

THAÏLANDE - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION ET TAXES INTERIEURES
TOUCHANT LES CIGARETTES

Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1990
(DS10/R - 37S/214)

I. INTRODUCTION

1. Le 22 décembre 1989, les Etats-Unis avaient demandé des consultations avec la Thaïlande au titre de l'article XXIII:1, au sujet des restrictions à l'importation et des taxes intérieures appliquées aux cigarettes par le gouvernement du Royaume de Thaïlande (DS10/1). Ces consultations, tenues le 5 février 1990, n'ayant pas permis de trouver une solution, les Etats-Unis ont demandé aux PARTIES CONTRACTANTES l'établissement d'un groupe spécial, au titre de l'article XXIII:2, pour examiner la question (DS10/2). Le 3 avril 1990, le Conseil est convenu d'établir un groupe spécial et il a autorisé son Président à en désigner le Président et les membres en consultation avec les parties concernées (C/M/240).

2. Le 16 mai 1990, le Conseil était informé que le mandat et la composition du Groupe spécial seraient les suivants:

A. Mandat

"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 DS10/2; faire les 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/M/241).

B. Composition

Président: M. Rudolf Ramsauer
Membres: M. Pekka Huhtaniemi
M. Adrian Macey

3. De plus, le Conseil a pris note de l'entente intervenue entre les deux parties, à savoir (C/M/241):

- "i) Les Etats-Unis acceptent de présenter leur première communication avant la Thaïlande et de laisser aux autorités thaïlandaises suffisamment de temps pour leur permettre de préparer leur première communication.
- ii) Il est entendu pour les deux parties que la Thaïlande demandera au Groupe spécial de consulter les organisations internationales compétentes sur certains aspects techniques tels que les effets sur la santé de l'usage et de la consommation de cigarettes. Il est d'autre part entendu que si la Thaïlande présente une telle demande, le Groupe spécial pourra engager ces consultations.
- iii) Les deux parties conviennent que les "dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce" mentionnées dans le mandat incluent le Protocole d'accession de la Thaïlande (IBDD, S29/3) et la Décision du 17 juin 1987 des PARTIES CONTRACTANTES (IBDD, S34/30)."

4. A la réunion du Conseil du 3 avril 1990, les Communautés européennes se sont réservé le droit d'intervenir au Groupe spécial (C/M/240).

5. Le Groupe spécial a tenu des réunions avec les parties au différend les 2 et 27 juillet 1990. Il a consulté des représentants de l'Organisation mondiale de la santé le 19 juillet 1990. La délégation des Communautés européennes a présenté une communication orale au Groupe spécial à la réunion du 27 juillet 1990. Le Groupe spécial a communiqué son rapport aux parties le 21 septembre 1990.

II. ELEMENTS FACTUELS

A. Restrictions à l'importation

6. L'article 27 de la Loi de 1966 sur les tabacs interdit l'importation comme l'exportation de graines et plants de tabac, de tabac en feuilles et en carottes, de tabac coupé et de tabacs, sauf sous couvert d'une licence délivrée par le Directeur général du Département des accises ou un fonctionnaire compétent autorisé par lui. L'article 4 de cette loi désigne par tabacs les cigarettes, cigares et autres tabacs roulés à fumer et les tabacs coupés préparés, y compris les tabacs à mâcher. Il n'a été accordé des licences qu'au Monopole thaïlandais des tabacs, qui n'a importé de cigarettes qu'à trois reprises depuis 1966, à savoir dans la période 1968-70, en 1976 et en 1980.

B. Taxes intérieures

7. Les cigarettes sont assujetties au paiement d'un droit d'accise, d'une taxe sur les transactions commerciales et d'une taxe municipale.

i) Droit d'accise

8. Suivant le barème des redevances et droits de timbre frappant les tabacs qui est annexé à la Loi de 1966 sur les tabacs, le taux plafond du droit d'accise est de 60 pour cent du prix de vente au détail notifié par le Directeur général du Département des accises pour les cigarettes d'origine nationale et de 80 pour cent de ce prix ou de 0,60 baht/gramme, pour les cigarettes importées. La loi permet au Ministère des finances de fixer les taux applicables à des niveaux qui ne dépassent pas ceux qui sont prévus dans le barème. Jusqu'au 11 juillet 1990, les taux du droit d'accise frappant les cigarettes d'origine nationale étaient fonction de la teneur de celles-ci en tabac en feuilles d'origine thaïlandaise, le taux maximal étant fixé à un niveau légèrement inférieur au plafond prévu dans la Loi sur les tabacs.

9. En 1989, le taux moyen pondéré par les ventes du droit d'accise frappant les cigarettes de production nationale était de 54,69 pour cent du prix de vente au détail. Le droit d'accise applicable aux cigarettes importées était fixé à 0,50 baht par gramme. En l'absence d'importations, l'équivalent ad valorem de ce droit, d'après les calculs des autorités thaïlandaises, aurait été de 35,83 pour cent, sur la base d'un prix c.a.f. de 11,50 baht le paquet.

10. Le 11 juillet 1990, le Ministère des finances a pris un règlement fixant le taux du droit d'accise à 55 pour cent ad valorem, tant pour les cigarettes d'origine nationale que pour les cigarettes importées, avec effet immédiat.

ii) Taxe sur les transactions commerciales et taxe municipale

11. A l'heure actuelle, la taxe sur les transactions commerciales, qui est perçue aussi bien sur les cigarettes d'origine nationale que sur les cigarettes importées, est appliquée à un taux de 1,5 pour cent du prix de vente au détail, et la taxe municipale est fixée à 10 pour cent de cette taxe. L'article 5 bis de la Loi de 1966 sur les tabacs exonère de la taxe sur les transactions commerciales "les fabricants de tabacs sur la vente de tabacs coupés et de tabacs à fumer et les vendeurs de tabacs coupés et de tabacs à fumer fabriqués à partir de feuilles de tabac indigènes". Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 6, le terme "tabacs", au sens de la loi, recouvre les cigarettes. Le Monopole des tabacs thaïlandais est

le seul fabricant de cigarettes agréé. En vertu de la Loi de 1954 sur les impôts locaux, la taxe municipale correspond à un certain pourcentage de la taxe sur les transactions commerciales et ne s'applique pas aux produits qui sont exemptés de celle-ci. Le 18 août 1990, le Roi a approuvé une ordonnance royale qui exonère expressément, à compter du 22 août 1990, toutes les cigarettes importées du paiement de la taxe sur les transactions commerciales et par conséquent de la taxe municipale.

III. PRINCIPAUX ARGUMENTS

A. Constatations et recommandations demandées par les parties

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

i) Restrictions à l'importation

- les restrictions à l'importation de cigarettes appliquées par la Thaïlande étaient incompatibles avec l'article XI de l'Accord général et n'étaient pas justifiées par l'exception prévue à l'article XI:2 c), parce que les cigarettes n'étaient pas un produit de l'agriculture ou des pêches au sens de l'article XI; elles revenaient en fait à une interdiction des importations, elles n'étaient pas associées à des restrictions limitant l'offre intérieure et elles avaient un effet disproportionné sur les importations;
- lesdites restrictions ne pouvaient pas être légitimées par l'article XX b), puisque, telles qu'elles étaient appliquées par la Thaïlande, elles n'étaient pas nécessaires à la protection de la santé des personnes;
- ces restrictions n'étaient pas couvertes par les dispositions du Protocole d'accession de la Thaïlande à l'Accord général, puisque la Loi de 1966 sur les tabacs, sur laquelle elles se fondaient, n'imposait pas de restrictions à l'importation ayant un caractère impératif;
- elles n'étaient couvertes par aucune autre exception à l'Accord général;

ii) Taxes intérieures

- le droit d'accise perçu par la Thaïlande sur les cigarettes était incompatible avec les dispositions de l'article III:1 et III:2 parce qu'il pouvait être appliqué aux cigarettes importées à un taux plus élevé qu'aux produits nationaux similaires, dans le cas où les importations de cigarettes seraient autorisées;
- la taxe sur les transactions commerciales et la taxe municipale perçues par la Thaïlande sur les cigarettes étaient elles aussi incompatibles avec les dispositions de l'article III:1 et III:2, parce que seuls les produits indigènes ou les importations effectuées par les fabricants nationaux étaient exonérés du paiement de ces taxes.

13. Les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de recommander que:

- la Thaïlande supprime les restrictions quantitatives qu'elle appliquait à l'importation de cigarettes et rende ses lois et pratiques fiscales conformes aux obligations qui lui incombent en vertu de l'Accord général.

14. La Thaïlande a demandé au Groupe spécial de faire les constatations suivantes:

i) Restrictions à l'importation

- ses restrictions à l'importation étaient justifiées par l'article XI:2 c) parce que les cigarettes étaient un produit de l'agriculture au sens de l'article XI et que le Conseil des ministres thaïlandais avait pris des mesures pour réduire la superficie qui pouvait être plantée de tabac et la production de cigarettes;
- les restrictions à l'importation appliquées par la Thaïlande étaient aussi justifiées en vertu de l'article XX b), parce que des mesures qui ne pouvaient avoir d'effet que si les importations de cigarettes étaient interdites avaient été adoptées par le gouvernement pour lutter contre le tabagisme et parce que les additifs chimiques et autres contenus dans les cigarettes fabriquées aux Etats-Unis risquaient de les rendre plus nocives que les cigarettes thaïlandaises;
- ces restrictions étaient justifiées par les dispositions du Protocole d'accession de la Thaïlande à l'Accord général, parce que la Loi de 1966 sur les tabacs, sur laquelle elles se fondaient, était antérieure à l'accession de la Thaïlande, intervenue en 1982, et qu'elle était d'un caractère impératif dans son intention exprimée;

ii) Taxes intérieures

- le droit d'accise, la taxe sur les transactions commerciales et la taxe municipale perçus sur les cigarettes n'étaient pas plus élevés pour les cigarettes importées que pour le produit national similaire et n'étaient donc pas incompatibles avec l'article III.

15. La Thaïlande demandait par conséquent au Groupe spécial de rejeter la plainte des Etats-Unis.

B. Article XI:1

16. Les Etats-Unis ont fait valoir que depuis 1966, la Thaïlande appliquait pour les cigarettes un régime de licences d'importation qui était incompatible avec l'article XI. Le Monopole des tabacs thaïlandais n'avait importé de cigarettes qu'à trois occasions, et le gouvernement refusait de prendre en considération les demandes de licence de toute autre entité. Les Etats-Unis avaient à maintes reprises demandé à la Thaïlande de supprimer ses restrictions par voie de licences et d'autoriser l'importation de cigarettes en provenance des autres parties contractantes, mais ils s'étaient toujours heurtés à une fin de non recevoir. Rappelant qu'un certain nombre de rapports récents de groupes spéciaux¹ qui avaient été adoptés par les PARTIES CONTRACTANTES avaient confirmé que dans leurs opérations les monopoles d'importation contrôlés par l'Etat étaient tenus de se conformer à un certain nombre de règles posées par l'Accord général, y compris celles de l'article XI:1, les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de ne pas accepter de distinction artificielle entre les opérations des monopoles de commerce d'Etat et les autres actes et mesures des pouvoirs publics apportant des restrictions au commerce, car elle vicierait fondamentalement l'une des dispositions qui permettent le mieux d'atteindre les objectifs de l'Accord général, à savoir la réduction substantielle des droits de douane et autres obstacles au commerce et l'élimination de tout traitement discriminatoire dans le commerce international.

¹Rapport du Groupe spécial "République de Corée - Restrictions à l'importation de la viande de bœuf", paragraphe 115 (L/6503); rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", paragraphe 5.2.2.2 (IBDD, S35/180).

C. Exceptions à l'article XI:1

i) Article I:2

17. La Thaïlande a reconnu l'existence d'une quasi-prohibition de l'importation de cigarettes. Elle a toutefois soutenu que cette restriction était justifiée en vertu des dispositions de l'article XI:2 c). Il était d'usage au GATT, suivant une pratique établie de longue date, acceptée dans les précédentes séries de négociations commerciales et suivie par les groupes spéciaux dans d'autres affaires, de traiter les produits relevant des chapitres 1 à 24 de la NCCD ou de la nomenclature du Système harmonisé comme des produits de l'agriculture au sens de l'article XI. Dans ces conditions, les cigarettes, qui étaient classées dans la NCCD à la position 24.02.B et dans le SH, à la position 2402.20, étaient des produits agricoles. La Thaïlande a allégué que les restrictions à l'importation de cigarettes étaient "nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la quantité du produit national similaire". En autorisant les importations de cigarettes, le gouvernement thaïlandais aurait sapé sa politique de réduction des superficies plantées en tabac et de la production de cigarettes.

