

# LES RÈGLES D'ORIGINE, LES NÉGOCIATIONS DE L'URUGUAY ROUND ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

PAR

**Franklin DEHOUSSE**

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE  
ET AU COLLÈGE D'EUROPE

ET

**Philippe VINCENT**

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

## § 1<sup>er</sup>. L'IMPORTANCE CROISSANTE DES RÈGLES D'ORIGINE DANS LES RELATIONS COMMERCIALES

1.1. *La définition des règles d'origine*

1.2. *L'importance des règles d'origine*

1.2.1. L'application des tarifs douaniers

1.1.2. L'application des législations commerciales

1.2.3. Le fonctionnement des intégrations régionales

1.3. *L'accroissement de la complexité du sujet*

## § 2. LES NORMES INTERNATIONALES SUR LES RÈGLES D'ORIGINE

2.1. *Le G.A.T.T.*

2.1.1. Le projet français de 1953

2.1.2. Le Code sur l'évaluation des valeurs en douane

2.1.3. Le G.A.T.T. et les intégrations économiques régionales

2.1.4. Le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises

2.2. *Le Conseil de coopération douanière*

2.2.1. Les attributions du Conseil

## 2.2.2. La classification des marchandises

- a) la Nomenclature de Bruxelles
- b) la Convention sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises

## 2.2.3. La Convention de Kyoto

- a) les marchandises « entièrement produites » dans un pays
- b) les marchandises produites dans plusieurs pays
  - b1. le critère du changement de position tarifaire
  - b2. le critère de l'ouvroison
  - b3. le critère du pourcentage ad valorem
- c) opérations insuffisantes pour conférer l'origine
- d) dispositions particulières
- e) l'efficacité limitée de la Convention

2.3. *La CNUCED*

## § 3. LA PLACE DE LA COMMUNAUTÉ DANS LE SYSTÈME INTERNATIONAL DES RÈGLES D'ORIGINE

3.1. *Les implications de l'union douanière*

- 3.1.1. Le tarif douanier commun
- 3.1.2. La Nomenclature combinée
- 3.1.3. La notion de libre-pratique
- 3.1.4. L'indication de l'origine

3.2. *La législation générale : le règlement 802/68 C.E.E.*3.3. *Les règles d'origine préférentielles*

## § 4. LES NÉGOCIATIONS DE L'URUGUAY ROUND

4.1. *Les propositions présentées*4.2. *Le projet d'accord relatif aux règles d'origine*

- 4.2.1. Les conditions imposées aux règles d'origine
- 4.2.2. Les critères déterminant l'origine
- 4.2.3. La création d'un comité des règles d'origine
- 4.2.4. Les obligations d'information et de contrôle

## CONCLUSIONS

1. *L'importance croissante du problème*
2. *L'étonnante faiblesse du contentieux*
3. *Les perspectives dans le cadre de l'intégration européenne*
4. *Les perspectives au sein du G.A.T.T.*

Les règles d'origine suscitent un indéniable regain d'intérêt dans les relations commerciales. Au cours des dernières années, plusieurs éléments l'ont indiqué de manière très nette. Alors que les organes du G.A.T.T. se désintéressaient depuis longtemps de la question, elle a été reprise dans le cadre des négociations multilatérales de l'Uruguay Round. La définition des règles d'origine a constitué une des parties les plus ardues des négociations entre les États-Unis, le Canada et le Mexique en vue de créer la zone de libre-échange de l'Amérique du Nord (« North American Free Trade Area » ou NAFTA). Enfin, la mise en oeuvre des règles commerciales de la Communauté européenne a suscité plusieurs affrontements diplomatiques sur la question. Ceux-ci concernaient notamment le problème des célèbres « usines-tournevis » ou la prise en compte des voitures produites par des usines japonaises situées au Royaume-Uni dans les quotas d'exportations automobiles du Japon (\*).

\*

\* \*

### § 1<sup>er</sup>. L'IMPORTANCE CROISSANTE DES RÈGLES D'ORIGINE DANS LES RELATIONS COMMERCIALES

#### 1.1. *La définition des règles d'origine*

Les règles d'origine comprennent *les règles spécifiques appliquées par un pays ou un groupe de pays permettant d'attribuer une origine nationale à un produit*. Selon les cas, l'origine attribuée peut désigner un pays, voire même une région ou partie de pays. Elle peut également désigner un groupe de pays, par exemple dans le cadre d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Les règles d'origine permettent ainsi d'appliquer à chaque produit un tarif douanier, des restrictions éventuelles, des règles de défense

(\*) Le présent travail a bénéficié du soutien du P.A.I. (pôle d'attraction interuniversitaire) créé, à l'initiative des services belges de la programmation scientifique, entre les Universités de Liège et de Gand dans le domaine du droit de l'intégration européenne.

commerciale spécifiques, et le cas échéant des exemptions convenues entre les partenaires commerciaux.

*L'origine d'une marchandise ne doit pas être confondue avec sa provenance.* Une marchandise ne sera en effet pas nécessairement considérée comme originaire du pays dont elle est importée. Tel sera le cas, par exemple, si certains de ses composants sont originaires d'un (ou de plusieurs) autre(s) pays, ou si elle a été assemblée ailleurs, avec simple apposition du label « made in ». La provenance est en général indifférente pour la détermination de l'origine. Elle garde cependant une certaine importance, dans la mesure où certaines définitions particulières de l'origine s'y réfèrent parfois de manière expresse (1).

## 1.2. *L'importance des règles d'origine*

### 1.2.1. *L'application des tarifs douaniers.*

L'origine d'une marchandise constitue un élément fondamental de la législation douanière d'un pays ou d'une intégration économique régionale. *D'abord, dans la plupart des cas, les tarifs en vigueur édictent des taux différents pour une même marchandise, selon qu'elle trouve son origine dans tel ou tel pays ou ensemble de pays.* Pareille assertion peut paraître à première vue curieuse, dans la mesure où le traitement de la nation la plus favorisée constitue un des principes cardinaux du G.A.T.T. depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Néanmoins, il existe à l'heure actuelle une distance importante entre les principes et les réalités quotidiennes du commerce international.

Les différences de tarifs douaniers s'expliquent au moins par trois raisons distinctes. Dans certains cas, les États instaurent des barrières tarifaires afin de décourager l'importation de produits originaires de pays tiers. La décision procède soit d'une orientation protectionniste générale, soit d'une volonté de discrimination entre différents producteurs tiers. Dans d'autres cas, les États participent à des intégrations économiques régionales. Dans d'autres cas encore, ils établissent des mesures de discrimination positive. Les pays développés adoptent cette attitude, par exemple, vis-à-vis des pays en voie de développement.

L'orientation protectionniste ou non d'un État, ainsi que son souci réel ou feint de coopération économique au développement, trouveront donc souvent un terrain d'application privilégié dans la définition de règles d'origine plus ou moins sévères selon les produits ou les pays concernés. Une dimension politique s'ajoute ici aux préoccupations commerciales proprement dites.

(1) C. BERR et H. TREMEAU, *Le Droit douanier*, L.G.D.J., 1981, p. 129.

Au cours des vingt dernières années, les grandes nations industrialisées ont souvent accentué les variations dans l'application de l'instrument tarifaire. La volonté d'accorder un traitement privilégié à certains pays (notamment du tiers-monde) d'une part, la multiplication des intégrations régionales d'autre part, ont fortement compliqué l'application du tarif douanier. A titre d'illustration, il faut noter que 60 % des échanges commerciaux de la Communauté européenne se déroulent dans un cadre préférentiel (2). Ceci constitue une première explication du regain d'intérêt suscité par les règles d'origine.

### 1.2.2. *L'application des législations commerciales.*

*La réglementation sur les règles d'origine est également fondamentale dans le domaine de la mise en oeuvre des politiques commerciales.* Celles-ci reposent parfois sur des mesures restrictives (contingentements, restrictions quantitatives ou mesures équivalentes, voire même prohibitions d'importation). L'application de ces mesures impose évidemment la détermination de l'origine des produits visés.

L'origine des marchandises joue de même un rôle capital dans l'application des réglementations antidumping, ainsi que dans l'observation du respect des accords de restriction volontaire des exportations (« voluntary restraint agreements »). Finalement, les règles d'origine permettent l'élaboration de statistiques sur les importations de produits originaires de pays tiers, statistiques pouvant être utiles pour la description des courants commerciaux mondiaux.

En sens inverse, les politiques commerciales reposent également sur l'octroi de régimes préférentiels (aux partenaires commerciaux privilégiés ou aux pays en voie de développement, par exemple). Dans ce cas, il faut veiller à ce que les avantages consentis à certains pays du fait de leur situation particulière ne profitent pas à des importations provenant d'autres pays. Ceux-ci risqueraient en effet d'être tentés de conférer frauduleusement à leurs marchandises l'origine d'un État bénéficiaire de préférences, afin de les faire indûment bénéficier de ces privilèges.

