

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS155/10
31 août 2001

(01-4175)

**ARGENTINE – MESURES VISANT L'EXPORTATION DE PEAUX DE
BOVINS ET L'IMPORTATION DE CUIRS FINIS**

*Arbitrage au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord sur les
règles et procédures régissant le règlement des différends*

Décision de l'arbitre
Florentino P. Feliciano

I. Introduction

1. Le 16 février 2001, l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") a adopté le rapport du Groupe spécial¹ sur l'affaire *Argentine – Mesures visant l'exportation de peaux de bovins et l'importation de cuirs finis* ("*Argentine – Peaux et cuirs*").² À la réunion de l'ORD du 12 mars 2001, l'Argentine a informé l'ORD, conformément à l'article 21:3 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "Mémorandum d'accord"), qu'elle mettrait en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD concernant ce différend et qu'elle aurait besoin d'un "délai raisonnable" pour le faire, aux termes de l'article 21:3 du Mémorandum d'accord.

2. Étant donné qu'elles n'ont pas pu arriver à un accord avec l'Argentine au sujet du délai raisonnablement requis pour mettre en œuvre ces recommandations et décisions, les Communautés européennes ont demandé que ce délai soit déterminé par arbitrage contraignant conformément à l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord.³

3. Par une lettre conjointe datée du 12 juin 2001, l'Argentine et les Communautés européennes ont informé l'ORD qu'elles étaient convenues que la durée du "délai raisonnable" pour la mise en œuvre serait déterminée par arbitrage contraignant, aux termes de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, et que j'exercerais les fonctions d'arbitre.⁴ Les parties indiquaient également dans cette lettre qu'elles étaient convenues de prolonger le délai pour l'arbitrage, qui serait mené à bien 90 jours au plus tard après la date de désignation de l'arbitre.

II. Arguments des parties

A. *Argentine*

5. L'Argentine demande à l'arbitre de fixer le "délai raisonnable" à 46 mois et 15 jours, de

10. Par ailleurs, l'Argentine soutient que même si en théorie il serait possible de donner suite aux constatations du Groupe spécial par le biais d'une "égalisation par le haut" des taux des acomptes en question, c'est-à-dire en relevant les taux applicables aux transactions intérieures, les effets que cela aurait sur la situation actuelle du pays, au moment où celui-ci essaie de sortir de la récession, rendraient les mesures irréalisables sur le plan politique et économique. De même, l'introduction d'un système de remboursement des intérêts aux importateurs nécessiterait la mise en place d'un mécanisme administratif très complexe pour calculer de manière exacte les intérêts dus. En outre, elle ouvrirait la voie à des plaintes émanant des secteurs nationaux concernés, compliquant encore la situation budgétaire.

11. L'Argentine estime que la structure de son régime fiscal justifie le délai demandé. Dans la législation argentine, il y a une série de règlements régissant les conditions et les délais concernant l'action des autorités nationales sur le plan intérieur. Sur le plan extérieur, il y a une série d'obligations et d'engagements en matière de paiement que l'Argentine a contractés et qui ne peuvent être honorés que dans le strict respect des lois en vigueur: la Loi de finances nationale n° 25401 du 12 décembre 2000 et la Loi sur la solvabilité budgétaire n° 25152 du 15 septembre 1999.

12. L'Argentine décrit le processus d'adoption de son budget annuel de la manière suivante. En septembre de chaque année, l'exécutif présente au Congrès de la Nation son projet de budget pour l'année budgétaire suivante, indiquant les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses. Ce projet est tout d'abord examiné par la Commission du budget et des finances de la Chambre des

budgétaire; en d'autres termes, ils ne peuvent être modifiés que par une autre loi, car tout changement entraînerait un changement corrélatif du rapport dépenses/recettes et du niveau de déficit déjà approuvé.

