

L'ASSOUPLISSEMENT DU CADRE JURIDIQUE DES ECHANGES COMMERCIAUX ?

par

T. HEYMAN

Aspirant du Fonds National de la Recherche Scientifique (Belgique)

INTRODUCTION

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce mondial (1) signé le 30 octobre 1947, forme avec le F.M.I., la base du système économique néolibéral, instauré après 1945. Mais comme Carreau le dit, c'est par un hasard historique (2) que cet accord est devenu la constitution du commerce mondial. En effet les négociateurs de Genève de 1947 n'ont jamais eu l'intention de former le G.A.T.T. comme l'organisation centrale du commerce mondial. C'est seulement après l'échec de la Charte de La Havane qu'on a confié cette tâche au G.A.T.T.

L'objectif du G.A.T.T. est la libéralisation des échanges commerciaux par une réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres entraves non tarifaires aux échanges, et cela sur la base du principe de réciprocité et de non discrimination (3). Ces deux principes trouvent leur concrétisation dans les articles de l'Accord comme la clause de la Nation la Plus Favorisée (article I), le traitement national (article III), la condamnation des restrictions quantitatives (article XI et s.), la réglementation de la politique commerciale d'exportation (les règles concernant les subventions et le dumping (articles VI et XVI), les négociations tarifaires sur la base de réciprocité (article XXVIII et s.), etc...

(1) Pour la commodité le G.A.T.T. (General Agreements on Tariffs and Trade) signifie l'organisation, l'Accord général l'instrument dans la suite du texte.

(2) CARREAU, D., « Les négociations commerciales multilatérales au sein du G.A.T.T. : Le Tokyo Round », *C.D.E.*, 1980, p. 163 (ci-après : CARREAU, *Les Négociations*).

(3) Préambule de l'Accord, *Instruments de Base et Documents Divers* (ci-après : *I.B.D.D.*), vol. IV, 1969.

L'Accord général comporte aussi un nombre important d'atténuations à ces principes. Outre les exceptions d'ordre général (art. XX et XXI), l'article XIX prévoit une clause de sauvegarde applicable dans le cas de crise de production alors que l'article XXIV permet les intégrations régionales, et ainsi l'instauration d'un système de préférences, sous certaines conditions. L'exception la plus importante est sans doute la possibilité de faire appel à la procédure de dérogation de l'article XXV, par 5(4).

Malgré le fait que le G.A.T.T. n'a jamais été définitivement accepté (5), ce code de « bonne conduite » (6) a fonctionné pendant presque un quart de siècle en raison de sa souplesse et des possibilités de recourir à des exceptions. Mais dans cette souplesse se cache aussi la faiblesse du G.A.T.T., parce que la faculté avec laquelle on a pu déroger aux règles de l'Accord a donné lieu à une érosion de ces mêmes règles.

Une réforme du système juridique du G.A.T.T. s'imposait parce que le G.A.T.T. se heurtait de plus en plus à des limites et ne pouvait pas s'adapter aux circonstances nouvelles du commerce mondial. La déclaration de Tokyo de 1973, qui ouvrait les négociations du Tokyo Round prévoyait aussi dans son paragraphe 9 « On prendra en considération les améliorations du cadre international régissant le commerce mondial qui pourraient être souhaitable à la lumière du progrès des négociations » (7).

Le but de cet article est d'analyser un certain nombre de ces améliorations, plus précisément les résultats du groupe de travail « cadre juridique » (8), un parmi les groupes de négociations institué dans le G.A.T.T. Avant l'analyse des résultats obtenus, je souhaiterais m'étendre un peu plus sur le pourquoi de cette réforme.

(4) Pour une étude approfondie du G.A.T.T. voir FLORY, T., *Le G.A.T.T. Droit International et Commerce Mondial*, Paris, L.G.D.J., 1968, IV-306 pp. (ci-après : FLORY, *Le G.A.T.T.*); JACKSON, J., *World Trade and the Law of G.A.T.T.*, Indianapolis, Bobs-Merrill Company Inc., 1969, XL-948 pp. (ci-après : JACKSON, *World Trade*); DAM, K., *The G.A.T.T. Law and International Economic Organization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970, XVII-480 pp. (ci-après : DAM, *The G.A.T.T.*)

(5) En effet l'Accord général est appliqué par un « protocole portant application provisoire de l'Accord général » et par les protocoles d'accession postérieurs.

(6) FLORY, T., « L'évolution du système juridique du G.A.T.T. », *J.D.I.*, 1977, p. 788 (ci-après : FLORY, *L'évolution*).

(7) Déclaration des ministres adoptée à Tokyo le 14 septembre 1973, MIN (73) 1.

(8) Pour un aperçu des résultats du Tokyo Round voir e.a. Rapport du Directeur Général du G.A.T.T., *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*, Genève, 1979, 232 pp. et le rapport additionnel, Genève, 1980, 57 pp. (ci-après : Rapport du Directeur Général); WELLENSTEIN, E., « Les négociations commerciales multilatérales 1973-1979 dites Tokyo Round », *Pol. Etr.* 1979, pp. 301-319; BALASSA, B., « The Tokyo Round and the Developing Countries », *J.W.T.L.*, 1980, pp. 93-118 (ci-après : BALASSA, *The Tokyo Round*); STEENBERGEN, J., « De Tokyo Ronde », *S.E.W.*, 1980, pp. 752-773; FLORY, T., « Chronique de Droit International Economique », *A.F.D.I.*, 1979, pp. 581-602 (ci-après : FLORY, *Chronique*).

(9) Sur la pratique du G.A.T.T. voir surtout HUDEC, R., *The G.A.T.T. Legal System and World Trade Diplomacy*, New York, Praeger, 1975, 609 pp. (ci-après : HUDEC, *The G.A.T.T. Legal System*).

I. POURQUOI UNE TELLE REFORME

Plusieurs faits ont mis à l'épreuve le système du commerce mondial. Les postulats mêmes de ce système apparaissent comme dépassés non seulement parce que la pratique (9) dans le G.A.T.T. a érodé les règles de l'Accord mais aussi parce qu'un certain nombre de pays, notamment les Pays en voie de Développement (P.v.D.) mettaient en question ce système de commerce libéral conçu par et pour les pays industrialisés. Ils ne pouvaient pas accepter les principes de réciprocité et de non discrimination qui, selon eux, peuvent être la base des échanges commerciaux entre partenaires égaux mais pas entre pays de puissance économique inégale (10). Les circonstances nouvelles du commerce international, comme les restrictions à l'exportation (11), les demandes de protection (12) à cause de la crise internationale économique, étaient aussi des défis auxquels le G.A.T.T. n'avait pas de réponse.

