignants qui, comme les Etats-Unis, désiraient contester le bien-fondé de la justification de ces restrictions au regard de l'Accord général disposaient d'une voie de recours spécifique: l'article XVIII:12 d). Par ailleurs, de l'avis de la Corée, les Etats-Unis avaient fait une concession très importante puisqu'en admettant que lesdites restrictions n'étaient pas des "restrictions résiduelles", ils convenaient sans ambiguïté que la Corée continuait de pouvoir les justifier par des raisons de balance des paiements. La Corée a réaffirmé que le rapport de 1950 ne pouvait nullement étayer l'initiative sans précédent des Etats-Unis pour enlever à la Corée la possibilité d'invoquer des raisons de balance des paiements dans le cadre d'une action engagée au titre des dispositions de l'article XXIII, plutôt que de celles de l'article XVIII:12 b) ou d).

61. Les Etats-Unis ont avancé des arguments additionnels afin d'expliquer pourquoi la Corée avait tort de s'appuyer sur une prétendue règle concernant les procédures d'examen spéciales. Les PARTIES CONTRACTANTES avaient indiqué à maintes reprises que les pratiques relevant de procédures d'examen spéciales pouvaient être examinées au titre de l'article XXIII. De fait, elles l'avaient expressément souligné dans le rapport de 1950 au sujet des procédures relatives aux restrictions appliquées pour des raisons de balance des paiements. Elles avaient fait la même observation pour d'autres procédures d'examen spéciales prévues par l'Accord général, dont celles de l'article XVIII. L'article XVIII:C, par exemple, prévoyait une procédure qui permettait à un pays en développement de déroger à ses obligations découlant de l'Accord général pour faciliter la création d'une branche de production. De telles mesures ne pouvaient être mises en application qu'après avoir été notifiées aux PARTIES CONTRACTANTES et, dans certains cas, qu'avec l'agrément de celles-ci. Le rapport du Groupe de travail de 1955 sur les restrictions quantitatives indiquait ce qui suit:

"Le Groupe de travail s'est mis d'accord sur l'interprétation ci-après qui s'appliquerait au paragraphe 21 de l'article XVIII, mais ne préjugerait aucunement l'interprétation de l'article XXIII dans d'autres cas: bien qu'il soit entendu que l'agrément donné par les PARTIES CONTRACTANTES dans le cas d'une mesure qu'il est projeté de prendre au titre des paragraphes 16, 19 ou 22 ou le fait que les PARTIES CONTRACTANTES n'ont pas invité une partie contractante à entrer en consultations, comme il est envisagé au paragraphe 15, ne priverait pas une partie contractante affectée par ladite mesure de son droit de présenter une réclamation au titre de l'article XXIII, les PARTIES CONTRACTANTES devraient, pour déterminer l'étendue du préjudice causé, prendre en considération tous les éléments de la situation et, en particulier, les conditions auxquelles l'avantage aurait été obtenu, y compris les dispositions contenues dans l'article XVIII."¹

¹IBDD, S3/212, paragraphe 63.

Ainsi, dans l'article XVIII:C, rédigé en même temps que les dispositions de la section B, les PARTIES CONTRACTANTES n'instituaient pas la forclusion des droits découlant de l'article XXIII pour les pratiques qui avaient reçu leur agrément. Il en résultait que le projet de rapport du Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes ne pouvait entrer en ligne de compte ici et que la Corée avait tort de s'appuyer sur la description d'une pratique du GATT qui, à ce qu'elle prétendait, y figurait.

62. Se référant à l'extrait du rapport de 1955 cité plus haut, la Corée a fait valoir que s'il pouvait, à première vue, sembler étayer la position des Etats-Unis, une analyse plus approfondie révélait, selon elle, qu'il avait l'effet contraire. En premier lieu, pris dans leur intégralité, les termes de ce paragraphe étaient assez ambigus, voire contradictoire.¹ On pouvait tout aussi bien comprendre que les dispositions de l'article XXIII ne pouvaient être invoquées que contre des mesures relevant de la section C auxquelles les PARTIES CONTRACTANTES n'auraient pas donné leur agrément. Selon cette interprétation, les restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf ne pouvaient être contestées au titre de l'article XXIII, puisque le Comité de la balance des paiements avait récemment examiné ces restrictions, entre autres, et avait déclaré, d'après la Corée, qu'il n'attendait pas d'elle qu'elle cesse de se prévaloir des dispositions de l'article XVIII:B.²

63. En second lieu, la Corée a fait valoir, que même si l'on présumait que les termes du rapport du Groupe de travail de 1955 envisageaient effectivement l'application de l'article XXIII aux mesures ayant reçu l'agrément des PARTIES CONTRACTANTES, le Groupe de travail restreignait encore le recours aux dispositions de cet article. Elle soutenait que les dispositions de l'article XXIII ne pouvaient pas être invoquées simplement pour contester la compatibilité des mesures en question. En fait, la partie plaignante ne pouvait engager une action au titre de l'article XXIII (et ne pouvait prétendre à des concessions compensatoires) que si les effets de la mesure ayant reçu l'agrément des PARTIES CONTRACTANTES se révélaient "substantiellement différents" de ceux que l'on aurait pu raisonnablement prévoir au moment où elles avaient examiné cette mesure.³ Suivant le même raisonnement dans la présente affaire, la plainte formulée par les Etats-Unis au titre de l'article XXIII selon laquelle les restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf étaient incompatibles avec l'Accord général était sans fondement. Il appartenait aux Etats-Unis de montrer que les effets des restrictions à l'importation de la viande de boeuf étaient "substantiellement différents" de ceux que l'on aurait pu prévoir au moment où le Comité de la balance des paiements les avait examinées la dernière fois. La Corée estimait que, de toute évidence, les Etats-Unis ne pourraient jamais le faire, ne serait-ce que parce qu'ils n'avaient jamais contesté ces restrictions devant le Comité de la balance des paiements.