18. Les Etats-Unis ont défendu l'idée qu'en raison du caractère fondamental de l'interdiction des restrictions quantitatives énoncée à l'article XI:1, les exceptions éventuelles à la règle devaient nécessairement être prises au sens étroit. Pour chaque exception invoquée, il fallait que chacune des conditions fût remplie avant qu'une mesure pût être considérée comme couverte par ladite exception.

19. Les Etats-Unis ont soutenu que les restrictions à l'importation de cigarettes appliquées par la Thaïlande ne pouvaient pas être justifiées par les dispositions de l'article XI:2 c) pour les raisons suivantes:

- a) la mise en oeuvre du régime de licences d'importation défini à l'article 27 de la Loi de 1966 sur les tabacs revenait à une interdiction de facto des importations en provenance des Etats-Unis comme des autres parties contractantes. Deux groupes spéciaux du GATT au moins avaient déjà constaté précédemment que les interdictions d'importation ne pouvaient pas être justifiées par les dispositions de l'article XI.2 c) i).¹ Dans l'affaire "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", le Groupe spécial avait cité la conclusion du Groupe spécial chargé de l'affaire "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada", qui, ayant relevé qu'aux alinéas a) et b) de l'article XI.2 figuraient les mots "prohibitions ou restrictions", alors qu'à l'alinéa c) de l'article XI.2, il n'était fait mention que des "restrictions", en avait conclu que "les dispositions de l'article XI.2 c) ne pouvaient pas justifier l'application d'une interdiction d'importer";
- b) l'hypothèse de travail qu'un produit relevant des chapitres 1 à 24 de la Nomenclature du Conseil de coopération douanière ou de celle du Système harmonisé était considéré comme un produit agricole ne devait pas s'appliquer automatiquement lorsque cela aboutissait à des exemptions inutiles et non voulues des dispositions de l'article XI. En conséquence, une cigarette ne pouvait être considérée comme un produit de l'agriculture pour la simple raison qu'elle était fabriquée, en partie, à partir d'un produit de l'agriculture;
- c) les restrictions à l'importation imposées par la Thaïlande sur les cigarettes n'étaient pas nécessaires pour assurer l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la quantité du produit national similaire dont la commercialisation ou la production

¹Rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles" (IBDD, S35/259-260, paragraphe 5.3.1.2); Rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada" (IBDD, S29/96).

était autorisée, puisqu'il n'y avait pas de politique gouvernementale effectivement appliquée pour restreindre la quantité de cigarettes thaïlandaises dont la commercialisation ou la production était autorisée. Les résolutions du Conseil des Ministres que le gouvernement thaïlandais présentait comme des mesures destinées à restreindre la commercialisation et la production de cigarettes n'avaient pas force de loi. En outre, la Thaïlande n'avait présenté aucune mesure concrète envisagée pour l'application de ces résolutions. Le produit national similaire visé à l'alinéa c) i) de l'article XI.2 était la cigarette, et non la feuille de tabac. En fait de contraintes, il n'y avait actuellement que l'insuffisance des capacités de production dans un pays qui poursuivait une politique déclarée de promotion des exportations de cigarettes et dont la production et les ventes de cigarettes n'avaient cessé d'aller en augmentant. En dépit de la lutte contre l'usage du tabac menée en Thaïlande, aucune restriction n'avait été imposée à la production de cigarettes. Divers projets d'accroissement des capacités avaient été envisagés, mais rien n'avait été décidé, en raison de la demande des Etats-Unis d'accéder au marché thaïlandais. La Thaïlande voulait tout simplement satisfaire la demande intérieure de cigarettes par la vente de produits nationaux. Elle voulait aussi préserver les revenus des planteurs de tabac et des producteurs des branches connexes, protéger l'emploi dans l'industrie de la cigarette et assurer à l'Etat un niveau prévisible et élevé de recettes. Récemment, un groupe spécial avait relevé dans son rapport¹ que les rédacteurs de l'article XI étaient convenus que l'exception "n'avait pas pour objet de donner la possibilité de mettre les producteurs nationaux à l'abri de la concurrence étrangère" et "ne devait pas être interprétée comme permettant le recours aux restrictions quantitatives afin de protéger la transformation industrielle des produits de l'agriculture ou des pêcheries";

- d) une prohibition de facto frappant les cigarettes depuis 1966 ne pouvait être considérée comme une mesure destinée à remédier à un brusque excédent de l'offre de produits de l'agriculture au sens de l'article XI.2;
- e) la restriction en cause abaissait le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pouvait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions.

20. La Thaïlande a reconnu que depuis le vote en 1938 de la première loi sur les tabacs, les importations de cigarettes n'avaient pas été autorisées, sauf en de rares occasions où des quantités négligeables avaient été importées durant peu de temps. On ne pouvait donc prétendre, comme le faisaient les Etats-Unis, que ces restrictions avaient pour effet de réduire la proportion d'importations sur laquelle on aurait pu tabler en l'absence de restrictions.

ii) Article XX b)

21. La Thaïlande a soutenu que l'interdiction d'importer des cigarettes se justifiait par l'objectif de sa politique de santé publique, à savoir réduire la consommation de tabac, qui était nocive pour la santé. Elle entrait donc bien dans le champ d'application de l'article XX b). La production et la consommation de tabac compromettaient la réalisation des objectifs énoncés dans le Préambule de l'Accord général, c'est-à-dire le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours plus croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits. En effet, la consommation de tabac abaissait le niveau de vie, multipliait les maladies et obligeait ainsi à dépenser des milliards de dollars chaque année en frais médicaux, ce qui réduisait les revenus réels et empêchait une utilisation

¹Rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", paragraphe 5.1.2 (IBDD, S35/180).

rationnelle des ressources, tant humaines que naturelles. La production de tabac n'avait pas été totalement interdite en Thaïlande parce que cette mesure aurait risqué de déboucher sur la production et la consommation de drogues ayant des effets encore plus nocifs que ceux du tabac, comme l'opium, la marijuana et le kratum (*Mitragyna speciosa*, plante aux fleurs jaunes parfumées et dont les feuilles sont un stupéfiant). A l'origine, la fabrication de cigarettes avait été destinée en Thaïlande à procurer un succédané licite des stupéfiants, qui, eux, étaient prohibés par la loi. Si l'Etat avait le monopole de la production de cigarettes en vertu de la Loi sur les tabacs, c'était parce que le gouvernement jugeait nécessaire de contrôler totalement un tel produit qui, même licite, pouvait être extrêmement nocif pour la santé. L'un des grands objectifs de cette loi était de parvenir à limiter effectivement la production de cigarettes à une quantité tout juste suffisante pour satisfaire la demande intérieure, sans l'accroître. Sans doute une certaine quantité de cigarettes étrangères entrait-elle en Thaïlande en contrebande, mais ce n'était probablement pas sans l'assentiment des fabricants, puisqu'avant l'interdiction totale de la publicité pour les cigarettes, entrée en vigueur le 10 février 1989, les fabricants étrangers en avaient fait en Thaïlande à la télévision, dans la presse à grand tirage et par voie d'affiches. Il y avait aussi eu de la publicité indirecte, et l'on avait vu apparaître des logos de fabricants de cigarettes sur les vêtements et bien d'autres produits qui n'avaient rien à voir avec le tabac.

22. Les Etats-Unis ont relevé que dans l'esprit des auteurs de l'Accord général, les mesures qu'une partie contractante prétendait justifier par les dispositions de l'article XX b) devaient être le reflet de mesures de sauvegarde intérieures similaires. La genèse même de ces dispositions indiquait que la formule employée dans le préambule de l'article XX, selon laquelle ces mesures ne devaient pas constituer une restriction déguisée au commerce international, avait bien ce sens dans le contexte de son alinéa b). Les Etats-Unis ont également noté qu'il n'y avait pas de mesures de sauvegarde comparables à une interdiction d'importer dans le cas des cigarettes de fabrication nationale.

23. Les Etats-Unis ont noté qu'un groupe spécial avait récemment constaté¹ qu'une partie contractante ne pouvait justifier une mesure incompatible avec une autre disposition de l'Accord général en la déclarant "nécessaire" au sens de l'article XX d) si elle disposait d'une autre mesure que l'on pouvait raisonnablement s'attendre à la voir employer et qui n'était pas incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord général. Il avait aussi jugé que dans les cas où une mesure compatible avec d'autres dispositions de l'Accord général n'était pas raisonnablement disponible, une partie contractante avait l'obligation d'utiliser, parmi les mesures dont elle disposait raisonnablement, celle qui comportait le moindre degré d'incompatibilité avec les autres dispositions de l'Accord général. Les Etats-Unis considéraient que la Thaïlande, comme d'autres parties contractantes, pouvait chercher à éviter une augmentation du nombre des fumeurs sans pour autant imposer d'interdiction à l'importation. L'exemple d'autres pays prouvait que la réduction de la consommation de tabac résultait de la diminution de la demande obtenue par un travail d'éducation et la prise de conscience des effets du tabagisme, et non par une limitation des quantités de cigarettes disponibles. En outre, les Etats-Unis considéraient que la Thaïlande ne pouvait pas prétendre que la prohibition des importations fût nécessaire pour protéger la vie ou la santé des personnes, puisque la production, les ventes intérieures et les exportations de cigarettes et de tabac demeuraient à des niveaux élevés. Entre 1979 et 1988, les ventes totales de cigarettes thaïlandaises sur le marché intérieur avaient progressé en moyenne de 2,6 pour cent par an. En 1987, après le lancement de la campagne antitabac, elles avaient augmenté de 5,76 pour cent et en 1988, de 7,4 pour cent. Pour 1989, il ressortait des données les plus récentes qu'elles avaient augmenté d'environ 8 pour cent et, d'après les prévisions, elles allaient encore monter en 1990. Ces chiffres indiquaient une augmentation substantielle du nombre des fumeurs ou de la consommation de cigarettes par fumeur. La campagne n'avait pas réussi à faire effectivement baisser le niveau absolu de la production et des ventes de cigarettes en Thaïlande, alors que toutes les importations légitimes

¹Rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", paragraphe 5.26 (L/6439).

avaient été interdites. Or, il existait de longue date en Thaïlande une demande de cigarettes étrangères, qui était satisfaite par des importations illicites, effectuées sans l'autorisation des fabricants légitimes et représentant de 4 à 5 pour cent du marché.

24. La Thaïlande a répliqué que l'exception prévue à l'article XX b) traduisait la reconnaissance du fait que la protection de la santé publique est l'une des responsabilités fondamentales des gouvernements. Avec l'appui d'organisations non gouvernementales, le gouvernement thaïlandais avait pris des mesures pour lutter contre le tabagisme, notamment:

- en adoptant un vaste programme national de lutte contre l'usage du tabac;
- en créant un organisme, la Commission nationale de lutte contre l'usage du tabac, chargé de mettre en oeuvre le programme national;
- en imposant pour les cigarettes une interdiction totale de la publicité directe et indirecte, dans tous les médias, en vertu de la Loi sur la protection des consommateurs;
- en informant l'opinion des dangers de la consommation de tabac;
- en faisant imprimer sur les paquets de cigarettes sept mises en garde différentes contre la nocivité du tabac, conformément à la Loi sur la protection des consommateurs;
- en interdisant de fumer dans tous les transports publics, établissements de santé et autres lieux publics;
- en améliorant la collecte de données sur le tabac et la santé;
- en encourageant la recherche sur le tabac et la santé.

25. Tout récemment, le 6 mars 1990, le gouvernement thaïlandais avait décidé de s'attaquer au problème du tabac, tant du côté de l'offre que de celui de la demande, en donnant aux autorités compétentes les instructions suivantes:

- réduire la production de cigarettes de façon continue;
- réduire les superficies plantées en tabac;
- réserver des fonds à l'intention de la Commission nationale pour sa campagne antitabac;
- encourager les établissements universitaires à assumer leur rôle de porte-parole ou de miroir de l'opinion sur la question de la consommation de cigarettes;
- interdire les exportations de cigarettes.