Cela ne veut pas dire que l'Accord général n'a pas subi des modifications depuis 1947. Pas du tout, l'Accord général a été maintes fois adapté mais cela n'a pas abouti à un profond remaniement du système juridique du commerce mondial. La procédure d'amendement (13), qui jouit de la plus grande autorité pour arriver à une telle réforme, est difficile à mettre en œuvre et a, à cause de ces difficultés, conduit à la tendance de conclure ce que Jackson appelle des « side agreements » (14) qui lient seules les parties contractantes (15) qui les ont acceptés. Un conglomérat (16) de textes, qui sont loin d'être clairs est le résultat d'une telle procédure. On arrive à une situation paradoxale. Le G.A.T.T. qu'on considère comme un instrument souple est en fait marqué par une profonde rigidité (17) en ce qui concerne son adaptation aux circonstances nouvelles.

(10) En ce qui concerne les principes d'égalité et d'inégalité : LADREIT DE LACHARRIERE, G., *L'influence de l'inégalité de développement des Etats sur le droit international*, R.C.A.D.I., 1973, vol. 139, pp. 233-269 ; PREBISCH, R., *Vers une nouvelle politique commerciale en vue de développement économique*, Rapport du Secrétaire Général de la C.N.U.C.E.D., Nations Unies, Paris, Dunod, 1964, p. 86.

(11) ROESSLER, F., « G.A.T.T. and Access to Supplies », *J.W.T.L.*, 1975, pp. 25-40 (ci-après : ROESSLER, G.A.T.T. and Access to Supplies).

(12) Pour des exemples voir notamment OLECHOWSKI, A., SAMPSON, G., « Current Trade Restrictions in the E.E.C., the United States and Japan », *J.W.T.L.*, 1980, pp. 220-231.

(13) Article XXX demande une majorité de deux-tiers des parties contractantes et l'amendement ne lie que les parties qui l'ont accepté. La partie I ne peut être amendée que par l'unanimité.

(14) JACKSON, J., « The Crumbling Institutions of the Liberal Trade System », *J.W.T.L.*, 1978, p. 96 (ci-après : JACKSON, The Crumbling Institutions).

(15) Les majuscules sont utilisées dans la suite du texte pour indiquer les parties contractantes agissant collectivement.

(16) On a les codes qui complètent les dispositions de l'Accord comme le code antidumping de 1968 (maintenant remplacé par un nouvel accord conclu le 12 avril 1979) les arrangements internationaux relatifs au commerce de certains produits comme l'accord Multifibre entré en vigueur le 1er janvier 1974, les déclarations interprétatives comme la déclaration du 19 novembre 1960 sur les subventions à l'exportation (remplacé par le code sur les subventions et les droits compensateurs conclu le 12 avril 1979).

(17) JACKSON, J., *The Crumbling Institutions*, p. 97 ; CARREAU, *Les négociations*, p. 163.

Une réforme s'imposait, mais quelle réforme ? La conception des deux parties contractantes les plus importantes étaient fort éloignées l'une de l'autre. Les Etats Unis préconisaient une réforme profonde afin d'apporter l'Accord général et son application « into conformity with principles promoting the development of an open, non discriminatory and fair world economic system »(18). Le Trade Act de 1974, qui autorisait le Président d'ouvrir les négociations commerciales multilatérales, énumère 12 points sur lesquels il invite le Président à négocier. Cette liste comporte des objectifs importants comme la révision de la clause de sauvegarde, l'élaboration des règles en matière de subventions, la révision de la procédure de consultations et de règlement de différends(19). La C.E.E. au contraire était favorable au maintien du système existant. Elle voulait seulement apporter des corrections à l'Accord soit par des aménagements à certains mécanismes existants soit par la conclusion de codes de bonne conduite(20).

Pourquoi cette méfiance de la part de la C.E.E. envers une réforme profonde ? Selon Jackson (21) la C.E.E. ne voulait pas perdre le contrôle effectif qu'elle exerce sur le G.A.T.T. En effet, les pays membres de la C.E.E. et les P.v.D. avec lesquels ils sont associés ont un rôle décisif dans la procédure de vote. Ils ont plus des deux-tiers des votes, ce qui est important pour certaines procédures comme la dérogation de l'article XXV, par. 5 ou la procédure d'amendement de l'article XXX(22).

La déclaration de Tokyo était assez vague sur la portée de cette révision. Elle parle d'améliorations qui pourraient être « souhaitables ». En tout cas il est clair, et les résultats le confirment, qu'on n'a jamais envisagé une réforme générale du G.A.T.T., une entreprise qui d'ailleurs n'aurait pas beaucoup de chances de réussite parce que les parties contractantes et particulièrement les Pays Développés (P.D.) craignent des dispositions rigides et nettes auxquelles on ne pourrait peut-être pas aussi facilement déroger que c'est le cas maintenant.

II. LE DEROULEMENT DES NEGOCIATIONS

Le Tokyo Round n'était pas, à l'origine, orienté vers une réforme du système juridique du G.A.T.T. « the Tokyo Round negotiations are trade negotiations rather than law reform negotiations »(23). Le but de ces négociations était le démantèlement des barrières commerciales et surtout des

(18) Trade Act, Public Law 93-618, 93 rd. congress, H.R. 10710, 3 janvier 1975. Le texte se trouve dans l'*I.L.M.*, 1975, pp. 181 etc.

(19) HUDEC, *The G.A.T.T. Legal System*, p. 266.

(20) « Chronique de Droit International Economique », *A.F.D.I.*, 1973, pp. 761-762 ; FLORY, *L'évolution*, p. 802.

(21) JACKSON, *The Cumbling Institutions*, p. 102.

(22) En tout cas en ce qui concerne l'amendement de l'Accord à l'exception de la partie I et l'article XXIX qui règle les rapports de l'Accord avec la Charte en Havane qui n'est jamais entrée en vigueur.

(23) HUDEC, *The G.A.T.T. Legal System*, p. 265.

mesures non tarifaires qui, pour la première fois, étaient au centre des discussions. Les accords sur ces mesures, comme l'accord sur les subventions et les droits compensateurs ainsi que l'accord sur les entraves techniques au commerce et les autres comportent sans doute des règles normatives ou institutionnelles dans la mesure où elles sont nécessaires pour atteindre leur objectif principal, mais ce n'était pas le souci le plus important des négociateurs. En tout cas c'était le premier mécanisme pour apporter des améliorations au cadre juridique du G.A.T.T.

Il y avait cependant d'autres problèmes qui étaient au centre des discussions comme la demande des P.v.D. d'améliorer leur position au sein du G.A.T.T.(24). Ce n'était pas préférable de les négocier dans un des groupes ou sous groupes de travail créés au début du Tokyo Round pour les raisons que j'ai mentionnées plus haut. C'est pour cela qu'on a, sur la proposition du Brésil qui a joué un rôle très important tout au long des négociations, mis en place en novembre 1976 un groupe de négociations spéciales auquel on a confié ces problèmes. Après de longues négociations à propos de l'ordre du jour on a atteint les compromis suivants (25) :

- cadre juridique pour assurer un traitement différencié et plus favorable aux P.v.D.
- les sauvegardes à des fins de balance de paiement
- les sauvegardes à des fins de développement
- les procédures de consultations, de règlements de différends et de surveillance
- le principe du retour graduel des P.v.D. aux droits et obligations de l'Accord général au fur et à mesure de leur développement
- les restrictions à l'exportation.

