

24 mai 1989

REPUBLIQUE DE COREE - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION DE
LA VIANDE DE BOEUF - PLAINTE DE L'AUSTRALIE

*Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1989
(L/6504 - 36S/223)*

INTRODUCTION

1. En mars et avril 1988, l'Australie et la République de Corée ont tenu des consultations au titre de l'article XXIII:1 au sujet des restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf. Ces consultations n'ayant pas abouti à une solution mutuellement satisfaisante, l'Australie a demandé au Conseil de charger un groupe spécial d'examiner la question (L/6332).

2. A sa réunion du 4 mai 1988, le Conseil a décidé d'établir un groupe spécial et a autorisé son Président à en désigner le Président et les membres en consultation avec les parties concernées. De plus, comme à la même réunion un autre groupe spécial avait été créé à la demande des Etats-Unis, il a été décidé que le Président du Conseil procéderait à des consultations avec les parties concernées par ces deux groupes spéciaux et avec le secrétariat concernant les dispositions administratives appropriées (C/M/220, point 3). L'Argentine, le Canada, la Communauté européenne, les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Uruguay se sont réservé le droit d'adresser une communication au Groupe spécial.

3. Il a été convenu que le Groupe spécial aurait le mandat ci-après:

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par l'Australie dans le document L/6332; faire des constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII:2."

4. Au cours de consultations, les parties sont convenues que le Groupe spécial chargé d'examiner le différend entre l'Australie et la Corée et le Groupe spécial chargé d'examiner le différend entre les Etats-Unis et la Corée auraient la même composition*, à savoir:

Président: M. Chew Tai Soo

Membres: Mme Yvonne Choi
M. Piotr Freyberg

5. Le Groupe spécial a tenu des réunions avec les parties le 30 novembre 1988 et le 18 janvier 1989. Il a reçu des communications de tierces parties, à savoir le Canada, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande. Les vues de ces pays sont résumées ci-dessous, dans les paragraphes 79 à 89. Le Groupe spécial a présenté le 25 avril 1989 aux parties son rapport sur le différend.

QUESTIONS DE PROCEDURE

6. Dans sa première communication au Groupe spécial, la République de Corée a fait valoir que la plainte avait été déposée à tort au titre de l'article XXIII de l'Accord général et que le Groupe spécial devait la déclarer irrecevable. Elle a demandé que le Groupe spécial statue sur la question de la recevabilité avant d'examiner le bien-fondé de la plainte.

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

7. La Corée fondait sa demande sur les arguments ci-après: depuis son accession à l' Accord général, elle appliquait des restrictions à l' importation de la viande de boeuf, entre autres produits, au titre de l' article XVIII:B. Ainsi qu' il était prévu au paragraphe 12 b) de cet article, elle avait procédé régulièrement à des consultations sur ces restrictions sous l' égide du Comité de la balance des paiements du GATT. Le dernier rapport du Comité à ce sujet portait la cote BOP/R/171 (1987). Une nouvelle série de consultations était prévue pour juin 1989.

8. La Corée faisait aussi valoir que l' article XVIII:12 d) de l' Accord général prévoyait expressément la possibilité de déposer plainte si, malgré la surveillance multilatérale exercée conformément aux autres dispositions de la section B de ce même article, une partie contractante voulait contester la compatibilité de restrictions appliquées en vertu de cette même section.

9. La Corée signalait en outre que les procédures prévues à l' article XVIII:12 d) et à l' article XXIII en matière de plainte différaient sur plusieurs points importants. Ainsi, selon l' article XVIII:12 d), le plaignant devait établir prima facie que les restrictions en cause étaient incompatibles avec les dispositions de l' article XVIII:B. En revanche, selon l' article XXIII, il suffisait que le plaignant établisse que des avantages dont il jouissait étaient annulés ou compromis, sans avoir à démontrer qu' il y avait incompatibilité avec l' Accord général. Il y avait de très bonne raisons à ces différences. Les pays qui appliquaient des restrictions au titre de l' article XVIII:B et procédaient régulièrement à des consultations à ce sujet avec un comité compétent du GATT, qui prenait en compte les constatations pertinentes du Fonds monétaire international, étaient en droit d' escompter que lesdites mesures ne pourraient pas être contestées sur la seule base des prescriptions assez vagues de l' article XXIII concernant l' annulation ou la réduction d' un avantage. Sinon, la surveillance multilatérale prévue à l' article XVIII:B perdait tout son sens.

10. Le Groupe spécial a décidé de statuer immédiatement sur la question de la recevabilité comme l' avait demandé la Corée. Sa décision, qui valait aussi bien pour le Groupe spécial chargé d' examiner le différend avec les Etats-Unis que pour le Groupe spécial chargé d' examiner le différend avec l' Australie, était la suivante:

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

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

b) Selon le mandat qui leur a été donné et dont sont convenus les parties et le Conseil, les Groupes spéciaux sont chargés d' examiner, à la lumière des dispositions de l' Accord général applicables en l' espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par les Etats-Unis dans le document L/6316, d' une part, et par l' Australie dans le document L/6332, d' autre part, et de faire des constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu' il est prévu à l' article XXIII:2.

c) Ce mandat n' habilite pas les Groupes spéciaux à statuer sur la recevabilité des plaintes qui leur sont soumises."

ELEMENTS FACTUELS

11. L'affaire dont le Groupe spécial était saisi se rapportait aux mesures appliquées par la République de Corée à l'importation de viande de boeuf (NCCD 02.01).

a) Considérations générales

12. Depuis son accession à l'Accord général en 1967, la Corée applique des restrictions à divers produits pour des raisons de balance des paiements. Ces restrictions ont toujours été et sont encore régulièrement examinées par le Comité de la balance des paiements. Pour certains produits, elles ont été supprimées ou assouplies. En 1988, la Corée appliquait encore des restrictions pour des raisons de balance des paiements à 358 produits, dont la viande de boeuf. En 1979, le droit sur la viande de boeuf a été abaissé de 25 à 20 pour cent et consolidé à ce niveau. Le volume des importations coréennes de viande de boeuf, qui était de 694 tonnes (poids du produit) en 1976, est passé à 25 316 tonnes en 1981, 42 329 tonnes en 1982, puis à 51 515 tonnes en 1983.¹ En raison de l'augmentation des approvisionnements due à l'accroissement de la production intérieure et des importations, les prix sur le marché intérieur sont tombés et les éleveurs coréens ont réclamé de plus en plus des mesures de protection contre les effets néfastes des importations de viande de boeuf.

13. En octobre 1984, la Corée a cessé de lancer des appels d'offres pour l'importation à des conditions commerciales de viande de boeuf destinée au marché général; en mai 1985, les commandes d'importation de viande de boeuf de qualité supérieure destinée au marché hôtelier ont également cessé, entraînant l'interruption quasi totale des importations de viande de boeuf à des conditions commerciales. Ces mesures n'ont été ni notifiées ni examinées au Comité de la balance des paiements. Entre mai 1985 et août 1988, il n'y a pas eu d'importations de viande de boeuf à des conditions commerciales. Les autorités coréennes ont rouvert en partie le marché en août 1988, autorisant l'importation de 14 500 tonnes (poids du produit) de viande de boeuf entre cette date et la fin de l'année. Pour 1989, elles ont annoncé l'ouverture d'un contingent de 39 000 tonnes.

b) Consultations de la Corée au sujet de la balance des paiements

14. A sa dernière réunion, en décembre 1987, le Comité de la balance des paiements a "pris note avec une grande satisfaction de l'amélioration de la situation de la balance commerciale et de la balance des paiements de la Corée depuis la dernière consultation approfondie".² "Le point de vue dominant exprimé au sein du Comité a été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B. Le Comité a également rappelé les conditions énoncées au paragraphe 9 de l'article XVIII pour l'institution de mesures de restriction des échanges à des fins de balance des paiements ainsi que l'affirmation contenue dans la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements selon laquelle "les mesures commerciales restrictives sont, en général, un moyen inefficace de maintenir ou de rétablir l'équilibre des balances des paiements". Le Comité a aussi noté qu'un bon nombre des mesures encore en vigueur concernaient les importations de produits agricoles ou étaient liées à des secteurs industriels particuliers, et a rappelé la disposition de la Déclaration de 1979 selon laquelle "les mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements ne devraient pas avoir pour but de protéger une branche de production ou un secteur particulier".

¹Chiffres communiqués par la République de Corée.

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

15. Le Comité de la balance des paiements a donc "souligné la nécessité d'établir un calendrier précis pour supprimer rapidement et progressivement les mesures commerciales restrictives appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. Il a accueilli favorablement le fait que la Corée consente à ce que soit engagée une autre consultation approfondie avec le Comité durant le premier semestre de 1989. Toutefois, l'espoir a été formulé que la Corée pourrait entre-temps fixer un calendrier pour l'élimination progressive des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, et qu'elle envisagerait d'autres justifications au regard de l'Accord général des mesures encore en vigueur, de sorte que de telles consultations ne seraient plus nécessaires. Le représentant de la Corée a déclaré qu'il ne pouvait préjuger de la politique du prochain gouvernement à cet égard."¹ Au reste, des membres du Comité avaient déclaré qu'"ils n'attendaient pas nécessairement de la Corée qu'elle cesse de se prévaloir immédiatement des dispositions de l'article XVIII:B ...".

16. Les indicateurs économiques de la Corée depuis les dernières consultations au sujet de la balance des paiements montraient que la conjoncture favorable de ces dernières années se maintenait. La croissance économique au cours de la période janvier-septembre 1988 devrait être de 12 pour cent par rapport à la période correspondante de 1987. Les termes de l'échange s'étaient améliorés de 2,5 pour cent sur les neuf premiers mois de 1988, et le taux de chômage, qui était de 4 pour cent en 1985, n'était plus que de 2,6 pour cent pour la période janvier-septembre 1988. En ce qui concerne la balance des paiements, les opérations courantes dégageaient un solde positif de 14,1 milliards de dollars EU pour les neuf premiers mois de 1988, contre 9,9 milliards pour l'ensemble de l'année 1987. Les réserves officielles (brutes) étaient passées de 3,6 milliards de dollars EU à la fin de 1987 (de quoi financer 1,1 mois d'importations) à 12,3 milliards à la fin de 1988 (l'équivalent de trois mois d'importations). Enfin, le rapport de la dette extérieure au PNB était tombé de 30 pour cent en 1987 à 20,4 pour cent pour la période janvier-septembre 1988.²

c) Production et importations de viande de boeuf de la Corée

17. A la fin des années 70 et au début des années 80, la Corée a adopté un certain nombre de mesures destinées à favoriser l'accroissement du cheptel bovin, interdisant notamment l'abattage des taureaux de moins de 350 kg et des vaches de moins de six ans. En même temps, elle a commencé d'importer de grosses quantités de viande de boeuf destinée à la consommation intérieure. Enfin, elle a augmenté les crédits destinés à aider les éleveurs à agrandir leurs troupeaux et a accordé des stimulants à la production de veaux femelles (5 000 won par tête). Le programme de crédit et la limitation des abattages ont entraîné une forte augmentation des importations de bétail sur pied et de viande de boeuf. Les importations d'animaux de boucherie sur pied, qui étaient de 8 138 têtes en 1979, ont culminé à 67 706 têtes en 1983. Pendant cette période, les importations moyennes de viande de boeuf se sont chiffrées à 30 330 tonnes métriques³ (poids du produit).