26. Selon la Thaïlande, la proportion de fumeurs dans la population thaïlandaise âgée de plus de 10 ans est revenue de 30,1 pour cent en 1976 à 27,8 pour cent en 1981, 26,4 pour cent en 1986 et 25 pour cent en 1988. De plus, la consommation de tabac par habitant avait diminué de 2,2 pour cent par an entre les périodes 1974-76 et 1984-86. La consommation globale avait augmenté à un taux annuel moyen de 1,1 pour cent dans la période 1984-86, mais cela s'expliquait dans une large mesure par l'accroissement de la population et le relèvement de son niveau de vie, qui avait incité les fumeurs, en milieu rural en particulier, à passer des cigarettes à rouler soi-même et des produits du tabac traditionnels aux cigarettes fabriquées. D'autre part, si la production nationale de cigarettes allait encore

en augmentant, son taux de croissance annuel était néanmoins revenu de 2,8 pour cent à 2,72 pour cent ces dernières années.

27. La Thaïlande a fait valoir que, si la concurrence avait des effets bénéfiques sur le commerce international en général, il n'en allait pas de même dans le cas des cigarettes. Les gouvernements de nombreux pays, dont les Etats-Unis et la Thaïlande, essayaient de décourager ou de limiter la consommation de tabac et de cigarettes. La concurrence aboutirait à l'application de techniques de commercialisation (y compris la publicité) plus perfectionnées, à de plus larges facilités d'approvisionnement en cigarettes, à une éventuelle baisse des prix et peut-être à une amélioration de leur qualité. Cela risquait d'avoir l'effet fâcheux de faire augmenter la consommation totale, en particulier chez les femmes et les jeunes, ce qui irait à l'encontre des objectifs poursuivis en matière de santé publique. Certaines cigarettes américaines étaient spécialement destinées à la clientèle féminine dans un pays où 3,5 pour cent seulement des femmes fumaient, contre 30 pour cent dans les pays occidentaux. Dans un rapport récent, le Conseil scientifique de l'American Medical Association indiquait qu'à un moment où la consommation de cigarettes diminue dans les pays développés, elle augmente en Afrique, en Amérique latine et en Asie, où les fabricants de tabacs cherchent de nouveaux débouchés. Selon ce rapport, les Etats-Unis étaient le premier exportateur mondial de tabacs, et ses exportations de cigarettes à destination de l'Asie avaient progressé de 75 pour cent dans la seule année 1988. Comme les conséquences pour la santé de l'ouverture des marchés étaient l'une des principales justifications de son régime d'importation de cigarettes, il était nécessaire, aux yeux de la Thaïlande, que le Groupe spécial consulte des experts de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur ce qui s'était passé récemment dans les pays qui avaient été amenés à ouvrir leur marché de la cigarette. Leur exemple prouvait qu'une fois un marché ouvert, l'industrie américaine des cigarettes déployait de grands efforts pour forcer le gouvernement à accepter des conditions et modalités qui étaient néfastes pour la santé publique, le privant ainsi de tout instrument efficace pour mener à bien sa politique en la matière. On tournait les interdictions de la publicité et l'on utilisait les techniques de commercialisation modernes pour développer les ventes. Partant, la Thaïlande considérait qu'une interdiction des importations était la seule mesure propre à protéger la santé publique. Toute autre mesure autorisant l'importation, en quelque quantité que ce fût, était vouée à demeurer inefficace.

28. La Thaïlande a aussi allégué que les cigarettes fabriquées aux Etats-Unis étaient sans doute plus nocives que les cigarettes thaïlandaises en raison des produits chimiques inconnus que les fabricants américains y introduisaient, en partie pour compenser la réduction de la teneur en goudrons et en nicotine. Ces fabricants employaient aussi d'autres additifs qui exposaient la santé des fumeurs à des risques accrus. C'était le cas du cacao, qui, d'après une étude, augmentait les risques de cancer. Il y avait encore la langue de cerf, le butyrate d'éthyle, l'acétate de linalyle, l'acétate d'isoamyle, le triméthyl-2, 3, 5 et la pyrazine. Dans son rapport de 1984, le Surgeon-General des Etats-Unis affirmait l'urgente nécessité de déterminer les caractéristiques de la composition chimique et les effets défavorables potentiels de ces additifs, mais ajoutait que c'était impossible pour le moment parce que les fabricants de cigarettes n'étaient pas tenus de révéler quels additifs ils employaient dans la fabrication des tabacs (USDHHS, 1984). Selon la Thaïlande, certaines cigarettes américaines contenaient de la nicotine extraite de la feuille de tabac, puis réintroduite par vaporisation au cours de l'opération dite de "reconstitution" du tabac. La réintroduction de nicotine sous forme chimique dans la feuille de tabac rendait sans doute les cigarettes américaines différentes des cigarettes thaïlandaises au sens strict du terme et plus génératrices de dépendance, puisque cela pouvait faciliter l'inhalation de nicotine et son absorption dans le sang et le cerveau.

29. Les Etats-Unis ont répliqué que les dangers du tabagisme pour la santé avaient fait l'objet d'une vaste documentation dans un certain nombre de pays. Ce n'était pas l'existence de ces dangers qui était réellement en jeu dans le présent différend. Pour les Etats-Unis, la Thaïlande n'avait pas établi que l'interdiction d'importer des cigarettes soit nécessaire ni même utile à la protection de la santé publique. Le Monopole des tabacs thaïlandais produisait au moins 15 marques de cigarettes pouvant

plaire à tous les types de consommateurs. Il avait délibérément essayé d'imiter les cigarettes "mélange américain", manifestement pour répondre à la demande des consommateurs. Ces marques de "style américain" étaient de celles que le Monopole vendait le mieux. Son réseau de distribution était à la fois très étendu et solidement implanté au niveau tant des grossistes que des détaillants. Il y avait peu d'obstacles à franchir pour exercer le commerce de détail des cigarettes. A l'heure actuelle, la Thaïlande comptait plus de 40 000 débits de tabacs. Les techniques de commercialisation du Monopole des tabacs étaient tout aussi efficaces que celles des fabricants américains. Le gouvernement thaïlandais n'avait pris la décision de réduire la production de cigarettes que le 6 mars 1990, c'est-à-dire après que les Etats-Unis eurent demandé la constitution du Groupe spécial. Dans le passé, le Monopole des tabacs avait ignoré les décisions antérieures du gouvernement. Il n'avait pas appliqué, par exemple, les six prescriptions mentionnées par la Thaïlande en matière d'étiquetage et il était engagé dans des négociations avec le gouvernement pour en faire assouplir deux. En outre, il avait lancé trois grands plans d'expansion entre juillet 1987 et janvier 1990, en dépit de la politique du gouvernement, et placé de nouvelles commandes de machines qui lui permettraient d'accroître sa production de 10 milliards de cigarettes en 1991. Le Ministère de l'agriculture avait certes été chargé en janvier 1988 d'élaborer un plan de réduction des superficies plantées en tabac, mais cela n'avait pas de rapport avec l'objet du litige, qui était les cigarettes. Par surcroît, la Thaïlande n'avait donné aucun renseignement sur un plan concret de réduction des superficies cultivées, et si les statistiques thaïlandaises indiquaient quelque chose, c'était que ces superficies avaient augmenté, et non diminué, durant la campagne 1988/1989.

30. Selon les Etats-Unis, les raisons que la Thaïlande avançait pour expliquer la consommation croissante de cigarettes, à savoir, le passage des produits tabagiques traditionnels aux cigarettes fabriquées, perdaient de leur valeur à mesure que sa situation économique évoluait. L'accroissement des disponibilités entraînerait un accroissement de la consommation s'il existait une demande actuellement insatisfaite. Ainsi, comme cela s'était passé sur d'autres marchés d'Asie qui avaient récemment libéralisé leur politique d'importation, l'ouverture du marché thaïlandais aboutirait à un transfert de la consommation, qui se détournerait des cigarettes du Monopole au profit des produits importés, plutôt qu'à une progression de la demande totale. Si le vrai problème était celui de la publicité et de la crainte de voir créer une clientèle et une demande nouvelles, il convenait de s'y attaquer directement, et non par une prohibition à l'importation incompatible avec l'Accord général. Les Etats-Unis ne pouvaient accepter la thèse suivant laquelle la prohibition des importations de cigarettes se justifiait par l'absence de tout autre instrument propre à assurer l'efficacité de la politique de la santé publique. Les mesures qui pouvaient être prises pour atteindre ces objectifs devaient, quelles qu'elles fussent, obéir au principe du traitement national.

31. Les Etats-Unis ont nié que leurs cigarettes pussent susciter des craintes particulières pour la santé. Et d'ailleurs, le gouvernement thaïlandais avait reconnu que, comme d'autres cigarettes étrangères, elles étaient moins dangereuses que les cigarettes thaïlandaises du fait qu'elles contenaient sensiblement moins de goudrons et de nicotine. Les cigarettes exportées des Etats-Unis étaient le même produit que celles qui étaient vendues sur le marché intérieur. Leurs ingrédients étaient communiqués au Département de la santé depuis 1985, en application de la Loi fédérale sur l'étiquetage des cigarettes. Le Département n'avait soulevé aucune objection contre aucun des éléments figurant sur la liste des ingrédients notifiée chaque année. Aucun des autres pays qui exigeaient aussi la divulgation de ces ingrédients, comme le Royaume-Uni, la France et la République fédérale d'Allemagne, n'avait fait de difficultés au sujet de la composition des cigarettes fabriquées aux Etats-Unis. La Thaïlande, en revanche, n'avait ni réglementation ni restriction sur les ingrédients ou les arômes employés dans la fabrication des cigarettes. Le gouvernement thaïlandais avait admis que le Monopole des tabacs thaïlandais employait des additifs dans ses cigarettes. A propos des ingrédients qu'il avait cités comme propres à susciter des inquiétudes pour la santé, les Etats-Unis ont fait observer que l'industrie américaine des cigarettes, à la différence du Monopole des tabacs thaïlandais, n'utilisait pas la langue de cerf, également connue sous le nom de coumarine. Le Monopole des tabacs achetait aussi du cacao, qu'il

utilisait comme arôme et qui figurait sur la liste des ingrédients autorisés dans tous les pays qui en tenaient une. C'était d'ailleurs une substance souvent consommée sous forme de produit alimentaire ou de boisson. Le triméthyl - 2,3,5 était couramment utilisé comme arôme dans les produits alimentaires et approuvé par l'Administration américaine des produits alimentaires et pharmaceutiques. Les tabacs reconstitués contenaient moins de nicotine que le tabac en feuilles entières, et le Monopole des tabacs thaïlandais avait l'intention d'en fabriquer dans l'avenir. Il ressortait d'études indépendantes qu'il y avait plus de goudrons et de nicotine dans les cigarettes thaïlandaises que dans les cigarettes étrangères importées en contrebande en Thaïlande. S'il était vrai que les exportations de cigarettes des Etats-Unis à destination de l'Asie avaient progressé ces dernières années, cette progression, qui tenait au démantèlement des monopoles dans plusieurs pays, était partie de zéro, ce qui expliquait le fort pourcentage enregistré.

32. La Thaïlande a répondu qu'elle n'avait jamais reconnu que les cigarettes étrangères fussent moins nocives que les cigarettes thaïlandaises. Même si elles contenaient peut-être moins de goudrons et de nicotine, elles engendraient davantage la dépendance, parce que les fumeurs avaient tendance à augmenter leur consommation quand il y avait moins de goudrons et de nicotine dans les cigarettes, pour atteindre la dose de nicotine à laquelle ils étaient habitués. Des arômes artificiels et autres ingrédients étaient ajoutés aux cigarettes à faible teneur en goudrons et nicotine pour compenser leur plus grande légèreté. La Thaïlande, comme les Etats-Unis, avait une réglementation applicable aux ingrédients et aux arômes. Le Monopole des tabacs était tenu, en vertu d'une résolution de février 1990 du Conseil des Ministres, de divulguer les ingrédients entrant dans ses cigarettes au Ministère de la santé publique. Ce dernier avait demandé au Ministère des finances, organe de tutelle du Monopole des tabacs, de donner à celui-ci instruction de réduire ou d'éliminer trois des ingrédients qui étaient jugés particulièrement dangereux pour la santé. Certains d'entre eux, comme le cacao, pouvaient être mangés ou bus sans danger, mais pouvaient devenir carcinogènes lorsqu'ils étaient brûlés. Il était vrai que la liste des additifs entrant dans les cigarettes américaines était communiquée au Département de la santé depuis 1985, mais six fabricants ne lui soumettaient qu'une liste globale, sans préciser la (ou les) marque(s) de cigarettes contenant tels ou tels additifs et sans indiquer la quantité employée en chaque cas. Ainsi, la nature de l'information fournie au Département de la santé faisait qu'il était difficile de conduire une analyse approfondie des dangers que les additifs pouvaient présenter pour la santé. Le Canada ayant adopté une loi obligeant tous les fabricants de cigarettes à divulguer les additifs, un grand fabricant américain avait retiré du marché canadien plusieurs de ses marques. En outre, la Thaïlande contestait que les cigarettes exportées des Etats-Unis fussent le même produit que celles qui étaient vendues sur le marché intérieur. Il ressortait d'études récentes que certaines cigarettes étrangères vendues en Asie contenaient plus de goudrons que celles qui étaient vendues sous les mêmes marques en Australie, en Europe ou aux Etats-Unis.