En 1977 les participants exposaient leur point de vue mais les négociations démarraient seulement au début de 1978. Les consultations se poursuivaient pendant toute l'année 1978 et les premiers mois de 1979 et les Parties Contractantes adoptaient les résultats en novembre 1979 par consensus(26).

III. ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS

I. LA CLAUSE D'HABILITATION

La réforme, qu'on considère comme la plus importante, est sans doute la décision intitulé « Traitement Différencié et Plus Favorable, Réciprocité et Participation plus complète des Pays en voie de Développement. » (27) On peut distinguer 3 volets dans cette décision : la législation du traitement préférentiel en faveur des P.v.D., la confirmation du principe de non réciprocité et l'énonciation du principe de retour graduel des P.v.D. aux droits et obligations du G.A.T.T. au fur et à mesure de leur développement.

(24) Rapport du Directeur Général, p. 118.

(25) Rapport du Directeur Général, p. 118.

(26) Rapport additionnel du Directeur Général, p. 20.

(27) Décision du 28 novembre 1979, doc. L/4903.

a. Traitement Préférentiel

L'insuffisance du système du G.A.T.T.

Les P.v.D. plaidaient déjà depuis longtemps en faveur des préférences commerciales comme moyen de leur développement(28). Le problème était cependant de réconcilier cette idée avec la Clause de la Nation la plus Favorisée, pierre angulaire du G.A.T.T. C'était en 1964 que le G.A.T.T. se trouve confronté pour la première fois à ce problème lorsque l'Inde et la R.A.U. proposaient d'inclure un texte légitimant les préférences(29). Cette proposition a été rejetée parce que les P.D. étaient d'opinion « que les parties contractantes devraient concentrer leur effort sur les mesures non discriminatoires visant à accroître les possibilités d'exportation des pays peu développés, plutôt que d'envisager des dispositions visant à l'octroi des préférences. » (30).

Mais depuis 1964, le G.A.T.T. a été à plusieurs fois confronté aux préférences. L'Australie demandait en 1965 l'autorisation d'octroyer des préférences tarifaires à l'importation de certains produits manufacturés et semi-manufacturés en provenance des P.v.D. Une autre forme de préférence — les accords entre P.v.D. sur une base préférentielle — se présentait dans le G.A.T.T. lorsque la R.A.U., l'Inde et la Yougoslavie (31) demandaient aux Parties Contractantes de valider un tel accord qu'ils avaient conclu en 1967. Le problème se posait d'une manière plus fondamentale en 1971. Il s'agissait de mettre les résultats des « conclusions concertées », concernant l'établissement d'un Système Généralisé de Préférences (S.G.P.) (32), en harmonie avec les règles du G.A.T.T., par lesquelles les pays donneurs de préférences étaient toujours liés. En raison de l'absence d'une base légale permettant ces systèmes de préférence dans le G.A.T.T., il fallait faire appel à la procédure de dérogation (33) pour introduire ceux-ci dans le G.A.T.T. C'est ainsi qu'une dérogation du 25 juin 1971 (34) autorisait les P.D. d'instituer un schéma de préférences dans le cadre du S.G.P.

(28) La Charte de Havane de 1949 avait déjà reconnu ce problème, l'article XV stipulait : « ... des circonstances spéciales, notamment le besoin de développement économique ou de reconstruction peuvent justifier la conclusion de nouveaux accords préférentiels entre deux ou plusieurs pays en considération des programmes de développement... »

(29) Document L/2282, *I.B.D.D.*, suppl. 13, p. 105.

(30) Doc. L/2282, *I.B.D.D.*, suppl. 13, p. 108.

(31) Pour le texte de cet accord voir *I.L.M.*, 1968, p. 735.

(32) Par suite à la résolution 21 (II) de la 2^e C.N.U.C.E.D., qui s'est tenue à New Delhi en 1968, un accord a été conclu le 12 octobre 1970 au sein du comité spécial des préférences de la C.N.U.C.E.D. en vue d'instaurer le S.G.P. Pour plus de détails sur cet accord voir KRISHNA-MURTI, R., « Tariff Preferences in favour of Developing Countries », *J.W.T.L.*, 1970, pp. 447-459.

(33) Une dérogation était accordée à l'Australie, Doc. L/2575, *I.B.D.D.*, suppl. 14, p. 13 ; sans référence explicite à une dérogation, mais avec la même procédure de révision régulière qui marque la procédure de dérogation, une autorisation était donnée pour l'accord entre la R.A.U., la Yougoslavie et l'Inde, doc. L/3132, *I.B.D.D.*, suppl. 15, pp. 17-19.

(34) Doc. L/3545, *I.B.D.D.*, suppl. 18, pp. 27-28. Le secrétariat avait pourtant recommandé une autre solution parce qu'un problème juridique se posait. En effet l'article XXV, par. 5

Les P.v.D. n'étaient pas très contents de ce résultat. Pour eux cette formule de dérogation était dépassée et ils continuaient à demander une base légale pour le traitement préférentiel⁽³⁵⁾. On a dû attendre 1979 pour obtenir cette base légale qui trouve son expression dans la clause d'habilitation, par laquelle le traitement préférentiel est devenu licite de plein droit dans le G.A.T.T.

Le système instauré par le Tokyo Round

En effet, le paragraphe 1 de la décision du 28 novembre 1979 dispose ce qui suit : « Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes. » (36). Le paragraphe 2 indique ensuite les domaines auxquels cette légitimation s'applique. Le paragraphe 1 s'applique d'abord au traitement préférentiel accordé dans le cadre du S.G.P. Le régime différencié et plus favorable, institué pour les P.v.D. dans les codes sur les mesures non tarifaires négociées dans le Tokyo Round, est aussi légitimé, comme les arrangements mondiaux et régionaux entre P.v.D., dans lesquels ces pays octroient entre eux des préférences tarifaires et non tarifaires. Enfin cette clause autorise aussi le traitement spécial accordé aux P.v.D. les moins avancés (37).

Cette légitimation est accompagnée de conditions de fond et de procédure. En ce qui concerne les conditions de fond, le traitement préférentiel ne peut pas aboutir à la création ou l'élévation de nouveaux obstacles au commerce des autres parties contractantes, le traitement doit répondre aux besoins du développement et ne peut pas constituer une entrave à la réduction ou à l'élimination de droits de douane ou d'autres restrictions commerciales réalisées sur la base du traitement de la nation la plus favorisée (38).