18. Le succès du programme coréen s'est traduit par une forte augmentation du cheptel national. Selon les statistiques officielles de la Corée, l'effectif des bovins a presque doublé entre 1982 et 1986. Il est passé de 1 312 000 têtes au 1er janvier 1982 à 2 553 000 têtes au 1er janvier 1986. Cette augmentation a fini par faire baisser les prix du bétail. C'est ainsi que les prix du bétail d'origine coréenne, après avoir atteint le chiffre record de 1,57 million de won par tête (400 kg) en février 1983, n'ont pas cessé de baisser entre 1984 et 1986, pour tomber à leur niveau le plus bas en février 1987 (0,92 million de won).¹ Le fléchissement des prix du bétail a entraîné une baisse de la rentabilité pour les éleveurs.

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

²Chiffres tirés des tableaux de l'annexe II.

³Chiffres communiqués par la Corée.

d) Régime d'importation de la viande de boeuf en Corée

i) Régime d'importation en place avant le 1er juillet 1987

19. Avant le 1er juillet 1987, les importations coréennes de viande de boeuf étaient régies par la Loi sur les opérations de commerce extérieur (telle qu'elle a été modifiée) en vigueur depuis 1967. Cette loi prévoyait entre autres choses que le Ministre du commerce et de l'industrie était tenu de publier la liste a) des produits donnant automatiquement lieu à une autorisation; b) des produits donnant lieu à une autorisation, avec restrictions; et c) des produits prohibés. Pour les produits soumis à restrictions, le Ministre était tenu d'arrêter les procédures d'importation, y compris toute restriction concernant le volume. Ces modalités étaient publiées dans un avis officiel (l'Avis aux exportateurs et aux importateurs). En 1967, la viande et les abats comestibles étaient classés parmi les produits soumis à restrictions au sens de la Loi sur les opérations de commerce extérieur. La viande de boeuf, en tant que produit soumis à restrictions, pouvait être importée sur recommandation de la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail, suivant les directives du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches, qui était chargé de l'attribution des contingents. Les importations pouvaient être ajustées ou suspendues si leur niveau était trop élevé par rapport à celui de la consommation.

20. En vertu de la Loi sur les opérations de commerce extérieur, les importations de viande de boeuf étaient soumises à deux mécanismes distincts. Le premier s'appliquait à la viande de boeuf destinée à la consommation intérieure en général et couvrait plus de 90 pour cent des importations de l'espèce. Il était mis en oeuvre par la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail, créée en 1981 en vertu de la Loi sur les coopératives d'éleveurs de bétail, qui avait pour tâche: a) de gérer un fonds de développement de l'élevage (alimenté par des prélèvements à l'importation et des contributions publiques directes), dont l'objectif premier était d'offrir aux éleveurs de bétail des prêts à des conditions de faveur; b) de créer des marchés pour le bétail; c) d'intervenir sur le marché intérieur afin de stabiliser les prix par la constitution ou l'écoulement de stocks; d) de procéder aux importations; e) de fournir du matériel agricole; f) de commercialiser les produits animaux; g) de s'occuper des activités bancaires en général; h) d'offrir des services de vulgarisation. La Fédération importait de la viande de boeuf destinée au marché général selon un système d'appel d'offres, conformément aux directives du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches. Une partie de la viande de boeuf importée était conditionnée par ses soins, une autre partie cédée à un organisme privé, la Korea Cold Storage Co., à un prix spécial, inférieur à celui du marché intérieur de gros, pour lui permettre de vendre de la viande de boeuf conditionnée. La différence entre le prix spécial de gros et les coûts supportés par la Fédération - soit le prix d'achat de la viande importée, plus les droits et les frais de manutention - était versée au Fonds de développement de l'élevage.

21. Le deuxième mécanisme s'appliquait aux importations de viande de qualité supérieure destinée à l'hôtellerie. Entre 1981 et 1985, il était mis en oeuvre par le Centre coréen d'approvisionnement des hôtels de tourisme, organisation créée en 1972 sous l'égide du Ministère des transports qui représentait les grands hôtels de tourisme coréens et qui avait pour tâche d'importer des produits destinés exclusivement à ce secteur. Le Centre présentait une demande pour l'importation de viande de boeuf au Ministère des transports qui la transmettait au Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches. Il versait à la Fédération un droit de 2 pour cent du prix c.a.f. de la viande de boeuf importée, qui allait alimenter le Fonds de développement de l'élevage. Les importations de la Fédération ont été virtuellement suspendues en octobre 1984, et celles du Centre en mai 1985.

¹Chiffres tirés des statistiques de la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail.

ii) Régime d'importation actuel

22. Le 1er juillet 1987, la Loi sur les opérations de commerce extérieur a été remplacée par la Loi sur le commerce extérieur (Loi n° 3895 du 31 décembre 1986). Le gouvernement coréen a créé un nouvel organisme, l'Office de commercialisation des produits de l'élevage, qui est entré en activité le 1er août 1988. L'Office a l'exclusivité de l'importation de la viande de boeuf, dans les limites quantitatives fixées par le gouvernement. En vertu de ses statuts actuels, tels qu'ils ont été amendés le 29 décembre 1988, l'Office a pour fonctions:

- de stabiliser les prix des produits animaux par un ajustement en souplesse de l'offre et de la demande qui permette d'apporter un soutien aux éleveurs de bétail en même temps qu'aux consommateurs; et
- de contribuer à l'amélioration de la situation de la balance des paiements.

L'Office a pour tâche principale d'administrer les contingents fixés par le gouvernement. Le Conseil d'administration, qui comprend 15 membres, a la composition suivante:

Président de la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail
Directeur général de l'Office de l'élevage, Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches
Président de la Coopérative d'éleveurs de bétail de Pusan
Vice-Président de la Fédération nationale des coopératives agricoles, chargé de la commercialisation
Président de la Coopérative agricole de Baekam
Président de l'Organisation nationale pour la campagne d'amélioration du régime alimentaire et des conditions de vie des Coréens
Président de l'Association coréenne des producteurs de produits laitiers et de viande de boeuf
Professeur en poste à l'Institut agronomique (élevage) de l'Université de Kunkook
Directeur de recherche pour le développement agricole, Institut coréen d'économie rurale
Professeur en poste à l'Institut agronomique de l'Université nationale de Séoul
Président de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage
Président de la Sous-Commission des hôtels de tourisme, Office coréen du tourisme
Président de l'Association coréenne des restaurateurs
Présidente de la Fédération coréenne des clubs de femmes au foyer
Premier Vice-Président de l'Association coréenne de protection des consommateurs

23. Selon le régime d'importation actuel, le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches fixe un plafond aux importations en se fondant sur divers critères, et notamment sur une estimation de la production et de la consommation intérieures de viande de boeuf. En 1988, l'Office a importé la viande de boeuf suivant une procédure d'appel d'offres ouverte et en a revendu la majeure partie sur le marché intérieur par adjudication.

24. Dans les prix pratiqués par l'Office, qu'il s'agisse de la vente en gros par adjudication (61,2 pour cent du volume total) ou de la vente directe (38,8 pour cent), aux hôtels par exemple, sont comptés les coûts, plus une marge de bénéfice. Entre août et octobre 1988, l'Office a fixé un prix de base officiel en deçà duquel la viande ne pouvait pas être vendue lors des adjudications. Depuis octobre, aucun prix de base précis n'a été fixé officiellement, mais il était entendu qu'il fallait respecter un certain niveau à cet égard. La différence entre le prix contractuel à l'importation et le prix d'adjudication (ou le prix de vente direct qui en découle), déduction faite des frais généraux, était versée au Fonds de développement de l'élevage. Cette différence, qui variait selon les mois et les catégories de viande de boeuf, a représenté en moyenne 44 pour cent environ du prix contractuel pendant la période août-novembre 1988.

PRINCIPAUX ARGUMENTS

Arguments de caractère général

25. L'Australie estimait que les mesures prises par la République de Corée consistant à prohiber l'importation de la viande de boeuf entre la fin de 1984 et août 1988, puis à les assujettir à un plafond, étaient contraires aux dispositions de l'article XI:1 et ne pouvaient être justifiées au regard de l'article XI:2, de l'article XVIII:B ou de tout autre article de l'Accord général. Elles étaient aussi contraires à l'article II:4 de l'Accord général. L'Australie doutait en outre de leur conformité avec les dispositions des articles II:1 b), X et XIII. Elle s'est référée aux arguments exposés dans les communications d'autres parties concernant ces articles et a demandé que le Groupe tienne compte de ces arguments dans son examen. Les arguments pertinents sont résumés plus loin aux paragraphes 84 et 85. L'Australie concluait en conséquence que les restrictions imposées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf avaient entraîné l'annulation ou la réduction des avantages résultant pour elle de l'Accord général, au sens de l'article XXIII:2 et avaient porté gravement préjudice à ses intérêts commerciaux.

26. La République de Corée a fait valoir que les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de viande de boeuf étaient couvertes par les dispositions de l'article XVIII:B relatives à la balance des paiements et étaient donc autorisées par l'Accord général. En outre, la plainte de l'Australie ne pouvait pas être examinée conformément aux règles de l'article XXIII, étant donné les règles et procédures énoncées à l'article XVIII:12 d).