15. L'Argentine indique en outre que, parallèlement, le régime fiscal est lié à la Loi sur la solvabilité budgétaire qui prévoit, entre autres choses, la réduction progressive du déficit public national en vue d'équilibrer le budget d'ici à 2005. Cette loi établit des objectifs concernant les niveaux de déficit pour chaque année et tout changement des niveaux de déficit indiqués exigerait également une modification législative. Du fait de la relation existant entre la Loi sur la solvabilité budgétaire et la Loi de finances, les prévisions de recettes et de dépenses devront être ajustées de manière à réduire le déficit pour atteindre l'objectif prescrit. La procédure devra être appliquée en vertu d'une loi au cours de chacune des années budgétaires successives jusqu'à l'achèvement du processus en 2005.

16. La Loi sur la solvabilité budgétaire énonce aussi l'obligation d'inclure dans la lettre de présentation du budget annuel un budget pluriannuel portant sur au moins trois ans. En d'autres termes, l'exécutif doit présenter au Congrès, en même temps que le budget pour l'année à venir, une projection pluriannuelle indiquant les prévisions de recettes sur la base des taux d'imposition existants, ce qui implique de calculer les acomptes sous forme de *retenciones* et de *percepciones* nécessaires pour atteindre les objectifs de la Loi sur la solvabilité budgétaire d'ici au 31 décembre 2004.

17. En conséquence, de l'avis de l'Argentine, il n'est pas possible de modifier le budget actuellement en vigueur sans toucher à l'objectif en matière de déficit qui y est inscrit ainsi qu'à l'objectif en matière de déficit fixé dans la Loi sur la solvabilité budgétaire. Il n'est pas possible non plus, dans la situation actuelle, de toucher au système des prélèvements douaniers. Ce système est non seulement lié aux importations, mais fait aussi partie d'un programme global de lutte contre la fraude fiscale qui comprend des prélèvements sur les achats effectués sur le marché intérieur et le régime des *retenciones*. Il permet d'assurer un meilleur suivi des obligations des contribuables tout en encourageaT[En ceo0.00873es pos(st)7.7(èm)18.6(e d.4(il)8i3.1(ati perm(en)]T)Tj9.3(a).9(par)8.8(En ce.7(ti)712.9e

budgétaire. Toute modification de l'accord conclu avec le FMI exigerait une renégociation, et les objectifs budgétaires sont déterminés conformément à la Loi sur la solvabilité budgétaire.

19. La structure de la dette publique argentine comprend les engagements concernant le paiement des intérêts et le remboursement du capital à court, à moyen et à long terme. L'Argentine a entrepris une vaste conversion de créances en prises de participation en vue d'atténuer la charge que représente

représenté plus de 7 pour cent et 6 pour cent respectivement du montant total perçu pour chaque taxe. Pour atténuer l'incidence de cette perte de recettes, une procédure prévoyant l'égalisation progressive secteur par secteur est nécessaire. L'"intérêt" de l'Argentine en tant que pays en développement consiste donc à éviter une mise en œuvre abrupte, sans période transitoire, en l'espace d'une seule année budgétaire, qui compromettrait l'objectif de réduction du déficit.

23. Compte tenu de ce qui précède, l'Argentine demande qu'il soit tenu compte de son "intérêt" à se voir ménager un délai qui lui permettrait de mettre en œuvre les recommandations et décisions adoptées par l'ORD dans le présent différend "progressivement" (soit en quelque sorte par étapes) pendant une période de trois années budgétaires commençant en 2002 et se terminant le 31 décembre 2004.

B. Communautés européennes

24. Les Communautés européennes notent que les mesures en cause figurent dans une série de *Resoluciones Generales* promulguées par la *Dirección General Impositiva* (la "DGI"). En 1997, la DGI a été fusionnée avec la *Dirección General de Aduanas* en vue de créer l'*Administración Federal de Ingresos Públicos* ("AFIP"). L'AFIP est une "entité autarcique", qui fonctionne de manière autonome, sous la supervision et le contrôle général du Ministre de l'économie. Le Directeur de l'AFIP est habilité à promulguer de nouvelles *Resoluciones Generales* et à modifier celles qui existent.