64. La Corée a aussi fait valoir que l'indication contenue dans le rapport de 1955 sur la relation entre l'article XXIII et la section C de l'article XVIII ne pouvait être extrapolée et valoir également pour la section B de ce même article. En effet, la section C ne contenait pas de procédure de recours similaire à celle de l'article XVIII:12 d) de la section B. S'agissant du rapport de 1955, la Corée a enfin affirmé qu'il venait bien renforcer sa position. Sans le dire explicitement, ce rapport donnait clairement à entendre que l'article XVIII:12 d), plutôt que l'article XXIII, constituait la voie de recours appropriée pour les questions liées à la compatibilité avec l'Accord général de restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements. La Corée a fait référence au passage suivant du rapport:

"Le Groupe de travail a estimé qu'il n'était pas souhaitable d'insérer dans l'article XI une procédure pour le traitement des infractions aux dispositions de cet article, le correctif existant

¹IBDD, S3/191, paragraphe 63.

²BOP/R/171, paragraphe 9 (1987).

³Voir la dernière phrase du paragraphe 63 du rapport du Groupe de travail de 1955, IBDD, S3/212.

déjà dans les dispositions des articles XXII et XXIII de l'Accord général" (IBDD, S3/191, 215, paragraphe 74).

Le Groupe de travail avait décidé de ne pas inclure un mécanisme d'examen multilatéral pour contrôler la justification des restrictions quantitatives appliquées conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article XI. Il était donc satisfait de la possibilité de contester ces restrictions suivant la procédure générale de l'article XXIII. En revanche, le même groupe de travail avait incorporé un mécanisme d'examen multilatéral (article XVIII:12 b)) pour contrôler la justification des restrictions quantitatives appliquées conformément aux dispositions de l'article XVIII:B. Ainsi, tout en évitant sciemment la duplication des procédures de règlement des différends, le Groupe de travail avait établi dans l'article XVIII:12 d) une procédure de recours distincte, assortie de règles plus strictes, pour contester ces restrictions. De toute évidence, le Groupe de travail n'envisageait pas que les restrictions examinées par le Comité de la balance des paiements au titre de l'article XVIII:12 b) puissent être également contestées suivant les règles relativement floues de l'article XXIII.

65. La Corée a fait valoir par ailleurs qu'aucun des précédents enregistrés au GATT ne portait sur la question fondamentale qui se posait dans la présente affaire. Si la plainte des Etats-Unis 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 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 des Etats-Unis au titre de l'article XXIII, il admettait que les Etats-Unis 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.

66. 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.

67. Les Etats-Unis n'étaient pas d'accord avec la Corée lorsqu'elle soutenait que l'examen auquel le Comité de la balance des paiements avait procédé en 1987 empêchait un règlement du différend au titre de l'article XXIII. Les examens menés au Comité en application des dispositions du paragraphe 12 b) et le règlement des différends au titre de l'article XXIII avaient deux objectifs distincts. Les premiers étaient une condition préalable à l'introduction de mesures de restriction des échanges par ailleurs incompatibles avec l'Accord général. Ils étaient nécessairement axés sur des questions générales de politique macro-économique et commerciale et sur la justification fondamentale des mesures

prises pour des raisons de balance des paiements. Le Comité n'examinait pas chacun des produits assujettis à des restrictions, pas plus qu'il ne procédait à l'analyse approfondie et détaillée qui pouvait avoir lieu dans le cadre du processus de règlement des différends. Les Etats-Unis reconnaissaient, certes, que le Comité pouvait choisir d'examiner telle ou telle mesure lors des examens semestriels, mais il lui faudrait des années pour mener à bien ses consultations s'il voulait se pencher en détail sur chacun des produits assujettis à des restrictions. Ce serait là une perte de temps, qui viderait de leur sens les examens semestriels. Les Etats-Unis s'inscrivaient en faux contre l'argument de la Corée selon lequel le recours aux dispositions de l'article XXIII pour examiner la compatibilité au regard de l'Accord général des mesures censément prises à des fins de balance des paiements n'était pas conciliable avec l'examen auquel procédait le Comité de la balance des paiements au titre des articles XII et XVIII:B, étant donné que dans les deux cas les décisions devaient être approuvées par les PARTIES CONTRACTANTES.

68. Les Etats-Unis ont fait valoir que le Comité de la balance des paiements se réunissait généralement tous les deux ans, de sorte que si des problèmes comme celui-ci qui se posait en l'occurrence apparaissaient entre-temps ils ne pouvaient pas être examinés. Aucune procédure n'avait jamais été élaborée aux fins de l'article XVIII:12 d) ou de l'article XII:4 d), mais il semblait que l'examen devait avoir lieu au Comité de la balance des paiements, réuni en séance plénière, et être terminé dans un délai de 60 jours. En outre, la compétence du Comité pour examiner certaines questions fondamentales ne concernant pas la balance des paiements, telles que la question de la transparence et celle des bénéfices de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage qui se posaient en l'occurrence, était loin d'être claire, puisque ces questions n'étaient pas de son ressort. Enfin, étant donné la nécessité de parvenir à un consensus, le pays qui appliquait les restrictions pouvait s'opposer à une recommandation défavorable du Comité ou, à tout le moins, en limiter la portée. Comme l'examen devait avoir lieu au Comité plénier, se dérouler dans des délais restreints et porter principalement sur la justification macro-économique des "restrictions" appliquées à des fins de balance des paiements ou sur les incompatibilités "sérieuses", les procédures de consultation et d'examen concernant la balance des paiements étaient peu appropriées pour contester simplement une mesure particulière intéressant une seule partie. De tels problèmes pouvaient être réglés efficacement dans le cadre du processus de règlement des différends. C'est pourquoi les Etats-Unis estimaient que le Comité de la balance des paiements et le processus de règlement des différends étaient complémentaires. Le Comité de la balance des paiements était chargé de procéder à un examen général de la justification globale des restrictions et de faire en sorte que les pays mettent en oeuvre des politiques commerciales et macro-économiques appropriées. Le processus de règlement des différends permettait à un pays dont le commerce subissait un préjudice en raison de l'emploi abusif de mesures censément prises à des fins de balance des paiements, de faire valoir ses droits découlant de l'Accord général.