Article XI:1

27. L'Australie a soutenu que les décisions prises par le gouvernement coréen concernant les importations de viande de boeuf avaient été dictées uniquement par la situation de l'offre et de la demande intérieure et par des considérations touchant la protection d'une branche de production. Les restrictions devaient donc être jugées au regard des dispositions de l'article XI. L'Australie a aussi fait valoir que les restrictions quantitatives et l'interdiction appliquées par la Corée depuis 1984/85 à l'importation de la viande de boeuf étaient prima facie incompatibles avec l'Accord général en vertu des dispositions de l'article XI:1 qui proscrivaient le recours aux "prohibitions ou [aux] restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé". L'Australie maintenait que les restrictions ne pouvaient pas être justifiées au titre des dispositions de l'article XI:2 relatives aux exemptions, car il ne s'agissait pas de mesures nécessaires à la mise en oeuvre d'efforts gouvernementaux en vue de restreindre la quantité de viande de boeuf nationale qui pouvait être mise en vente ou produite, ou de résorber un excédent temporaire en le mettant à la disposition de certains groupes de consommateurs à des prix inférieurs aux prix du marché.

28. Le gouvernement coréen avait souvent désigné le régime d'importation qu'il avait appliqué entre la fin de 1984 et le deuxième semestre de 1988 comme étant une "suspension des importations", mais, de l'avis de l'Australie, il n'en était pas moins vrai que la Corée n'avait autorisé aucune importation commerciale de viande de boeuf pendant cette période, de sorte que les mesures avaient eu l'effet d'une prohibition à l'importation. Les statistiques officielles concernant les importations coréennes corroboraient cette affirmation. L'Australie a en outre fait observer que s'il y avait eu un très léger assouplissement de l'interdiction appliquée à l'importation de la viande de boeuf pendant le deuxième semestre de 1988, les mécanismes fondamentaux de contrôle des importations étaient restés pour l'essentiel inchangés. L'Australie avait été informée par le gouvernement coréen que l'entrée de 14 500 tonnes pour 1988 annoncée le 26 juillet ne représentait pas à proprement parler un contingent fixe, mais une quantité anticipée qu'il serait peut-être nécessaire d'importer pour compenser un déficit prévu de l'offre. On pourrait conclure de l'assouplissement partiel (et éventuellement temporaire) apporté

par le gouvernement coréen à l'interdiction des importations de viande de boeuf pendant le deuxième semestre de 1988 que les restrictions étaient désormais constituées par des contrôles continus de l'accès au marché et non par la prohibition appliquée antérieurement. Pour l'Australie, il était néanmoins évident que la Corée ne respectait toujours pas les obligations qui lui incombait au titre de l'article XI:1.

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

Article II

30. L'Australie a fait observer que l'Office de commercialisation des produits de l'élevage avait été créé dans le cadre des dispositions adoptées en août 1988 concernant les importations de viande de boeuf. L'Office avait l'exclusivité de l'importation de la viande de boeuf destinée aussi bien à la consommation générale qu'aux hôtels et aux installations touristiques. Au titre du nouveau régime d'importation qui, de l'avis de l'Australie, ne représentait aucun changement réel par rapport à l'ancien, le Ministère coréen de l'agriculture, des forêts et des pêches déterminait le niveau maximum d'importation, sur recommandation de l'Office. Ce dernier importait ensuite de la viande de boeuf par le biais d'appels d'offres ouverts et la revendait à des conditions répondant à l'objectif de stabilisation des prix du gouvernement coréen. Ce faisant, l'Office contrôlait la fréquence des adjudications, les cahiers des charges, la quantité ou les catégories particulières de viande de boeuf importées, le prix à l'importation, la distribution des importations et le prix de revente. La participation aux appels d'offres était ouverte aux pays qui satisfaisaient aux prescriptions sanitaires et vétérinaires de la Corée. Le premier appel d'offres de l'Office avait eu lieu le 9 août 1988 et il y en avait eu quatre autres jusqu'au début de décembre 1988.

31. L'Office de commercialisation des produits de l'élevage revendait la viande de boeuf importée sur le marché de gros à des prix équivalant au prix de gros moyen de la viande de boeuf coréenne obtenu aux enchères à Séoul au cours des dix jours précédant ladite revente. L'Australie soutenait qu'ainsi l'Office appliquait un mécanisme d'égalisation des prix et majorait le prix de la viande de boeuf importée pour l'aligner sur le prix de gros intérieur. La différence entre le prix offert sur le marché de gros et le prix d'achat de l'Office était ensuite versée au Fonds de développement de l'élevage. L'Australie croyait comprendre que ce mécanisme était actuellement appliqué à la viande de boeuf importée pour le marché général et pour le marché de l'hôtellerie, même si les autorités coréennes n'avaient pas encore pris de décision concernant le régime qui serait appliqué à l'avenir à l'importation de la viande de boeuf destinée à l'hôtellerie. Ce mécanisme d'égalisation des prix produisait une rente de monopole excessive qui assurait en fait une protection plus grande que celle qui découlait du droit consolidé. L'Australie a par ailleurs souligné que l'effet d'un tel mécanisme était inégal dans la mesure où la majoration en pourcentage était en général plus faible pour les découpes/ variétés de viande de boeuf plus coûteuses et pour la viande de boeuf importée de pays pratiquant des prix relativement élevés et, par contre, plus forte pour les catégories de viande de boeuf traditionnellement importées d'Australie.

32. En conclusion, l'Australie pensait que l'Office de commercialisation des produits de l'élevage était un monopole à l'importation autorisé au titre de l'article II:4 et que la majoration de prix que l'Office pratiquait sur les importations était contraire aux dispositions de cet article et supérieure au droit de douane appliqué par la Corée aux importations de viande de boeuf, lequel était consolidé à 20 pour cent ad valorem.

33. La Corée a répondu qu'il importait de souligner que l'Office ne constituait pas une restriction distincte à l'importation. Il n'avait absolument aucun pouvoir pour fixer ou modifier les limitations quantitatives visant les importations de viande de boeuf. Il n'était pas non plus chargé de faire des

recommandations à l'intention des autorités coréennes quant au niveau des importations. Ce dont il s'occupait, c'était d'administrer l'importation de la viande de boeuf dans le cadre des restrictions quantitatives arrêtées par le gouvernement. Etant donné que l'Office n'était qu'un organe d'exécution, ses objectifs n'influaient aucunement sur la justification des restrictions appliquées par l'Etat à l'importation de la viande de boeuf. Quant au Fonds de développement de l'élevage, les dépenses qu'il servait à financer étaient gérées par la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail, sur instruction du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches.

34. La Corée a ajouté que dans la mesure où elle appliquait des restrictions quantitatives, justifiées au regard de l'article XVIII:B, celles-ci devaient être administrées, c'est-à-dire réparties entre les divers fournisseurs. S'agissant de l'administration des restrictions, l'article XVIII:B se fondait sur les principes énoncés à l'article XIII pour éviter une discrimination entre les fournisseurs étrangers désireux d'exporter vers le pays qui appliquait les restrictions quantitatives. Or, l'article XIII n'était pas la seule règle qu'un pays devait observer lorsqu'il importait des produits qu'il avait soumis à des restrictions. Le pays importateur devait continuer de respecter ses consolidations tarifaires même s'il avait des raisons valables, au regard de l'Accord général, d'assujettir les produits visés à des restrictions quantitatives. Ainsi, s'il autorisait un pays à mettre en place des restrictions quantitatives pour des raisons de balance des paiements, l'article XVIII n'autorisait pas l'application de surtaxes qui portent les droits d'importation au-dessus du niveau consolidé dans le cadre de l'Accord général. C'est ce qu'avait clairement établi le Groupe de travail qui avait examiné la surtaxe introduite en 1971 par les Etats-Unis pour des raisons de balance des paiements.¹

35. En conséquence, si l'on présumait que la Corée avait le droit de maintenir des restrictions quantitatives en vertu de l'article XVIII:B, l'Office, quand il administrait ces restrictions, devait satisfaire à deux conditions au regard de l'Accord général. Premièrement, il devait les administrer en conformité avec les dispositions de l'article XIII et, deuxièmement, il ne pouvait imposer, à l'importation de la viande de boeuf, de surtaxes qui dépassent le droit applicable à ce produit, consolidé conformément à l'article II. Telles étaient, de l'avis de la Corée, les règles sur lesquelles le Groupe spécial devait se fonder pour examiner les activités de l'Office. La Corée a expliqué que les contingents étaient répartis entre les soumissionnaires étrangers les moins-disants qui répondaient aux appels d'offres lancés par l'Office. La viande de boeuf fournie par les adjudicataires était assujettie au droit de douane consolidé de 20 pour cent. En outre, une imposition de 2,5 pour cent était perçue en application de la Loi relative à la taxe pour la défense nationale. Ce prélèvement supplémentaire n'était pas incompatible avec les dispositions de l'Accord général, car il était appliqué à tous les produits, qu'ils soient étrangers ou nationaux, et même aux revenus des salariés. Les importations de viande de boeuf n'étaient soumises à aucun autre prélèvement, taxe ou imposition. De plus, la Corée niait que l'Office, quand il revendait la viande de boeuf importée sur le marché intérieur, alignait les prix de cette dernière sur ceux de la viande de boeuf d'origine locale. Elle a rappelé que presque toute la viande de boeuf importée était revendue par adjudication sur le marché de gros ou à des prix équivalents ou inférieurs à un prix moyen établi sur la base de ventes aux enchères antérieures. A son avis, les activités de l'Office étaient compatibles avec l'article II.

Article XVIII:B

a) Questions de procédure

36. La République de Corée a fait valoir que l'Australie ne pouvait pas contester la compatibilité avec l'Accord général des restrictions qu'elle appliquait au titre de l'article XXIII, vu les procédures

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

d'examen spéciales prévues à l'article XVIII:B et les résultats mêmes des examens effectués au titre de cet article par le Comité de la balance des paiements. Elle a évoqué une affaire récente¹ dans laquelle les Etats-Unis avaient mis en cause les préférences tarifaires que la Communauté économique européenne accordait, en ce qui concerne les agrumes, à certains pays méditerranéens avec lesquels elle avait conclu des accords de libre-échange. La Communauté avait soutenu que la plainte des Etats-Unis n'était pas recevable au titre de l'article XXIII. Elle s'était référée à l'article XXIV:7 qui, à son avis, était le seul mécanisme permettant d'examiner la compatibilité avec l'Accord général des préférences tarifaires et des accords de libre-échange sur lesquels celles-ci étaient fondées. Le Groupe spécial avait jugé recevable la plainte des Etats-Unis, mais avait refusé d'en examiner le bien-fondé au titre de l'article XXIII:1 a). Il avait procédé à son examen exclusivement au titre de l'article XXIII:1 b), se bornant à considérer la question de l'annulation ou de la réduction d'avantages ne résultant pas d'une violation de l'Accord général.