25. Les Communautés européennes estiment que pour se conformer aux recommandations et décisions de l'ORD, l'Argentine doit engager une des actions suivantes: égaliser les taux appliqués aux importations et aux ventes sur le marché intérieur (y compris les taux zéro) et/ou assurer le remboursement aux importateurs des coûts additionnels imposés par les taux plus élevés appliqués aux importations, ou établir un système de compensation analogue. Pour mener les actions susmentionnées, il faudra, respectivement, modifier les *Resoluciones Generales* existantes ou en adopter de nouvelles.

26. Les Communautés européennes font observer que l'adoption ou la modification d'une *Resolución General* de l'AFIP n'a pas à suivre d'étapes procédurales déterminées à l'avance autres que la consultation préalable (*intervención*) de deux services administratifs de l'AFIP. Ces opérations ne sont pas non plus soumises à des délais, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs. Les *Resoluciones Generales* peuvent être adoptées ou modifiées à bref délai et, dans la pratique, sont promulguées très fréquemment.

27. La modification la plus récente de la *Resolución General* n° 3431/91 figure dans la *Resolución General* n° 1021/2001 du 7 juin 2001, qui ramène à 5 pour cent le taux de la TVA anticipée sur les importations de biens d'équipement. La réduction du taux de TVA applicable aux biens d'équipement a été décidée pour des raisons générales de politique économique. Toutefois, selon les Communautés européennes, la réduction du taux de la TVA anticipée sur les importations de ces produits qui s'en est suivie a eu pour effet accessoire de supprimer en partie un des aspects incompatibles avec le GATT des mesures en cause. Cela montre qu'il est réalisable pour l'AFIP de prendre le type de mesures qui serait nécessaire pour se conformer aux autres recommandations de l'ORD dans un délai aussi court.

28. L'article 21:1 du Mémoire d'accord énonce le principe général selon lequel "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres, il est indispensable de donner suite dans les moindres délais aux recommandations ou décisions de l'ORD". Cette obligation est précisée à l'article 21:3 du Mémoire d'accord qui dispose que, "[s]'il est irréalisable pour un Membre de se conformer immédiatement aux recommandations et décisions, ce Membre aura un délai raisonnable pour le faire". En conséquence, les Membres devraient chercher à se conformer "immédiatement" aux recommandations et décisions de l'ORD. Ce n'est que s'il est "irréalisable" pour lui de le faire que le Membre concerné a droit à un "délai b9.1(m)18.3(e)-0.4(7)10.5edededededlonc0e.3(a)-0p.1(m)

29. Les Communautés 4(7)18(u)1.7(rop)12.6(éenn)12.6(e)-0.1(s 4(7)18(s)-0.4(t)7.8(Tded1(m)18.7(e)-0.1(nt que du Mémoire d'accord constitue un .3(a)-"prncipe"Tded3(de)10.6(dépa)10.6(rt)7.6(pou)12.4(r l')18.6(arbi)7.6(is dans tous les cas".

34.

ou ne pas être nécessaire, mais un règlement en portant abrogation ou modification est généralement requis.¹⁴

41. Il apparaît donc que le concept de mise en conformité ou de mise en œuvre prescrit dans le Mémorandum d'accord est un concept technique ayant un contenu spécifique: le retrait ou la modification d'une mesure, ou d'une partie d'une mesure dont l'établissement ou l'application par un Membre de l'OMC a constitué la violation d'une disposition d'un accord visé. La mise en conformité au sens du Mémorandum d'accord se distingue de l'élimination ou de la modification des conditions fondamentales économiques ou sociales ou d'un autre ordre dont l'existence pourrait bien avoir provoqué ou favorisé en premier lieu l'adoption ou l'application de la mesure gouvernementale incompatible avec les règles de l'OMC. Ces conditions économiques ou autres pourraient, dans certaines situations, subsister après l'élimination ou la modification de la mesure non conforme; néanmoins, le Membre de l'OMC concerné se sera conformé aux recommandations et décisions de l'ORD et à ses obligations au titre de l'accord visé pertinent. À mon avis, c'est entre autres pour la raison susmentionnée que la nécessité d'un ajustement structurel de la branche de production ou des branches de production pour laquelle ou pour lesquelles la mesure incompatible avec les règles de l'OMC a été promulguée et appliquée, a généralement été considérée, dans des arbitrages antérieurs au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, comme n'ayant *pas* d'incidence sur la détermination d'un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD.¹⁵