Or, au cours des vingt dernières années, les mesures de protection commerciale se sont multipliées sous la pression du « nouveau protectionnisme », tout comme les faveurs préférentielles sous la pression des revendications du tiers-monde. La mise en oeuvre de ces mesures, tant positives que négatives, constitue une deuxième explication du regain d'intérêt suscité par les règles d'origine.

(2) Voy. G.A.T.T., *Examen des politiques commerciales — Les Communautés européennes, 1991*, vol. I, p. 8.

### 1.2.3. *Le fonctionnement des intégrations régionales.*

Enfin, dans les unions douanières et les zones de libre-échange, il importe de définir les conditions auxquelles les marchandises échangées entre les États membres doivent répondre pour bénéficier de l'exemption des droits de douane à l'importation. De plus, dans les zones de libre-échange, on le sait, la libre circulation des produits ne vaut que pour ceux originaires des États membres de la zone. Or, au cours des vingt dernières années, les intégrations régionales ont également connu un développement considérable. Cela constitue une troisième explication du regain d'intérêt suscité par les règles d'origine.

### 1.3. *L'accroissement de la complexité du sujet*

Si la question a sans nul doute gagné en importance, elle a également gagné en complexité. La conjugaison du progrès technologique, de l'accroissement constant des échanges et des investissements internationaux, et de la multiplication des zones d'intégration économique conjuguent à cet égard leurs effets. Il faut prendre en considération, à cet égard, les mutations tant de la production elle-même que des techniques de production.

En premier lieu, le progrès technologique entraîne la réalisation de biens de plus en plus sophistiqués. Tous les secteurs industriels incorporent une part croissante d'informatique. La remarque vaut bien sûr pour les télécommunications ou l'électronique de consommation, mais aussi pour l'automobile ou l'électroménager. Or, plus le processus de fabrication se complique, et plus la détermination de l'origine elle-même se complique.

Cela est d'autant plus vrai que, en second lieu, la production des marchandises repose sur une structure de production de plus en plus multinationale. Peu de marchandises sont encore entièrement produites sur le territoire d'un seul pays. La production se voit très souvent répartie entre plusieurs États. Cet éparpillement résulte parfois d'une spécialisation maximale de la production. Les multinationales américaines dans le secteur de l'automobile, par exemple, partagent facilement la production entre dix pays différents en Europe. Dans bon nombre de cas, l'éparpillement de la production procède en partie du désir d'utiliser la main d'œuvre à bon marché offerte par les pays en voie de développement. Dans d'autres, cela correspond également au souci de voir attribuer au produit fini une origine plus avantageuse du point de vue des droits de douane ou des mesures de politique commerciale.

Les règles d'origine n'ont donc pas seulement un impact sur l'application des droits de douane et des mesures de politique commerciale. Elles affectent également les décisions d'investissement et de commerce. Les producteurs peuvent en effet préférer s'adresser à des entreprises établies dans des pays particuliers ou entretenant des relations économiques préférentielles

avec certaines intégrations économiques (par exemple la C.E.E. ou l'A.E.L.E.) pour se procurer les matières premières ou les composants nécessaires à la fabrication d'un produit fini. De cette façon, celui-ci se verra attribuer la qualification d'originaire et pourra ainsi bénéficier de droits de douane préférentiels, voire d'une exemption totale de droits (3).

\*

\* \*

## § 2. LES NORMES INTERNATIONALES SUR LES RÈGLES D'ORIGINE

### 2.1. *Le G.A.T.T.*

L'origine des marchandises concerne plusieurs obligations instaurées par l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (4). L'article I de l'Accord Général réserve déjà le bénéfice du principe de la Nation la Plus Favorisée aux produits « originaires des parties contractantes à l'Accord ». De même, l'article XXIV § 8 réserve le bénéfice des unions douanières et des zones de libre-échange aux « produits originaires » des territoire constitutifs. Plusieurs autres dispositions de l'Accord Général se réfèrent encore à la notion de « produits du territoire d'autres parties contractantes ». Il s'agit des articles relatifs aux listes de concessions (article II, § 1b et c), au traitement national (article III, § 2 et 4), aux droits antidumping et compensateurs (article VI, § 3, 4, 5 et 6a), et aux restrictions quantitatives (articles XI, § 1 et XIII, § 1).

Malgré cela, de façon curieuse, l'Accord Général ne comporte pas de réglementation spécifique sur la détermination des règles d'origine. La question avait pourtant été évoquée lors de la conférence de la Havane. Néanmoins, les négociateurs avaient conclu qu'elle devait demeurer de la compétence des États. Par la suite, ce choix a été plusieurs fois remis en cause. A chaque fois, cependant, il a en fin de compte été confirmé. Ceci explique l'intérêt particulier du débat dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round.

#### 2.1.1. *Le projet français de 1953.*

Dès 1952, la Chambre de Commerce Internationale recommanda aux parties contractantes du G.A.T.T. d'adopter des règles uniformes afin de défi-

(3) Voy. J. JACKSON et R. DAVEY, *International Economic Relations*, 2nd ed., West Publ., 1986, p. 386.

(4) Pour des raisons de clarté, nous désignerons en règle générale les règles de cet accord en forme simplifiée comme « l'Accord Général » et l'institution présidant à son application comme « le G.A.T.T. », sauf dans les cas où il n'existe aucune équivoque.

nir la nationalité des marchandises importées (5). Les parties contractantes furent invitées à soumettre des propositions en ce sens (6). Le groupe de travail chargé du problème examina notamment un texte proposé par la délégation française. Cette proposition définissait le critère de la « **transformation substantielle** » comme l'élément fondamental servant à déterminer l'origine des produits (7).

Ce texte n'aurait contribué que dans une faible mesure à réduire la diversité considérable des législations applicables. Chaque partie contractante restait libre de déterminer ce qu'il fallait entendre par « transformation substantielle ». Aussi, certains membres du groupe de travail chargé du problème considérèrent que cette définition ne donnait que l'illusion d'une uniformisation. Ils la jugèrent en fin de compte plus nuisible qu'utile et inacceptable pour de nombreux pays (8). Les parties contractantes n'arrivèrent finalement à aucun accord, et ces textes restèrent lettre morte (9).

### 2.1.2. *Le Code sur l'évaluation des valeurs en douane.*

L'un des buts principaux poursuivis par le G.A.T.T. consiste à réduire les réglementations nationales entravant les échanges. Les parties contractantes devaient fatalement s'intéresser de manière particulière à la réglementation douanière. En 1979, à l'issue des négociations du Tokyo Round (1973-1979), a été adopté un « Code sur l'évaluation des valeurs en douane » (10). Celui-ci vise à établir un « système équitable, uniforme et neutre d'évaluation en douane des marchandises, qui exclue l'utilisation de valeurs en douane arbitraires ou fictives » (11) et « des critères simples et

(5) *I.B.D.D.*, supp. n° 2, p. 104.

(6) G.A.T.T. Doc. L/71 et Addenda (1953).

(7) « A. Les produits obtenus en utilisant exclusivement les matériaux et la main-d'oeuvre d'un seul pays seront considérés comme originaires du pays où ils ont été cultivés, extraits du sol, fabriqués ou obtenus de toute autre manière.

B. Les produits obtenus en utilisant les matériaux et la main d'oeuvre de deux pays ou plus seront considérés comme originaires du pays où ils ont subi leur dernière transformation substantielle.

C. On considérera notamment qu'il y a eu transformation substantielle quand l'ouvrage a eu pour résultat de conférer aux produits une nouvelle individualité.

Note interprétative :

Chaque partie contractante pourra, sur la base de la définition ci-dessus, établir une liste des ouvrages qui seront considérées comme conférant aux marchandises une nouvelle individualité ou comme entraînant une autre transformation substantielle » (*I.B.D.D.*, supp. n° 2, p. 56).

(8) *Idem.*

(9) Voy. J. JACKSON, *World Trade and the law of G.A.T.T.*, Bobbs-Merrill, 1969, § 17.8 ; G.A.T.T. *Reports of working party on Nationality of Imported Goods*, *I.B.D.D.*, supp. n° 1, p. 100, supp. n° 2, p. 53, supp. n° 3, p. 94.

(10) Ce code a pour appellation officielle « Accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VII de l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce » (*I.B.D.D.*, supp. n° 26, p. 117). Pour quelques commentaires, voy. BERHENDT, *Technical analysis of the customs valuation agreement*, 12 *Law & Policy in International Business* 169-176 (1980) ; G. WINHAM, *International trade and the Tokyo Round negotiations*, Princeton Univ. Press, 1986, pp. 177-189 et 223-229.

(11) Préambule du Code, al. 4.

équitables, compatibles avec la pratique commerciale (...), (des) procédures d'évaluation (...) d'application générale, sans distinction entre sources d'approvisionnement » (12).

Ce code a pour objectif de déterminer autant que possible la valeur en douane des marchandises selon la valeur réelle de la marchandise importée, sa valeur transactionnelle (définie à l'article 1<sup>er</sup> du Code). Il vise à éviter le recours à des critères tels que la valeur des produits d'origine nationale ou les références fictives (13). L'article 18 prévoit l'institution d'un comité technique de l'évaluation en douane. Celui-ci a été placé sous les auspices du Conseil de Coopération douanière.