37. La Corée prétendait en conséquence que l'Australie devait montrer qu'il y avait eu annulation ou réduction d'avantages ne résultant pas d'une violation de l'Accord général. Au sujet de l'affaire déjà mentionnée, dans laquelle le Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes avait estimé que "la pratique suivie à ce jour par les PARTIES CONTRACTANTES de ne jamais utiliser les procédures de l'article XXIII, paragraphe 2, pour formuler des recommandations ou pour statuer sur la conformité avec l'Accord général des mesures soumises à des procédures spéciales d'examen, est une pratique saine"² et avait donc écarté la possibilité d'examiner la plainte des Etats-Unis au titre du paragraphe 1 a) de l'article XXIII, la Corée a fait valoir que si l'on considérait que l'article XXIV:7 était une procédure d'examen spéciale, comme dans l'affaire susmentionnée, on devait a fortiori considérer qu'il en était de même de l'article XVIII:12.

38. Pour la Corée, ce principe était évident. Si des mesures étaient soumises à un examen au regard de l'Accord général, conformément à des procédures spéciales, cela n'avait aucun sens de permettre qu'elles soient mises en cause au titre de l'article XXIII également. C'était là gaspiller les ressources de tous les intéressés, en particulier celles des organes du GATT chargés de l'examen spécial et celles du pays dont les mesures étaient soumises à examen. En outre, dans la mesure où les règles d'examen prévues à l'article XXIII étaient différentes de celles qui étaient appliquées dans les procédures spéciales, le fait d'examiner la question au titre de l'article XXIII reviendrait à nier l'existence de ces procédures.

39. L'Australie a répondu que la constatation particulière du rapport du Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes citée par la Corée au paragraphe 37 était un point très litigieux et que le rapport n'avait pas été adopté par le Conseil. Les constatations de ce Groupe spécial n'avaient donc aucune valeur contraignante. Quand le Conseil avait examiné le rapport, il était apparu que de nombreuses parties contractantes, qu'elles fussent ou non favorables à la "solution économique" recommandée pour régler le différend, avaient des réserves au sujet de certaines constatations. Les vues de l'Australie étaient clairement exposées dans la communication qu'elle avait présentée à ce Groupe

¹Communauté européenne - Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne, L/5776, 7 février 1985. Ce rapport n'a pas été adopté par le Conseil du GATT.

²Idem, paragraphe 4.16

spécial en tant qu'autre partie intéressée.¹ Les Etats-Unis avaient la même position et lors du premier débat du Conseil sur le rapport du Groupe spécial (document C/M/186), ils avaient souligné que la position de la CEE qui appuyait l'approche du Groupe spécial "constituait un revirement par rapport à celle adoptée lors de l'examen de ses accords préférentiels par des groupes de travail, à savoir que les parties contractantes conservaient les droits qu'elles tenaient des articles XXII et XXIII". Dans la constatation en question, le Groupe spécial tirait une conclusion qui n'était pas évidente, à savoir que, si une mesure n'avait jamais été prise, cela voulait dire qu'il y avait une sorte "d'accord de fait" sur l'existence d'une pratique acceptée selon laquelle cette mesure ne pouvait ou ne devait pas être prise. Une conclusion différente, et plus plausible, était qu'il n'y avait pas encore eu de cas où l'on ait jugé nécessaire de recourir aux procédures de l'article XXIII. En fait, l'Australie n'avait connaissance d'aucun accord, implicite ou explicite, en faveur de la prétendue pratique constatée par le Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes. A son avis, du fait qu'une telle pratique supposerait l'abandon de droits fondamentaux découlant de l'Accord général, un accord de ce genre exigerait une décision expresse des PARTIES CONTRACTANTES.

40. A cela la Corée a répondu que l'Australie faisait abstraction de son droit de contester à tout moment la compatibilité avec l'Accord général des restrictions appliquées pour des raisons de balance des paiements conformément aux règles et procédures appropriées énoncées à l'article XVIII:12 d). Il n'était donc pas question de renoncer à des droits fondamentaux découlant de l'Accord général et l'Australie n'avait pas davantage cité d'arguments ou de précédents qui mettaient en défaut la logique de la règle définie par le Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes, laquelle était évidente. En outre, la Corée s'est référée à la déclaration ci-après figurant dans un rapport d'un groupe de travail de 1955 qui donnait clairement à entendre que la voie de recours appropriée pour les questions liées à la compatibilité avec l'Accord général de restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements était l'article XVIII:12 d) plutôt que l'article XXIII:

"Le Groupe de travail a estimé qu'il n'était pas souhaitable d'insérer dans l'article XI une procédure pour le traitement des infractions aux dispositions de cet article, le correctif existant déjà dans les dispositions des articles XXII et XXIII de l'Accord général" (IBDD, S3/191, 215, paragraphe 74).

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

41. L'Australie a répondu que l'article XXIII prévoyait le règlement des différends concernant le non-respect des obligations découlant de toutes les dispositions de l'Accord général. Logiquement, les procédures de consultation prévues à l'article XVIII:12 d) seraient utilisées lorsque les deux parties convenaient que les restrictions à l'importation en question étaient des restrictions appliquées pour des raisons de balance des paiements et que l'une et l'autre jugeaient ce processus approprié et utile. La

¹Op.cit., page 77, paragraphe 3.102.

Corée avait déclaré de manière unilatérale que les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf avaient été et étaient prises pour protéger l'équilibre de la balance des paiements, mais l'Australie avait démontré que les mesures en cause et leur mode d'application et d'administration avaient été et étaient destinés à protéger une branche de production et devaient être jugés au regard des obligations définies dans les articles XI:1 et II:4.

42. La Corée a répondu que l'Australie commettait une erreur d'analyse. Le simple fait que celle-ci conteste que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf soient justifiées par des raisons de balance des paiements ne signifiait pas que ces restrictions étaient injustifiées ou que l'Australie puisse faire fi des procédures de l'article XVIII:B lorsqu'elle exprimait son désaccord. L'Australie pouvait mettre en question la justification au regard des dispositions relatives à la balance des paiements données par la Corée dans le cadre des consultations ordinaires menées au Comité de la balance des paiements conformément aux dispositions de l'article XVIII:12 b), ou à tout autre moment selon la procédure de recours spéciale prévue à l'article XVIII:12 d). Si le Groupe spécial examinait la plainte de l'Australie conformément aux règles de l'article XXIII, il admettait que l'Australie et tout autre pays désireux de contester une mesure prise à des fins de balance des paiements puissent délibérément faire abstraction des dispositions de l'article XVIII:12 d). Ce faisant, le Groupe spécial rendrait ces dispositions caduques. La procédure générale prévue à l'article XXIII remplacerait la procédure d'examen spéciale de l'article XVIII:12 d), ce qui reviendrait à modifier indûment l'Accord général en violation des dispositions de l'article XXX.

43. La Corée soutenait en conséquence que, conformément à la pratique bien établie des PARTIES CONTRACTANTES, l'Australie n'était pas habilitée à se prévaloir des dispositions de l'article XXIII:1 a) pour arguer d'une éventuelle incompatibilité des restrictions à l'importation de la viande de boeuf incriminées avec les dispositions de l'Accord général. Elle devait plutôt démontrer que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf appliquées par la Corée constituaient un cas d'annulation ou de réduction d'un avantage ne résultant pas d'une violation de l'Accord général au sens de l'article XXIII:1 b) ou c). La Corée était d'avis qu'il n'existait pas de règles immuables sur la façon de faire une telle démonstration. En tout état de cause, la partie plaignante devait présenter une "justification détaillée"¹, ce que l'Australie n'avait pas fait jusqu'alors.

44. Se référant de nouveau à l'affaire des agrumes mentionnée plus haut, la Corée a fait valoir que le Groupe spécial avait conclu à l'annulation ou à la réduction d'un avantage ne résultant pas d'une violation de l'Accord général en se demandant notamment si les restrictions en cause pouvaient raisonnablement avoir été prévues par les Etats-Unis, partie plaignante. Le Groupe spécial n'avait pas constaté que les Etats-Unis ne pouvaient pas raisonnablement prévoir les mesures incriminées.² De même, dans la présente affaire, l'Australie ne pouvait pas prétendre qu'elle n'aurait pas pu raisonnablement prévoir les restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf puisque la Corée les maintenait depuis son accession à l'Accord général, et avait régulièrement procédé à des consultations à leur sujet au titre de l'article XVIII:B.

45. L'Australie rejetait l'argument selon lequel cette affaire ne pouvait être examinée sur le fond qu'au regard des dispositions de l'article XXIII:1 b) ou c), argument qui reposait entièrement sur l'acceptation de la validité de la constatation énoncée au paragraphe 4.16 du rapport du Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes. On avait déjà mentionné les failles de cette constatation

¹Description convenue de la pratique habituelle du GATT en matière de règlement des différends (article XXIII:2), IBDD, S26/236, paragraphe 5.

²L/5776, paragraphes 4.32 et 4.33

et son caractère peu convaincant. Selon l'Australie, les restrictions à l'importation de la viande de boeuf et leurs modalités d'application contrevenaient et avaient contrevenu aux obligations qui incombaient à la Corée en vertu de l'Accord général. Telle était la position adoptée par l'Australie lorsqu'elle avait demandé la création du Groupe spécial et cette position faisait donc partie intégrante du mandat de celui-ci. En conséquence, le Groupe spécial était chargé de formuler des constatations sur le point de savoir si les mesures en question étaient contraires aux obligations découlant de l'Accord général.

46. La Corée a répondu que le mandat du Groupe spécial n'excluait pas la possibilité d'examiner l'article XVIII:12 d) au regard des dispositions de l'article XXIII.

47. L'Australie a fait valoir que le droit de recourir aux dispositions de l'article XXIII pour examiner un cas de prétendue violation d'obligations découlant de l'Accord général dans lequel la partie incriminée se prévalait des dispositions de l'article XVIII:B avait été étudié par le Conseil du GATT à l'occasion d'une affaire récente. A sa réunion des 10 et 11 novembre 1987¹, le Conseil avait créé un groupe spécial pour examiner les restrictions appliquées par l'Inde à l'importation des amandes bien que ce pays ait fait valoir lors de réunions antérieures du Conseil qu'il était préférable de suivre les procédures de l'article XVIII:B:12 d). La Corée avait participé au consensus qui avait conduit à la création du groupe spécial en question.