Le paragraphe 4 prévoit enfin une procédure de notification et de consultation. On peut cependant se demander dans quelle mesure cette législation du traitement différencié et plus spécialement du S.G.P. est important ?

Les limites

Il s'agit tout d'abord d'un système non contraignant. Les parties contractantes peuvent accorder un tel traitement différencié. Rien ne les oblige à le faire. Ensuite le paragraphe 2 ne mentionne pas toutes les formes de traite-

stipule : « Les Parties Contractantes pourront relever une partie contractante d'une des obligations... » alors qu'on demandait une dérogation générale. Sur ce problème voir aussi GROS SPIELL, H., « G.A.T.T. : Accommodating Generalized Preferences », *J.W.T.L.*, 1974, pp. 341-363.

(35) Rapport du Directeur Général, p. 120.

(36) Doc. L/4903, par. 1.

(37) Pour plus de détails sur le champ d'application du paragraphe 1 voir l'article de YUSUF, A., « Differential and More Favourable Treatment : The G.A.T.T. Enabling Clause », *J.W.T.L.*, 1980, pp. 488-507 (ci-après : YUSUF, Differential and More Favourable Treatment).

(38) Doc. L/4903, par. 3.

ment préférentiel. Les préférences spéciales accordées dans le cadre de la convention de Lomé sont exclues (39).

La question des conséquences favorables pour les P.v.D. et des limites se pose davantage en examinant les effets des schémas que les P.D. introduisaient en application du S.G.P (40). On doit tout d'abord tenir compte des caractéristiques institutionnelles de ces schémas. Ils sont assortis de clauses de sauvegarde qui prennent la forme de contingents tarifaires ou de plafonds quantitatifs (42). Par l'application de ces critères « the system was practically transformed from a trade program to an aid program of limited economic importance. » (42). Ce qui est plus important est qu'en raison de la réduction des tarifs résultant du Tokyo Round, les préférences tarifaires perdent pour une large partie leur signification comme moyen efficace de développement parce que les préférences tarifaires sont seulement avantageuses si une certaine barrière tarifaire existe.

b. Principe de non-réciprocité et de retour graduel

Non-réciprocité

Le paragraphe 5 de cette clause d'habilitation répète encore une fois le principe de non-réciprocité, qu'on trouve dans le paragraphe 8 (43) de l'article XXXVI.

Ce n'était pas la première fois que ce principe était énoncé. En effet, lors de la réunion ministérielle de 1963, qui préparait le Kennedy Round, les ministres reconnaissaient « que les pays développés n'attendent pas de réciprocité des pays en voie de développement. » (44). Cela ne signifiait cependant pas que la réciprocité, comme base du système juridique du G.A.T.T., n'avait plus d'importance. Une note interprétative à ce paragraphe 8 stipulait « que

(39) Une note dit que les Parties Contractantes peuvent examiner au titre des dispositions de la Partie IV de l'Accord général, toutes dispositions de traitement différencié qui ne relèvent pas des dispositions du paragraphe 2.

(40) Les pays suivants ont introduit un tel schéma : C.E.E. (1er juillet 1971), Japon (1er août 1971), Norvège (1er octobre 1971), Hongrie, Suède, Nouvelle Zélande et Finlande (1er janvier 1972), la Tchécoslovaquie (28 février 1972), Bulgarie (1er avril 1972), la Suisse (1er mars 1972), Canada (1er juillet 1974), l'Union soviétique (1975) et les Etats-Unis (1er janvier 1976).

(41) Par exemple le schéma des Etats-Unis prévoit le critère de « competitive need ». Ce critère stipule le retrait du traitement préférentiel si les importations dans les Etats-Unis d'un article en provenance d'un seul pays bénéficiaire dépassent pendant une année civile soit un certain montant de dollars, soit 50 % du total des importations dans les Etats-Unis. Pour plus de détails voir GRAHAM, S., « The U.S. Generalized System of Preferences for Developing Countries : International Innovation and the Art of the Possible », *A.J.I.L.*, 1978, pp. 513-541.

(42) IBRAHIM, T., « Developing Countries and the Tokyo Round », *J.W.T.L.*, 1978, p. 20 (ci-après : IBRAHIM, *Developing Countries*).

(43) Le par. 8 stipule : « Les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et d'autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées. »

(44) *I.B.D.D.*, suppl. 12, p. 48.

l'expression « n'attendent pas de réciprocité » signifie, conformément aux objectifs énoncés dans cet article, qu'on ne devrait pas attendre d'une partie contractante peu développée qu'elle apporte, au cours de négociations commerciales, une contribution incompatible avec les besoins de son développement, de ses finances et de son commerce, compte tenu de l'évolution passée des échanges ». Cela veut dire que le principe de réciprocité, qui était désavantageux pour les P.v.D., régit toujours les relations entre P.D. Deux types de négociations tarifaires apparaissent alors : les négociations entre P.D. avec des concessions réciproques et les concessions tarifaires entre P.D. et P.v.D. surtout pour les produits qui ont un intérêt particulier pour les P.v.D., sur une base de réciprocité. Comme Yusuf le dit, c'est une sorte de clause de la nation la plus favorisée déséquilibrée (45).

A cause de l'imprécision des termes, ce principe a provoqué des difficultés au cours du Tokyo Round. Pendant les négociations au sein du groupe sur les produits tropicaux, les Etats-Unis refusaient d'élargir leurs concessions sans réciprocité de la part des P.v.D. (46) Ils argumentaient comme les autres P.D., qu'ils attendaient la réciprocité des P.v.D. les plus développés. Ce principe de non-réciprocité a donc reçu une autre dimension qui trouve son expression dans le principe de retour graduel.

Retour graduel et participation plus complète

Le paragraphe 7 stipule « Les parties contractantes peu développées s'attendent que leur capacité d'apporter des contributions ou d'accorder des concessions négociées ou d'entreprendre toute autre action mutuellement convenue dans le cadre des dispositions et des procédures de l'Accord général s'améliore avec le développement progressif de leurs économies et l'amélioration de leur situation commerciale, et elles s'attendraient, en conséquence, à prendre plus pleinement leur part dans l'ensemble des droits et obligations découlant de l'Accord général. » Ce paragraphe signifie, qu'on a introduit une application différente du principe de non-réciprocité selon le niveau de développement.

Cette clause a causé de vives réactions de la part des P.v.D. Ils argumentent que le critère d'une telle différenciation n'existe pas et que l'application de cette clause de retour graduel permettrait aux P.D. de discriminer entre eux (47) en prenant des mesures arbitraires.

Ces critiques me semblent un peu prématurées. D'abord ce paragraphe ne contient aucune obligation pour les P.v.D. selon ses termes mêmes : « elles s'attendraient à prendre plus pleinement leur part. » Une participation plus complète au système du commerce mondial des P.v.D. les plus avancés, au fur et à mesure de leur développement et industrialisation, est aussi importante pour les P.v.D. les moins avancés par l'ouverture de nouveaux marchés pour leurs produits.