33. La Thaïlande reconnaissait que sa consommation nationale de cigarettes avait continué à progresser en dépit des efforts faits par le gouvernement avec l'appui d'organisations non gouvernementales, parce que ces campagnes exigeaient beaucoup de temps pour porter leurs fruits, comme on avait pu le constater aux Etats-Unis, où la consommation avait poursuivi son ascension jusqu'en 1981, bien que la première campagne antitabac eût été lancée en 1965. La Thaïlande niait que l'objectif de sa politique fût de protéger la production nationale de cigarettes. Aucune nouvelle fabrique n'avait été construite depuis 12 ans, et un certain nombre de plans d'expansion des capacités existantes avaient été rejetés par le gouvernement. Les machines qui avaient pu être installées dans les fabriques existantes ne faisaient que remplacer le matériel qui avait fait son temps. Le Monopole des tabacs avait effectivement différé la diffusion des mises en garde contre la nocivité du tabac prescrites par le Conseil des Ministres et essayé d'en faire atténuer deux, mais il ne pouvait ignorer les résolutions du Conseil des Ministres et serait obligé d'appliquer ces prescriptions. Les considérations de santé l'emportaient sur tout autre objectif de la politique du gouvernement. Ainsi, d'après les estimations du Ministère des finances, l'importation de cigarettes rapporterait 800 millions de baht (une trentaine de millions de dollars des Etats-Unis) de recettes supplémentaires par an, ce qui était une somme substantielle pour un pays en

développement. Et cependant, le gouvernement avait décidé d'y renoncer, en faisant prévaloir les considérations de santé publique.

34. Depuis mai 1989, la Thaïlande résistait à des pressions bilatérales exercées à la faveur de l'article 301 de la Loi américaine sur le commerce extérieur pour l'amener à ouvrir son marché des cigarettes et elle était sous la menace de mesures imminentes de rétorsion contre ses exportations aux Etats-Unis, évaluées à 166 millions de dollars. Alors même que toute sa réussite économique dépendait des exportations, ces considérations avaient cédé le pas aux préoccupations de santé. A un moment donné, les Etats-Unis avaient précisé que leurs objectifs ne se limitaient pas à l'ouverture du marché et à l'application du traitement national dans les impositions internes, mais s'étendaient à d'autres éléments, dont une réduction à zéro unilatérale du droit d'entrée sur les cigarettes, un faible droit d'accise spécifique (qui, converti en droit ad valorem, jouerait à l'avantage des cigarettes américaines plus chères) et le droit pour les fabricants de cigarettes étrangères de faire de la publicité et de la promotion aux points de vente, alors même que ce droit était refusé aux fabricants nationaux. La Thaïlande demandait par conséquent au Groupe spécial de formuler une recommandation sur le point de savoir si elle était tenue par les dispositions de l'Accord général d'accorder pareilles concessions aux Etats-Unis. Cette recommandation s'imposait pour préserver la crédibilité du mécanisme multilatéral de règlement des différends. La Thaïlande demandait aussi au Groupe spécial de confirmer son interprétation, à savoir que dans le cas où son marché des cigarettes serait ouvert, ses obligations en matière de prix, de distribution, de publicité, de promotion et d'étiquetage se limiteraient à l'octroi du traitement national aux cigarettes étrangères.

35. Aux yeux des Etats-Unis, l'avantage que le fumeur pouvait attendre des cigarettes à faible teneur en goudrons et nicotine par rapport à celles qui en contenaient beaucoup était marginal. Quant aux additifs, rien ne prouvait qu'ils eussent des effets néfastes, et le Groupe spécial pouvait se reporter sur ce point aux conclusions de l'American Health Foundation qui étaient annexées à la communication de l'OMS. En outre, la Thaïlande avait toujours prohibé l'importation de toutes les cigarettes, et non point simplement de celles qui contenaient des additifs, dont beaucoup, comme le menthol, étaient aussi employés par le Monopole des tabacs thaïlandais. Les fabricants de cigarettes américains se conformaient aux prescriptions de la loi nationale en matière d'étiquetage et de divulgation de renseignements. Abstraction faite des cigarettes vendues dans les pays où, par suite des prescriptions en la matière, les cigarettes américaines étaient fabriquées sur place sous licence pour le marché intérieur et avaient en conséquence une teneur en nicotine et en goudrons variable, toutes les autres cigarettes exportées des Etats-Unis étaient identiques au produit vendu sur leur marché intérieur. Si la Thaïlande ne modifiait pas la Loi de 1966 sur les tabacs pour supprimer le monopole de la fabrication des cigarettes, le marché thaïlandais devrait être approvisionné par les fabricants étrangers sous forme d'importations. Dans le cas du Canada, les fabricants de cigarettes américains ne détenaient que 1 pour cent du marché avant que soit édictée l'obligation de notifier les additifs. Leur part n'avait pas varié depuis, du fait que la fabrication et la vente de leurs cigarettes s'effectuaient par l'intermédiaire de concessionnaires canadiens. Quelques firmes avaient exprimé des craintes quant à la protection de leurs secrets commerciaux et jugé que la taille de ce marché ne justifiait pas la poursuite de leur effort d'exportation, d'autant que chaque province canadienne avait sa réglementation particulière, ce qui se traduisait par une atomisation du marché. Les Etats-Unis ne cherchaient à obtenir rien de plus que l'application du traitement national dans les mesures prises par la Thaïlande pour lutter contre la consommation de cigarettes et étaient opposés à ce que le Groupe spécial fasse des recommandations sur des problèmes non soulevés, qui sortaient du mandat du Groupe spécial.

iii) Protocole d'accession

36. La Thaïlande a fait valoir que le régime thaïlandais des importations de cigarettes était pleinement conforme aux droits et obligations que la Thaïlande tenaient de l'Accord général, du fait que la Loi

de 1966 sur les tabacs, qui était le fondement des restrictions à l'importation, était couverte par le paragraphe 1 b) du Protocole d'accession de la Thaïlande à l'Accord général, aux termes duquel:

"La Thaïlande ... appliquera aux parties contractantes, à titre provisoire et sous réserve des dispositions du présent Protocole ... b) la partie II de l'Accord général dans toute la mesure compatible avec sa législation existant à la date du présent Protocole" (IBDD, S29/3).

37. Rappelant que dans l'affaire récente des restrictions appliquées par la Norvège à l'importation de pommes et poires, le Groupe spécial avait conclu dans son rapport¹, adopté par les PARTIES CONTRACTANTES, que pour pouvoir être considérée comme "en vigueur" au sens du Protocole, une législation devait a) être une législation au sens formel, b) être antérieure au Protocole et c) être d'un caractère impératif dans ses termes mêmes ou dans son intention exprimée, les Etats-Unis ont soutenu que les restrictions appliquées par la Thaïlande à l'importation de cigarettes n'étaient pas couvertes par son Protocole d'accession parce que, si elles étaient bien antérieures à son accession à l'Accord général, elles n'avaient pas en revanche de caractère impératif. L'article 27 de la Loi de 1966 sur les tabacs, en effet, n'interdisait pas de façon impérative d'importer des cigarettes, il ne faisait qu'habiliter le Directeur général du Département des accises à délivrer des licences d'importation. En outre, il y avait eu des importations dans le cadre de ladite loi.

38. Selon la Thaïlande, la Loi de 1966 sur les tabacs, base légale des restrictions à l'importation de cigarettes, constituait la législation en vigueur au sens du Protocole. Elle satisfaisait sans exception à toutes les conditions spécifiées dans le récent rapport du Groupe spécial "Norvège - Restrictions à l'importation de pommes et poires" (L/6474, paragraphe 5.7). Adoptée en 1966, elle était antérieure au Protocole, lui-même adopté en 1982. Sans affirmer expressément l'intention de réduire au minimum le mal causé à la santé publique, il allait de soi que la loi répondait aux mêmes finalités que celle qui l'avait précédée, la Loi de 1929 sur l'opium, dont l'objet était de maîtriser la consommation pour réduire au minimum les dégâts causés à la santé. La loi sur les tabacs présentait les mêmes traits que la loi sur l'opium en réglementant strictement, de bout en bout, la production, la distribution, la consommation, etc., du produit. Comme les Lois de 1938 et 1943 sur les tabacs qu'elle avait remplacées, la Loi de 1966 faisait obligation au gouvernement thaïlandais de réglementer la production, la consommation et le commerce, intérieur et international, des cigarettes. Elle avait pour objet de faire en sorte que du double point de vue qualitatif et quantitatif, les produits tabagiques ne compromettent pas la santé publique. Dans cette perspective, la loi réglait l'offre de ces produits, de provenance intérieure ou étrangère. L'importation de tabacs, y compris les cigarettes, était expressément interdite en vertu de l'article 27 de la Loi de 1966 sur les tabacs. Si cette interdiction pouvait être assouplie par le Directeur général du Département des accises, le caractère impératif de la loi n'en devait pas moins être respecté.

D. Article III

39. Les Etats-Unis ont rappelé qu'aux termes du paragraphe 3 de son Protocole d'accession à l'Accord général, la Thaïlande avait déclaré avoir "l'intention d'harmoniser avec les dispositions de l'article III de l'Accord général la taxe sur les transactions commerciales et le droit d'accise en ce qui concerne les produits sur lesquels l'incidence de cette taxe et de ce droit varie selon que les produits sont fabriqués dans le pays ou importés" (IBDD, S29/4), et que les PARTIES CONTRACTANTES avaient décidé de lui laisser jusqu'au 30 juin 1987 pour harmoniser ces taxes avec les dispositions de l'article III. En 1987, notant que des mesures avaient été prises pour aligner les taux de ces deux taxes appliqués en Thaïlande aux produits nationaux sur les taux applicables aux produits importés et que le gouvernement thaïlandais s'appropriait à instituer un système de taxe à la valeur ajoutée en vertu duquel des taux uniformes s'appliqueraient aux produits d'origine nationale et aux produits importés, les PARTIES

¹Groupe spécial "Norvège - Restrictions à l'importation de pommes et poires" (L/6474).

CONTRACTANTES avaient accordé à la Thaïlande un nouveau délai jusqu'au 30 juin 1990 pour mettre ces aspects de sa fiscalité en conformité avec l'article III.

40. Selon les Etats-Unis, la Thaïlande ne s'était pas occupée des aspects discriminatoires et protecteurs du régime fiscal qu'elle appliquait aux cigarettes au cours des huit années écoulées depuis qu'elle avait affirmé dans son Protocole d'accession à l'Accord général son intention d'harmoniser sa taxe sur les transactions commerciales et son droit d'accise avec les dispositions de l'article III. Le texte prévoyant l'application d'un système de taxe sur la valeur ajoutée n'avait pas encore été présenté au Parlement.