Deux remarques doivent être faites. D'abord, ce code présente un caractère conditionnel. Il ne s'applique qu'aux États membres qui l'ont formellement accepté (14). Ses bénéfices ne reviennent par conséquent qu'aux parties contractantes signataires, et non à l'ensemble des parties contractantes du G.A.T.T.. Par ailleurs, il est révélateur de constater qu'il n'a défini aucune règle d'origine. La question demeurerait exclue des négociations.

### 2.1.3. *Le G.A.T.T. et les intégrations économiques régionales.*

Le principe de la nation la plus favorisée constitue un des fondements du G.A.T.T.. Par conséquent, l'Accord Général de 1947 devait aborder le problème des zones d'intégration économique régionale. Celles-ci se caractérisent en effet par l'établissement de liens préférentiels, la suppression des droits de douane entre les États membres, et même la suppression des droits de douane sur les produits des États tiers dans le cas des unions douanières. Ces caractéristiques s'écartaient à l'évidence de l'interdiction générale des discriminations consacrée par le G.A.T.T.. Néanmoins, l'absence de solution aurait entraîné l'impossibilité de créer des zones d'intégration économique régionale.

Pour cette raison, l'article XXIV du G.A.T.T. autorise (et même encourage) la constitution d'unions douanières et de zones de libre-échange. Il faut toutefois qu'elles facilitent le développement des échanges entre les territoires constitutifs. Aussi, cette dérogation à l'article I n'a été permise que moyennant le respect de plusieurs conditions. Parmi celles-ci figurent l'exigence du § 5 a) de l'Article XXIV. Cette disposition interdit que la création de la zone d'intégration économique n'aboutisse à un alourdisse-

(12) Préambule du Code, al. 6.

(13) D. CARREAU, T. FLORY et P. JUILLARD, *Droit international économique*, 3<sup>e</sup> éd., L.G.D.J., 1990, p. 162.

(14) En 1989, 27 pays (la Communauté européenne comptant pour un partenaire) avaient adhéré à ce code (J. JACKSON, *The world trade system*, M.I.T. Press, 1989, p. 55).

ment des mesures tarifaires et des réglementaires commerciales applicables aux États tiers (15).

Cette restriction concerne évidemment les règles d'origine en vigueur sur le territoire des différents États membres. Pour qu'une union douanière ou une zone de libre-échange s'intègre dans le cadre défini par l'Accord Général, la législation sur les règles d'origine en vigueur sur l'ensemble du territoire ne devra pas être plus restrictive que la moyenne des règles d'origine préexistantes à l'accord. Ainsi, ce dernier ne constituera pas par lui-même un obstacle au commerce.

Cette disposition a été invoquée à plusieurs reprises par les partenaires commerciaux de la Communauté européenne à l'encontre d'accords préférentiels conclus par celle-ci. Ainsi, par exemple, l'accord de libre-échange conclu en 1972 entre la C.E.E. et l'Autriche a suscité de vives critiques (16). La Convention de Lomé a fait l'objet de contestations semblables en 1976 (17), ainsi que les accords de coopération de la C.E.E. avec l'Algérie et le Maroc en 1977 (18).

Ce genre de critique ne constitue cependant pas un monopole communautaire. Ainsi, en 1984, l'accord commercial entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande a également provoqué des observations concernant la modification du pourcentage de la valeur ajoutée conférant l'origine (19). Plus récemment encore, les dispositions de l'accord de libre-échange de 1988 entre les États-Unis et le Canada ont suscité des débats, tant au regard des dispositions actuelles de l'Accord Général qu'à celui des projets d'accord dans le cadre de l'Uruguay Round (20).

#### 2.1.4. *Le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.*

Le Protocole de Genève du 18 juin 1988 a mis en place un Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, annexé au G.A.T.T.. Ce système reprend pour chaque État membre la liste des concessions tarifaires accordées aux autres États. Il s'agit d'une nouvelle présentation des concessions tarifaires accordées par les parties contractantes adaptée au Système harmonisé de désignation et de codification des mar-

(15) « (...) dans le cas d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la conclusion de cet accord provisoire ne seront pas, dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas partie de tels unions ou accords, d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union (...).

(16) *I.B.D.D.*, supp. n° 20, pp. 160-164.

(17) *I.B.D.D.*, supp. n° 23, pp. 52-61.

(18) *I.B.D.D.*, supp. n° 24, pp. 87-96, 102-105.

(19) *I.B.D.D.*, supp. n° 31, pp. 188-198, et spéc. 194.

(20) *I.B.D.D.*, supp. n° 38, pp. 52-84, et spéc. p. 62, 64-65.

chandises, élaborée dans le cadre du Conseil de coopération douanière. Cette présentation a été réalisée en mettant en oeuvre l'article XXVIII de l'Accord Général (21).

## 2.2. *Le Conseil de coopération douanière*

### 2.2.1. *Les attributions du Conseil.*

Après la deuxième guerre mondiale, les gouvernements des pays d'Europe occidentale se montrèrent désireux de redresser leurs économies éprouvées par la guerre, et de développer les échanges commerciaux entre eux. Le protectionnisme apparaissait comme l'une des principales causes de la longueur et de la gravité de la crise entamée en 1929. Dans cette perspective, ils décidèrent de fonder une Union Douanière Européenne, dont tous les États d'Europe occidentale auraient fait partie.

En 1948, ils créèrent un Groupe d'études pour l'union douanière européenne. Celui-ci établit en son sein un Comité douanier, chargé d'élaborer un tarif douanier commun aux pays participants ainsi qu'une nomenclature commune. Ces travaux aboutirent en 1950 à la création du Conseil de Coopération douanière (22). Celui-ci constitue à l'heure actuelle la seule organisation internationale s'occupant de l'harmonisation des règles techniques et des pratiques douanières. Le Conseil comptait en 1991 plus de 90 membres.

En même temps fut adoptée la Convention de Bruxelles sur la Nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers (23). Elle portait l'appellation de « Nomenclature de Bruxelles » (N.D.B.) jusqu'en 1974. A cette date, elle reçut la dénomination de « Nomenclature du Conseil de coopération douanière » (N.C.C.D.), afin d'éviter toute confusion au sujet de l'organisation internationale responsable de cet instrument (24). Cette nomenclature a été remplacée en 1983 par le « Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises ». Celui-ci est entré en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1988.

La C.E.E. est membre du Conseil de coopération douanière depuis 1987. Auparavant, elle ne disposait que d'un statut d'observateur dans cette enceinte (25). Le point de vue de la Communauté est exprimé soit par la

(21) *I.B.D.D.*, supp. n° 30, pp. 17-22 ; supp. n° 36, pp. 3-4.

(22) Convention établissant un Conseil de Coopération douanière, Bruxelles, 15 décembre 1950, en vigueur le 4 novembre 1952 (157 UNTS 129). Voyez *In brief the Customs Cooperation Council*, Ed. du Conseil de coopération douanière, Bruxelles, 1977.

(23) Bruxelles, 15 décembre 1950 et Protocol of Amendments, Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet 1955, en vigueur le 15 septembre 1959 (347 UNTS 129). La Convention a été amendée par la procédure de recommandation décrite dans le texte : voy. *Customs Co-operation Council Nomenclature for the Classification of Goods in Customs Tariffs — Its origins, characters, features, development and application*, Editions du Conseil de coopération douanière, Bruxelles, 1979.

(24) *La Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*, Ed. du Conseil de coopération douanière, Bruxelles, 1992.

(25) Article II de la Convention.

Commission, soit par l'État exerçant la présidence du Conseil des ministres. Dans un arrêt de 1975, la Cour de Justice des Communautés européennes avait déjà reconnu que la C.E.E. avait remplacé les États membres dans les contestations nées au sujet de la convention de Bruxelles (26).

Le Conseil de coopération douanière se réunit normalement une fois par an. Les délégués participants sont des représentants des parties contractantes (habituellement les directeurs des administrations nationales des douanes). Les tâches du Conseil se concentrent principalement sur trois domaines : nomenclature, évaluation et techniques douanières. Dans chacun de ces domaines, il assume plusieurs fonctions : la rédaction de nouvelles conventions, la formulation de recommandations assurant l'interprétation et l'application uniformes des conventions existantes, la conciliation entre parties contractantes et la fourniture d'avis et d'informations aux gouvernements. Le Conseil a également été chargé de résoudre les problèmes techniques causés par le Code sur l'évaluation des valeurs en douane conclu au sein des négociations du Tokyo Round en 1979 (27).

### 2.2.2. *La classification des marchandises.*

#### a) *la Nomenclature de Bruxelles.*

Conclue en 1950, la Convention sur la Nomenclature et la Classification dans les Tarifs douaniers a pour but de fournir à tous les participants au commerce mondial un instrument de travail simple, précis et objectif devant permettre une classification uniforme de toutes les marchandises dans les tarifs douaniers de tous les États parties à la Convention.