48. La Corée a répondu qu'à son avis le Conseil n'avait rien réglé lorsqu'il avait créé le Groupe spécial chargé d'examiner la question des amandes. Si le problème du rapport entre les articles XVIII:B et XXIII avait été soulevé lorsque les Etats-Unis avaient demandé qu'un groupe spécial soit chargé d'examiner les restrictions appliquées par l'Inde à l'importation des amandes, le Conseil n'avait abouti à aucune conclusion à l'époque. Les débats du Conseil avaient toutefois fait apparaître des divergences de vues sur le rapport entre les articles XVIII:12 d) et XXIII. Lorsque le mandat type du Groupe spécial avait été convenu, plusieurs pays s'étaient réservé le droit de présenter des communications au Groupe sur la question et, comme dans la présente affaire, ce mandat n'excluait pas un examen des dispositions de l'article XVIII:12 d) au regard de l'article XXIII. En conséquence, le fait que la Corée avait participé au consensus pour arrêter le mandat du Groupe spécial chargé d'examiner les restrictions appliquées par l'Inde à l'importation des amandes ne l'empêchait nullement de présenter le rapport entre l'article XVIII:12 d) et l'article XXIII comme une question fondamentale, ce qu'il était effectivement. Le même argument était avancé en ce qui concerne l'acceptation par la Corée du mandat du Groupe spécial chargé de la présente affaire.

49. La Corée a fait valoir qu'aucun des précédents enregistrés au GATT ne portait sur la question fondamentale qui se posait dans la présente affaire. Si la plainte de l'Australie devait être examinée au titre de l'article XXIII, aucun pays n'envisagerait jamais d'invoquer les dispositions de l'article XVIII:12 d). La Corée avait signalé que, suivant les dispositions de l'article XVIII:12 d), il était assez difficile à un pays de se plaindre d'une mesure prise à des fins de balance des paiements qui avait été examinée par le Comité de la balance des paiements. De fait, ces prescriptions étaient plutôt plus difficiles à satisfaire pour un pays plaignant que celles de l'article XXIII. Ces différences avaient de bonnes raisons d'être. Lorsque des pays appliquaient des restrictions en vertu de l'article XVIII:B et tenaient régulièrement des consultations au sujet de ces mesures avec un comité du GATT compétent, qui prenait en considération les constatations pertinentes du Fonds monétaire international, ils étaient légitimement en droit d'attendre qu'elles ne puissent absolument pas être contestées suivant les prescriptions relativement floues de l'article XXIII concernant la protection des concessions et des avantages. Sinon, il ne servirait à rien d'exercer une surveillance au plan multilatéral.

¹Voir document C/M/215.

50. La Corée ne voyait qu'une seule approche qui ne mette pas nécessairement en cause dans la présente affaire le rapport entre l'article XXIII et l'article XVIII:12 d). Pour cela, il faudrait que le Groupe spécial fasse la distinction entre les mesures de renforcement des restrictions de 1984/1985 (qui n'avaient pas été prises pour des raisons de balance des paiements, mais pour protéger le secteur de la viande de boeuf) et les restrictions initiales appliquées à l'importation de la viande de boeuf pour des raisons de balance des paiements. La Corée n'était pas favorable à cette approche, parce qu'elle estimait que ces restrictions, dans leur ensemble, continuaient d'avoir pour cause profonde et pour explication des préoccupations liées à la balance des paiements. Cependant, elle était d'avis qu'une autre approche était possible, qui soulignerait que les mesures de renforcement des restrictions de 1984/1985 n'étaient pas elles-mêmes motivées par des préoccupations liées à la balance des paiements.

b) Justification des restrictions

51. La Corée a fait valoir qu'il se pouvait que le Groupe spécial chargé de la présente affaire, malgré le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner la question des agrumes et les arguments de procédure qu'elle avait présentés, considère que l'existence des procédures d'examen spéciales prévues par l'article XVIII:B n'était pas suffisante en elle-même pour empêcher l'Australie de contester au titre de l'article XXIII la compatibilité avec l'Accord général des restrictions appliquées par la Corée. La Corée estimait que, si tel était le cas, les résultats mêmes des consultations régulières au titre de l'article XVIII:B interdisaient encore toute contestation de la compatibilité avec l'Accord général des restrictions qu'elle appliquait. La Corée a par ailleurs soutenu que les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf avaient été autorisées par les PARTIES CONTRACTANTES à l'Accord général au titre de l'article XVIII:B, et a expliqué qu'elle maintenait des restrictions à l'importation de divers produits pour des raisons de balance des paiements depuis son accession à l'Accord général. Le nombre des importations soumises à restriction avait cependant été progressivement réduit ces dernières années et actuellement 358 produits, principalement des produits agricoles dont la viande de boeuf, restaient assujettis à des restrictions. La Corée s'était régulièrement prêtée à des consultations à ce sujet au titre de l'article XVIII:B. La justification de ces restrictions n'avait jamais été mise en cause avant la dernière série de consultations approfondies, tenue en décembre 1987.¹ Suivant le "point de vue dominant" exprimé dans le rapport sur cette consultation, les restrictions à l'importation ne "pouvaient" plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B.² Il était clair que, pour la première fois, le Comité de la balance des paiements émettait ainsi des doutes quant à la justification future des restrictions appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. Cependant, il était également clair que le Comité n'avait formulé de constatations établissant que l'application passée ou présente de telles restrictions pour protéger l'équilibre de la balance des paiements coréenne était incompatible avec les dispositions de l'article XVIII:B.

52. L'Australie a répondu que la situation de la balance des paiements de la Corée n'avait fait l'objet que de deux consultations approfondies au Comité de la balance des paiements durant la période 1984-88. Le Comité n'avait pas, au cours de l'une ou l'autre de ces consultations, "autorisé" tout ou partie des mesures qui, aux dires de la Corée, étaient appliquées pour des raisons de balance des paiements. En fait, le Comité n'avait pu parvenir à un consensus ni sur des recommandations ni sur des constatations.³ C'était surtout à cause de la position de la Corée que le Comité n'avait pas pu arriver à un consensus sur les recommandations à formuler lors des consultations de 1987. Ce pays n'avait toutefois pu empêcher l'insertion de la déclaration suivante dans le rapport: "le point de vue dominant

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

²BOP/R/171, page 8 (10 décembre 1987)

³Voir BOP/R/146 du 15 novembre 1984, et BOP/R/171 du 10 décembre 1987.

exprimé au sein du Comité a été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B". On avait aussi dit qu'il ne serait plus nécessaire d'engager des consultations au titre de l'article XVIII:B:12 b).

53. La Corée s'est élevée contre toute suggestion selon laquelle elle aurait utilisé de façon abusive ou à mauvais escient les procédures prévues dans l'Accord général pour protéger l'équilibre de la balance des paiements. Le Comité s'était exprimé dans des termes plus mesurés que ne le laissait entendre l'Australie. En outre, si le Comité avait constaté une quelconque incompatibilité concernant les restrictions appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements, il aurait fait au Conseil des recommandations explicites à ce sujet.¹ De manière peut-être encore plus significative, le Comité avait déclaré dans son rapport que le Comité "n'attendait pas nécessairement de la Corée qu'elle cesse immédiatement d'invoquer les dispositions de l'article XVIII:B, mais qu'elle établisse un calendrier précis pour l'élimination progressive des restrictions encore appliquées à des fins de balance des paiements".² En d'autres termes, le Comité avait admis que la Corée pourrait encore se réclamer des dispositions de l'article XVIII:B pendant une période limitée. De fait, la Corée se préparait actuellement à de nouvelles consultations au titre de l'article XVIII:B qui étaient prévues pour juin 1989. Ces consultations seraient sans objet si, comme le prétendait l'Australie, la Corée ne pouvait plus se prévaloir des dispositions de l'article XVIII:B. Le Comité de la balance des paiements examinait les restrictions relevant de l'article XVIII:B au nom des PARTIES CONTRACTANTES à l'Accord général.³ Depuis l'accession de la Corée à l'Accord général, les restrictions qu'elle appliquait au titre de l'article XVIII:B avaient fait l'objet d'examens réguliers et l'invocation de l'article XVIII:B n'avait jamais été critiquée. La Corée souhaitait faire observer respectueusement au Groupe spécial qu'il ne pouvait pas, avec effet rétroactif, substituer son propre jugement à celui des PARTIES CONTRACTANTES.

54. La Corée a fait valoir que ces dernières années, l'Australie avait à plusieurs reprises soulevé, au plan bilatéral, des objections au sujet des restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf. Si ces échanges de vues bilatéraux n'avaient pas - ce qui semblait être le cas - abouti au résultat désiré par l'Australie, on aurait pu penser que celle-ci évoquerait la question sur un plan multilatéral dans les consultations menées au Comité de la balance des paiements du GATT. Or, jusqu'aux dernières consultations, l'Australie était restée muette à ce sujet.

55. L'Australie a répondu que le fait qu'elle ne se soit pas opposée plus tôt dans le cadre du GATT aux restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf n'affectait en rien le droit d'obtenir que ces restrictions soient examinées en vertu de l'article XXIII. Au moins deux rapports de groupes spéciaux qui avaient été adoptés avaient abouti à la conclusion qu'une infraction aux dispositions de l'Accord général n'acquiescrait pas une légitimité du fait qu'il n'y avait pas eu contestation

¹Voir la Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, IBDD, S26/226, 230, paragraphe 13 (1980).

²BOP/R/171, paragraphe 9.

³Voir la Note du Président du Comité des restrictions à l'importation (balance des paiements), IBDD, S18/51, 55, paragraphe 10 (1972).

ou parce qu'un long laps de temps s'était écoulé.¹ L'Australie avait été obligée dans la présente affaire d'engager une action au GATT à l'issue de discussions bilatérales prolongées mais improductives. Le gouvernement coréen avait toujours insisté pour que la question soit maintenue à un niveau bilatéral, l'accès de la viande de boeuf au marché coréen constituant un problème de politique intérieure particulièrement délicat, notamment en 1987.

56. La Corée a alors fait valoir que, lorsque les PARTIES CONTRACTANTES étaient convenues d'établir un groupe spécial, elles avaient limité son mandat à l'examen des restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf. Or, ces restrictions faisaient partie d'une série de restrictions qui étaient maintenues pour protéger sa balance des paiements. Par conséquent, les constatations relatives à la justification au regard de l'article XVIII:B des restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf risquaient d'avoir des répercussions sur la justification de ces autres restrictions également. mais celles-ci ne relevaient pas du mandat du présent Groupe spécial. Et la Corée ne pouvait pas accepter que la plainte déposée par l'Australie conduise à une mise en cause de l'ensemble des restrictions qu'elle appliquait à des fins de balance des paiements. A supposer, néanmoins, que le Groupe spécial estime pouvoir distinguer les restrictions à l'importation qui visent la viande de boeuf et limiter ainsi sa propre analyse, la Corée jugeait inconcevable que le Fonds monétaire international puisse agir de même.