41. De l'avis des Etats-Unis, l'adoption et la mise en oeuvre d'un système de TVA n'étaient pas le seul moyen de s'attaquer aux problèmes posés par l'application aux cigarettes de la taxe sur les transactions commerciales et de la taxe municipale thaïlandaises. Il convenait de s'attaquer sans délai et directement à ces problèmes. En outre, l'adoption d'une taxe à la valeur ajoutée pour les cigarettes, comme le prévoyait le gouvernement thaïlandais, n'éliminerait pas tous les aspects discriminatoires du régime fiscal des cigarettes en Thaïlande, parce que, si elle était appelée à remplacer la taxe sur les transactions commerciales et la taxe municipale pour les cigarettes de fabrication nationale comme pour les cigarettes importées, le droit d'accise, en revanche, dont les taux étaient liés à la quantité de tabac d'origine nationale contenue dans les cigarettes et comportaient des plafonds plus élevés pour les cigarettes importées, demeurerait en vigueur. Ainsi, la production intérieure de cigarettes continuerait d'être protégée par une fiscalité permettant l'application d'un taux d'imposition plus élevé aux produits importés qu'au produit national similaire.

i) Droit d'accise

42. Les Etats-Unis considéraient que les cigarettes, faites de mélanges variés de tabac, étaient toutes directement substituables pour la même utilisation finale. Les consommateurs pouvaient certes avoir des préférences différentes, qui faisaient que diverses marques étaient offertes sur un marché donné, mais les cigarettes fabriquées avaient toutes les mêmes caractéristiques générales et bien des caractéristiques spécifiques en commun. Elles constituaient donc des produits similaires au sens de l'article III. En frappant les cigarettes étrangères de droits d'accise plus élevés que les cigarettes nationales, la Thaïlande appliquait aux produits importés des impositions intérieures dépassant celles auxquelles étaient assujettis les produits nationaux similaires et agissait donc de façon incompatible avec ses obligations au titre de l'article III.

43. La Thaïlande a admis que le taux plafond du droit d'accise était de 80 pour cent du prix de détail ou de 0,60 baht par gramme pour les cigarettes étrangères, contre 60 pour cent du prix de détail pour les cigarettes thaïlandaises, mais elle a aussi rappelé que l'article III.2 visait expressément les taux de droits appliqués, et non les taux plafonds. Le 20 juin 1990, le Conseil des Ministres avait décidé d'appliquer un taux unique de droit d'accise à toutes les cigarettes, quelles que soient leur origine et leur teneur en tabacs locaux, éliminant ainsi toute possibilité d'appliquer le droit d'accise de manière à protéger la production nationale de cigarettes. Le 11 juillet 1990, le Ministère des finances avait pris un règlement disposant que le droit d'accise serait appliqué aux cigarettes nationales comme aux cigarettes importées à un taux uniforme de 55 pour cent. La Thaïlande s'était donc acquittée de ses obligations au titre de l'article III en ce qui concernait le droit d'accise sur les cigarettes.

44. Les Etats-Unis ont soutenu que les nouveaux règlements n'avaient pas modifié le taux de droit légalement applicable aux cigarettes importées et aux cigarettes de fabrication nationale. Ainsi, à première vue, la loi thaïlandaise permettait l'application d'un taux de droit plus élevé sur les produits importés que sur les cigarettes d'origine nationale. En réponse à l'allégation de la Thaïlande selon laquelle, dès lors qu'aucune mesure incompatible avec les obligations découlant de l'Accord général n'avait été prise, il serait prématuré de prétendre que le régime du droit d'accise thaïlandais pouvait être discriminatoire, les Etats-Unis ont fait observer que le Groupe spécial chargé de l'affaire "Etats-Unis

- L'article 337 de la Loi douanière de 1930" avait examiné les possibilités de traitement discriminatoire, et non des cas précis de discrimination.

ii) Taxe sur les transactions commerciales et taxe municipale

45. Les Etats-Unis ont fait valoir que la Thaïlande soumettait les cigarettes importées à la taxe sur les transactions commerciales et à la taxe municipale alors qu'elle en exonérait les fabricants et les vendeurs de cigarettes faites à partir de feuilles de tabac d'origine nationale. C'étaient des fonctionnaires thaïlandais qui les avaient informés que le Monopole des tabacs n'acquittait ni l'une ni l'autre de ces taxes sur ses ventes de cigarettes. Il en résultait manifestement que les produits importés étaient grevés d'impositions intérieures supérieures à celles qui frappaient les produits d'origine nationale similaires, et cette différence de traitement était incompatible avec les obligations découlant pour la Thaïlande de l'article III.

46. La Thaïlande a répondu que l'exonération de ces deux taxes ne dépendait pas de l'origine des cigarettes, puisque celles qui étaient importées par des "fabricants de tabacs autorisés" en bénéficiaient également.

47. Les Etats-Unis considéraient que le fait que les cigarettes importées par les fabricants de tabacs autorisés étaient exonérées de la taxe sur les transactions commerciales et de la taxe municipale ne résolvait pas le problème de l'application d'une surtaxe à certains produits importés, dans la mesure où seuls des établissements thaïlandais, possédant des installations dans le pays, s'étaient vu accorder leur licence de fabricants de tabacs. Ainsi, seul le Monopole des tabacs thaïlandais ou l'un des autres établissements fabriquant des produits tabagiques en Thaïlande pourraient bénéficier de cette exemption dans le cas où ils seraient autorisés à importer des cigarettes. Les importateurs qui n'avaient ni ces installations ni cette licence n'étaient pas exemptés. Le Groupe spécial qui avait examiné l'affaire "Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930"¹ avait conclu que l'applicabilité de l'article III.4 ne pouvait "être déniée sous prétexte que la plupart des procédures étaient, en l'espèce, appliquées à des personnes et non à des produits, étant donné que le facteur qui détermine si une personne est susceptible d'être soumise à la procédure de l'article 337 ou à celle d'une cour de district est la source des produits incriminés, c'est-à-dire le point de savoir s'ils sont d'origine américaine ou importés". De l'avis des Etats-Unis, une exonération fiscale fondée sur l'identité de l'importateur était incompatible avec l'article III.

48. Quoique d'avis contraire, la Thaïlande a par la suite informé le Groupe spécial que le Ministère des finances avait décidé de simplifier le régime de la taxe sur les transactions commerciales et de la taxe municipale dans le cas des cigarettes et proposé la promulgation, dans le cadre du Code des impôts, d'une ordonnance royale exonérant expressément toutes les cigarettes, importées ou d'origine nationale, du paiement de ces taxes. Le 27 août 1990, la Thaïlande a informé le Groupe spécial que l'ordonnance royale avait été adoptée le 18 août 1990 et a déclaré s'être ainsi acquittée de ses obligations au titre de l'article III en ce qui concernait la taxe sur les transactions commerciales et la taxe municipale perçues sur les cigarettes.

IV. Communication des Communautés européennes

49. Les Communautés européennes ont déclaré qu'en leur qualité de fabricant et exportateur important de cigarettes, elles avaient grand intérêt à l'ouverture du marché thaïlandais de la cigarette, dont la valeur était estimée aux alentours de 1 500 millions de dollars EU par an. Les Communautés estimaient que le fonctionnement du régime de licences d'importation thaïlandais constituait, dans le cas des

¹Rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930" (L/6439).

cigarettes, une prohibition de facto incompatible avec l'article XI.1, qui n'entraînait pas dans le cadre des exceptions prévues à l'article XI.2 et à l'article XX b) et qui ne pouvait se justifier par les dispositions du Protocole d'accession de la Thaïlande à l'Accord général. Les Communautés considéraient aussi qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments prouvant que la Thaïlande harmonisait ses impositions intérieures avec les dispositions de l'article III, ainsi qu'elle s'y était engagée à l'époque de son accession. Le maintien sur les cigarettes d'un droit d'accise et d'une taxe sur les transactions commerciales discriminatoires ne pouvait se justifier par les dispositions du paragraphe 3 du Protocole, huit ans après l'accession de la Thaïlande. Les Communautés soutenaient par conséquent les Etats-Unis lorsqu'ils demandaient au Groupe spécial de recommander que la Thaïlande supprime les restrictions quantitatives qu'elle continuait d'appliquer à l'importation de cigarettes et rende ses lois et pratiques fiscales concernant ces produits conformes à ses obligations au titre de l'Accord général.

V. Communication de l'OMS

50. Sur la base du Mémoire d'entente entre les parties (voir paragraphe 3) et suite à la demande de la Thaïlande (voir paragraphe 27), le Groupe spécial a demandé à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de présenter ses conclusions sur certains aspects techniques de l'affaire tels que les effets sur la santé de l'usage et de la consommation de cigarettes et sur les problèmes connexes pour lesquels l'OMS était compétente.

51. Dans leurs communications au Groupe spécial, qui ont dans l'ensemble reçu l'appui de la Thaïlande, les représentants de l'OMS ont expliqué que l'un des effets les plus connus du tabac était le cancer des poumons, mais que d'autres affections pulmonaires et cardio-vasculaires lui étaient aussi imputables, de même que l'augmentation des risques d'avortement spontané, de mortalité ou de réduction du poids à la naissance. maints autres problèmes de santé avaient aussi été rattachés au tabagisme. Il avait été prouvé que la consommation de cigarettes était la cause principale des décès et maladies évitables dans les pays développés. En Thaïlande, le cancer lié au tabac n'était pas aussi répandu que dans bien d'autres pays en développement et l'était relativement peu par comparaison avec les pays riches. Toutefois, une consommation accrue de cigarettes entraînerait à une augmentation de la mortalité due au cancer du poumon et à l'hypertension, déjà sur une pente ascendante du fait que la consommation de cigarettes s'était mise à augmenter il y a dix ou vingt ans.

52. Selon les représentants de l'OMS, la consommation de cigarettes était en baisse dans les pays industrialisés, au rythme de 1,1 pour cent par an, mais en hausse de 2,1 pour cent par an dans les pays en développement, où le tabagisme était répandu chez les hommes, mais rare chez les femmes et les enfants. Il y avait de grandes différences entre les cigarettes fabriquées dans des pays en développement comme la Thaïlande et celles qui étaient offertes sur les marchés des pays développés. En Thaïlande, comme dans les autres pays en développement, le marché était dominé par un monopole d'Etat qui, en l'absence de concurrence, ne faisait qu'un minimum de promotion. Le tabac indigène avait une feuille plus âpre et qui se fumait moins facilement que le tabac mélangé américain utilisé dans les marques internationales. Les cigarettes locales étaient différentes des cigarettes occidentales en ce que les techniques de fabrication modernes, telles l'emploi d'additifs et d'arômes ou la réduction de la teneur en goudrons et nicotine étaient inconnues ou restaient primitives par rapport à celles qu'utilisaient les multinationales des tabacs. Ces différences intéressaient la santé publique parce que les cigarettes occidentales rendaient très facile l'accès au tabagisme à des groupes comme les femmes et les adolescents qui, sans elles, ne se seraient peut-être jamais mis à fumer et que de nombreux fumeurs avaient l'illusion d'être plus à l'abri du danger qu'avec les cigarettes locales qu'ils abandonnaient. En Thaïlande, la moitié de la récolte de tabac était consommée sous forme de cigares ou de cigarettes roulés à la main, qui donnaient de grandes quantités de nicotine et de goudrons et qui étaient populaires chez les personnes âgées. Cela dit, leur usage tendait à disparaître avec la vieille génération. Rien n'indiquait que les jeunes femmes leur préféreraient les cigarettes fabriquées. La moitié environ de la production totale de tabac passait dans les cigarettes fabriquées par le monopole d'Etat, qui en avait

produit 30,4 milliards en 1987. Il fallait y ajouter 1,5 milliard de cigarettes entrées dans le pays en contrebande la même année et prétendument importées, pour lesquelles les sociétés étrangères avaient fait de la publicité à la télévision et par voie d'affiches, en dépit de l'interdiction administrative qui était en vigueur dès avant l'adoption de la loi prohibant la publicité des cigarettes. A l'heure actuelle, il y avait dans la population adulte, 67 pour cent de fumeurs chez les hommes et 6 pour cent chez les femmes. Chez les hommes, la proportion avait diminué de 6 pour cent depuis 1981. La consommation par adulte avait aussi baissé, de 1 100 cigarettes à la fin des années 70 à 900 en 1985, chiffre très inférieur aux 3 200 cigarettes par personne et par an enregistré aux Etats-Unis. L'un des principaux facteurs de cette baisse de la consommation de cigarettes par habitant intervenue récemment en Thaïlande avait été l'adoption des mesures recommandées par l'OMS dans le cadre du programme thaïlandais de lutte antitabac, modeste mais en expansion, grâce auquel venait d'être votée une loi prohibant toute forme de publicité pour le tabac, y compris le parrainage de manifestations, et obligeant les fabricants à apposer sur les paquets des étiquettes mettant en garde contre les dangers du tabac. Le groupe antitabac thaïlandais, qui avait critiqué l'appui apporté aux tabacs par le gouvernement, avait organisé indépendamment des pouvoirs publics un certain nombre de manifestations et de nombreux programmes éducatifs à l'occasion de la "Journée mondiale sans tabac". Si les multinationales des tabacs pénétraient sur le marché thaïlandais, les programmes de santé publique seraient dans l'impossibilité, avec leurs maigres ressources, de lutter contre la publicité de ces sociétés, vu leurs budgets commerciaux, comme on l'avait vu dans d'autres pays d'Asie qui avaient ouvert leur marché. En conséquence, la consommation de cigarettes et, à leur tour, les décès et maladies imputables au tabac progresseraient.