A cette fin, la Nomenclature présentait un répertoire systématique des marchandises comprenant 1011 positions groupées en 99 chapitres, répartis eux-mêmes en 21 sections. Les positions recevaient un code composé de deux groupes de deux chiffres. Le premier groupe correspond au numéro du chapitre et le deuxième indique le rang occupé par la position à l'intérieur du chapitre (28).

Pareil instrument présente plusieurs intérêts. D'abord, il permet aux États de donner à chaque marchandise sa classification correcte, afin de lui faire subir son tarif douanier propre, ses mesures commerciales, voire ses exigences de licences. Ensuite, cet instrument a joué par la suite un rôle très important dans la matière des règles d'origine. Celles-ci recourent en effet fort souvent au critère du **changement de position tarifaire** pour l'attribution de l'origine à une marchandise.

(26) C.J.C.E. 19 novembre 1975, *Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, aff. 38/75, Rec. 1975, 1439.

(27) Cf. § 2.1.2.

(28) CONSEIL DE COOPÉRATION DOUANIÈRE, *La Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*, 1992.

Selon cette méthode, le simple passage d'une position tarifaire à une autre dans la Nomenclature suffit à présumer qu'une transformation suffisante pour conférer au produit une nouvelle individualité a été effectuée. Ainsi, le produit se verra attribuer comme origine celle du pays où ce changement de position tarifaire a été rendu possible. Il faut cependant souligner que cette évolution du rôle de la nomenclature des marchandises n'avait pas été envisagé par les rédacteurs de celle-ci. Il pose par ailleurs certaines difficultés techniques.

b) *la Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.*

Au début des années 70, les États ressentirent avec acuité la nécessité de disposer d'un nouvel instrument reconnu internationalement pour la désignation des marchandises. De nombreux systèmes nationaux continuaient en effet de coexister avec la Nomenclature de Bruxelles. A cette fin, la Convention Internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises a été adoptée en 1983. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988 (29).

Le nouveau système de classification des marchandises présente des positions à six chiffres. Au 31 décembre 1991, 64 pays avaient ratifié la Convention, et 90 utilisaient un tarif basé sur celle-ci. Sa portée dépasse toutefois de beaucoup le nombre des États signataires : en effet, plus de 150 pays du monde entier s'y réfèrent dans leur pratique douanière (30).

2.2.3. *La Convention de Kyoto.*

Conclue en 1973 au sein du Conseil de Coopération douanière, la Convention de Kyoto a pour objectif la simplification et l'harmonisation des procédures douanières. Elle a été approuvée par la Communauté européenne en 1975 (31). Cette convention est accompagnée de nombreuses annexes. Chacune d'entre elles comprend d'une part une série de normes, d'autre part des pratiques recommandées et des notes.

L'annexe D1 de cette Convention a été spécialement consacrée aux règles d'origine. Elle vise à réaliser une harmonisation progressive des méthodes de détermination de l'origine employées dans les différents États parties, afin de faciliter le commerce international. Elle a été acceptée par la C.E.E., à quelques exceptions près, suite à la décision 77/222 du Conseil du 3 juin 1977 (32).

(29) CONSEIL DE COOPÉRATION DOUANIÈRE, *Le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*, 1988.

(30) J. MCGOVERN, *International Trade Regulation*, 2nd ed., Globefield Press, 1986, pp. 46 et 131.

(31) J.O.C.E. 1975, L 100/1.

(32) J.O.C.E. 1977, L 166/1.

L'annexe DI définit d'abord une série de termes techniques. Ensuite, elle propose les règles de détermination de l'origine qui semblent, selon elle, les plus simples à appliquer, les plus faciles à contrôler, et qui se prêtent en outre le moins aux erreurs d'interprétation et à la fraude (33).

a) *les marchandises « entièrement produites » dans un pays.*

L'annexe DI de la Convention de Kyoto distingue deux catégories de produits. Elle vise, d'une part, *les marchandises « entièrement produites » dans un pays déterminé*. Ce sont celles où un seul pays entre en ligne de compte pour l'attribution de l'origine à une marchandise. Elles ont pour origine ce pays. Ces marchandises entièrement produites sont énumérées de façon limitative dans une liste exhaustive : la norme n° 2. Cette dernière comprend :

- a) les produits minéraux extraits de son sol, de ses eaux territoriales ou de son fond de mers ou d'océans ;
- b) les produits du règne végétal récoltés dans ce pays ;
- c) les animaux vivants nés et élevés sur son sol ;
- d) les produits provenant d'animaux vivants de ce pays ;
- e) les produits de la chasse et de la pêche pratiquées dans ce pays ;
- f) les produits de la pêche maritime et autres produits extraits de la mer à partir de bateaux de ce pays ;
- g) les marchandises obtenues à bord de navires-usines de ce pays à partir exclusivement de produits visés sous f) ;
- h) les produits extraits du sol ou du sous-sol marin situé hors des eaux territoriales, pour autant que ce pays exerce, aux fins d'exploitation, des droits exclusifs sur ce sol ou ce sous-sol ;
- ij) les rebuts et les déchets résultant d'opérations de transformation ou d'ouvraison et les articles hors d'usage, recueillis dans ce pays, et qui ne peuvent servir qu'à la récupération de matières premières ;
- k) les marchandises qui sont obtenues dans ce pays exclusivement à partir de produits visés sous a) à ij).

b) *les marchandises produites dans plusieurs pays.*

D'autre part, lorsque deux ou plusieurs pays interviennent dans la production d'une marchandise, l'origine de celle-ci sera déterminée par le critère de la **transformation substantielle**. *Dans ce cas, le pays d'origine de la marchandise sera celui où la dernière intervention ou modification substantielle considérée comme suffisante pour lui donner son caractère essentiel, aura été effectuée (norme n° 3).*

(33) Introduction à la Convention de Kyoto, alinéa 24.

Pareille règle apparaît à première vue très simple. Il s'agit malheureusement d'une illusion. Il a toujours été très difficile de s'accorder sur un critère définissant de manière valable la transformation substantielle. En fait, la difficulté semble plutôt avoir connu une aggravation au fil des décennies. La multinationalisation de la production et la croissance de la complexité technologique conjuguent à cet égard leurs effets.

La Convention de Kyoto prévoit trois méthodes distinctes permettant d'établir l'existence d'une transformation substantielle : le changement de position tarifaire, la nature de l'ouvrage, et l'augmentation de valeur. Le recours à ces trois méthodes peut présenter, selon la volonté des États, un caractère alternatif ou cumulatif. De façon intéressante, les auteurs de la Convention de Kyoto ont indiqué dans l'introduction de l'annexe D1 les avantages et inconvénients principaux de chaque méthode, ainsi que la manière dont chacune devait être appliquée.

b1. *le critère du changement de position tarifaire.*

Selon cette première règle, *l'origine d'un produit réalisé dans plusieurs pays va dépendre du dernier moment auquel il a subi un changement de position tarifaire dans une nomenclature déterminée.* La Convention de Kyoto recommande, le croirait-on, de se référer à la Nomenclature de Bruxelles. Le recours à ce critère, de caractère administratif, pose une série de problèmes. En effet, les nomenclatures tarifaires n'ont pas été établies dans ce but (34). Elles peuvent se révéler impropres dans certains cas, ce qui explique pourquoi des listes minutieuses d'exceptions doivent alors être rédigées.

La convention prévoit d'ailleurs que le recours au critère du changement de la position tarifaire peut être assorti de deux listes d'exceptions. La première liste reprend les transformations qui entraînent un changement de position tarifaire, mais qui demeurent insuffisantes pour attribuer l'origine à la marchandise. En sens inverse, la seconde liste reprend les transformations qui n'entraînent pas un changement de position tarifaire, mais qui sont considérées comme suffisantes pour attribuer l'origine à la marchandise.

b2. *le critère de l'ouvrage.*

Selon cette deuxième règle, *l'origine d'un produit réalisé dans plusieurs pays va dépendre du type d'ouvrage qu'il a subi dans chaque pays.* Il convient alors de dresser une liste des transformations ou des ouvrages conférant ou non aux marchandises qui les ont subies l'origine du pays où

(34) Voy. à cet égard les commentaires de la Cour de Justice des Communautés européennes : C.J.C.E. 26 janvier 1977, aff. 49/76, *Gesellschaft für Überseehandel m.b.H. v. Handelskammer Hamburg*, Rec. 1977, p. 41.

elles ont été effectuées. Le nombre et la complexité de cette liste croissent évidemment, ici aussi, en proportion du progrès technologique.

Cette méthode présente également des difficultés. Les listes de transformations ou d'ouvrages se révèlent très délicates à mettre au point, compte tenu du niveau de détail qu'elles doivent atteindre. De plus, une telle technique risque vite de se révéler inadéquate face au progrès technique. Des règles supplétives doivent impérativement être adoptées, afin de résoudre tous les cas qui n'auraient pas pu être prévus par les rédacteurs de ces listes. Ces règles risquent à ce moment de rendre sans objet la réglementation initiale. Il en résulte fatalement un risque de contestations sur l'application de la règle initiale ou de la supplétive.