(45) YUSUF, *Differential and More Favourable Treatment*, p. 504.

(46) IBRAHIM, T., *Developing Countries*, p. 18.

(47) BALASSA, *The Tokyo Round*, p. 114.

Il est clair que ce paragraphe est trop ambigu et imprécis et que son application est seulement possible si les modalités en sont définies.

2. LES MESURES DE SAUVEGARDE A DES FINS DE BALANCE DES PAIEMENTS

L'incohérence du système institué par l'Accord général

L'interdiction fondamentale d'instituer ou de maintenir des restrictions quantitatives, principe énoncé par l'article XI de l'Accord général, est assortie de plusieurs exceptions. La plus importante, et la plus complexe également (48), est la possibilité pour les parties contractantes de faire appel à de telles restrictions dans le but « de sauvegarder sa position financière et l'équilibre de sa balance de paiement. » (49).

Le système, dans lequel le F.M.I. joue un rôle assez important (50) n'est pas très cohérent et a un certain effet pervers comme Dam l'exprime (51).

L'article XII, par. 3d. dispose qu'une partie contractante n'est pas tenue de supprimer ou de modifier des restrictions quantitatives si ce pays poursuit une politique de plein emploi ou de développement qui justifie de telles restrictions.

Si une partie contractante veut conduire une politique inflationniste pour atteindre ces objectifs et détériore ainsi sa balance des paiements, ce pays est libre d'instituer ou de maintenir des restrictions quantitatives pour équilibrer sa balance des paiements (52). Les conséquences de cette perpétuation de mesures commerciales sont d'autant plus perverses que l'on constate que l'Accord prohibe l'utilisation d'autres mesures de protection préférables aux restrictions quantitatives comme nous le verrons plus loin.

La révision n'a pas conduit à une interdiction formelle des mesures commerciales. La déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements reconnaît l'inefficacité de ces mesures et les P.D. se sont engagés à éviter « dans toute la mesure du possible » d'appliquer de pareilles mesures (53). Cependant, les P.v.D. ont obtenu la reconnaissance de leurs intérêts dans le maintien de ces mesures pour mieux lutter contre leur déficit structurel. Cette déclaration a aussi apporté un certain progrès intro-

(48) Pour une étude approfondie de cette exception : FLORY, le *G.A.T.T.*, pp. 27-33 ; JACKSON, *World Trade*, pp. 673-716 ; DAM, *The G.A.T.T.*, pp. 148-166.

(49) Article XII, par. 1. Article XVIII, SECTION B prévoit cette même possibilité pour les P.v.D. avec une procédure de consultation plus souple. Pour une comparaison voir JACKSON, *World Trade*, pp. 687-691.

(50) Voir JACKSON, *World Trade*, pp. 693-696.

(51) DAM, *The G.A.T.T.*, p. 157.

(52) DAM, *The G.A.T.T.*, p. 157.

(54) Doc. L/4904, Préambule.

duisant quelques conditions nouvelles auxquelles ces mesures sont permises comme la demande de publier un calendrier pour la suppression de celles-ci et l'interdiction d'appliquer simultanément plusieurs types de mesures commerciales (54).

L'amélioration la plus importante concerne le choix de mesures commerciales.

Le choix des mesures commerciales

La question du choix des mesures commerciales à prendre est un problème assez important parce que la mesure qui a le moins d'effet négatif sur les échanges commerciaux est naturellement préférable. La situation dans le G.A.T.T. était, le moins qu'on puisse dire, paradoxale. L'article XII n'autorise que le recours aux restrictions quantitatives, type de mesure commerciale condamnable en raison de ses caractéristiques. D'abord une restriction quantitative est insurmontable même avec une production efficace. Ces mesures sont parfois très difficiles à découvrir et exigent un appareil administratif lourd qui, une fois en place, est difficile à démanteler et qui peut utiliser ces mesures arbitrairement et donc sur une base discriminatoire (55).

C'est pour cela que l'on considérait comme souhaitable d'introduire une autre mesure : la surtaxe à l'importation qui est un relèvement tarifaire afin de diminuer l'importation mais qui est surmontable par les producteurs les plus compétitifs. Une surtaxe est aussi plus facile à contrôler et à appliquer et donc à supprimer.

L'application de ces surtaxes n'est pas permise par l'Accord général puisque l'article II interdit le relèvement des droits consolidés. Donc, d'un côté, l'on veut éliminer les restrictions quantitatives, alors que de l'autre, on force les parties contractantes d'y recourir parce que les autres moyens sont défendus (56).

Au cours des années, une certaine coutume d'utiliser les surtaxes a vu le jour et plutôt que de laisser les incontrôlées, le G.A.T.T. s'est efforcé de les contrôler. Ainsi, pendant les années '60 certains P.v.D. ont obtenu une dérogation leur octroyant la possibilité de faire appel à ces mesures (57). Les P.v.D. n'étaient pas les seuls à appliquer une surtaxe à l'importation; certains P.D. ont également fait appel à ces mesures commerciales. Mais, par opposition aux surtaxes introduites par les P.v.D., elles n'ont pas été légitimées par le G.A.T.T. C'est ainsi que les surtaxes canadiennes de 1962 ont été condamnées (58), alors que les Parties Contractantes ont désigné un groupe de travail afin d'examiner les revendications des parties lésées dans le cas des surtaxes britanniques de 1964 (59).

(54) Doc. L/4904, par. 1 b et c.

(55) DAM, *The G.A.T.T.*, p. 148 ; Rapport du Directeur Général, p. 123.

(56) JACKSON, *World Trade*, p. 711 ; DAM, *The G.A.T.T.*, p. 33.

(57) Le Pérou (1958), Chili (1960), l'Uruguay (1962), Ceylan (1961, 1962 et 1968).

(58) Décision du 15 novembre 1962, *I.B.D.D.*, suppl. 11, p. 58.

(59) Doc. L/2676, suppl. 15, p. 121-125.

Le cas le plus important était la surtaxe de 10 % annoncée le 15 août 1971 par le président Nixon (60). Un groupe de travail a été institué pour examiner cette mesure (61). Ce rapport élucidait une fois de plus les controverses entre les partisans et adversaires des surtaxes comme mesure commerciale préférable. Les Etats-Unis estimaient que c'était le moyen le moins dommageable pour le commerce mondial alors que les autres parties contractantes ont invoqué l'illicéité de ces mesures. En tout cas la condamnation n'a pas entraîné la suppression de cette mesure et c'est seulement après de longues négociations au sein du G.A.T.T. que les Etats-Unis ont retiré la surtaxe (62).