42. Dans le présent arbitrage, il y a eu un certain débat sur la question de savoir si le respect par l'Argentine des recommandations et décisions de l'ORD nécessitait la promulgation d'une loi par les organes législatifs du pays ou si une nouvelle *Resolución General* de l'AFIP serait suffisante. Les Communautés européennes maintiennent que tout ce qu'il faut c'est l'adoption d'une nouvelle *Resolución General* modifiant les *Resoluciones Generales* (DGI) n° 3431/91 et 3543/92 existantes (relatives aux acomptes ou aux retenues sur la TVA et l'impôt sur les bénéfices applicables aux *importations*), ou modifiant les *Resoluciones Generales* n° 3337/91, 18/97 et 2784/84 actuelles (relatives aux acomptes ou aux retenues sur la TVA et l'impôt sur les bénéfices applicables aux *ventes sur le marché intérieur*). La nouvelle *Resolución General* pourrait "égaliser" les taux d'acompte ou de

¹⁴ La mesure non conforme pourrait également revêtir d'autres formes: par exemple une pratique du pouvoir exécutif ou de l'administration effectivement suivie, mais non expressément prescrite ou autorisée par une loi ou un règlement administratif; ou une détermination "quasi judiciaire" établie par un organe administratif. Étant donné que les mesures de l'Argentine en cause dans le présent arbitrage ne sont pas de cet ordre, il n'est pas nécessaire d'examiner les prescriptions en matière de mise en conformité lorsqu'il s'agit de ces autres types de mesures.

¹⁵ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, *Indonésie – Industrie automobile*, WT/DS54/15, *supra*, note de bas de page 10, paragraphe 23; et décision de l'arbitre au titre de

retenue pour les importations et pour les ventes sur le marché intérieur, ou prévoir le remboursement aux importateurs des coûts additionnels entraînés par les taux plus élevés appliqués aux importations ou un mécanisme de "compensation" analogue. Que l'action corrective ou rectificative choisie prévoie l'"égalisation" des taux ou un système de remboursement ou de "compensation", les Communautés européennes indiquent qu'aucune nouvelle législation argentine n'est requise.

43. Les communications de l'Argentine sur ce point sont beaucoup plus complexes. L'Argentine semble reconnaître que les *Resoluciones Generales* jugées incompatibles avec les règles de l'OMC peuvent être abrogées ou modifiées par une autre *Resolución General* que l'AFIP est habilitée à promulguer, et que l'adoption d'un nouveau texte législatif par les organes législatifs fédéraux n'est pas, en droit public ou administratif, requise dans ce but précis. Cela a été confirmé par l'Argentine à l'audience tenue dans le cadre du présent arbitrage. Parallèlement, toutefois, l'Argentine souligne qu'elle craint beaucoup qu'une telle abrogation ou modification des *Resoluciones Generales* en cause en l'espèce ne déclenche toute une série de *conséquences* financières et budgétaires qui l'obligeraient alors à modifier la Loi de finances nationale n° 25401 et la Loi sur la solvabilité budgétaire n° 25152. De l'avis de l'Argentine, l'interdépendance de ces deux lois est telle que toute modification des prévisions de recettes fiscales entraînerait des changements pluriannuels (sur au moins trois ans) des prescriptions spécifiques des deux lois ainsi que des changements des ratios et engagements financiers