### b3. *le critère du pourcentage ad valorem.*

Selon cette troisième règle, *l'origine d'un produit réalisé dans plusieurs pays va dépendre du pourcentage ad valorem que représente chaque ouvrage.* Le produit acquerra l'origine d'un pays lorsque le pourcentage de la valeur des produits nationaux utilisés ou le pourcentage de la plus-value acquise dans ce pays atteindra un niveau déterminé. Dans ce cas, la condition peut être exprimée sous la forme d'une règle générale fixant un taux uniforme, sans qu'il soit fait appel à une liste de produits particuliers.

La pratique recommandée n° 5 apporte des précisions quant à l'évaluation de la valeur des produits à prendre en considération. Pour ce qui concerne les produits importés, il convient de se référer à leur valeur en douane à l'importation ou, en ce qui concerne les produits d'origine indéterminée, au premier prix vérifiable payé pour ces produits sur le territoire du pays où la fabrication a eu lieu. Pour ce qui concerne les marchandises obtenues, il convient de se référer soit au prix à l'usine, soit au prix à l'exportation, selon les dispositions de la législation nationale.

En dépit de sa simplicité apparente, ce troisième critère présente également des inconvénients. D'une part, il existe quantité de marchés instables. Ainsi, par exemple, la valeur de nombreux produits semi-transformés dépendra largement de la fluctuation des prix mondiaux des matières premières. Ce facteur pèse évidemment lorsque les délais de réalisation ou de transport des produits sont longs. D'autre part, depuis le début des années 70, les fluctuations monétaires rendent de nombreuses évaluations ardues.

### c) *opérations insuffisantes pour conférer l'origine.*

Il existe dans l'annexe D1 une disposition importante, dont l'interprétation a suscité de vifs conflits : la norme n° 6 (35). Elle décrit une série de

(35) « Ne doivent pas être considérées comme transformations ou ouvrages substantielle, les opérations qui ne contribuent en rien ou qui ne contribuent que faiblement à donner aux mar-

transformations et d'ouvrages dont on considère qu'elles ne peuvent aboutir à conférer l'origine. Ce texte vise à entraver une pratique consistant à ne transférer vers un pays tiers aucune opération technologique importante ou porteuse de valeur ajoutée, mais seulement les stades les plus marginaux de la production d'une marchandise (conditionnement, assemblage). La manœuvre vise à conférer au produit en question l'origine de ce dernier pays. Ce problème dit des « usines-tournevis » a suscité des solutions particulières en droit communautaire (36).

d) *dispositions particulières.*

L'annexe D1 tranche enfin un certain nombre de problèmes particuliers. Selon la norme n° 7, les accessoires, pièces de rechange et outillage destinés à être utilisés avec un matériel, une machine, un appareil ou un véhicule sont considérés comme ayant la même origine que le matériel, la machine, l'appareil ou le véhicule, pour autant qu'ils soient importés et normalement vendus avec celui-ci et qu'ils correspondent, en espèce et en nombre, à son équipement normal.

Selon la norme n° 8, sur demande de l'importateur, sont considérés comme un seul et même article aux fins de la détermination de l'origine, les articles démontés ou non montés qui sont importés en plusieurs envois parce qu'ils ne peuvent, pour des raisons afférentes au transport ou à la production, être importés en un seul envoi. La C.E.E., il faut le signaler, n'a pas accepté ces deux normes.

La norme n° 9 est consacrée à l'origine des emballages. Elle prévoit que « pour la détermination de l'origine, les emballages sont considérés comme ayant la même origine que les marchandises qu'ils contiennent, à moins que la législation nationale du pays d'importation n'exige que les emballages soient déclarés séparément à des fins tarifaires, auquel cas leur origine est déterminée indépendamment de celle des marchandises ». La norme n° 9 a été complétée par la pratique recommandée n° 10. Celle-ci dispose que « pour la détermination de l'origine des marchandises, lorsque des emballages sont considérés comme ayant l'origine de celles-ci, seuls devraient entrer en ligne de compte, notamment en cas d'application de la méthode

chandises leurs caractéristiques ou propriétés essentielles et notamment les opérations constituées exclusivement d'un ou de plusieurs éléments suivants :

- manipulations nécessaires pour assurer la conservation des marchandises durant leur transport ou leur stockage ;
- manipulations destinées à améliorer la présentation ou la qualité marchande des produits ou à les conditionner pour le transport, telles que la division ou la réunion de colis, l'assortiment et le classement des marchandises, le changement d'emballage ;
- opérations simples d'assemblage ;
- mélanges de marchandises d'origine diverses, pour autant que les caractéristiques du produit obtenu ne soient pas essentiellement différentes des caractéristiques des marchandises qui ont été mélangées. »

(36) Voy. le célèbre règlement 1761/87 C.E.E. (J.O.C.E. 1987, L 167/9).

du pourcentage, les emballages dans lesquels les marchandises sont ordinairement vendues au détail ». A nouveau, la C.E.E. n'a pas admis cette pratique recommandée.

La norme n° 11 traite enfin du délicat problème de l'énergie et des installations : « pour la détermination de l'origine des marchandises, il n'est pas tenu compte de l'origine des produits énergétiques, installations, machines et outils utilisés au cours de leur transformation et de leur ouvraison ».

e) *l'efficacité limitée de la Convention.*

Ces règles d'origine restent fort vagues. Par ailleurs, les trois méthodes se trouvent malheureusement mises sur le même pied. L'annexe D1 ne marque aucune préférence quant au système à employer par les États signataires. Ceux-ci restent donc libres d'appliquer le système qu'ils préfèrent, et de la façon qu'ils préfèrent. Dans le cas de la C.E.E. par exemple, cela se traduit par l'usage de critères différents selon que le produit en cause trouve son origine dans la Communauté, dans un pays avec lequel la Communauté a conclu un accord préférentiel ou dans un pays avec lequel n'existe aucun accord de ce type.

### 2.3. *La CNUCED*

Créée en 1964 par une résolution des Nations-Unies (37), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement a pour but principal de promouvoir le commerce international. Elle a cependant pour objectif plus particulier l'accélération du développement économique par l'encouragement du commerce entre pays situés à des stades divers de développement.

Bien que la CNUCED n'ait pas le pouvoir d'agir directement sur le commerce international, elle exerce une influence considérable sur l'évolution de celui-ci. Elle a notamment joué un rôle fondamental dans l'établissement et le développement du Système des Préférences Généralisées (38). Elle a également permis l'adoption à la Conférence de Nairobi de 1976 d'un programme intégré pour les dix-huit matières premières les plus importantes (39).

Ces accords ne contiennent aucune règle relative à l'origine des marchandises. Il va cependant sans dire que l'application des règles d'origine trouve

(37) A/RES/1995 (XIX), 30 décembre 1964.

(38) Aux termes de la résolution 21 (II) adoptée lors de la II<sup>e</sup> CNUCED (tenue à New-Delhi en 1968), le SGP est un cadre à l'intérieur duquel les pays développés sont invités à offrir des préférences non réciproques et non discriminatoires pour leurs importations de produits manufacturés et semi-finis en provenance des pays en voie de développement (voir D. CARREAU, T. FLORY, P. JUILLARD, *Droit international économique*, 1990, n° 335 à 351 ; voy. aussi *Chronique de droit international économique*, A.F.D.I., 1970, pp. 642-647.

(39) Rés. 93 (IV) doc. TD/RES/93 (IV), 1976.

un terrain d'action privilégié dans ces préférences accordées à des pays en voie de développement. Ces préférences se traduisent en effet par des diminutions appréciables, voire parfois par des suppressions de droits de douane. Les initiatives de la CNUCED ont ainsi avivé l'intérêt du tiers-monde pour les règles d'origine.

\*

\* \*

### § 3. LA PLACE DE LA COMMUNAUTÉ DANS LE SYSTÈME INTERNATIONAL DES RÈGLES D'ORIGINE

#### 3.1. *Les implications de l'union douanière*

La C.E.E. est une union douanière. Cela entraîne, on le sait, deux conséquences. Toutes les barrières tarifaires et non-tarifaires pouvant affecter les échanges doivent être éliminées entre les États membres de l'union. Un tarif douanier commun doit être édicté et appliqué uniformément par tous les États membres de l'union. De cette façon, toute marchandise importée à l'intérieur du territoire de l'union se verra appliquer les mêmes droits de douane et pourra circuler librement sur l'entièreté du territoire de celle-ci.

Les expériences menées par la Communauté européenne présentent une importance essentielle dans l'organisation des relations commerciales internationales. La création de la C.E.E. a été un tel succès qu'elle inspire maintenant la constitution de nombreuses zones d'intégration économique sur d'autres continents. Les mesures adoptées par la Communauté prennent à de nombreux égards un caractère de précédent.