La déclaration du 28 novembre est une étape dans la bonne direction. Après avoir affirmé que toutes les mesures commerciales sont soumises à la discipline de l'Accord général, cette déclaration prévoit que les parties contractantes s'engagent à donner « la préférence à la mesure qui perturbe le moins les échanges. » (63). Selon le cas, les parties peuvent faire appel aux surtaxes, comme moyen de protection. Elles ne sont pas explicitement légitimées, ce qui est seulement possible par un amendement à l'unanimité de l'article II (64), mais on a accepté cette pratique dans le but de la soumettre à la procédure et au contrôle du G.A.T.T. (65).

Assouplissement de la procédure

Une dernière amélioration est l'assouplissement des procédures de surveillance. L'article XII institue une procédure (66) de notification et de consultation afin de préserver les droits des autres parties contractantes. A plusieurs reprises on a assoupli cette procédure par l'amendement de ces articles (67) et par l'adoption de procédures de consultations spéciales pour les P.v.D. (68). Sans entrer dans les détails, il est à noter que la déclaration précitée a apporté quelques innovations comme l'aide technique que le Secrétariat du G.A.T.T. peut fournir aux P.v.D. (69), la possibilité de notifier les mesures commerciales appliquées par d'autres pays (70) et la simplification de la procédure de consultation pour les P.v.D. (71).

(60) Chronique de Droit International Economique, *A.F.D.I.*, 1971, p. 659.

(61) Le rapport de ce groupe était adopté par le conseil du G.A.T.T. le 16 septembre 1971, Doc. L/3573, *I.B.D.D.*, suppl. 18, pp. 212-223.

(62) Le cas le plus récent, mais moins important était la surtaxe imposée par le Danemark. Doc. L/3648, *I.B.D.D.*, suppl. 19, p. 120-130.

(63) Doc. L/4904, par. 1a'

(64) Article XXX, par. 1 de l'Accord général.

(65) Rapport du Directeur Général, p. 184.

(66) Article XXVIII, section b prévoit aussi une telle procédure pour les P.v.D; pour plus de détails sur ces procédures voir JACKSON, *World Trade*, pp. 696-707.

(67) Pour plus de détails sur ces amendements JACKSON, *World Trade*, p. 698.

(68) Deux systèmes de consultations existent : la procédure approfondie pour les P.D., organisée selon une note du Président du comité des restrictions à l'importation, doc. L/3388, *I.B.D.D.*, suppl. 18, pp. 52-57 ; il y a une procédure simplifiée pour les P.v.D., approuvée par le conseil du G.A.T.T. le 19 décembre 1972, doc. L/3772/Rev. 1, *I.B.D.D.*, suppl. 20, pp. 52-54.

(69) Doc. L/4904, par. 10.

(70) Doc. L/4904, par. 3.

(71) Doc. L/4904, par. 7-8.

3. LES MESURES DE SAUVEGARDE A DES FINS DE DEVELOPPEMENT

L'installation du système existant

Avant l'incorporation de la Partie IV sur le commerce et le développement, seul l'article XVIII prévoyait un traitement différencié en faveur des P.v.D. (72). La section A permet de modifier ou de retirer une concession tarifaire, alors que la section C permet d'instaurer des mesures de protection (73). Ce traitement différencié est seulement possible dans le but de « favoriser la création d'une branche de production déterminée à l'effet de relever le niveau de vie général de la population. » (74).

En dépit des améliorations de 1955, les sections A et C restaient l'expression du concept de substitution des importations comme moyen de développement (75). Ces sections ont, dans la pratique du G.A.T.T., joué un rôle assez restreint (76) pour plusieurs raisons. La plupart des P.v.D. souffrait d'un déficit de la balance des paiements et, parce que la procédure n'est pas si rigoureuse, ils justifiaient leurs restrictions quantitatives par l'application de la section B (77). La complexité ainsi que la lenteur de la procédure et, le fait que les pays qui veulent imposer des mesures en vertu de la section C doivent chaque année faire un rapport, ont aussi poussé les P.v.D. à ne pas recourir à cet article.

Il fallait donc actualiser l'article XVIII et y introduire une plus grande souplesse (78), ce que la décision concernant les mesures de sauvegarde à des fins de développement a fait sur deux plans.

Les améliorations apportées

Les P.v.D. peuvent recourir à ces mesures (79) non seulement dans le but de créer une branche de production mais aussi pour « l'établissement de nouvelles structures de production ou la modification ou le développement de structures existantes. » (80). Le champ d'application de l'article XVIII

(72) L'article XVIII fait une distinction entre les pays dont « l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement » et les autres P.v.D. Cette distinction est cependant tombée en désuétude.

(73) La section B est le frère jumeau de l'article XII.

(74) Article XVIII, section A, par. 1 ; section C, par. 1.

(75) DAM, *the G.A.T.T.*, p. 227.

(76) Très peu de P.v.D. ont en effet utilisé les possibilités offertes par la section C. Cuba, l'Inde, Haïti et Ceylan étaient les seules à utiliser cette procédure pendant les premières années du G.A.T.T. ; la section A n'a jamais été invoquée au G.A.T.T. en raison de la rigidité des critères bien que dans un cas les Parties Contractantes ont décidé que Cuba pouvait utiliser cette section. JACKSON, *World Trade*, p. 653.

(77) JACKSON, *World Trade*, p. 639, 649.

(78) Rapport du Directeur Général, p. 126.

(79) C'est-à-dire la possibilité de modifier ou de retirer des concessions tarifaires ou d'instaurer des mesures de protection.

(80) Par. I de la décision du 28 novembre 1979 sur les mesures de sauvegarde à des fins de développement (doc. L/4897).

s'étend considérablement, et il faut s'attendre à des recours plus fréquents à ces sections.

Un deuxième assouplissement concerne la procédure. L'article XVIII, section A et C prévoit une procédure de notification et de consultation avec certains délais (81) après lesquels les P.v.D. peuvent unilatéralement mettre ces mesures en train. Il va de soi qu'un retard dans l'application peut causer préjudice aux P.v.D. C'est pourquoi il a été convenu que dans des circonstances inhabituelles, sans que soit précisée la portée de ces mots, une partie contractante peut immédiatement, après notification mais avant consultation avec les autres parties contractantes, mettre en œuvre les mesures prévues par les sections A et C (82).

4. NOTIFICATIONS, CONSULTATIONS, REGLEMENT DE DIFFERENDS ET SURVEILLANCE

Les dispositions et la pratique du G.A.T.T.

Le système juridique du G.A.T.T. est marqué par l'absence d'une procédure de règlement des différends unique et précise. Plusieurs dispositions, dispersées dans l'Accord, concernent la surveillance que le G.A.T.T. exerce sur l'observation des règles de l'Accord par les parties contractantes. Il est naturellement impossible d'analyser, dans le cadre restreint de cet article, cette gamme très vaste de procédures possibles (83).