69. Les Etats-Unis n'étaient pas d'accord non plus avec l'argument de la Corée suivant lequel les dispositions de l'article XVIII:12 d) constituaient la seule voie de recours contre l'abus du droit d'appliquer des restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements. Premièrement, comme l'avait souligné le Groupe de travail de 1955 qui avait rédigé ces dispositions, le paragraphe 12 d) avait "plutôt le caractère d'une demande de consultation que celui d'une mise en demeure".¹ Par conséquent, ses dispositions ne se substituaient pas aux procédures de règlement des différends de l'article XXIII:2. Deuxièmement, l'interprétation donnée par la Corée n'était pas compatible avec le rapport de 1950 intitulé "des restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial", qui indiquait explicitement que l'emploi abusif de mesures destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements pouvait "motiver un recours aux procédures prévues dans l'Accord en matière de règlement des différends". Troisièmement, le paragraphe 12 d) semblait fournir seulement un moyen de contester la compatibilité avec l'Accord général de l'ensemble d'un

¹IBDD, S3/191, paragraphe 11.

régime de mesures appliquées à des fins de balance des paiements. Il autorisait les PARTIES CONTRACTANTES à déterminer si "les restrictions sont incompatibles avec les dispositions de la présente section" et à recommander "la suppression ou la modification des restrictions". Par conséquent, il semblait prévoir une consultation portant sur la justification fondamentale, au plan de la politique économique et commerciale, de l'ensemble du régime considéré. Ces dispositions étaient donc à la fois trop générales et trop limitées pour pouvoir répondre aux préoccupations des Etats-Unis dans la présente affaire. Elles étaient trop générales parce que la plainte initiale des Etats-Unis portait seulement sur les restrictions appliquées par la Corée au commerce de la viande de boeuf, et non sur l'ensemble des 358 mesures de restriction prétendument appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. La décision de la Corée de se placer pour sa défense sur le terrain de la protection de la balance des paiements conduisait le Groupe spécial à statuer sur des questions qui pouvaient avoir des répercussions indirectes plus étendues pour d'autres restrictions appliquées par la Corée, mais c'était elle qui en avait décidé ainsi et les Etats-Unis n'avaient pas initialement demandé qu'il soit statué sur les autres contingents. Deuxièmement, les dispositions du paragraphe 12 d) étaient trop limitées parce que les préoccupations des Etats-Unis dépassaient le cadre des considérations relatives à la protection de la balance des paiements. Les Etats-Unis considéraient que même si la Corée avait le droit de prendre des mesures afin de protéger l'équilibre de sa balance des paiements (ce qui, selon eux, n'était pas le cas), les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf étaient incompatibles avec l'Accord général, car il ne s'agissait pas de mesures prises à des fins de balance des paiements ou répondant à des considérations liées à la balance des paiements. Les préoccupations des Etats-Unis portaient aussi sur des questions qui ne relevaient pas des dispositions de l'article XVIII:12 d), comme celles des obligations résultant de l'article X ou de la compatibilité des activités de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage avec les dispositions des articles II, XI et XVII.

70. La Corée a répondu que cette analyse des Etats-Unis était erronée, car elle ne faisait pas de distinction entre les consultations au Comité de la balance des paiements au titre de l'article XVIII:12 b) et la procédure de recours spéciale prévue par l'article XVIII:12 d) qui, à ce jour, n'avait pas été mise en oeuvre. Cette dernière était comparable à la procédure de règlement des différends de l'article XXIII.

b) Justification des restrictions

71. 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 de procédure 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 les Etats-Unis 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 1987.¹ Suivant le "point de vue dominant" exprimé dans le rapport sur cette consultation, les restrictions à l'importation ne "pouvaient"

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

plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B.¹ 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 constatations 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.

72. Les Etats-Unis ont répondu que les membres du Comité de la balance des paiements, en décembre 1987, avaient "souligné que, à leur avis, la situation actuelle et les perspectives d'avenir ne justifiaient pas le maintien de ces restrictions".² Le Comité avait déclaré que la dette extérieure de la Corée ne justifiait pas le maintien de restrictions: "l'encours de la dette, tout en restant important, a été considérablement allégé, et son montant par habitant n'est pas très élevé. En outre, on pouvait escompter que les objectifs de réduction du service de la dette mentionnés dans la déclaration du FMI seraient réalisés avant l'heure". En conséquence, le Comité avait indiqué dans son rapport que "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".³ Dans ces conditions, les Etats-Unis considéraient que les restrictions commerciales appliquées par la Corée étaient dénuées de justification au regard des dispositions de l'Accord général relatives à la balance des paiements et qu'il y avait lieu d'accorder, à cet égard, un poids substantiel aux constatations du FMI et du Comité de la balance des paiements du GATT.

73. La Corée a répondu que le Comité s'était exprimé dans des termes plus mesurés que ne le laissent entendre les Etats-Unis. 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.⁴ De manière peut-être encore plus significative, le Comité avait déclaré dans son rapport que le Comité "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".⁵ 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 étaient prévues pour juin 1989. Ces consultations seraient sans objet si, comme le prétendaient les Etats-Unis, la Corée ne pouvait plus se prévaloir des dispositions de l'article XVIII:B. En outre, la Corée a signalé que le FMI n'avait fait, au titre de l'article XV:2, aucune constatation suivant laquelle les restrictions commerciales appliquées par la Corée ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B.

74. La Corée a fait valoir que le Comité de la balance des paiements examinait les restrictions relevant de l'article XVIII:B au nom des PARTIES CONTRACTANTES à l'Accord général.⁶ 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,

¹BOP/R/171, page 8 (10 décembre 1987).

²BOP/R/171, page 4.

³Idem, paragraphe 22.

⁴Voir la Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, IBDD, S26/226, 230, paragraphe 13 (1980).

⁵BOP/R/171, paragraphe 9.