##### 3.1.1. *Le tarif douanier commun.*

Jusqu'en 1968, le tarif douanier commun (T.D.C.) de la C.E.E. a été déterminé exclusivement par des décisions du Conseil, reposant sur la moyenne des tarifs douaniers en vigueur dans les six États membres (quatre si l'on considère que la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas formaient déjà une union douanière). A partir du 1<sup>er</sup> juillet 1968, la C.E.E. devint toutefois pleinement compétente pour l'application du tarif douanier commun. Celui-ci fut mis en pratique par le règlement du Conseil 950/68 C.E.E. (40) et ses annexes. Ces textes ont par la suite été renouvelés et consolidés (41).

(40) J.O.C.E. 1968, édition spéciale (I).

(41) Voyez en dernier lieu le règlement 2658/87 (J.O.C.E. 1987, L 256/1).

### 3.1.2. *La Nomenclature combinée.*

Jusqu'en 1987, la nomenclature des marchandises utilisée pour l'application du tarif douanier commun épousait la Nomenclature de Bruxelles. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988, elle se conforme au Système harmonisé de codification des marchandises établi par le Conseil de coopération douanière. Le règlement 2658/87 C.E.E. a ainsi instauré une nouvelle nomenclature des marchandises (42). Cette dernière porte dorénavant la dénomination de « **Nomenclature combinée** ». Elle a pour but de permettre le classement de toutes les marchandises importées sur le territoire de la Communauté. Elle doit ainsi répondre aux exigences du tarif douanier commun et des statistiques du commerce extérieur de la Communauté (43). Cette Nomenclature combinée (N.C.) reprend la nomenclature du Système harmonisé, ainsi que des sous-positions communautaires spécifiques (et les notes complémentaires relatives à celles-ci). Elle a été modifiée par le règlement 2505/92 C.E.E. (44).

La Nomenclature combinée se subdivise en 21 sections et 99 chapitres. Chaque sous-position de la N.C. est assortie d'un code numérique de huit chiffres. Les six premiers sont les codes numériques affectés aux positions (pour les quatre premiers) et sous-positions de la nomenclature du système harmonisé. Les septième et huitième chiffre identifient la sous-position N.C.. Ainsi, chaque sous-position est en fin de compte assortie d'un code numérique de huit chiffres. Par exemple, les plantes vivantes et produits de la floriculture occupent les positions 0601, 0602, 0603 et 0604. Les boutons de rose frais portent le code complet 0603 10 11. Lorsqu'une position ou sous-position du système harmonisé n'est pas subdivisée pour des besoins communautaires, les septième et huitième chiffres sont 00 (article 3 du règlement 2658/87).

### 3.1.3. *La notion de libre-pratique.*

La C.E.E. constitue une union douanière. Toute marchandise originaire de ses États membres, ou ayant pénétré sur son territoire après avoir accompli les formalités d'importation et subi le tarif douanier commun, ainsi que les taxes d'effet équivalent éventuelles dans un de ces États, est admise en **libre pratique** sur l'entièreté du territoire communautaire (art. 9 et 10 C.E.E.). *Cela signifie qu'elle bénéficiera d'une franchise de droits de douane dans toute circulation ultérieure à l'intérieur de la Communauté.*

Le principe implique de manière impérative une harmonisation des règles d'origine. Des différences entre les règles appliquées par les services douaniers des différents États membres engendreraient des risques de détournement.

(42) J.O.C.E. 1987, L 256/1.

(43) Article premier du règlement 2658/87.

(44) J.O.C.E. 1992, L 267/1.

ments de trafic. Les entreprises retireraient des bénéfices considérables en pénétrant sur le territoire de la Communauté par la frontière des pays les plus laxistes.

Il suffit à cet égard de prendre l'exemple d'un transistor monté à Taïwan à l'aide de pièces d'origine japonaise. Ce transistor pourrait par exemple être considéré comme d'origine taiwanaise par les autorités douanières néerlandaises, par application de la législation nationale néerlandaise sur les règles d'origine. Il serait ainsi admis librement aux Pays-Bas, et donc sur l'ensemble du territoire de la C.E.E.. En revanche, il se verrait peut-être conférer une origine japonaise par les services douaniers de tous les autres États membres. Ceux-ci prélèveraient des droits de douane plus élevés, exigeraient une licence d'importation, voire même appliqueraient un règlement antidumping de la Commission. Dans pareil cas, les importateurs de transistors de tous les États membres auront évidemment recours à un détournement de trafic par les Pays-Bas. Ceci leur permettra de faire pénétrer sans problèmes les transistors en question dans tous les pays de la Communauté.

S'ensuivraient donc des risques de disparités dans l'application du Tarif douanier commun, des restrictions quantitatives et des autres dispositions applicables dans les échanges avec les pays tiers. Surtout, on assisterait à des différences dans l'établissement et la délivrance des certificats d'origine relatifs aux marchandises exportées à destination de la Communauté ou des pays tiers (45). D'où l'importance d'une législation communautaire harmonisée sur les règles d'origine.

#### 3.1.4. *L'indication de l'origine.*

Une marchandise en libre pratique sur le territoire communautaire bénéficie désormais d'une franchise de droits de douane sur ce territoire. Elle ne perdra cependant pas son origine première. *Elle devra toujours être déclarée sous cette origine, et restera soumise au régime que lui vaut cette origine pour l'application de toutes les autres réglementations communautaires (notamment celles de politique commerciale).* Ainsi, une marchandise admise en libre pratique dans la Communauté européenne pourra se voir refuser l'accès sur le territoire d'un État membre si celui-ci a obtenu l'autorisation de la Commission de prendre des mesures de sauvegarde fondées sur l'article 115 C.E.E. (46).

Certains ont critiqué l'exigence d'une indication d'origine dans les échanges intracommunautaires en invoquant la libre circulation des marchandises. Il faut signaler que la Cour de Justice a admis que l'exigence d'une indication de l'origine, même pour des marchandises en libre pratique

(45) Voy. le troisième considérant du règlement 802/68 C.E.E. (J.O.C.E. 1968, L 148/1).

(46) C.J.C.E. 15 décembre 1976, aff. 41/76, *Donckerwolcke*, Rec. 1976, 1921.

sur le territoire de la C.E.E., restait compatible avec l'article 30 du Traité C.E.E. dans ses arrêts du 15 décembre 1976 (47) et du 28 mars 1979 (48).

Une déclaration frauduleuse de l'origine initiale d'un produit, même si ce produit est en libre pratique sur le territoire de la Communauté européenne, peut entraîner des poursuites pénales pour fraude. Toutefois, les sanctions éventuellement imposées ne peuvent être disproportionnées par rapport au caractère purement administratif de l'infraction. La règle a également été consacrée par plusieurs arrêts de la Cour de Justice (49). Enfin, si l'administration des douanes d'un État membre de la C.E.E. constate après l'importation de marchandises la fausseté d'un certificat d'origine, elle pourra exiger de l'importateur le paiement des droits de douane non versés lors de l'importation (50).

### 3.2. *La législation générale :* *le règlement 802/68 C.E.E.*

L'importance de la sécurité dans la libre pratique des marchandises et le souci d'éviter des détournements de trafic expliquent pourquoi les États membres ont jugé indispensable de se doter d'une législation commune sur l'origine des marchandises. Ils l'ont fait à partir du moment où, selon les termes du Traité, l'union douanière avait été effectivement réalisée entre ses membres et la Communauté allait devenir compétente dans le domaine de la politique commerciale commune. Le règlement 802/68 C.E.E. a été adopté quelques jours avant que le Tarif Douanier Commun n'entre en vigueur.

Le règlement 802/68 C.E.E. du 27 juin 1968 sur la définition commune du concept d'origine des marchandises définit des règles d'origine de caractère général (51). Elles régissent en principe aussi bien les échanges entre les États membres que les échanges entre États membres de la C.E.E. et les pays tiers. Le règlement contient les principes de base ainsi que les procédures applicables à la détermination de l'origine des marchandises originaires d'États n'entretenant pas de relations économiques préférentielles avec la C.E.E.. Par la suite, il a été modifié par le règlement 1318/71 C.E.E. (52), par la décision 72/1 C.E.E. (53), par le règlement 3860/87

(47) *Idem.*

(48) C.J.C.E. 28 mars 1979, aff. 179/78, *Rivoira*, Rec. 1979, 1147.

(49) C.J.C.E. 15 décembre 1976, aff. 41/76, *Donckerwolcke*, Rec. 1976, 1921 et 26 octobre 1989, aff. 212/88, *Lévy*, Rec. 1989, 3511.

(50) C.J.C.E. 11 décembre 1980, *Amministrazione delle Finanze v. Ciro Acampora*, aff. 822/79, Rec. 1980, p. 3731.

(51) J.O.C.E. 1968, L 148/1.

(52) J.O.C.E. 1971, L 139/6.

(53) J.O.C.E. 1973, L 2/1.

C.E.E. de la Commission du 22 décembre 1987 (54), par le règlement 1769/89 C.E.E. (55) et enfin par le règlement 456/91 C.E.E. (56).