57. L'Australie a répondu que le mandat du Groupe spécial avait été arrêté par consensus, consensus auquel la Corée s'était jointe. Pour l'Australie, le mandat établissait clairement qu'une constatation devait être formulée au sujet de la compatibilité au regard de l'Accord général des restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf. Le Groupe spécial n'avait pas à s'occuper des répercussions plus vastes que pouvait avoir une telle constatation pour ce qui est de la compatibilité d'autres restrictions à l'importation prétendument appliquées à des fins de balance des paiements. L'Australie ne saurait certes pas accepter que l'on puisse faire valoir qu'un groupe spécial ne pouvait pas examiner une violation des dispositions de l'Accord général parce que ses constatations risquaient d'avoir des répercussions pour d'autres mesures appliquées par la partie défenderesse, voire par toute autre partie contractante. Cette approche empêcherait quasiment tout groupe spécial de formuler des constatations quelles qu'elles soient au sujet de la signification et de l'application des dispositions de l'Accord général, et serait donc absurde.

58. A cela, la Corée a répondu que le mandat du présent Groupe spécial, qu'elle avait accepté, n'excluait pas l'examen des dispositions de l'article XVIII:12 d) au regard de celles de l'article XXIII. En outre, l'affirmation de l'Australie selon laquelle la position de la Corée était absurde n'avait aucun fondement. Rien dans l'Accord général, ni dans l'interprétation qu'en donnait la Corée, n'empêchait une partie contractante de contester des restrictions d'une manière globale. Cependant, l'Australie ne pouvait pas demander qu'un groupe spécial s'occupe uniquement des restrictions à l'importation de la viande de boeuf, puis, devant le Groupe spécial, amplifie ses attaques en les faisant aussi porter sur d'autres restrictions appliquées par la Corée pour des raisons de balance des paiements.

59. La Corée a soutenu que sans un nouvel avis du Fonds monétaire international donné en application de l'article XV:2, le Groupe spécial ne pouvait formuler aucune recommandation concernant la justification au regard de l'article XVIII:B des restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande

¹Voir le rapport sur les restrictions quantitatives appliquées par la CEE à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong, IBDD S30/145, paragraphe 28. Voir également le rapport sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuir, IBDD S31/122, paragraphe 45.

de boeuf. mais on pouvait se demander si le Groupe spécial aurait compétence, sans une autorisation explicite du Conseil, pour entrer en consultation avec le FMI. A la connaissance de la Corée, les groupes spéciaux n'avaient jamais jusqu'ici reçu une telle autorisation.

60. L'Australie a répondu qu'elle n'estimait pas qu'un rapport du FMI était absolument nécessaire pour qu'une constatation soit formulée en l'occurrence, car, selon elle, les restrictions à l'importation de la viande de boeuf n'avaient pas été et n'étaient pas appliquées pour des raisons de balance des paiements. Toutefois, elle reconnaissait le droit au Groupe spécial, comme le prévoyait le paragraphe 15 du Mémoire d'accord de 1979 concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance¹, de demander à toute personne privée ou à tout organisme qu'il jugerait approprié des renseignements et des avis techniques. L'Australie pensait qu'il incombait au Groupe spécial de décider s'il avait besoin de demander des avis, à qui il devait s'adresser et quelle devait être leur nature. C'était également à lui, qui agissait au nom des PARTIES CONTRACTANTES, de voir quel usage était fait des avis recueillis dans la formulation de constatations.

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

62. La Corée a fait valoir que la question de la justification au regard de l'article XVIII:B des restrictions en cause portait essentiellement sur le point de savoir si la Corée avait motif d'être préoccupée au sujet du niveau des réserves de devises qui étaient nécessaires pour l'exécution de son programme de développement économique. La Corée a affirmé que les restrictions qu'elle appliquait actuellement, y compris à l'importation de la viande de boeuf, étaient véritablement nécessaires pour s'assurer des réserves suffisantes. Premièrement, ses réserves actuelles équivalaient seulement à un mois d'importations. Deuxièmement, son énorme dette extérieure, bien qu'elle diminuât, constituait encore une grave menace pour la balance des paiements nationale.

63. En outre, selon la Corée, il ne fallait pas surestimer les effets bénéfiques des excédents courants sur la situation de sa balance des paiements. La balance des opérations courantes de la Corée n'était excédentaire que depuis 1986. De plus, la structure de cet excédent la rendait très fragile. Il y avait à cela plusieurs raisons, et la Corée en a cité deux à titre d'exemples. Premièrement, la part du commerce international dans son PNB total n'atteignait pas moins de 72 pour cent en 1987. Une aggravation de la situation du marché mondial aurait donc une répercussion immédiate sur la balance des paiements nationale. Deuxièmement, la Corée comptait 42 millions d'habitants et, pour plus de 70 pour cent, son territoire n'était pas cultivable. En outre, la Corée était pauvre en ressources naturelles et ne produisait aucun pétrole. De fait, l'excédent courant qu'elle avait pu enregistrer depuis 1986 était principalement dû à la baisse des prix du pétrole.

¹IBDD, S26/231

64. L'Australie a répondu que la situation du commerce extérieur de la Corée s'était améliorée de manière spectaculaire parallèlement à la forte croissance de l'économie dans son ensemble. En 1986, pour la première fois, la balance commerciale avait dégagé un excédent, de 4,2 milliards de dollars EU, ce qui donnait un excédent courant de 4,6 milliards. Cela correspondait à 4,9 pour cent du PNB, contre 4,4 pour cent pour le Japon et pour la République fédérale d'Allemagne. En 1987, la croissance du PNB à prix constants s'était chiffrée à 12 pour cent et l'excédent courant était passé à 9,9 milliards de dollars EU, soit l'équivalent de 8,3 pour cent du PNB, plus du double des taux correspondants pour la République fédérale d'Allemagne et le Japon. Grâce à ces excédents de la balance des opérations courantes, la Corée avait pu réduire sa dette extérieure de manière sensible. Entre la fin de 1985 et mai 1988, celle-ci avait été ramenée de 46,8 milliards de dollars EU à 34,3 milliards, en termes bruts, et de 35,5 milliards à 16,2 milliards, en termes nets. Les chiffres les plus récents dont disposait l'Australie confirmaient que l'économie était encore aussi performante en 1988. D'après les estimations révisées de l'Office coréen de la planification économique publiées en août 1988, sur l'année, l'excédent courant devait atteindre 9,5 milliards de dollars EU et la dette extérieure brute, 31 milliards. En termes nets, cette dernière devait tomber à 13 milliards de dollars EU (8,4 pour cent du PNB). La Corée enregistrerait vraisemblablement des entrées nettes de 3,5 milliards de dollars EU d'ici à 1991. Ses réserves de devises, qui n'étaient soumises à aucune pression en raison de la persistance des excédents courants, étaient évaluées à 9,6 milliards de dollars EU en juillet 1988. En résumé, si l'on considérait les excédents courants, la Corée se situait au quatrième rang des parties contractantes à l'Accord général et ses réserves n'étaient ni affaiblies ni menacées de l'être.

65. La Corée a fait valoir qu'il était certes vrai que la situation de sa balance des paiements s'était améliorée depuis 1984/1985. Toutefois, s'il ne prenait pas en compte toutes les autres restrictions encore appliquées à des fins de balance des paiements, le Groupe spécial ne pouvait pas déterminer si et dans quelle mesure cette amélioration devait se traduire par un assouplissement supplémentaire des restrictions à l'importation de la viande de boeuf par rapport au niveau de 1983 (51 500 tonnes). Il serait donc dépourvu de sens de constater que les restrictions appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf n'étaient plus justifiées au regard de l'article XVIII:B, tout en maintenant que les 357 autres restrictions continuaient de l'être. Il était évident que l'amélioration de la situation de la balance des paiements de la Corée n'influaient pas exclusivement sur les restrictions à l'importation de la viande de boeuf. Pour prescrire un changement, il fallait une évaluation globale. Or, un examen général de la totalité des restrictions encore appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements était manifestement en dehors du mandat du Groupe spécial.

66. L'Australie a fait valoir que la Corée ne remplissait pas les conditions voulues pour justifier les mesures qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf au titre de l'article XVIII:B. Reconnaissant que les pays en développement étaient légitimement en droit d'invoquer l'article XVIII:B en cas de difficultés de balance des paiements, l'Australie n'en estimait pas moins que le régime coréen à l'importation de la viande de boeuf était contraire à l'esprit et à la lettre des paragraphes 9, 10, 11 et 12 a) de l'article XVIII:B ainsi qu'à la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements.¹ Tout d'abord, l'Australie soutenait que la Corée avait appliqué de 1984 à 1988 une prohibition effective et non une restriction à l'importation de la viande de boeuf. Le texte du paragraphe 9 de l'article XVIII:B précisait bien que le droit d'une partie contractante d'appliquer des restrictions à l'importation compatibles avec les dispositions de ce paragraphe n'était pas un droit sans réserve, mais était assujéti à la condition que les restrictions ne dépassent pas ce qui était nécessaire pour atteindre les objectifs indiqués. Ensuite, de telles restrictions devaient être conformes aux dispositions des paragraphes 10, 11 et 12 de l'article XVIII. Depuis 1984 au moins,

¹IBDD, S26/226-230

le régime coréen d'importations de viande de boeuf n'était en soi manifestement pas nécessaire pour atteindre les objectifs indiqués. En 1984, année où la Corée avait cessé de lancer des appels d'offres pour la viande de boeuf devant être importée par l'intermédiaire de la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs de bétail, elle n'avait répondu à aucune des prescriptions du paragraphe 9. La prohibition effective des importations de viande de boeuf avait été introduite en même temps qu'étaient supprimées les mesures de réglementation des importations d'un large éventail d'autres produits, qui avaient été mises en place plus tôt pour des raisons de balance des paiements. La déclaration faite par le représentant du FMI lors des consultations menées en décembre 1987 par le Comité de la balance des paiements¹ confirmait que les mesures adoptées depuis 1984 par la Corée pour la viande de boeuf étaient contraires à celles qu'elle avait prises pour d'autres secteurs de l'économie. La Corée poursuivait dans d'autres secteurs un programme de libéralisation des importations qui montrait qu'elle reconnaissait implicitement qu'elle n'avait plus à restreindre le niveau général de ses importations pour des raisons de balance des paiements.