45. Il faut tenir compte de certaines considérations en ce qui concerne les communications susmentionnées de l'Argentine. Premièrement, l'Argentine ne fait pas valoir qu'elle a besoin de

obligations fiscales dans des secteurs particuliers de la population. À l'audience tenue dans le cadre du présent arbitrage, l'Argentine a fait observer qu'elle avait déjà des lois prévoyant de lourdes sanctions pour fraude fiscale. Les formes de stratégies qui peuvent être conçues pour atteindre de tels objectifs sont effectivement multiples et variées et l'Argentine a le droit souverain de déterminer quelles stratégies conviennent le mieux compte tenu des conditions réelles existant dans le pays. Il y a lieu toutefois de se rappeler que l'obligation de mise en conformité ou de mise en œuvre qui incombe à l'Argentine du fait des recommandations et décisions adoptées par l'ORD dans l'affaire *Argentine – Peaux et cuirs* ne lui impose pas de réformer complètement son régime fiscal interne ni d'éliminer ou de réduire le plus possible la fraude fiscale dans l'ensemble de la population argentine. Le devoir qui lui incombe est, comme il a été indiqué précédemment, beaucoup plus modeste et d'une portée beaucoup plus précise: abroger ou modifier certaines *Resoluciones Generales* déterminées afin de les mettre en conformité avec la première phrase de l'article III:2 du GATT de 1994.

48. Une quatrième considération est que, si l'adoption formelle d'une *Resolución General* modificative peut, en théorie, prendre moins de temps que la promulgation d'une nouvelle loi, le débat au sein du gouvernement argentin au sujet des politiques les plus appropriées devant être incorporées dans la *Resolución General* modificative risque fort d'exiger du temps et des ressources administratives supplémentaires.

49. Un dernier point à mentionner est qu'inclure dans la notion de "délai raisonnable" pour se conformer aux recommandations et décisions de l'ORD le temps ou la possibilité de maîtriser et de gérer des conditions économiques ou sociales qui précèdent ou accompagnent l'adoption de la mesure gouvernementale incompatible avec les règles de l'OMC peut, dans la plupart des cas, revenir à

Une attention particulière devrait être accordée aux questions qui affecteraient les intérêts des pays en développement Membres pour ce qui est des mesures qui auraient fait l'objet des procédures de règlement des différends.

51. L'Argentine estime que ses intérêts en tant que pays en développement Membre dont les mesures ont fait l'objet d'une procédure de règlement d'un différend doivent être pris en compte pour déterminer un "délai raisonnable" pour la mise en conformité. Toutefois, elle n'a pas été très précise sur la façon dont ses intérêts en tant que pays en développement Membre ont effectivement une incidence sur la durée du "délai raisonnable" nécessaire pour donner un effet juridique à une *Resolución General* modificative appropriée. On peut considérer que l'Argentine assimile ses "intérêts" en tant que pays en développement Membre aux graves difficultés économiques et financières qu'elle rencontre actuellement. L'article 21:2 est formulé en termes extrêmement généraux. Toutefois, dans la décision arbitrale concernant l'affaire *Chili – Boissons alcooliques*, il est dit que, "parce qu'il fait partie du Mémoire d'accord, l'article 21:2 ne peut pas être purement et simplement ignoré". La décision indique ensuite que "l'article 21:2, quelle que soit sa signification par ailleurs, rappelle utilement, entre autres choses, aux arbitres qui interviennent au titre de l'article 21:3 c) qu'ils doivent être attentifs en règle générale aux grandes difficultés que peut rencontrer, dans une affaire donnée, un pays en développement Membre pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD". Dans l'affaire *Indonésie – Industrie automobile*, l'arbitre a pris en considération à titre de "circonstances très particulières" le statut de l'Indonésie en tant que pays en développement et le fait qu'elle se trouvait alors "dans une situation économique et financière catastrophique" et que son économie était "près de s'effondrer". L'arbitre a donc accordé un délai additionnel substantiel s'ajoutant au délai "normal" nécessaire pour mener à bien le processus interne d'élaboration de règles suivi par l'Indonésie. Je reconnais qu'en vertu de l'article 21:2 du Mémoire d'accord pris conjointement avec l'article 21:3 c) il peut être tenu compte de manière appropriée de la circonstance selon laquelle le Membre de l'OMC qui doit se conformer aux recommandations et décisions de l'ORD est un pays en développement aux prises avec de graves problèmes économiques et financiers. Le fait que ces problèmes sont réels dans le cas de l'Argentine n'est pas contesté, mais on peut discuter de la question de savoir si l'économie du pays est "près de

Generales