Le règlement 802/68 répond à trois objectifs essentiels. D'abord, il vise à permettre l'application uniforme du tarif douanier commun, des restrictions quantitatives ainsi que de toutes autres mesures prises, pour l'importation des marchandises, par la Communauté ou par les États membres. Ensuite, il vise à garantir l'application uniforme de toutes mesures prises, pour l'exportation des marchandises, par la Communauté ou par les États membres. Enfin, il définit les procédures de demande et de délivrance des certificats d'origine (57).

### 3.3. *Les règles d'origine préférentielles*

Une disposition du règlement 802/68 prévoit que ses dispositions ne portent pas atteinte aux règles particulières applicables aux échanges entre la C.E.E. et des zones de libre-échange ou aux préférences. Il s'agit de l'article 2, modifié en 1971. Ceci a ouvert la voie à la conclusion de nombreux accords commerciaux établissant des règles préférentielles en matière d'origine.

Il convient de citer ici les accords de libre-échange avec les pays de l'A.E.L.E. et avec Israël, ainsi que les accords conclus sur base de l'art. 238 C.E.E. avec la Turquie, les pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.), Malte, Chypre, les pays A.C.P., les pays du Mashrek, du Maghreb et certains pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Pologne et Tchécoslovaquie). En 1991, environ 60 % des importations extracommunautaires provenaient de pays participant à l'un de ces arrangements commerciaux préférentiels.

Chacun des accords comprend une liste précise des transformations susceptibles de conférer l'origine. Ces règles reposent généralement sur le changement de position tarifaire dans la nomenclature du tarif douanier commun de la C.E.E.. En d'autres termes, *on considère en général, on l'a déjà vu, que l'ouvroison opérée sur la marchandise lui confère l'origine du pays où cette ouvroison a été effectuée, à condition que cette ouvroison entraîne un changement de position tarifaire.* Ce critère présente évidemment une plus grande simplicité que celui de la dernière transformation substantielle. Néanmoins, il arrive que cette simplicité aboutisse à des résultats curieux. Aussi, les accords préférentiels prévoient souvent de nombreuses exceptions.

Celles-ci prenaient initialement la forme de deux listes. La liste A contenait la liste des ouvraisons entraînant changement de position tarifaire,

(54) J.O.C.E. 1987, L 363/30.

(55) J.O.C.E. 1989, L 174/11.

(56) J.O.C.E. 1991, L 54/4.

(57) Article 1<sup>er</sup> du règlement 802/68.

mais qui étaient considérées comme insuffisantes pour concéder l'origine. La liste B comprenait les ouvraisons insuffisantes pour entraîner un changement de position tarifaire, mais qui étaient cependant considérées comme suffisantes pour attribuer l'origine. Ces dernières années ont été caractérisées par une tendance à fusionner les deux listes.

Les pays A.C.P., liés à la Communauté par la Convention de Lomé, bénéficient des règles les plus tolérantes. L'utilisation de produits intermédiaires non originaires est relativement facile. D'importantes possibilités de dérogation ont été prévues. Le cumul A.C.P.-C.E.E. est autorisé. Les pays méditerranéens bénéficient également de conditions avantageuses. Les accords prévoient la possibilité d'un cumul d'origine, par exemple, pour les pays du Maghreb. Les pays bénéficiant des préférences généralisées peuvent se voir opposer davantage de mesures de sauvegarde, spécialement dans les secteurs sensibles.

\*

\* \*

#### § 4. LES NÉGOCIATIONS DE L'URUGUAY ROUND

##### 4.1. *Les propositions présentées*

Chaque État membre du G.A.T.T. demeure, on l'a vu, libre à l'heure actuelle de déterminer ses propres règles d'origine. Toutefois, lors des négociations de l'Uruguay Round, entamées en 1986, les parties contractantes ont reconnu à nouveau la nécessité de règles d'origine claires et prévisibles pour organiser les échanges internationaux. L'objectif consiste évidemment à ne pas créer ainsi des obstacles non nécessaires au commerce. Hong Kong, le Japon, les États-Unis et même la C.E.E., pourtant de prime abord réticente à l'idée de confier au G.A.T.T. le problème des règles d'origine, introduisirent des propositions au sein du groupe de négociations sur les mesures non-tarifaires (58).

Cependant, les intérêts des États-Unis et de la Communauté européenne se sont rapidement révélés divergents. Les États-Unis recourent en effet souvent à des règles d'origine particulières dans la mise en oeuvre de certaines législations spécifiques (instruments de politique commerciale, mesures antidumping, marchés publics). Par ailleurs, ils préfèrent étendre autant que possible la sphère d'intervention du G.A.T.T.. La Communauté, de son côté, recourt à des règles d'origine particulières dans les accords préférentiels qu'elle a conclus avec ses partenaires privilégiés. Par ailleurs, elle préfère négocier sur ces questions au sein du Conseil de coopération douanière.

(58) Voy. G.A.T.T. Focus, 1989, n° 63 et 66.

Dès lors, la position de négociation originelle des États-Unis a consisté à éviter une harmonisation trop poussée, mais à réclamer aussi vigoureusement que possible la mise en oeuvre du principe de non-discrimination. En revanche, la Communauté européenne repoussait nettement toute initiative en matière de règles d'origine préférentielles, et concentrait son attention sur les règles d'origine non préférentielles. Dans ce domaine, par contre, elle recherchait une harmonisation aussi poussée que possible.

#### 4.2. *Le projet d'accord relatif aux règles d'origine*

Après de nombreuses négociations, les parties contractantes ont élaboré un projet d'accord relatif aux règles d'origine. Ce dernier a été repris, en supprimant certaines incertitudes laissées par le groupe de négociation sur les mesures non tarifaires, dans le projet global d'accord sur les négociations de l'Uruguay Round, présenté en 1992 par le Directeur général. Dans le domaine des règles d'origine, le projet d'accord (baptisé « rapport Dunkel ») se borne cependant à exposer quelques règles simples.

Le projet distingue deux périodes. Pendant la première, qui constitue une période de transition, les États signataires se borneront à mettre en application les orientations générales fixées par l'accord. Pendant la seconde, ils devront alors se soumettre à une harmonisation beaucoup plus précise. Les orientations générales établies pour la première période valent *a fortiori* pendant la seconde.

##### 4.2.1. *Les conditions imposées aux règles d'origine.*

Les parties contractantes restent entièrement libres dans la détermination des règles d'origine applicables à leurs échanges commerciaux, ainsi que dans la détermination des pays ou intégrations économiques avec lesquels elles désirent entretenir des régimes préférentiels. Le projet d'accord souligne néanmoins que ces règles ne doivent pas être inutilement compliquées, qu'elles doivent être facilement accessibles aux opérateurs économiques intéressés, et surtout appliquées sans discriminations à l'égard de tous les partenaires commerciaux se trouvant dans la même situation. Cette dernière précision réserve encore une marge de manoeuvre substantielle pour la Communauté européenne.

##### 4.2.2. *Les critères déterminant l'origine.*

L'accord recommande le recours à deux critères pour déterminer l'origine des marchandises. En premier lieu, lorsqu'une marchandise a été entièrement obtenue dans un pays, elle aura ce pays pour origine. En second lieu, lorsque plus d'un pays est intervenu dans la fabrication du produit, celui-ci

sera considéré comme originaire du pays dans lequel la dernière transformation substantielle aura été effectuée.

*Pour définir la transformation substantielle, l'accord se prononce en principe en faveur du critère du changement de position tarifaire.* En cas d'impossibilité, il prévoit de recourir à d'autres critères, comprenant notamment la variation de valeur ajoutée et l'ouvraison. Dans chaque cas, il énumère des conditions minimales de transparence et de précision. Ces conditions présentent un caractère général pendant la première période. Elles deviennent beaucoup plus précises au début de la seconde.

#### 4.2.3. *La création d'un comité des règles d'origine.*

Le projet d'accord prévoit la mise sur pied d'un Comité des règles d'origine et d'un comité technique des règles d'origine, le second se trouvant placé dans l'orbite du Conseil de coopération douanière. Comme dans d'autres secteurs de négociation, les accords de l'Uruguay Round devraient ainsi imposer un renforcement de la concertation entre le G.A.T.T. et d'autres organisations internationales (voy. par exemple les projets d'accord en matière de propriété intellectuelle ou de services).

Le comité technique sera chargé de l'élaboration des réglementations visant à harmoniser les règles d'origine nationales. Le projet comporte, dans sa partie IV, un programme d'action extrêmement ambitieux. Si ce dernier devait être mené à bien, les États membres perdraient une part considérable de leur autonomie dans cette matière.

#### 4.2.4. *Les obligations d'information et de contrôle.*

A la fin de la période de transition, les États devront dorénavant communiquer toutes les modifications de leurs règles d'origine au secrétariat du G.A.T.T.. Cette obligation porte non seulement sur la modification des normes législatives et réglementaires, mais également sur celle des pratiques administratives et de la jurisprudence. La mise en oeuvre de l'accord fera par ailleurs l'objet d'un examen annuel dans le cadre du Comité des règles d'origine.