53. Les représentants de l'OMS ont déclaré que l'emploi d'additifs dans les cigarettes américaines s'était beaucoup développé au cours des années 70 avec la mise sur le marché des cigarettes légères. Ils servaient à redonner à la cigarette le goût que la réduction de sa teneur en goudrons et en nicotine lui avait fait perdre. Les rapports du Surgeon-General des Etats-Unis concluaient que cette réduction n'apportait qu'un bénéfice négligeable à côté de l'arrêt total. On avait constaté que les fumeurs de cigarettes légères accroissaient leur consommation ou aspiraient plus profondément la fumée. Les effets des additifs sur la santé étaient actuellement analysés par le Département de la santé américain, qui jugeait cette tâche "d'une complexité et d'un coût énormes". L'American Health Foundation, qui faisait fonction de consultant auprès du Département pour ce problème, avait exprimé de graves inquiétudes quant à la présence dans les cigarettes de certains additifs. Toutefois, il n'y avait pas de données scientifiques prouvant que tel ou tel type de cigarettes était plus nocif que tel autre.

54. Selon les représentants de l'OMS, une autre grande différence entre fabricants de cigarettes américaines et de cigarettes thaïlandaises était que les premiers concevaient des marques spéciales à l'intention du marché féminin. Il s'agissait de cigarettes contenant beaucoup moins de goudrons et de nicotine, ce qui permettait aux femmes d'aspirer plus facilement la fumée. Certaines étaient en outre rendues plus attrayantes pour les femmes par l'adjonction de parfum ou par une forme effilée destinée à leur donner l'impression qu'on devient svelte en fumant.

55. Les représentants de l'OMS ont déclaré qu'on avait observé en Amérique latine et en Asie que l'ouverture de marchés fermés dominés par un monopole public des tabacs entraînait une augmentation de la consommation. Les sociétés multinationales avaient régulièrement tourné les restrictions nationales à la publicité en utilisant une publicité indirecte et diverses autres techniques. Toutefois, un pays en dehors de ces deux continents avait récemment pris des dispositions pour prohiber l'utilisation dans la publicité d'une imagerie de marque liée à des produits tabagiques. Particulièrement préoccupés par les dangers créés par la publicité, les Etats membres de l'OMS avaient adopté en mai 1990 la résolution WHA 43.16, qui demandait instamment à tous les Etats membres:

"d'envisager d'inclure dans leurs stratégies de lutte antitabac des projets de dispositions législatives ou d'autres mesures efficaces au niveau gouvernemental approprié prévoyant:

...

- c) des restrictions progressives et des actions concertées visant à éliminer à terme toute publicité directe et indirecte et toutes les activités de promotion et de parrainage concernant le tabac;"

56. Les représentants de l'OMS ont indiqué que celle-ci avait convoqué en 1982 un Comité d'experts des stratégies de lutte antitabac dans les pays en développement, qui avait fait un certain nombre de recommandations en vue de réduire la consommation de tabac, dont beaucoup avaient déjà été adoptées par la Thaïlande. Il avait en particulier recommandé aux pays en développement de prohiber toute forme de publicité et de promotion des produits tabagiques, y compris à travers le parrainage de manifestations sportives, de réduire, dans les cas où elle existait déjà, le rôle de la culture commerciale du tabac dans l'économie en trouvant d'autres emplois pour la terre et la main-d'oeuvre avec le concours d'institutions des Nations Unies comme la FAO et la Banque mondiale. Aux pays développés, ce même Comité avait recommandé, notamment, de prendre toutes les mesures possibles pour réduire les activités de promotion et de vente de produits tabagiques et de se conformer, lorsqu'ils en exportaient, aux normes en vigueur dans le pays exportateur en ce qui concernait les mises en garde, les produits d'émission et les renseignements sur le produit.

57. Les représentants de l'OMS ont aussi affirmé que les politiques de majoration du prix des cigarettes, par le biais de la fiscalité par exemple, pouvaient avoir pour effet de réduire la consommation. Il ressortait des études effectuées que les élasticités-prix étaient plus fortes chez les jeunes que chez les fumeurs déjà dépendants. L'une d'elles, conduite récemment dans un pays en développement, indiquait que l'élasticité-prix de la consommation de cigarettes était plus forte dans les pays en développement que dans les pays développés, de sorte que des mesures comme les droits d'accise, qui majoraient le prix des cigarettes, constituaient des instruments efficaces de la politique de santé publique.

58. Dans leur réponse à la communication de l'OMS, les Etats-Unis ont dit qu'ils ne contestaient pas ses affirmations au sujet de l'effet de l'usage ou de la consommation de cigarettes sur la santé parce que la question relevait d'un domaine où ses compétences étaient reconnues. En revanche, ils contestaient certaines des conclusions de l'OMS quant à l'effet d'une levée de l'interdiction des importations de cigarettes en Thaïlande, ainsi que les données de fait sur lesquels elles reposaient. Les Etats-Unis ne considéraient pas que l'OMS fût spécialement compétente pour s'occuper des "conséquences pour la santé de l'ouverture du marché des cigarettes", comme l'avait demandé la Thaïlande, et ils demandaient instamment au Groupe spécial de limiter les questions présentées à l'OMS aux aspects mentionnés dans le mémorandum d'entente entre les parties (voir paragraphe 3).

59. Sur le chapitre des additifs contenus dans les cigarettes américaines, les Etats-Unis ont noté que l'American Health Foundation avait déclaré que pour la grande majorité des agents figurant sur la liste des additifs du tabac présentée dans le rapport de 1988 de la Commission scientifique indépendante sur la consommation de tabac et la santé, ils n'avaient pas connaissance d'effets nocifs. Néanmoins, certains de ces agents suscitaient des inquiétudes.

60. Les Etats-Unis n'acceptaient pas la thèse que les cigarettes thaïlandaises étaient différentes des cigarettes occidentales. Selon eux, le Monopole des tabacs thaïlandais employait des additifs et des arômes depuis quelque temps et avait imité les cigarettes américaines grâce à des importations de tabac des Etats-Unis. Sans doute le matériel qu'il utilisait actuellement n'était-il pas très moderne, mais certaines des machines qu'il achetait à présent lui permettraient de s'engager dans la reconstitution des tabacs et autres techniques modernes de fabrication des cigarettes. Et les Etats-Unis n'acceptaient

pas davantage l'assertion suivant laquelle, avant l'interdiction totale de la publicité pour les cigarettes, les sociétés étrangères en avaient fait pour des cigarettes de contrebande. Certains des actes incriminés pouvaient avoir été des cas d'atteinte à une marque de cigarettes étrangères ou encore de commercialisation sous une marque de cigarettes étrangères de produits légitimes. En outre, le Monopole des tabacs thaïlandais avait fait de la publicité pour ses cigarettes dans la période où l'interdiction administrative devait normalement s'appliquer. Les Etats-Unis ont noté que la Thaïlande avait cité le chiffre de 3,5 pour cent comme taux de tabagisme chez les femmes, alors que l'OMS avait avancé un taux de 6 pour cent. Ces statistiques n'apparaissaient pas fiables, mais ce qui paraissait certain, c'était que la production de cigarettes augmentait à un rythme rapide et régulier en Thaïlande.

61. Pour ce qui était de l'effet de la levée des restrictions à l'importation dans d'autres pays d'Asie, les Etats-Unis considéraient que dans ces pays, les restrictions qui avaient pu être appliquées n'avaient pas réussi à faire baisser le niveau de la consommation. Dans un cas, celle-ci avait diminué après l'ouverture du marché et s'était en même temps détournée des cigarettes nationales au profit des cigarettes étrangères. Dans un autre, le taux de croissance de la consommation avait fléchi après l'ouverture du marché et dans le troisième, la consommation n'avait pas varié en l'espace des 18 mois écoulés depuis l'ouverture du marché. Comparer l'un de ces pays avec la Thaïlande n'était pas approprié, en raison des différences de niveau de développement et de culture. Il n'était par conséquent pas exact d'invoquer l'exemple de ces pays pour conclure que la consommation de cigarettes augmenterait chez les femmes thaïlandaises à la suite d'une ouverture du marché thaïlandais.

62. Les Etats-Unis ont aussi indiqué que dans son rapport de 1989, le Surgeon General des Etats-Unis concluait qu'il n'y avait aucune étude scientifiquement rigoureuse accessible au public qui apportât une réponse définitive à la question fondamentale de savoir si la publicité et la promotion entraînaient une augmentation de la consommation de tabac et que l'ampleur de leur influence sur elle n'était pas connue et ne pouvait peut-être pas l'être. ("Surgeon General, Reducing the Health Consequences of Smoking" 512-12 (1989)). En admettant même que la publicité eût un effet au niveau de la consommation de cigarettes, il était possible, pour maîtriser la consommation, de recourir à des restrictions à la publicité et à des mesures fiscales affectant le prix des cigarettes. Ces mesures pouvaient être appliquées suivant le principe du traitement national et offrir ainsi un moyen compatible avec l'Accord général de s'attaquer au problème. Les Etats-Unis ne concevaient pas que le gouvernement thaïlandais et le groupe de pression antitabac ne soient pas capables de résister aux efforts des fabricants étrangers et autoriseraient les pratiques commerciales auxquelles ils étaient opposés.

VI. CONSTATATIONS

A. Introduction

63. Le Groupe spécial a noté que les questions dont il était saisi découlaient essentiellement des faits suivants: la Thaïlande applique des restrictions à l'importation de cigarettes en vertu de la Loi de 1966 sur les tabacs, qui dispose que "l'importation ... de tabacs est interdite, sauf sous couvert d'une licence délivrée par le Directeur général". La définition des tabacs donnée dans la loi recouvre les cigarettes. Il n'a pas été accordé de licence d'importation de cigarettes depuis dix ans. La Thaïlande perçoit aussi sur les cigarettes un droit d'accise et, jusqu'à une date récente, une taxe sur les transactions commerciales et une taxe municipale. La loi sur les tabacs permet au gouvernement thaïlandais d'appliquer un droit d'accise de 60 pour cent au maximum sur les cigarettes d'origine nationale et de 80 pour cent ou de 0,60 baht/gramme, avec possibilité de choisir celui des deux taux qui est le plus élevé, sur les cigarettes importées. Jusqu'au 11 juillet 1990, le droit d'accise frappant les cigarettes nationales était d'autant plus élevé qu'elles contenaient davantage de tabacs étrangers. Le 11 juillet 1990, la Thaïlande a modifié sa réglementation en fixant à 55 pour cent le droit d'accise applicable à toutes les cigarettes. Jusqu'au 18 août 1990, toutes les cigarettes étaient assujetties à la taxe sur les transactions commerciales et à la taxe municipale, à l'exception de celles qui étaient vendues par les fabricants de cigarettes autorisés

ou qui étaient fabriquées à partir de tabacs indigènes. Le 18 août 1990, la Thaïlande a modifié sa réglementation en exemptant toutes les cigarettes de ces deux taxes.

64. Le Protocole d'accession de la Thaïlande, qui date de 1982, consigne son intention d'harmoniser dès que possible ces deux taxes avec les dispositions de l'article III de l'Accord général. Le Protocole prévoyait qu'au cas où la Thaïlande n'aurait pas opéré les modifications nécessaires dans un délai prenant fin le 30 juin 1987, la question serait examinée par les PARTIES CONTRACTANTES. Ce délai a été par la suite prorogé par les PARTIES CONTRACTANTES jusqu'au 30 juin 1990, date à laquelle il est venu à expiration.

65. Les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de constater que les restrictions à l'importation de cigarettes étaient incompatibles avec l'article XI.1 de l'Accord général et n'entraient dans le cadre d'aucune des exceptions prévues dans l'Accord général, en particulier aux articles XI.2 c) i) et XX b), ou par les dispositions du Protocole d'accession de la Thaïlande. Ils ont également demandé au Groupe spécial de constater que les taxes appliquées aux cigarettes étaient contraires aux dispositions de l'article III prévoyant le traitement national. Les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de recommander que la Thaïlande supprime ses restrictions quantitatives à l'importation de cigarettes et mette ses taxes sur les cigarettes en conformité avec les obligations qui lui incombent en vertu de l'Accord général.