⁶Voir Note du Président du Comité des restrictions à l'importation (balance des paiements), IBDD, S18/51, 55, paragraphe 10 (1972).

substituer son propre jugement à celui des PARTIES CONTRACTANTES. Ces dernières années, les Etats-Unis avaient à plusieurs reprises soulevé, au plan bilatéral, des objections au sujet des restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf. Si ces échanges de vues bilatéraux n'avaient pas - ce qui semblait être le cas - abouti au résultat désiré par les Etats-Unis, on aurait pu penser que ceux-ci évoqueraient la question sur un plan multilatéral dans les consultations menées au Comité de la balance des paiements du GATT. Or, jusqu'aux dernières consultations, les Etats-Unis étaient restés muets à ce sujet.

75. Citant le "point de vue dominant"¹ du Comité de la balance des paiements, les Etats-Unis ont fait valoir que le Comité avait très clairement indiqué que les mesures appliquées par la Corée n'étaient pas justifiées. Cela était particulièrement vrai pour les produits agricoles, si l'on se réfère à ce qui suit:

"[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".²

Cela ne laissait nullement entendre que le Comité approuvait les restrictions appliquées par la Corée. Bien au contraire, le Comité avait instamment invité la Corée à arrêter un calendrier précis pour la suppression rapide des restrictions encore en vigueur. Les Etats-Unis avaient partagé le point de vue dominant suivant lequel la Corée ne pouvait justifier ses restrictions à l'importation par des raisons de balance des paiements et que certaines d'entre elles, dont celles qui visaient la viande de boeuf, répondaient à des motifs protectionnistes qui n'avaient rien à voir avec la balance des paiements. Les Etats-Unis auraient préféré une prise de position beaucoup plus ferme, mais le GATT fonctionnait suivant le principe du consensus. Les Etats-Unis considéraient que le rapport offrait au Comité une base suffisante pour refuser d'accepter les raisons de balance des paiements invoquées par la Corée.

76. La Corée a répondu que le passage du rapport du Comité de la balance des paiements cité par les Etats-Unis, "notant" et "rappelant" certains faits et certaines questions, ne constituait pas une conclusion spécifique quant à la compatibilité avec les dispositions de l'article XVIII:B des restrictions qu'elle appliquait pour des raisons de balance des paiements aux importations de produits agricoles. En outre, la Corée n'était pas d'accord avec les Etats-Unis, qui laissaient entendre que les conclusions du Comité représentaient un compromis malheureux parce qu'elles étaient le résultat d'un consensus. Lu dans son intégralité, le rapport se tenait parfaitement. Seule une lecture sélective, comme celle qu'en avaient donné les Etats-Unis, pouvait créer l'impression que les conclusions du Comité manquaient de fermeté. En outre, la Corée craignait les conséquences de la critique des Etats-Unis à l'égard du principe du consensus, qui avait été jusqu'ici la pierre angulaire du GATT.

77. Les Etats-Unis ont répondu que s'ils n'avaient pas soulevé la question au Comité de la balance des paiements, c'était parce qu'on leur avait demandé à titre bilatéral de ne pas insister sur cette question dans une conjoncture politique rendue délicate par la proximité des élections en Corée. Les Etats-Unis considéraient en outre que la Corée ne pouvait pas s'appuyer sur l'examen auquel le Comité avait procédé en 1987 pour maintenir ses restrictions à l'importation de la viande de boeuf. La Corée avait reconnu dans ses communications que l'interdiction des importations de ce produit en 1985-1988 ne tenait pas à des raisons de balance des paiements, mais que cette mesure avait été prise en dehors du champ d'application de l'Accord général afin de protéger les producteurs coréens de viande de boeuf contre

¹BOP/R/171, paragraphe 22

²Idem.

les importations. C'est ainsi que la Corée avait déclaré qu'elle "ne prétendait pas que le renforcement des restrictions destinées à protéger l'équilibre de sa balance des paiements était motivé par une aggravation de la situation de celle-ci ...". Cette interdiction était en vigueur au moment de l'examen auquel avait procédé le Comité en 1987. Les restrictions touchant la viande de boeuf ne pouvaient donc pas avoir été autorisées par le Comité ni par les PARTIES CONTRACTANTES, puisqu'il ne s'agissait pas en premier lieu d'une mesure destinée à protéger l'équilibre de la balance des paiements.

78. La Corée a fait valoir que lorsque les PARTIES CONTRACTANTES étaient convenues d'établir le présent 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 sa balance des paiements. Par conséquent, les constatations relatives à la justification au regard de l'article XVIII:B des restrictions qu'elle appliquait 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 les Etats-Unis conduise à une mise en cause de l'ensemble des restrictions qu'elle appliquait à des fins de balance des paiements. Elle a fait valoir que, dans leur ensemble, les restrictions qui restaient en vigueur pour des raisons de balance des paiements servaient à protéger l'économie coréenne, d'une manière compatible avec les dispositions de l'article XVIII:B. Pour bien évaluer la justification des restrictions à l'importation de la viande de boeuf, il faudrait examiner la totalité des restrictions appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. Or, les Etats-Unis n'avaient pas demandé au Conseil un examen d'aussi vaste portée, et le Groupe spécial ne pouvait pas l'entreprendre maintenant. 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.

79. 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 qu'elle appliquait 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 consultation avec le FMI. A la connaissance de la Corée, les groupes spéciaux n'avaient jamais jusqu'ici reçu une telle autorisation.

80. Les Etats-Unis ont répondu que les groupes spéciaux étaient manifestement autorisés à entrer en consultation avec le FMI, car le Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance¹ prévoyait que "chaque groupe spécial devrait avoir le droit de demander à toute personne privée ou à tout organisme qu'il jugerait approprié des renseignements et des avis techniques". Les Etats-Unis considéraient que s'il subsistait un doute quelconque quant à la possibilité pour la Corée d'appliquer des restrictions destinées à protéger l'équilibre de sa balance des paiements en vertu des critères énoncés dans les articles XII:2 a) ou XVIII:9, le Groupe spécial devait le lever en sollicitant aussitôt que possible l'avis du FMI. Les Etats-Unis n'étaient pas d'accord avec la thèse de la Corée suivant laquelle le Groupe spécial devrait s'abstenir de statuer sur la justification au regard de l'article XVIII:B des contingents appliqués à l'importation de la viande de boeuf en raison des répercussions plus vastes que sa décision risquait d'avoir pour d'autres restrictions commerciales que la Corée prétendait justifiées par des raisons de balance des paiements. Les Etats-Unis ont fait observer que c'était la Corée, et non eux, qui avait introduit dans la présente affaire les considérations de balance des paiements en choisissant de se placer sur ce terrain pour sa défense au regard de l'Accord général. Dans ces conditions, la Corée ne pouvait pas s'opposer à l'examen de la question sous l'angle de la balance des paiements ni aux répercussions que les solutions à certains problèmes connexes ne pouvaient manquer d'avoir pour d'autres restrictions commerciales appliquées par la Corée. Les

¹L/4907, paragraphe 15.