67. De l'avis de l'Australie, il était manifeste que les mesures coréennes à l'importation de la viande de boeuf n'étaient pas prises ni maintenues pour des raisons de balance des paiements mais pour protéger la branche de production nationale. Premièrement, en admettant que ces restrictions à l'importation de la viande de boeuf pendant la période 1984-88 étaient appliquées pour protéger la branche de production et non pour des raisons de balance des paiements, la Corée avait en fait concédé que ses mesures ne pouvaient pas relever de l'article XVIII:B. Elle ne pouvait pas prétendre maintenant que ces mesures, qu'elle avait reconnu appliquer entre 1984 et août 1988 pour des raisons autres que de balance des paiements, pouvaient à nouveau d'une façon ou d'une autre relever des dispositions concernant la balance des paiements simplement parce qu'elle avait fait une déclaration unilatérale à cet effet. L'article XVIII:B ne permettait absolument pas d'invoquer simultanément deux raisons essentielles - balance des paiements et protection de la branche de production - pour appliquer des restrictions à l'importation. Deuxièmement, l'un des principaux objectifs de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage était de protéger le secteur national de l'élevage. Troisièmement, le Ministre du commerce et de l'industrie avait annoncé en janvier 1988 que les produits agricoles étaient les seuls pour lesquels on ne pouvait prévoir une libéralisation rapide des importations étant donné qu'environ 20 pour cent de la population vivaient encore de l'agriculture. Quatrièmement, en 1984 ou après cette date, la Corée ne se trouvait certes pas dans une situation économique qui justifie le renforcement des restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:9. En fait, même lorsqu'elle avait pour la première fois suspendu les importations de viande de boeuf à des conditions commerciales, son déficit courant diminuait rapidement, comme en témoignait le rapport sur les consultations menées avec la Corée en 1984 par le Comité de la balance des paiements.² La balance des paiements a ensuite été largement excédentaire en 1986 et 1987 et d'importants excédents étaient à nouveau prévus pour 1988 et au-delà. En conclusion, il n'y avait aucune raison d'invoquer des problèmes de balance des paiements pour justifier la fermeture du marché de la viande de boeuf entre 1984 et 1988, et il n'y a pas non plus aujourd'hui de raisons de maintenir ces restrictions à l'importation, étant donné l'amélioration continue de la balance des paiements de la Corée et sa situation actuelle, très saine.

68. La Corée a répondu que le fait que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf avaient protégé les éleveurs coréens ne rendait pas pour autant l'article XVIII:B inapplicable. Les restrictions commerciales destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements avaient des effets secondaires de protection et tendaient à favoriser des branches de production particulières. Il n'en demeurait pas moins que l'Accord général, tel qu'il avait été initialement rédigé et tel qu'il était actuellement, autorisait

¹BOP/R/171/Add.1, page 2/3.

²BOP/R/146, paragraphes 39 et 40.

bien le recours à des restrictions commerciales à des fins de balance des paiements et acceptait par là ces effets secondaires de protection.

69. La Corée n'avait jamais dissimulé que les restrictions appliquées à l'importation de la viande de boeuf pour des raisons de balance des paiements protégeaient ses éleveurs. D'ailleurs, si tel n'avait pas été le cas, elle aurait été contrainte de recourir à d'autres mesures pour protéger son secteur de l'élevage qui était vulnérable et insuffisamment développé. Par conséquent, c'était mal à propos, de la part de l'Australie, de faire référence à la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, qui réaffirmait que "les mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements ne devraient pas avoir pour but de protéger une branche de production ou un secteur particuliers". Quel que puisse être le sens de cette déclaration, elle ne pouvait pas signifier que des restrictions appliquées légitimement à des fins de balance des paiements, comme celles que la Corée avait mises en place à l'importation de la viande de boeuf, ne pouvaient pas avoir des effets secondaires de protection. Comme on l'avait indiqué plus haut, ces effets secondaires étaient inhérents aux restrictions commerciales destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements.

70. La Corée a fait valoir par ailleurs qu'au moment de son accession à l'Accord général, en 1967, les restrictions qu'elle appliquait pour des raisons de balance des paiements, y compris à l'importation de la viande de boeuf, étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B. Cela n'avait jamais été contesté, et le faire maintenant équivaldrait à dénier rétroactivement toute justification au regard de l'article XVIII:B à l'ensemble des restrictions qu'elle avait appliquées à des fins de balance des paiements. Par ailleurs, l'Australie avait signalé que la Corée renforçait ses restrictions à l'importation de la viande de boeuf lorsque la situation de sa balance des paiements s'améliorait, ce qui semblait, effectivement, contradictoire. mais il fallait comprendre que la Corée se trouvait alors dans une situation sans précédent. Parallèlement à son action générale en faveur d'une libéralisation, la Corée avait assoupli au début des années 80 les restrictions à l'importation de la viande de boeuf. Il y avait eu des différences suivant les produits. Certaines restrictions appliquées à des fins de balance des paiements avaient été entièrement éliminées. D'autres, comme celles qui touchaient la viande de boeuf, n'avaient pas été éliminées mais assouplies. Cette manière de procéder était conforme à l'Accord général, qui n'exige pas qu'il soit mis fin d'un seul coup à toutes les restrictions appliquées pour des raisons de balance des paiements. Pour déterminer quelles restrictions pouvaient être éliminées et quelles autres devaient être maintenues ou assouplies pour assurer une situation globalement satisfaisante de sa balance des paiements, la Corée avait naturellement tenu compte de la situation des différentes branches de production nationales qui seraient affectées par ces mesures de libéralisation.

71. Ainsi, en décidant d'assouplir au début des années 80 les restrictions à l'importation de la viande de boeuf appliquées à des fins de balance des paiements, la Corée avait évalué l'incidence de cette mesure non seulement sur la situation globale de sa balance des paiements, mais encore pour ses éleveurs. maintenant, avec le recul, d'aucuns auraient pu dire que le gouvernement coréen avait mal calculé le niveau d'importations auquel les éleveurs étaient capables de s'adapter puisque, vers le milieu de l'année 1984, de nombreux petits éleveurs se trouvaient en faillite ou subissaient de très lourdes pertes. C'était alors que le gouvernement avait décidé d'intervenir et de renforcer les restrictions à l'importation de la viande de boeuf appliquées au titre de l'article XVIII:B. C'était une situation que ne prévoyait pas l'Accord général, notamment ses dispositions relatives aux mesures destinées à protéger la balance des paiements.

72. La Corée a encore expliqué que, confrontée en 1984-85 à une situation sans précédent, elle s'était néanmoins efforcée de ne pas s'écarter de la lettre de l'Accord général. Elle n'avait pas prétendu que le renforcement des restrictions qu'elle appliquait pour protéger sa balance des paiements était motivé par une aggravation de la situation de celle-ci, et n'avait donc pas notifié cette mesure au titre des dispositions de l'article XVIII:12 a). De plus, elle avait tenté d'agir dans l'esprit de l'article XVIII:10,

en ce sens qu'elle avait essayé d'éviter de léser inutilement les intérêts de ses partenaires commerciaux. La situation de son marché intérieur étant maintenant stabilisée, elle renversait le mouvement de renforcement des restrictions qu'elle appliquait à des fins de balance des paiements.

73. L'Australie a fait valoir que l'interdiction des importations de viande de boeuf à des conditions commerciales, imposée par la Corée entre 1984 et 1988, ne répondait manifestement pas à l'objectif des rédacteurs de l'Accord général et était donc contraire aux prescriptions de l'article XVIII:B, paragraphe 10. Les prescriptions du paragraphe 11 ne lui offraient pas non plus la possibilité d'invoquer des raisons de balance des paiements pour réglementer ses importations de viande de boeuf, puisqu'elle avait renforcé sa position en matière de réserves et procédé à des remboursements anticipés de sa dette extérieure. De plus, les mesures actuellement appliquées à l'importation de la viande de boeuf étaient des restrictions sectorielles destinées à protéger une branche de production nationale où les prix de revient étaient relativement élevés, plutôt qu'à "assurer l'utilisation de [ses] ressources productives sur une base économique".

74. La Corée a indiqué que les mesures de renforcement prises en 1984/1985 ne pouvaient pas être, selon elle, isolées et sorties de leur contexte de protection de l'équilibre de la balance des paiements. Il fallait se placer dans une perspective d'ensemble. Depuis son accession à l'Accord général, la Corée avait toujours appliqué des restrictions à l'importation de la viande de boeuf (entre autres produits) pour des raisons de balance des paiements. Elle avait eu des problèmes de balance des paiements en 1984/1985 et le Comité de la balance des paiements avait reconnu qu'elle en avait encore. C'était pourquoi elle soutenait que l'article XVIII et les procédures qu'il prévoyait demeuraient pertinents, même si l'on reconnaissait que des mesures n'avaient pas été prises pour des raisons de balance des paiements, mais pour répondre à une situation sans précédent résultant de la désorganisation de l'industrie coréenne de l'élevage. C'était aussi pourquoi elle soutenait que même si les mesures de renforcement prises en 1984/1985 étaient incompatibles avec l'Accord général, elle devait être autorisée à rétablir les restrictions appliquées aux importations de viande de boeuf à des fins de balance des paiements au niveau auquel elles se situaient avant l'introduction de ces mesures de renforcement. En 1983, la Corée avait importé au total 51 500 tonnes de viande de boeuf (poids du produit). Ce serait là à nouveau, maintenant, le niveau auquel des restrictions appliquées à l'importation de ce produit pour des raisons de balance des paiements devraient être fixées, jusqu'à ce qu'elles puissent être encore atténuées ou éliminées en fonction de l'évolution de la situation globale de la balance des paiements de la Corée. L'Australie ne pouvait pas prétendre à plus que ce qui était le niveau total des importations de 1983, car, pour ce faire, il fallait des constatations au sujet de la justification par des raisons de balance des paiements des mesures passées et présentes appliquées par la Corée sous ce motif. Et ces constatations porteraient aussi sur les restrictions appliquées à l'importation des 357 autres produits pour des raisons de balance des paiements.