66. La Thaïlande a demandé au Groupe spécial de constater que ses restrictions à l'importation de cigarettes étaient justifiées par les dispositions des articles XI.2 c) i) et XX b) et par celles de son Protocole d'accession et que ses taxes sur les cigarettes étaient compatibles avec l'article III.

B. Restrictions à l'importation de cigarettes

i) Article XI.1

67. Le Groupe spécial, notant que la Thaïlande n'avait pas accordé de licences d'importation de cigarettes au cours des dix dernières années, a constaté qu'elle avait agi de manière incompatible avec l'article XI.1, dont le passage pertinent se lit comme suit:

"Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ... de prohibitions ou de restrictions ... au moyen de ... licences d'importation ...".

ii) Article XI.2 c) i)

68. Le Groupe spécial a ensuite examiné l'idée défendue par la Thaïlande que ses restrictions à l'importation de cigarettes étaient nécessaires à l'application des restrictions intérieures à la mise en vente ou à la production de tabac en feuilles et de cigarettes et qu'elles étaient donc justifiées par l'article XI.2 c) i), dont le passage pertinent se lit comme suit:

"Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants:

...

c) Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet

i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ... "

Le Groupe spécial a relevé que cette disposition vise les "produits de l'agriculture", "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés", et que cette expression est définie dans la Note interprétative de l'article XI.2 c)¹ comme s'appliquant

"aux mêmes produits qui, se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, concurrencent directement les produits frais et qui, s'ils étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais".

69. De l'avis du Groupe spécial, il ressort clairement de la référence qui est faite dans cette Note au "produit frais" que les produits agricoles dont la mise en vente ou la production est soumise à restrictions doivent être des produits frais. Il a relevé qu'un précédent groupe spécial était parvenu à la même conclusion, en affirmant que "cette disposition ne s'appliquait qu'à tout produit frais" et que

"le produit national soumis à restrictions devait être le produit que les exploitants agricoles produisaient".²

Le Groupe spécial a relevé que cette interprétation était corroborée par la genèse de la disposition qui donnait à penser que, dans l'esprit des rédacteurs, celle-ci était destinée à permettre aux gouvernements de protéger les exploitants agricoles et les pêcheurs qui, en raison du caractère périssable de leurs produits, se trouvaient dans l'impossibilité de ne pas livrer sur le marché leurs excédents de produits frais. A La Havane, le Sous-Comité compétent était convenu que cette exception

"ne devait pas être interprétée comme permettant le recours aux restrictions quantitatives afin de protéger la transformation industrielle des produits de l'agriculture ou des pêcheries".³

70. Le Groupe spécial a constaté pour ces motifs que les seules restrictions intérieures à la mise en vente et à la production à prendre en considération dans le cadre de l'article XI.2 c) i) étaient celles que la Thaïlande prétendait avoir imposées à la production de tabac en feuilles - et non celles qui touchaient les cigarettes -, et qu'en conséquence, cette disposition ne couvrirait que des restrictions à l'importation frappant a) les produits qui étaient "similaires" au tabac en feuilles national et b) les produits transformés fabriqués à partir de ces produits "similaires" qui satisfaisaient aux conditions de la note interprétative de l'article XI.2 c). Le Groupe spécial, notant que les cigarettes n'étaient pas un produit "similaire", mais un produit transformé fabriqué à partir du tabac en feuilles, a examiné le point de savoir si elles se rangeaient parmi les produits visés par cette note. Il a constaté que l'une des conditions essentielles posées dans la note était que le produit transformé à partir du produit frais fût encore "à un stade de transformation peu avancé". Il a relevé qu'un précédent groupe spécial avait constaté que des produits agricoles comme le ketchup, qui ne faisaient pas normalement l'objet d'une transformation plus poussée, ne pouvaient être considérés comme justifiant des restrictions à l'importation

¹En vertu de l'article XXXIV, cette Note est partie intégrante de l'Accord général.

²Rapport du Groupe spécial "Canada - Restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt" (L/6568, paragraphe 66, adopté le 4 décembre 1989). Voir aussi: Rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles" (IBDD, S35/180, paragraphe 5.3.12, adopté le 22 mars 1988).

³Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Rapports des Comités et Sous-Comités principaux, ICITO/I/8, page 94. Voir aussi: Rapport du Groupe spécial "Canada - Restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt" (L/6568, paragraphe 60, adopté le 4 décembre 1989); Rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles" (IBDD, S35/180, paragraphe 5.1.2, adopté le 22 mars 1988).

en vertu de l'article XI.2 c) i).¹ Les cigarettes ne pouvant être qualifiées de "tabac en feuilles se trouvant à un stade de transformation peu avancé" du fait qu'elles avaient déjà subi une transformation poussée et, par surcroît, n'étaient pas destinées à en subir d'autre, le Groupe spécial a constaté qu'elles ne se rangeaient pas parmi les produits pouvant justifier des restrictions à l'importation en vertu de l'article XI.2 c) i).

71. Ayant fait cette constatation, le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire d'examiner si la Thaïlande avait satisfait aux autres conditions posées par l'article XI.2 c) i), et en particulier si les quantités de tabac en feuilles dont la mise en vente ou la production était autorisée avaient effectivement été restreintes; si, en dépit de l'absence de toute importation de cigarettes pendant dix ans, la mesure incriminée pouvait néanmoins être considérée comme une restriction plutôt qu'une interdiction à l'importation; enfin, si la Thaïlande avait satisfait aux exigences de publication et de proportionnalité du dernier paragraphe de l'article XI.2.

iii) Article XX b)

72. Le Groupe spécial s'est ensuite attaché à examiner si les mesures thaïlandaises visant les importations de cigarettes, tout en étant contraires à l'article XI.1, étaient justifiées par l'article XX b), qui dispose notamment:

" ... rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

...

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes..."

73. Le Groupe spécial a alors défini les problèmes qui se posaient dans le cadre de cette disposition. En accord avec les parties au différend et avec l'expert de l'OMS, il a admis que l'usage du tabac constituait un risque sérieux pour la santé des personnes et qu'en conséquence, les mesures destinées à réduire la consommation de cigarettes entraient dans le champ d'application de l'article XX b). Il a relevé que cette disposition autorisait clairement les parties contractantes à donner à la santé des personnes priorité sur la libéralisation du commerce; toutefois, pour pouvoir être justifiée par les dispositions de l'article XX b), une mesure devait être "nécessaire".

74. Le Groupe spécial a noté qu'un précédent groupe spécial avait analysé la signification du terme "nécessaire" dans le contexte de l'article XX d), lequel prévoit une exception pour les mesures qui sont "nécessaires pour assurer l'application des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles" avec les dispositions de l'Accord général. Selon ce groupe spécial,

"une partie contractante ne peut justifier une mesure incompatible avec une autre disposition de l'Accord général en la déclarant "nécessaire" au sens de l'article XX d) si elle dispose d'une autre mesure dont on pourrait attendre raisonnablement qu'elle l'emploie et qui n'est pas incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord général. De même, dans les cas où une mesure compatible avec d'autres dispositions de l'Accord général n'est pas raisonnablement disponible, une partie contractante a l'obligation d'utiliser, parmi les mesures dont elle dispose raisonnablement,

¹Rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles" (IBDD, S35/180, paragraphe 5.3.12, adopté le 22 mars 1988).

celle qui comporte le moindre degré d'incompatibilité avec les autres dispositions de l'Accord général." (non souligné dans le texte original)¹

Le Groupe spécial ne voyait pas pourquoi, dans le cadre de l'article XX, le terme "nécessaire" n'aurait pas à l'alinéa d) le même sens qu'à l'alinéa b). Dans les deux alinéas était employé le même terme et exprimé le même objectif: permettre aux parties contractantes d'imposer des mesures de restriction des échanges incompatibles avec l'Accord général pour poursuivre les objectifs supérieurs de l'action gouvernementale pour autant que ces incompatibilités étaient inévitables. Le fait que l'alinéa d) s'appliquait à des incompatibilités résultant de l'application de lois et règlements compatibles avec l'Accord général et l'alinéa b), à celles qui découlaient de choix gouvernementaux liés à la santé ne justifiait donc pas une interprétation différente du terme "nécessaire".

75. Des considérations qui précèdent le Groupe spécial a conclu que les restrictions à l'importation imposées par la Thaïlande ne pouvaient être considérées comme "nécessaires" au sens de l'article XX b) que s'il n'y avait pas d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec l'Accord général qu'elle pouvait raisonnablement être censée employer pour atteindre les objectifs de sa politique de santé. Le Groupe spécial a noté que les parties contractantes peuvent, en vertu de l'article III.4 de l'Accord général, imposer des lois, règlements ou prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation des produits importés, à condition de ne pas les soumettre ainsi à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits "similaires" d'origine nationale. Les Etats-Unis ayant fait valoir que la Thaïlande pouvait atteindre ses objectifs de santé publique en prenant des mesures intérieures compatibles avec l'article III.4 et que l'incompatibilité avec l'article XI.1 ne pouvait par conséquent pas être considérée comme "nécessaire" au sens de l'article XX b), le Groupe spécial s'est mis en devoir d'examiner la question en détail.

76. Le Groupe spécial a relevé que les principaux objectifs en matière de santé avancés par la Thaïlande pour justifier ses restrictions à l'importation étaient de protéger la population contre les ingrédients nocifs contenus dans les cigarettes importées et de réduire la consommation nationale de cigarettes. Ces mesures pouvaient donc être considérées comme destinées à garantir la qualité des cigarettes vendues en Thaïlande et à en réduire la quantité.

77. Le Groupe spécial a ensuite examiné si la Thaïlande pouvait répondre à ses préoccupations concernant la qualité des cigarettes consommées dans le pays par des mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec l'Accord général. Il a relevé que d'autres pays avaient pris des règlements rigoureux et non discriminatoires concernant l'étiquetage et la divulgation de la composition, qui permettaient au gouvernement de réglementer le contenu des cigarettes et au public d'en être informé. Un règlement non discriminatoire, appliqué sur la base du traitement national conformément à l'article III.4, qui exigerait la divulgation complète des ingrédients, doublé d'une interdiction des substances nocives offrirait une solution de rechange compatible avec l'Accord général. Le Groupe spécial a considéré que l'on pouvait raisonnablement attendre de la Thaïlande qu'elle prenne de telles mesures pour essayer d'atteindre les objectifs qualitatifs de sa politique, ce qu'elle faisait actuellement en interdisant l'importation de toutes les cigarettes, quel qu'en fût le contenu.

78. Le Groupe spécial est ensuite passé à la question de savoir si la Thaïlande pouvait répondre à ses préoccupations concernant la quantité de cigarettes consommées dans le pays par des mesures dont elle disposerait raisonnablement et qui seraient compatibles, ou moins incompatibles, avec l'Accord général. Il a d'abord examiné comment elle pourrait réduire la demande de cigarettes dans des conditions compatibles avec l'Accord général. Il a noté l'idée exprimée par l'OMS que la demande de cigarettes,

¹Rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930" (L/6439, paragraphe 5.26, adopté le 7 novembre 1989).

en particulier la demande initiale des jeunes, était soumise à l'influence de la publicité et que les interdictions de publicité pouvaient par conséquent la réduire. La Quarante-troisième Assemblée mondiale de la Santé a approuvé une résolution dans laquelle elle se déclare:

"Encouragée par ... les informations récentes montrant l'efficacité des stratégies de lutte antitabac, et en particulier ... des interdictions générales et d'autres mesures législatives visant à lutter efficacement contre la publicité directe et indirecte, ainsi que contre les activités de promotion et de parrainage concernant le tabac."¹

Elle poursuit en demandant instamment à tous les Etats membres de l'OMS:

"d'envisager d'inclure dans leurs stratégies de lutte antitabac des projets de dispositions législatives ou d'autres mesures efficaces au niveau gouvernemental approprié prévoyant:

...

c) des restrictions progressives et des actions concertées visant à éliminer à terme toute publicité directe et indirecte et toutes les activités de promotion et de parrainage concernant le tabac".¹

Une interdiction de faire de la publicité pour les cigarettes d'origine tant nationale qu'étrangère satisferait normalement aux prescriptions de l'article III.4. On pourrait faire valoir qu'une interdiction aussi générale frappant la publicité de toutes les cigarettes serait génératrice d'inégalités des chances dans la concurrence entre le fournisseur thaïlandais établi et les fournisseurs étrangers nouveaux et qu'elle serait par conséquent contraire à l'article III.4.² Même si cet argument était accepté, il faudrait considérer cette incompatibilité comme inévitable, et donc nécessaire au sens de l'article XX b), du fait que l'octroi de droits de publicité risquerait de stimuler la demande de cigarettes. Le Groupe spécial a noté que la Thaïlande avait déjà mis en oeuvre quelques mesures non discriminatoires en vue de freiner la demande, notamment des programmes d'information, des interdictions de la publicité directe et indirecte, des mises en garde sur les paquets de cigarettes et des interdictions de fumer dans certains lieux publics.