Etats-Unis n'étaient pas d'accord avec la Corée lorsqu'elle affirmait que le Groupe spécial ne pouvait pas statuer sur une question si l'on risquait de donner à sa décision une interprétation dépassant la question des importations de viande de boeuf, car les décisions des groupes spéciaux du GATT avaient souvent de vastes répercussions. De fait, l'un des principaux intérêts de la procédure de règlement des différends du GATT avait été de créer une série de précédents quant aux mesures qui étaient permises ou non au regard de l'Accord général. Empêcher un groupe spécial de rendre des décisions dont les répercussions dépassaient le cadre de l'affaire dont il était saisi aurait l'effet pervers de soustraire les principaux obstacles au commerce à la procédure de règlement des différends, car il serait impossible à des groupes spéciaux de statuer sur des problèmes concernant un seul produit ou les préoccupations d'un seul pays exportateur sans que cela ait des répercussions pour d'autres produits ou d'autres pays exportateurs.

81. En réponse, la Corée a fait savoir qu'elle doutait que le passage du Mémorandum d'accord de 1979 cité par les Etats-Unis porte sur la faculté du Groupe spécial d'engager des consultations avec le FMI au titre de l'article XV:2. Jusqu'ici, les groupes spéciaux qui avaient consulté un expert n'avaient pas été tenus de se ranger à son avis, pas plus que les parties contractantes à l'Accord général. Quoiqu'il en soit, les avis donnés par le FMI au titre de l'article XV:2 sur la balance des paiements d'une partie contractante ne liaient pas les parties contractantes à l'Accord général. La Corée a fait valoir que rien n'indiquait que les PARTIES CONTRACTANTES aient voulu, par le Mémorandum d'accord de 1979, autoriser les groupes spéciaux à demander au FMI un avis ayant force contraignante pour elles.

82. Si, malgré ce qui précède, le Groupe spécial devait évaluer la situation de sa balance des paiements, la Corée a fait valoir, en se référant à l'article XVIII:9, 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, y compris 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.

83. En outre, selon la Corée, il ne fallait pas surestimer les effets bénéfiques des excédents courants sur la situation de sa balance des paiements. La balance des opérations courantes 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 et ne produisait aucun pétrole. De fait, l'excédent courant qu'elle avait pu enregistrer depuis 1986 était principalement dû à la baisse des prix du pétrole.

84. Les Etats-Unis ont fait valoir que l'Accord général, dans son article XV:2, reconnaissait le caractère décisif des constatations du Fonds monétaire international pour ce qui était de savoir ce qui constituait une baisse importante ou un taux d'accroissement raisonnable des réserves monétaires. Le FMI avait examiné la situation de la Corée dans sa publication intitulée "Recent Economic Developments" de mai 1988. Il relevait que le compte des opérations courantes avec l'extérieur avait enregistré des excédents de 5 milliards de dollars en 1986 (5 pour cent du PNB) et 10 milliards en 1987 (8 pour cent du PNB). Le volume des exportations avait augmenté de 25 pour cent par an en moyenne, en raison surtout d'un accroissement de la compétitivité résultant d'une baisse importante du taux de change effectif réel du won entre 1985 et le milieu de l'année 1986, et de l'apparition de nouvelles exportations. En

ce qui concerne la dette extérieure de la Corée, le FMI indiquait que les excédents du compte des opérations courantes en 1986-1987 avaient permis pour la première fois de réduire la dette extérieure depuis la fin des années 70, où elle avait commencé à s'alourdir rapidement. Grâce essentiellement au remboursement anticipé d'emprunts contractés à des conditions défavorables, la dette extérieure est tombée de 47 milliards de dollars (56 pour cent du PNB) à 36 milliards (30 pour cent du PNB).¹ Selon la Banque mondiale², le PNB de la Corée avait progressé de 8 pour cent par an en moyenne depuis 1960, de sorte que le revenu par habitant était passé de 180 dollars en 1960 à plus de 2 800 dollars en 1987. Cette année-là, le PNB avait enregistré un taux de croissance extrêmement élevé de 12 pour cent, et cette vigoureuse expansion s'était poursuivie au premier trimestre de 1988, stimulée par une progression de 28,5 pour cent des exportations par rapport à l'année précédente. La Corée se situait maintenant au treizième rang des nations commerçantes. Son infrastructure industrielle était des plus perfectionnées, et ses principales exportations comprenaient des automobiles, du matériel électronique grand public, des téléviseurs et des ordinateurs.

85. La Corée a rappelé la nature de l'excédent de son compte des opérations courantes et signalé que les constatations formulées par le FMI dans sa publication de 1988, auxquelles se référaient les Etats-Unis, n'avaient pas été faites en réponse à une demande présentée par le GATT au titre de l'article XV:2. Cette publication n'abordait pas non plus la question de savoir s'il était ou non justifié de la part de la Corée d'invoquer les dispositions de l'article XVIII:B. Par contre, ce dernier avis donné par le FMI au Comité de la balance des paiements, au titre de l'article XV:2, sur les restrictions appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements, ne comportait aucune constatation établissant que ces restrictions ne pouvaient pas être justifiées au regard de l'article XVIII:B.