On peut cependant schématiser ce système : 1) Afin d'informer les autres parties contractantes, plusieurs articles de l'Accord obligent les parties contractantes à notifier les mesures qu'elles ont prises en vertu de l'Accord.

2) Ensuite il existe des possibilités ou des obligations (85) d'entrer en consultation avec une partie contractante ou avec les Parties Contractantes. La disposition de base est l'article XXII qui prévoit la possibilité de recourir à des consultations sur toute question concernant l'application de l'Accord général. C'est dans cette phase qu'on discute les compensations possibles pour les parties lésées.

3) La dernière phase est la possibilité pour les Parties Contractantes de faire des recommandations ou de prendre des contre-mesures. La plus extrême de celles que les Parties Contractantes peuvent prendre est l'autorisa-

(81) Surtout la section C prévoit des délais dans les par. 15, 17, 21.

(82) Doc. L/4897, par. 2.

(83) Pour une étude approfondie voir JACKSON, *World Trade*, pp. 163-189 ; DAM, *The G.A.T.T.*, pp. 351-375 ; FLORY, *Le G.A.T.T.*, pp. 66-78 ; voir aussi HUDEC, *The G.A.T.T. legal System*, qui donne un aperçu des développements de cette procédure dans la pratique du G.A.T.T.

(84) Par exemple art. XVIII, art. XIX, art. XXIV, etc.

(85) Jackson rapporte 19 clauses dans lesquelles une procédure de consultation est prévue, JACKSON, « G.A.T.T. as an instrument for the settlement of trade disputes », *American Society of International Law, Proceeding 1*, 1967, p. 144.

tion à suspendre, à l'égard d'une ou plusieurs parties contractantes, « l'application de toute concession ou autre obligation résultant de l'Accord général. » (86). Cette suspension est possible dans le cas où une partie contractante considère qu'un avantage, découlant de l'Accord, se trouve annulé ou compromis du fait que la non-réalisation des obligations par une partie contractante ou de l'existence d'une autre situation (87).

Le développement d'instruments pour la procédure de l'article XXIII et surtout l'institution de « panels », des groupes spéciaux de travail composés par des personnalités indépendantes auxquelles le différend est confié, était une innovation intéressante dans la pratique du G.A.T.T. Après avoir entendu les parties en cause, ce panel fait un rapport et l'envoie au Conseil et aux Parties Contractantes, qui en dernier lieu doivent prendre la décision (88).

Après quelques années d'opération, les défauts de ce système devenaient de plus en plus clairs. La procédure permet toutes sortes de délais et de temporisations qui, à leur tour, encouragent une politique du fait accompli. L'impartialité des membres de ces panels peut être mise en question parce que ces personnes sont choisies parmi les représentants des gouvernements auprès du G.A.T.T., par le simple fait qu'ils sont disponibles. Il est probable que leurs actions soient influencées par les relations que leurs gouvernements entretiennent avec d'autres pays, et ainsi avec des pays faisant partie du litige. Le panel peut faire des recommandations, comme le retrait de l'action qui a provoqué la réclamation, mais ces recommandations peuvent être « rule making » et tendent à une certaine politisation de la procédure (89). Plusieurs propositions de réforme ont été faites au cours des années. Les P.v.D., qui étaient surtout sensibles à ces défauts en raison de leur pouvoir de négociation et de rétorsion faible, demandaient l'adaptation de cette procédure (90). Les Parties Contractantes adoptaient en 1966 une procédure nouvelle (91), applicable dans le cas d'une réclamation par un P.v.D. contre un P.D. Les P.v.D. peuvent, avant de porter le litige devant le Conseil, faire appel aux bons offices du Directeur Général comme médiateur et conci-

(86) Article XXIII, par. 2. Pour plus de détails sur cet article voir JACKSON, *World Trade*, pp. 171-187 ; DAM, *The G.A.T.T.*, pp. 356-364 ; JACKSON, J., « The jurisprudence of International Trade : The Disc case in G.A.T.T. », *A.J.I.L.*, 1978, p. 746-781.

(87) Article XXIII, par. 1. Outre cette possibilité, il y a 7 dispositions concernant le retrait compensatoire ou la suspension de concessions, voir JACKSON, *World Trade*, p. 165.

(88) La dernière possibilité de rétorsion, c'est-à-dire l'autorisation, par les Parties Contractantes, de suspendre une concession ou l'exécution d'une obligation n'a été qu'une fois envisagée. Il s'agissait d'un différend entre les Pays-Bas et les Etats-Unis concernant les produits laitiers. Les Pays-Bas étaient autorisés de limiter les importations de froment en provenance des Etats-Unis. Pour plus de détails sur cette affaire voir HUDEC, *The G.A.T.T. Legal System*, pp. 165-184.

(89) Sur ces critiques voir surtout JACKSON, J., « Governmental Disputes in International Trade Relations : A Proposal in the Context of G.A.T.T. », *J.W.T.L.*, 1979, pp. 5-8 (ci-après : JACKSON, *Governmental Disputes*).

(90) DAM, *The G.A.T.T.*, P. 370.

(91) *I.B.D.D.*, suppl. 14, p. 19.

liateur. La décision prévoit aussi un certain nombre de délais afin d'éviter des temporisations.

Les critiques que j'ai mentionnées plus haut ont été formulées surtout par les Etats-Unis, qui estimaient que « many G.A.T.T. principles are observed more in the breach. » (92). Ils préconisaient la juridictionnalisation de la procédure de règlement de différends (93). La C.E.E. au contraire faisait valoir que la procédure existante était adéquate (94), par son pragmatisme et sa souplesse.

Les réformes du Tokyo Round

Les négociations du Tokyo Round n'ont pas abouti à une telle juridictionnalisation du système des règlements des différends, ce qui est regrettable. La pratique traditionnelle du règlement des différends est explicitement maintenue et en quelque sorte codifiée dans « une description convenue », qui accompagne la décision du 28 novembre 1979, ce qui est intéressant dans le sens qu'elle apporte plus de clarté dans la pratique. Les résultats, qui ont pris la forme d'un memorandum d'accord, apportent (95) quelques améliorations et innovations à cette procédure. Une obligation générale de notifier aux Parties Contractantes l'adoption de mesures qui affectent l'application de l'Accord général est introduite (96). De plus, la notification doit, dans la mesure du possible, avoir lieu avant la mise en application des mesures. Avant de recourir aux dispositions de l'article XXIII, les parties contractantes s'engagent à trouver une solution dans le cadre des consultations (97).

On a aussi procédé à une certaine institutionnalisation des panels. Le problème de la saisine des panels a été réglé. En effet, un point controversé dans les négociations était la question de savoir si un pays, qui dépose une réclamation, a automatiquement droit à l'instauration d'un panel. Le paragraphe 10 dispose qu'un panel est institué par une décision des Parties Contractantes, une règle qui me semble préférable pour éviter une utilisation abusive de cette procédure. Une procédure de nomination (98) et certaines règles concernant la composition (99) de ces panels sont introduites ainsi qu'un nombre de délais (100), qui sont inévitables pour un meilleur fonctionnement de la procédure. La procédure devant les panels est améliorée (101) et des dispositions sont prises sur la suite à donner aux rapports de ces panels (102).