79. Le Groupe spécial a ensuite examiné comment la Thaïlande pourrait restreindre l'offre de cigarettes dans des conditions compatibles avec l'Accord général. Il a noté que les parties contractantes peuvent maintenir des monopoles d'Etat, comme le Monopole des tabacs thaïlandais, à l'importation et à la vente sur le marché intérieur de certains produits.³ Le gouvernement thaïlandais pouvait se servir de ce monopole pour régler l'offre globale, les prix et les disponibilités au détail de cigarettes, à condition de ne pas soumettre ainsi les cigarettes importées à un traitement moins favorable que les cigarettes d'origine nationale ou d'agir de manière incompatible avec ses engagements au titre de sa Liste de concessions.⁴ Sur le chapitre du prix des cigarettes, le Groupe spécial a relevé que dans sa résolution déjà citée, la Quarante-troisième Assemblée mondiale de la Santé se déclarait:

"Encouragée par ... les informations récentes montrant l'efficacité des stratégies de lutte antitabac, et en particulier ... des politiques visant à réaliser des augmentations progressives du prix réel du tabac."

¹ Quarante-troisième Assemblée mondiale de la Santé, Quatorzième séance plénière, point 10 de l'ordre du jour, 17 mai 1990 (A43/VR/14; WHA43.16).

² Sur l'exigence de l'égalité des chances dans la concurrence, voir le rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930" (L/6439, paragraphe 5.26, adopté le 7 novembre 1989).

³ Voir les articles III.4, XVII et XX d).

⁴ Voir les articles III.2 et 4 et II.4.

et en conséquence demandait instamment à tous les Etats membres

"d'envisager d'inclure dans leurs stratégies de lutte antitabac des projets de ... mesures financières progressives visant à décourager l'usage du tabac".¹

Pour ces motifs, le Groupe spécial ne pouvait accepter l'argument de la Thaïlande que la concurrence entre cigarettes importées et cigarettes nationales aboutirait nécessairement à une augmentation des ventes totales et qu'elle n'avait par conséquent pas d'autre choix que d'interdire les importations de cigarettes.

80. Le Groupe spécial est alors passé à un examen plus poussé des résolutions de l'OMS sur le tabac que cette organisation lui avait communiquées. Il a relevé que les mesures de protection de la santé recommandées dans ces résolutions avaient un caractère non-discriminatoire et visaient toutes les cigarettes, et non les seules cigarettes importées. Le Groupe spécial a aussi examiné le rapport du Comité OMS d'experts des stratégies de lutte antitabac dans les pays en développement. Il a observé que les restrictions à l'importation avaient généralement pour conséquence de stimuler la production nationale et de protéger les intérêts liés au maintien de cette production et que le Comité OMS d'experts avait formulé, à ce propos, la recommandation suivante:

"Dans les pays où la culture commerciale du tabac existe déjà, on s'efforcera de réduire son rôle dans l'économie nationale, et d'étudier d'autres utilisations des sols et de la main-d'oeuvre. L'existence d'une industrie du tabac ne devrait pas interférer avec les mesures de lutte antitabagique, d'ordre éducatif ou autre."²

81. Somme toute, le Groupe spécial a considéré qu'il y avait diverses mesures compatibles avec l'Accord général dont la Thaïlande disposait raisonnablement pour maîtriser la qualité et la quantité des cigarettes fumées et qui, prises ensemble, pouvaient lui permettre d'atteindre les objectifs de sa politique en matière de santé, que le gouvernement thaïlandais cherche à réaliser en restreignant l'importation de cigarettes dans des conditions incompatibles avec l'article XI.1. Le Groupe spécial a par conséquent constaté que la pratique suivie par la Thaïlande, qui n'autorisait pas l'importation de cigarettes étrangères alors qu'elle autorisait la vente de cigarettes d'origine nationale, était incompatible avec l'Accord général et n'était pas "nécessaire" au sens de l'article XX b).

iv) Protocole d'accession

82. Le Groupe spécial s'est ensuite attaché à examiner si le Protocole d'accession de la Thaïlande soustrayait les mesures prises à l'encontre des importations en vertu de la Loi sur les tabacs à l'application de l'article XI.1 de l'Accord général. Le paragraphe 1 b) du Protocole énonce la clause habituelle de la législation en vigueur en ces termes:

"La Thaïlande ... appliquera aux parties contractantes, à titre provisoire et sous réserve des dispositions du présent Protocole ... b) la Partie II de l'Accord général dans toute la mesure compatible avec sa législation existant à la date du présent Protocole."³

¹ Quarante-troisième Assemblée mondiale de la Santé, Quatorzième séance plénière, point 10 de l'ordre du jour, 17 mai 1990 (A43/VR/14; WHA43.16).

² Rapport du Comité OMS d'experts des stratégies de lutte antitabac dans les pays en développement réuni en 1982, page 74; cité à la page 16 de la communication de l'OMS au Groupe spécial, datée du 19 juillet 1990.

³ Protocole d'accession de la Thaïlande (IBDD, S29/3).

L'article 27 de la Loi sur les tabacs dispose que "l'importation ... de tabac est interdite, sauf en vertu d'une licence délivrée par le Directeur général". Les Etats-Unis ont fait valoir que la clause de la législation en vigueur ne couvrait que la législation de caractère impératif et que l'article 27 de la Loi sur les tabacs, tout en étant formulée comme une interdiction, prévoyait en fait un régime de licences pour les importations de tabac. La Thaïlande a rétorqué que l'intention de la Loi sur les tabacs était de restreindre les importations de cigarettes et qu'elle avait par conséquent un caractère impératif.

83. Le Groupe spécial a relevé que d'autres groupes spéciaux avaient conclu dans des rapports antérieurs que, pour remplir les conditions de la clause de la législation en vigueur, une législation devait satisfaire à trois critères. Elle devait

- " a) être une législation au sens formel,
- b) être antérieure au Protocole et
- c) être d'un caractère impératif dans ses termes mêmes ou dans son intention exprimée".¹

Le caractère impératif exigé de cette législation avait été examiné dans un rapport d'un groupe de travail datant de 1949, où il était dit que la clause de la législation en vigueur s'appliquait uniquement à une

"législation ... d'un caractère impératif dans ses termes mêmes ou dans son intention exprimée, c'est-à-dire qu'elle impose au pouvoir exécutif des obligations qu'il n'est pas en son pouvoir de modifier".²

Le Groupe spécial a noté que, tout en étant une législation au sens formel et antérieure au Protocole, la Loi sur les tabacs n'imposait pas, dans ses termes mêmes ou dans son intention exprimée, au pouvoir exécutif une obligation de restreindre les importations qu'il n'était pas en son pouvoir de modifier. Bien au contraire, son article 27 conférait expressément au gouvernement thaïlandais le pouvoir d'accorder des licences d'importation. Le Groupe spécial a par conséquent constaté que la clause de la législation en vigueur énoncée dans le Protocole d'accession de la Thaïlande ne soustrayait pas ses restrictions à l'importation de cigarettes aux obligations auxquelles elle était tenue en vertu de l'Accord général.

C. Taxes intérieures sur les cigarettes

i) Droit d'accise

84. Le Groupe spécial est alors passé à la question de la fiscalité intérieure et a examiné si le droit d'accise qui pouvait être perçu par les autorités thaïlandaises sur les cigarettes étrangères était compatible avec l'article III. Les Etats-Unis avaient allégué que l'application aux cigarettes importées d'un plafond plus élevé (80 au lieu de 60 pour cent) était incompatible avec l'article III.2, qui prévoyait le traitement national pour les impositions intérieures. De plus, le taux effectif frappant les cigarettes d'origine nationale était calculé en fonction de leur teneur en tabac indigène, ce qui, en protégeant la production nationale, contrevenait aux dispositions de l'article III.1. La Thaïlande avait répliqué que le 11 juillet 1990, le Ministère des finances avait pris un règlement prévoyant que le droit d'accise serait perçu à un taux effectif uniforme de 55 pour cent sur toutes les cigarettes, locales ou importées. Selon

¹Rapport du Groupe spécial "Norvège - Restrictions à l'importation des pommes et poires" (L/6474, paragraphe 5.7, adopté le 21 juin 1989).

²Groupe de travail sur "La notification des mesures en vigueur et les questions de procédure" (IBDD,II/53, paragraphe 99, page 67, approuvé par les PARTIES CONTRACTANTES le 10 août 1949); rapport du Groupe spécial "Norvège - Restrictions à l'importation des pommes et poires" (L/6474, paragraphe 5.6, adopté le 21 juin 1989).

les Etats-Unis, le fait que les taux effectivement perçus étaient les mêmes ne suffisait pas au regard de l'article III; les taux plafonds autorisés par la législation devaient eux aussi avoir un caractère non discriminatoire. Le Groupe spécial a noté que d'autres groupes spéciaux avaient précédemment constaté qu'une législation faisant obligation à l'exécutif d'imposer des taxes intérieures impliquant une discrimination à l'égard de produits importés était incompatible avec l'article III.2, même si l'occasion ne s'était pas encore présentée de l'appliquer effectivement, mais qu'une législation qui donnait seulement à l'exécutif la possibilité d'agir de façon incompatible avec l'article III.2 ne pouvait pas, en soi, constituer une violation de cette disposition.¹ Le Groupe spécial, souscrivant à ce raisonnement, a constaté que la simple possibilité d'une application de la Loi sur les tabacs contraire à l'article III.2 ne suffisait pas à rendre celle-ci incompatible avec l'Accord général.

ii) Taxe sur les transactions commerciales et taxe municipale

85. Le Groupe spécial a ensuite examiné si l'exemption de ces deux taxes intérieures, dont bénéficiaient les fabricants et vendeurs locaux de cigarettes faites à partir de feuilles de tabac d'origine nationale, était contraire à l'article III. Selon les Etats-Unis, cette disposition était incompatible avec l'article III puisqu'elle avait pour effet de frapper le produit importé de taxes intérieures plus élevées que le produit national. La Thaïlande avait répondu que le 18 août 1990, elle avait édicté un règlement qui supprimerait la taxe sur les transactions commerciales et la taxe municipale sur les cigarettes.

86. Le Groupe spécial a observé que la nouvelle mesure prise par les autorités thaïlandaises, en abrogeant ces deux taxes dans le cas des cigarettes, supprimait pour les cigarettes importées les taxes intérieures venant en dépassement de celles qui étaient appliquées aux cigarettes d'origine nationale. Il a relevé que, comme dans le cas du droit d'accise, la Loi sur les tabacs continuait d'habiliter le pouvoir exécutif à percevoir des taxes discriminatoires. Toutefois, fort de ses constatations sur la question des droits d'accise, le Groupe spécial a constaté que la possibilité d'une application de la Loi sur les tabacs éventuellement contraire à l'article III.2 n'était pas en soi suffisante pour rendre celle-ci incompatible avec l'Accord général.

VII. CONCLUSIONS

87. Les restrictions quantitatives à l'importation de cigarettes maintenues par la Thaïlande en vertu de l'article 27 de sa Loi de 1966 sur les tabacs sont contraires à l'article XI.1 et ne se justifient ni par les dispositions de l'article XI.2 c) i), ou de l'article XX b), ni par celles du paragraphe 1 b) du Protocole d'accession de la Thaïlande.

88. Les règlements en vigueur régissant le droit d'accise, la taxe sur les transactions commerciales et la taxe municipale applicables aux cigarettes sont compatibles avec les obligations découlant pour la Thaïlande des dispositions de l'article III de l'Accord général.

89. Le Groupe spécial recommande aux PARTIES CONTRACTANTES de demander à la Thaïlande de rendre son application de l'article 27 de la Loi sur les tabacs conforme aux obligations que lui impose l'Accord général.

¹Rapport du Groupe spécial "CEE - Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants" (L/6657, paragraphe 5.25, adopté le 16 mai 1990). Rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation" (IBDD, S34/181, 185, adopté le 17 juin 1987).