86. Les Etats-Unis ont vivement contesté la thèse de la Corée suivant laquelle ses restrictions à l'importation de la viande de boeuf étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B. Les Etats-Unis considéraient, au contraire, que la République de Corée se trouvait dans une solide position caractérisée par d'importants excédents de la balance commerciale et du compte des opérations courantes, une sous-évaluation de sa monnaie qui favorisait sa compétitivité, un accroissement de ses réserves en devises et une baisse substantielle de sa dette extérieure. La Corée, selon les Etats-Unis, ne remplissait pas les conditions requises pour l'application des dispositions des articles XII ou XVIII:B, car elle n'avait pas de problème de balance des paiements au sens de l'Accord général. Aux termes de l'article XII, une partie contractante ne pouvait appliquer des restrictions quantitatives à des fins de balance des paiements qu'"en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements". Les prescriptions de l'article XVIII:B étaient analogues, mais visaient également les restrictions appliquées" en vue ... d'assurer un niveau de réserves suffisant pour l'exécution de son programme de développement économique". Chacun de ces deux articles stipulait que ces restrictions ne devaient pas aller au-delà de ce qui était nécessaire: "i) pour s'opposer à la menace imminente d'une baisse importante de ses réserves monétaires et pour mettre fin à cette baisse; ii) ou pour relever ses réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable, dans le cas où elles seraient insuffisantes".

87. Les Etats-Unis ont fait valoir que, même s'il était déterminé que la Corée était fondée à restreindre pour des raisons de balance des paiements les importations en provenance des Etats-Unis et d'autres parties contractantes à l'Accord général, les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf ne pouvaient pas être considérée comme des mesures destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements. Les restrictions que la Corée prétendait appliquer à des fins de balance des paiements étaient presque entièrement concentrées dans le secteur agricole. Il ne s'agissait pas de mesures

¹IMF, Korea - Recent Economic Developments (SM/88/101), 4 mai 1988, page 2.

²International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, Country Briefs (as of 16 May 1988), Vol. II (Asia Region) (Sec. M88-571).

globales à caractère général comme l'envisageait l' Accord général. Dans la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, les PARTIES CONTRACTANTES avaient réaffirmé que "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 particuliers".¹ Par conséquent, à supposer même, pour les besoins de l'argumentation, que la Corée ait le droit de restreindre ses importations, il y avait lieu d'examiner les motifs des restrictions spéciales appliquées au secteur de la viande de boeuf, car il fallait déterminer si celles-ci étaient réellement appliquées pour des raisons de balance des paiements. A cet égard, on a noté que les restrictions à l'importation maintenues par la Corée portaient presque exclusivement sur des produits de l'agriculture, secteur qui s'était plaint à de nombreuses reprises de la concurrence des importations en général et des importations de viande de boeuf en particulier.

88. La Corée a fait valoir que les Etats-Unis se méprenaient en voulant conférer une telle importance au fait que les restrictions que la Corée maintenait pour des raisons de balance des paiements étaient concentrées dans le secteur de l'agriculture. Pour la Corée, il était certain que l' Accord général ne pouvait pas envisager qu'un pays qui avait légitimement appliqué des restrictions pour protéger l'équilibre de sa balance des paiements attende que la situation de celle-ci se soit suffisamment améliorée pour pouvoir supprimer d'un seul coup la totalité des restrictions de ce genre. Au contraire, en décembre 1987 encore, lors des dernières consultations au Comité de la balance des paiements, la Corée avait été félicitée pour "l'élimination progressive de ses restrictions à l'importation". De plus, le Comité avait noté avec approbation l'engagement pris par la Corée "de poursuivre au même rythme le processus d'ajustement et de libéralisation".²

89. Les Etats-Unis avaient déclaré que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf protégeaient les éleveurs coréens, mais la Corée estimait 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 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.

90. La Corée a fait valoir qu'elle n'avait jamais dissimulé que les restrictions appliquées à l'importation de la viande de boeuf pour des raisons de balance des paiements protégeaient ses éleveurs. D'ailleurs, si tel n'avait pas été le cas, la Corée aurait été contrainte de recourir à d'autres mesures pour protéger son secteur de l'élevage qui était vulnérable et insuffisamment développé. Par conséquent, il était hors de propos, de la part des Etats-Unis, de faire référence à la Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements de 1979, qui réaffirmait que "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 particuliers". Quel que puisse être le sens de cette déclaration, elle ne pouvait pas signifier que les restrictions appliquées légitimement à des fins de balance des paiements ne pouvaient pas avoir des effets secondaires de protection. Comme on l'avait indiqué plus haut, ces effets secondaires étaient inhérents aux restrictions commerciales destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements.

91. Les Etats-Unis ont fait valoir que les restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf semblaient inversement proportionnelles à la situation de la balance des paiements de ce pays. En effet, lorsque sa balance courante était déficitaire, la Corée importait environ 70 000 tonnes de viande de boeuf par an. Par contre, à partir du moment où sa balance des paiements

¹IBDD, S26/226.

²BOP/R/171, paragraphe 20 (10 décembre 1987).

avait commencé à enregistrer des excédents records, la Corée avait interrompu les importations de viande de boeuf. Cette manière de procéder était incompatible au mieux avec une prétendue justification par des raisons de balance des paiements. Elle était également en contradiction avec la règle de l'Accord général suivant laquelle une partie contractante appliquant des restrictions à des fins de balance des paiements doit les atténuer progressivement à mesure que sa situation s'améliore, ne les maintenir que dans la mesure qui est nécessaire aux termes des dispositions de l'article XVIII:9, et les éliminer lorsque la situation ne justifie plus leur maintien (article XVIII:11). L'absence de toute corrélation avec la situation financière internationale de la Corée donnait à penser que ces mesures étaient prises pour des motifs de politique intérieure, c'est-à-dire, protéger une branche de production coréenne, et non pour des raisons de balance des paiements. Les mesures appliquées par la Corée à la viande de boeuf n'avaient aucun rapport avec la situation financière extérieure de ce pays, mais semblaient au contraire être dictées par la baisse des prix du bétail, le protectionnisme et des pressions politiques internes. En outre, la Corée l'avait elle-même admis en déclarant que les mesures prises en 1984-85 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. En 1985, la Corée avait été priée de notifier au Comité de la balance des paiements qu'elle relevait "le niveau général des restrictions existantes en renforçant de manière substantielle les mesures appliquées" lorsqu'elle avait interdit ou "suspendu" pour trois ans les importations de viande de boeuf. Elle ne l'avait pas fait et avait ainsi montré que ces mesures n'étaient pas prises pour des raisons de balance des paiements. Dans ces conditions, les Etats-Unis ne pensaient pas que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf étaient des mesures légitimement prises à des fins de balance des paiements, et considéraient donc qu'elles étaient incompatibles avec la Déclaration de 1979.