(92) Cité par JACKSON, *Governmental Disputes*, p. 2.

(93) Voir la proposition intéressante de JACKSON, *Governmental Disputes*, pp. 12-21.

(94) FLORY, *Chronique*, p. 598.

(95) Les autres codes et accords prévoient une procédure de règlement de différend et de consultation spéciale.

(96) Doc. L/4907, par. 3.

(97) Doc. L/4907, par. 3.

(98) Doc. L/4907, par. 11, 12, 13, 14.

(99) Doc. L/4907, par. 11.

(100) Doc. L/4907, par. 11, 12, 13, 14.

(101) Doc. L/4907, par. 15, 16, 17, 18.

(102) Doc. L/4907, par. 20.

En dernier lieu, on a institué une procédure de surveillance. Le paragraphe 24 dispose que « les Parties Contractantes sont convenues de procéder à un examen régulier et systématique de l'évolution du système de commerce international. » (103).

5. LES RESTRICTIONS A L'EXPORTATION

Le problème de l'accès aux produits de base, de l'approvisionnement et dans un cadre plus large, le problème des restrictions à l'exportation a reçu une attention accrue depuis 1973, moment à partir duquel les états industrialisés ont été confrontés avec ces restrictions.

Cependant l'Accord général contient un certain nombre de dispositions éparpillées dans l'Accord, qui concernent les restrictions à l'exportation. La Clause de la Nation la Plus Favorisée s'applique explicitement à l'exportation, comme le principe de l'élimination générale des restrictions quantitatives (104). Ce principe est affaibli par les exceptions du paragraphe 2, dont la première (105) concerne explicitement les exportations et la seconde tant les importations que les exportations (106). D'autres exceptions se trouvent dans les articles XX (107) et XXI (108) de l'Accord.

Est-il possible de négocier des concessions sur les restrictions à l'exportation de la même manière que les droits de douane et d'incorporer les résultats dans les listes de concessions qui sont annexées à l'Accord et qui font partie intégrante du système juridique du G.A.T.T. ? La question est controversée (109) dans la jurisprudence mais je pense qu'en théorie rien ne s'oppose à une telle incorporation. La possibilité de négocier de telles concessions n'a été que très rarement utilisée (110). Selon Roessler la raison est qu'un système juridique approprié n'existe pas. D'un côté on doit éviter que les concessions soient annulées par d'autres mesures prises par le gouvernement comme l'imposition de taxes internes. De l'autre, on doit prévoir des sauvegardes qui permettent aux pays exportateurs de retirer les concessions en cas d'urgence. Cet équilibre existe pour les concessions relatives aux importations (111) mais pas pour les concessions concernant l'exportation. Une

(103) Doc. L/4907, par. 24.

(104) Article XI stipule « Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation..., à l'exportation ou à la vente pour l'exportation... »

(105) Article XI, par. 2, a. On peut temporairement appliquer des restrictions à l'exportation pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels.

(106) Article XI, par. 2, b.

(107) Ce sont les « exceptions générales », qui sont aussi applicables à l'exportation.

(108) Il s'agit de l'exception concernant la sécurité.

(109) Contre JACKSON, *World Trade*, p. 499 ; pour ROESSLER, *G.A.T.T. and Access to Supplies*, pp. 33-35.

(110) Roessler mentionne un cas : ROESSLER, *G.A.T.T. and Access to Supplies*, p. 35.

(111) ROESSLER, *G.A.T.T. and Access to Supplies*, p. 37-38.

solution du problème des restrictions à l'exportation ne doit pas être attendue dans un proche avenir. Les progrès réalisés par le Tokyo Round sont très minces pour ne pas dire inexistant. Ce n'est pas étonnant en raison des difficultés que beaucoup de pays avaient pour négocier sur ce point et en raison des rapports de cette question avec le problème de la souveraineté sur les ressources naturelles (112).

Les négociations ont abouti à un memorandum d'accord, mais ce memorandum n'est rien d'autre qu'une demande aux Parties Contractantes de traiter le problème avec priorité après la fin du Tokyo Round.

CONCLUSION

Les différents textes furent adoptés par les Parties Contractantes sous la forme d'une décision qui s'ajoute à l'Accord sans qu'il y ait une révision de l'Accord même.

Le fait que ces textes ont le même statut de décision est le seul lien entre ces dispositions. Leur contenu est très différent. C'est ainsi que le texte sur les restrictions à l'exportation n'est rien d'autre qu'un engagement de continuer les négociations. Les autres textes n'apportent que des assouplissements au cadre juridique du G.A.T.T., à l'exception de quelques modifications importantes comme la reconnaissance implicite des surtaxes comme mesure commerciale préférable et la clause d'habilitation qui, à mon avis, est surtout importante d'un point de vue psychologique.

On peut cependant mentionner certains traits communs dans l'approche du problème. On a essayé, dans l'esprit du nouvel ordre économique international, d'attribuer des avantages supplémentaires aux P.v.D. comme par exemple la clause d'habilitation, l'assouplissement des procédures de règlement des différends, l'extension des possibilités de recourir à des sauvegardes à des fins de développement. Un autre trait est le renforcement de la surveillance du G.A.T.T. et l'introduction de plus de souplesse dans cette surveillance. La tentative d'apporter plus de clarté dans la pratique du G.A.T.T. a, dans une large mesure, échoué, surtout dans le domaine du règlement des différends. Six accords non-tarifaires conclus à l'issue du Tokyo Round instituent des procédures de règlement des différends qui s'ajoutent au système central décrit par le memorandum d'Accord. Cette multitude de procédures ne simplifiera pas le règlement des différends et causera probablement une inefficacité accrue de la procédure.

L'ensemble de ces textes concernant le cadre juridique n'a pas qu'une portée limitée. Les oppositions concernant les problèmes traités entre les participants ne sont pas étrangères à ce résultat. Plus important est le fait que

(112) Rapport du Directeur Général, p. 131.

ce groupe n'avait pas pour objectif d'atteindre un remaniement général de tout le système juridique du G.A.T.T. On lui a confié certains problèmes qui n'ont pas pu être traités dans d'autres groupes et qui ne sont pas liés les uns aux autres. Les résultats ont aussi un caractère accessoire, ils s'ajoutent à ceux qu'on a obtenus dans les domaines spécifiques.

Il est évidemment trop tôt pour évaluer la valeur des résultats. La pratique du G.A.T.T., qui dans le futur restera probablement marquée par la souplesse et le pragmatisme, doit le montrer.