Enfin, pour le règlement des différends, le projet d'accord renvoie aux procédures établies par les articles XXII et XXIII de l'Accord Général. Il faut cependant souligner que ces procédures subiront des changements substantiels en cas de réussite des négociations de l'Uruguay Round. Elles présenteront par conséquent un caractère un peu plus contraignant que précédemment.

\*

\* \*

## CONCLUSIONS

La question des règles d'origine fournit une excellente illustration de l'évolution des obstacles au commerce international, des incidences du progrès technologiques sur la réglementation internationale, et des faiblesses structurelles du G.A.T.T..

1. *L'importance croissante du problème*

La complexité des règles d'origine employées par les nations industrialisées a été régulièrement dénoncée au cours des dernières décennies (59). Ces règles apparaissent trop peu précises et trop incertaines pour pouvoir être mises en oeuvre de façon à la fois rapide et sûre (60). Selon une étude récente, par exemple, beaucoup de producteurs de l'A.E.L.E. préfèrent ne pas utiliser leurs privilèges d'origine préférentielle, les charges liées à celle-ci dépassant largement les bénéfices (61). Ces éléments expliquent pourquoi les membres du G.A.T.T. ont décidé de consacrer à nouveau leurs efforts au problème.

2. *L'étonnante faiblesse du contentieux*

Au regard de ces évolutions, il semble toutefois paradoxal de constater la faiblesse de la jurisprudence, tant internationale que nationale. En toute logique, une réglementation aussi complexe devrait engendrer des flots de contestations. Or, il n'en est rien. Cet étrange phénomène s'explique par au moins trois raisons distinctes.

D'abord, *la complexité des règles en vigueur décourage de nombreux producteurs de chercher à bénéficier des préférences auxquelles ils ont en théorie droit. Ensuite, la volonté des producteurs de ne pas perdre de temps les entraîne souvent à préférer le paiement des droits de douane intégraux, de toute façon fortement limités depuis les différents rounds de négociations tarifaires au sein du G.A.T.T., à l'engagement de longues batailles judiciaires. Celles-ci ne pourraient en effet que leur faire perdre beaucoup de temps et d'argent. Seules les affaires où les sommes en jeu sont colossales (par exemple suite à l'application de droits antidumping sur les importations de certains produits) valent la peine d'engager des procédures judiciaires contre une attribution défavorable de l'origine. Enfin, il ne faut pas minimiser la tendance*

(59) Voy. notamment, à cet égard, les commentaires de VERMULST and WAER, « European Community rules of origin as commercial policy instruments », 24/3 *J.W.T.L.* 55-100 (1990) et VERMULST, « Rules of origin as commercial policy instruments — revisited », 26/2 *J.W.T.L.* 61-102 (1992).

(60) MC GOVERN, *International Trade Regulation : G.A.T.T., the United States and the European Community*, Exeter, Globefield Press, 2<sup>e</sup> édition, 1988, 172.

(61) HERIN, *Rules of Origins and Differences between Tariffs levels in E.F.T.A. and in the E.E.C.*, 1986.

*des grosses entreprises exportatrices à ne pas affronter les autorités douanières de puissances telles que les États-Unis ou la Communauté européenne. Souvent, un accord sera négocié de manière informelle entre les intérêts en présence, car les exportateurs préfèrent ne pas faire valoir leurs préférences afin de rester en bons termes avec les autorités douanières.*

### *3. Les perspectives dans le cadre de l'intégration européenne*

L'enchevêtrement des accords commerciaux liant la C.E.E., les pays de l'A.E.L.E. et d'Europe centrale, ainsi que la Turquie, démontre à suffisance à quel point l'intégration économique est poussée en Europe. Cela ne peut que favoriser l'accroissement des échanges commerciaux entre ces différents pays, et par là le développement économique des États de l'ex-bloc socialiste, et leur passage à une économie de marché.

Des obstacles subsistent toutefois à une libéralisation complète des échanges. Ainsi, certains secteurs économiques de la Communauté restent excessivement protégés (agriculture, textile, acier), ce qui aboutit au maintien de quotas d'importation pour la plupart des partenaires commerciaux dans ces secteurs. Cela peut avoir son importance quand à la détermination de l'origine de ces produits. Quelle origine par exemple se verra attribuer un produit originaire de Turquie transitant par la Hongrie et recevant dans ce pays une valeur ajoutée de 35 % ? L'absence de règles générales relatives au cumul diagonal risque de provoquer des distorsions dans les échanges commerciaux (62). Comme les pays les plus avancés dans l'intégration économique avec la Communauté sont les pays de l'A.E.L.E. et la Turquie, ces distorsions risquent de s'appliquer précisément aux pays ayant le plus besoin de s'intégrer dans l'économie continentale, à savoir les pays d'Europe centrale et orientale.

L'harmonisation des règles d'origine applicables entre tous les partenaires aux accords, ainsi que la généralisation du cumul diagonal permettant à une marchandise de ne pas perdre son origine primitive lorsqu'elle subit une légère transformation dans un pays tiers, paraissent indispensables au bon fonctionnement du système de développement et de prospérité économique par les échanges commerciaux à la base de tous les accords commerciaux conclus entre États européens. Sans cela, la multiplication des régimes préférentiels pourrait finir par se retourner contre ceux qu'elle vise précisément à aider.

(62) On désigne par ce vocable la possibilité offerte à une marchandise transitant par un pays où elle subit une légère ouvraison de ne pas perdre son origine initiale.

#### 4. *Les perspectives au sein du G.A.T.T.*

En 1992, le projet d'accord global présenté par le secrétaire général du G.A.T.T. dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round comportait un volet consacré aux règles d'origine. Il s'agit évidemment d'un progrès, dans la mesure où la question occupe une place de plus en plus importante dans les échanges commerciaux. Néanmoins, il convient de ne pas entretenir trop d'espoirs, du moins à court terme.

En effet, le projet d'accord présente plusieurs faiblesses. D'abord, il exclut d'emblée tout le domaine des règles d'origine préférentielles. Lorsqu'on connaît leur importance, spécialement dans les relations extérieures de la Communauté européenne, on mesure le poids de cette carence. De plus, le projet d'accord ne fait que détailler des orientations très générales dont la mise en oeuvre fera l'objet de négociations particulières. En d'autres termes, il s'agit d'un accord-cadre. Eu égard aux difficultés rencontrées par l'Uruguay Round, sa mise en oeuvre risque de prendre beaucoup de temps. De plus, le recours aux procédures définies par les articles XXII et XXIII de l'Accord Général, même améliorées, ne répondra sans doute pas aux soucis des exportateurs. L'exécution des principes généraux définis suscitera de vifs affrontements. Le seul progrès immédiat semble résider dans l'interdiction des discriminations lors de la mise en oeuvre des règles non préférentielles.

Les problèmes examinés ici révèlent les réelles difficultés rencontrées par les juristes pour l'élaboration de règles d'origine cohérentes et facilement manipulables. En effet, on a pu observer à quel point le recours au concept de « transformation suffisante », assorti de conditions très lourdes à appliquer, le critère de la valeur ajoutée ainsi que l'utilisation de listes d'ouvrages à apporter aux produits pour leur faire acquérir la qualité d'originaires » sont difficiles à appliquer et peuvent se révéler inadéquats.

L'importance d'une définition simple des règles d'origine n'est plus à démontrer. Elles peuvent être un instrument capable de favoriser grandement la circulation des marchandises et le développement économique. En effet, les plus beaux accords de coopération économiques non réciproques ne représentent que des chiffons de papier si les règles qu'ils édictent rendent leur application illusoire. Une application scrupuleuse de toute législation permettra toujours de refuser le traitement préférentiel à un maximum de produits. Seule une interprétation raisonnable des règles édictées, quelles qu'elles soient, devrait permettre une application conforme.

Finalement, le projet d'accord sur les règles d'origine met ainsi en évidence les faiblesses structurelles du G.A.T.T.. Création provisoire mise en place en attendant une Organisation internationale du commerce qui n'a finalement jamais vu le jour, le G.A.T.T. éprouve des difficultés de plus en plus grandes à embrasser l'ensemble des difficultés techniques posées par les mutations des échanges internationaux. La difficulté d'adapter et de com-

pléter la réglementation internationale, ainsi que l'absence de mécanisme efficace et rapide de règlement des différends, constituent des freins considérables (63). Pour la première fois, les négociations de l'Uruguay Round ont décidé d'affronter cette difficulté fondamentale. Sans progrès importants sur ce point, le reste des accords ne parviendra qu'à freiner de façon modeste la montée des barrières non tarifaires.

(63) Pour une autre illustration de ce problème, voy. DEHOUSSE, « Le conflit entre les États-Unis et la Communauté dans le secteur aéronautique : un révélateur des paradoxes du G.A.T.T. », *Revue belge de droit international*, 1992/2, pp. 536-564.