92. 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 équivaudrait 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 ailleurs, les Etats-Unis avaient signalé que la Corée renforçait ses restrictions à l'importation de la viande de boeuf lorsque la situation de sa balance des paiements s'améliorait, ce qui semblait, effectivement, 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 devraient 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.

93. 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.

94. 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, elle 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, elle renversait le mouvement de renforcement des restrictions qu'elle appliquait à des fins de balance des paiements.

95. La Corée a fait valoir par ailleurs 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.

96. Les Etats-Unis ont fait valoir que la position financière de la Corée s'était renforcée de manière spectaculaire depuis 1984. Selon eux, la situation actuelle de la Corée ne justifiait en aucune manière le rétablissement de restrictions à des fins de balance des paiements. Il était essentiel de ne pas oublier que les dispositions relatives à la protection de la balance des paiements ne donnaient pas un droit permanent de restreindre les importations pour protéger des branches de production nationales sensibles. Si les mesures destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements pouvaient avoir des effets de protection "accessoires", leur seul objectif légitime était d'ordre financier. Suivant les articles XII:2 b) et XVIII:B 11), ces mesures devaient être temporaires et être éliminées dès que la situation financière du pays concerné s'était améliorée. Il s'ensuivait donc, selon les Etats-Unis, que la Corée n'avait pas le droit de rétablir des contingents à sa guise après une période où elle avait agi de manière incompatible avec l'Accord général. Au contraire, il lui incombait de montrer que, dans sa situation financière extérieure actuelle, marquée par un accroissement des excédents courants et une accélération du remboursement de sa dette, l'état du commerce de la viande de boeuf constituait une menace réelle et imminente pour l'équilibre de sa balance des paiements. Sinon, le Groupe spécial établirait en règle qu'un pays qui avait connu des problèmes de balance des paiements avait en permanence le droit de rétablir des restrictions contingentes, au niveau des restrictions antérieures. Ce serait là remettre complètement en cause l'idée de l'Accord général suivant laquelle les mesures destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements étaient des mesures temporaires qui devaient être ajustées en fonction de l'amélioration de la situation des réserves d'un pays.

97. La Corée a répondu 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 des mesures 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 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. 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. Les Etats-Unis ne pouvaient 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 des 357 autres produits pour des raisons de balance des paiements.

98. 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 en même temps qu'il éliminerait suivant un calendrier raisonnable les mesures visées. 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. En résumé, 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 celle de la viande de boeuf aux Etats-Unis, avaient elles-mêmes intérêt à éviter de pareils chocs à l'avenir.

Article XXIII:2

99. Les Etats-Unis ont fait valoir que les interdictions, les restrictions, les surtaxes et les monopoles appliqués par la Corée à l'importation de la viande de boeuf violaient les dispositions des articles II, X, XI et XIII. Il n'y avait aucune justification de ces restrictions au regard d'une quelconque disposition de l'Accord général. Il existait donc une présomption que les droits résultant pour les Etats-Unis de l'Accord général étaient annulés ou compromis.

100. Le Mémoire d'accord de 1979 concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance prévoyait au paragraphe 5 de l'annexe que:

"dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre de l'Accord général, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage ... il y a normalement présomption qu'une infraction aux règles a une incidence défavorable pour d'autres parties contractantes".

Cette présomption, ont fait valoir les Etats-Unis, était et devait être particulièrement forte dans le cas de contingents. La Corée maintenait ces contingents à l'importation de la viande de boeuf dans le but de restreindre les importations. Pour dissiper cette présomption, il incombait à la Corée de prouver

que le contingentement des importations de viande de boeuf ne causait aucun préjudice commercial aux Etats-Unis. Comme ces contingents avaient lésé les intérêts commerciaux des Etats-Unis, la Corée n'était pas en mesure de supporter la charge de cette preuve. Ces contingents avaient nui aux exportations des Etats-Unis dans une mesure qui correspondait au manque à gagner commercial. Or, les contingents d'importation créaient une présomption que des avantages avaient été annulés ou compromis, qu'il y ait ou non manque à gagner commercial. Cette conclusion juridique concordait avec les décisions de groupes spéciaux antérieurs.¹ Les restrictions à l'importation de la viande de boeuf annulaient ou compromettaient donc les droits que les Etats-Unis tiennent de l'Accord général.

Bien qu'il soit difficile de quantifier précisément le manque à gagner commercial, du fait que ces mesures étaient en vigueur depuis si longtemps et que le marché coréen avait été si fortement faussé par les contingents, les interdictions et autres restrictions à l'importation, il était manifeste que les mesures appliquées par la Corée avaient restreint le commerce au moins depuis 1967, date de l'accession de la Corée à l'Accord général, qu'elles le restreignaient encore actuellement et qu'elles continueraient de nuire aux exportations de viande de boeuf des Etats-Unis, et cela tant que la Corée ne se conformerait pas aux obligations qui lui incombent en vertu de l'Accord général.

101. La Corée, en réponse, a fait valoir, entre autres arguments, que les Etats-Unis n'étaient pas fondés à contester rétroactivement, en remontant jusqu'à 1967, les restrictions appliquées à l'importation de la viande de boeuf. En outre, elle a soutenu que la plainte des Etats-Unis ne pouvait pas être examinée suivant la présomption que des avantages avaient été annulés ou compromis (règle qui était liée à l'article XXIII:1 a)), en raison des règles et procédures prévues à l'article XVIII:12 d).

COMMUNICATIONS D'AUTRES PARTIES CONTRACTANTES

102. En tant que pays tiers intéressés, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ont adressé des communications au Groupe spécial. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont toutes deux déclaré que leurs intérêts en tant qu'exportatrices 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. Elles 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.

103. De l'avis de l'Australie, la prohibition des importations de viande de boeuf en vigueur de la fin de 1984 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.

104. 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.

¹Les Etats-Unis ont renvoyé le Groupe spécial aux rapports suivants: Japon - restrictions à l'importation de certains produits agricoles, L/6253, page 94; et Groupe spécial sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuir, IBDD, S31/102, paragraphe 55. Voir également le rapport du Groupe des restrictions quantitatives et autres mesures non tarifaires (NTM/W/13).

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. Premièrement, 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.

105. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les mesures appliquées par la Corée contrevenaient aux dispositions de l'article XI:1 puisqu'il existait entre 1984 et 1988 une prohibition de fait des importations de viande de boeuf; or les prohibitions étaient interdites au titre de cet article. La Nouvelle-Zélande considérait par ailleurs que le plafond à l'importation, au-delà duquel des licences ne devaient pas être délivrées en 1988, montrait qu'en sus du droit de douane consolidé il y avait restriction du volume des importations. Il s'agissait donc bien, prima facie, d'une violation de l'article XI:1. La Nouvelle-Zélande estimait en outre que les restrictions appliquées par l'intermédiaire de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage, qui avait un monopole sur les importations de viande de boeuf, étaient visées par la note interprétative de l'article XI:1. De plus, la protection accordée par l'Office avait pour effet de restreindre le commerce du produit qui faisait l'objet d'une consolidation tarifaire. En particulier, l'Office majorait le prix de la viande de boeuf importée d'un montant assurant une protection supérieure à celle qui était prévue dans la Liste de la Corée, contrevenant ainsi aux dispositions de l'article II:4. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, la Corée ne pouvait justifier ses mesures à l'importation au regard d'aucune autre disposition de l'Accord général, notamment celle des articles XI:2 c) i), XI:2 c) ii) et XVIII:B. L'article XVIII:B n'était pas applicable puisque la Corée n'éprouvait plus de difficultés pour équilibrer sa balance des paiements.

106. 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.

107. 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.

108. 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).

109. 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". 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

110. Le Groupe spécial a noté que les Etats-Unis avaient 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. Les Etats-Unis avaient 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

111. 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.

112. 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 III ci-dessus; ce point est traité dans les paragraphes 120 à 123.

113. Lorsqu'il a examiné les mesures visées à l'alinéa a) du paragraphe III, 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.

114. Le Groupe spécial a ensuite examiné le deuxième élément de la plainte des Etats-Unis, qui avaient fait valoir que l'existence ou l'utilisation de monopoles d'importation aux mains de producteurs pour restreindre les importations, était incompatible avec les dispositions des articles XI:1 et XVII. La Corée contestait que l'existence d'un monopole d'importation aux mains de producteurs constitue en soi un obstacle additionnel au commerce. Le Groupe spécial a noté que l'Office s'était vu accorder des privilèges exclusifs en tant que seul et unique importateur de viande de boeuf. A ce titre, il devait se conformer aux dispositions de l'Accord général applicables aux entreprises commerciales d'Etat, dont celles des articles XI:1 et XVII.

115. L'article XI:1 proscrivait le recours aux "prohibitions ou [aux] restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions", y compris les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'Etat, mais l'article XVII autorisait la création ou le maintien d'entreprises d'Etat, y compris d'entreprises auxquelles avaient été accordés des privilèges exclusifs ou spéciaux. Le seul fait qu'il existe des monopoles d'importation aux mains de producteurs ne saurait être considéré comme une restriction à l'importation distincte, incompatible avec l'Accord général. Le Groupe spécial a noté, toutefois, que les activités de telles entreprises devaient être conformes à un certain nombre de règles énoncées dans l'Accord général, dont celles des articles XVII et XI:1. Il avait déjà constaté que les restrictions à l'importation actuellement administrées par l'Office étaient contraires aux dispositions de l'article XI:1. Comme les règles de l'Accord général ne s'appliquaient pas à l'organisation ou à la gestion des monopoles d'importation, mais seulement à leurs opérations et aux effets qu'ils exercent sur le commerce, le Groupe spécial a conclu que l'existence d'un monopole aux mains de producteurs ne pouvait en soi être contraire aux dispositions de l'Accord général.

Article XVIII

a) Questions de procédure

116. Le Groupe spécial a examiné l'assertion de la Corée selon laquelle les restrictions à l'importation visées à l'alinéa b) du paragraphe III 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.

117. 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

jusqu'à 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 les Etats-Unis 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.

118. 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 jusqu'à jamais été 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 prévoyaient l'examen détaillé de mesures données par un groupe d'experts indépendants¹, 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.

119. 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. 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

120. Le Groupe spécial s'est ensuite demandé si les restrictions à l'importation visées à l'alinéa b) du paragraphe III se justifiaient au titre de l'article XVIII:B, comme la Corée l'avait indiqué. Les Etats-Unis alléguaient 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

¹Voir le paragraphe 10 du Mémoire concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (IBDD, S26/233):

"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."

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".

121. 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.

122. 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".¹ 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".²

123. 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 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

124. 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

¹BOP/R/171, paragraphe 22.

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

de la Corée, en violation des dispositions du paragraphe 4 de l'article II, comme l'avaient prétendu les Etats-Unis. 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.

125. 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.

126. 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"¹; 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.

127. 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 131, la prime disparaîtrait d'elle-même.

128. 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 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.

129. Le Groupe spécial a ensuite examiné l'assertion des Etats-Unis 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

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

les constatations qu'il avait énoncées au paragraphe 127. 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

130. Le Groupe spécial a noté que les Etats-Unis avaient accessoirement fait valoir que la Corée n'avait pas rempli les obligations qui lui incombent 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

131. 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 les Etats-Unis 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. Évaluant 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 ¹	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%
		(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%

¹En 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 ¹	(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) [*]
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

¹ 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 présent 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

Paragraphes 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.