75. La Corée a soutenu qu'une situation nouvelle serait créée si le Groupe spécial devait conclure que les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de la viande de boeuf n'étaient pas compatibles avec les dispositions de l'article XVIII:B. Il n'existait au GATT aucun précédent quant à la marche à suivre dans le cas où une mesure, autorisée par ailleurs dans le cadre des procédures d'examen de l'article XVIII:B, serait réputée incompatible avec les dispositions de l'Accord général dans une action engagée au titre de l'article XXIII. La Corée a estimé qu'en l'espèce le pays défendeur bénéficierait d'un délai de grâce, pour étudier les dispositions conformes à l'Accord général qu'il pourrait et devrait prendre. Comme on l'avait déjà dit, les éleveurs coréens avaient tiré une protection des restrictions appliquées à l'importation de la viande de boeuf à des fins de balance des paiements. S'ils ne pouvaient plus bénéficier de cette protection, ils seraient en principe exposés à une concurrence effrénée de l'étranger. Les conséquences seraient inévitablement désastreuses. Le gouvernement coréen aurait donc besoin d'un délai de grâce pour mettre en place un autre mécanisme, compatible avec l'Accord général et capable d'apporter une certaine protection à ses éleveurs. Pour éclairer le Groupe spécial sur ce point, la Corée a décrit l'état de sous-développement de son secteur agricole, et de son élevage

en particulier. Elle avait pour objectif une libéralisation contenue des importations de viande de boeuf. Elle ne voulait pas que se reproduise ce qui s'était passé au début des années 80, lorsque la croissance explosive des importations avait fini par rendre nécessaire une quasi-suspension de celles-ci en 1984/1985. Elle a indiqué que les branches de production des pays étrangers, et notamment celle de la viande de boeuf aux Etats-Unis, avaient elles-mêmes intérêt à éviter de pareils chocs à l'avenir.

76. L'Australie a affirmé que le Groupe spécial ne devrait pas tenir compte des arguments faisant intervenir les difficultés rencontrées pour se conformer aux dispositions de l'Accord général, étant donné qu'il ne pouvait pas avancer ces raisons pour justifier une violation permanente. Telle était la position adoptée par le Groupe spécial qui avait examiné les mesures appliquées par le Japon à l'importation de cuir.¹ Il avait constaté que l'incidence probable de la suppression d'une restriction incompatible avec l'Accord général sur la branche de production nationale ne pouvait justifier le maintien de cette mesure. Le Groupe spécial des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong avait formulé des constatations similaires.² Il devait aussi être clairement entendu que, de l'avis de l'Australie, il n'y avait aucun déshonneur pour un pays à être jugé en infraction avec les dispositions de l'Accord général, tant que des mesures étaient mises en place pour remédier à cette infraction à la satisfaction des parties au différend. Après que l'existence d'une infraction avait été établie, c'était aux parties de s'entendre sur les moyens à mettre en oeuvre pour l'éliminer.

77. La Corée a répondu que les deux affaires susmentionnées portaient sur des restrictions résiduelles qui étaient appliquées depuis longtemps sans justification au regard de l'Accord général. Pour être précis, les restrictions appliquées par la France aux montres à quartz n'étaient pas couvertes par les dispositions de l'article XII depuis 1960; elles étaient donc restées sans justification au regard de l'Accord général pendant plus de 20 ans, jusqu'à ce que le Groupe spécial les invalide à la demande de Hong Kong. De même, le Japon avait déjà cessé en 1962 d'invoquer des raisons de balance des paiements pour justifier les restrictions qu'il appliquait au cuir, c'est-à-dire plus de 20 ans avant que les Etats-Unis ne présentent leur plainte. Par contre, la Corée n'avait pas cessé d'invoquer ces mêmes raisons dans le cas des restrictions visant la viande de boeuf; et le FMI ou le Comité de la balance des paiements ne l'avaient pas non plus, jusqu'ici, obligée à renoncer à se prévaloir des dispositions de l'article XVIII:B. En d'autres termes, la présente affaire ne portait pas du tout sur des restrictions résiduelles. En outre, ni l'une ni l'autre des deux affaires susmentionnées - montres à quartz en provenance de Hong Kong et restrictions appliquées au cuir par le Japon - n'avaient trait à l'établissement d'un délai de grâce pour ramener les mesures de renforcement au niveau des restrictions appliquées pour des raisons de balance des paiements qui continuaient d'être justifiées au regard de l'article XVIII:B.

Article XXIII

78. L'Australie a fait valoir que la violation par la Corée des dispositions des articles XI et II de l'Accord général faisait présumer qu'il y avait annulation ou réduction des avantages découlant pour l'Australie dudit Accord.

COMMUNICATIONS D'AUTRES PARTIES CONTRACTANTES

79. En tant que pays tiers intéressés, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis ont adressé des communications au Groupe spécial. La Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis ont tous deux déclaré que leurs intérêts en tant qu'exportateurs de viande de boeuf vers la République de Corée avaient été

¹IBDD, S31/121, paragraphe 44.

²IBDD, S30/145, paragraphe 27.

affectés par les mesures que celle-ci avait prises à l'importation de ce produit. Ils considéraient, comme le Canada, que les restrictions incriminées contrevenaient aux dispositions de l'Accord général, en particulier celles de l'article XI:1, et annulaient ou compromettaient au sens de l'article XXIII:2 des avantages résultant pour eux de l'Accord général.

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

81. Les Etats-Unis estimaient que les interdictions et les restrictions quantitatives appliquées par la Corée à l'importation de la viande de boeuf étaient contraires aux dispositions de l'article XI:1 de l'Accord général puisque cet article interdisait à toute partie contractante d'instituer des contingents, des licences d'importation ou d'exportation ou d'autres mesures tendant à restreindre les échanges. Dans la mesure où la Corée avait interdit des importations de viande de boeuf, le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches refusant de délivrer des licences d'importation, il y avait "prohibition", en violation des dispositions de l'article XI:1. Dans la mesure où elle avait jusque-là restreint les importations de viande de boeuf contingentées et risquait de le faire à l'avenir, elle appliquait une "restriction quantitative" incompatible avec l'Accord général.

82. Les Etats-Unis ont fait valoir que l'Office de commercialisation des produits de l'élevage constituait une "restriction à l'importation" au sens de l'article XI et que, en tant que monopole, il fonctionnait d'une manière qui contrevenait aux dispositions de cet article. Ils ont allégué en outre que la Corée ne pouvait justifier ses mesures à l'importation de la viande de boeuf au titre des articles XI:2 c) i), XI:2 c) ii) et XVIII:B, ni d'une autre disposition de l'Accord général.

83. Les Etats-Unis estimaient que les mesures prises par la Corée ne pouvaient pas être justifiées au titre de l'article XVIII:B puisque ce pays n'avait pas de difficultés de balance des paiements telles qu'elles sont définies par l'Accord général. Si toutefois l'on considérait que la Corée pouvait restreindre ses importations pour des raisons de balance des paiements, les restrictions à l'importation de la viande de boeuf ne pouvaient en tout cas pas passer pour des mesures prises à des fins de balance des paiements puisque, entre autres choses, elles étaient appliquées à des fins de politique intérieure, c'est-à-dire pour protéger une branche de production coréenne, et non la balance des paiements.

84. Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que l'Office de commercialisation des produits de l'élevage percevait sur la viande de boeuf importée, en sus du droit consolidé de 20 pour cent ad valorem, des surtaxes de 36 pour cent en moyenne afin d'aligner les prix à l'importation sur les prix intérieurs, qui étaient élevés. Ces surtaxes sur la viande importée étaient tout simplement incompatibles avec l'article II:1 b). En outre, l'Office avait apparemment pour but de protéger les producteurs de viande de boeuf coréens et avait d'ailleurs pris des mesures concrètes dans ce sens. A ce titre, il était

fondamentalement incompatible avec l'article II:4. Celui-ci interdisait en effet aux parties contractantes d'utiliser les monopoles à l'importation pour restreindre les échanges ou assurer une protection supérieure à une concession tarifaire consolidée.

85. De l'avis des Etats-Unis, le manque de transparence général du régime appliqué par la Corée aux importations de viande de boeuf était contraire aux dispositions des articles X:1 et XIII:3 b). En résumé, aux termes de ces articles, une partie contractante qui appliquait des restrictions à l'importation devait publier le volume total ou la valeur totale du ou des produits soumis à restriction et ce, dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance. La Corée avait manqué aux obligations que lui imposaient les articles X et XIII en ne publiant pas comme il l'aurait fallu les restrictions à l'importation.

86. Le Canada considérait que les mesures appliquées par la Corée étaient contraires aux obligations imposées par l'article XI:1 de l'Accord général, qui prohibait le maintien de restrictions quantitatives, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou de tout autre procédé. Le régime d'importation protégeait la viande de boeuf coréenne et établissait une discrimination à l'égard de la viande de boeuf importée. Etant donné que les licences ne devaient être accordées qu'à concurrence des quantités nécessaires pour compléter la production nationale, il était évident que le régime d'importation avait été établi dans le but d'assurer à la viande de boeuf coréenne les meilleures possibilités d'accès au marché. Selon le Canada, ces mesures ne pouvaient se justifier ni au titre des articles XI:2 ou XVIII:B, ni au titre d'une autre exception prévue par l'Accord général.

87. Le Canada estimait en outre que les pratiques de l'Office de commercialisation des produits de l'élevage, qui imposait une surtaxe variable au moment de la revente de la viande de boeuf importée sur le marché intérieur, constituaient un obstacle au commerce. Comme le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches n'approuvait que les demandes de licences d'importation émanant de l'Office, celui-ci était en fait un monopole au sens de l'article II:4, lequel stipulait qu'un monopole ne devait pas avoir pour effet "d'assurer une protection moyenne supérieure à celle qui est prévue dans cette liste". Dans la note interprétative de l'article II:4, il était indiqué que les dispositions du paragraphe 4 devaient être appliquées en tenant compte des dispositions de l'article 31.4 de la Charte de La Havane, qui autorisait les différentiels de majoration dans la mesure où ils compensaient le coût plus élevé du transport et de la distribution, ainsi que les autres dépenses afférentes à la vente, à l'achat ou à la transformation ultérieure, et une marge de bénéfice raisonnable. Cette marge avait été interprétée comme étant la marge de bénéfice que l'on obtiendrait dans des conditions de concurrence normales.

88. Selon le Canada, la surtaxe variable appliquée par l'Office était destinée à amener les prix de la viande de boeuf importée au même niveau que ceux de la viande de boeuf d'origine nationale, de sorte que des surtaxes de l'ordre de 30 à 200 pour cent venaient s'ajouter au prix au débarquement après paiement des droits. Ces surtaxes ne pouvaient être justifiées au titre de l'article II:4 puisqu'elles avaient pour effet d'annuler ou de compromettre la valeur de la concession tarifaire. Si l'Office n'était pas considéré comme étant en position de monopole, la surtaxe qui s'ajoutait au droit consolidé de 20 pour cent constituait une violation de l'article II:1 b).

89. Le Canada a fait valoir que les restrictions quantitatives appliquées à la viande de boeuf n'étaient pas justifiées au titre des exceptions prévues par l'Accord général pour protéger l'équilibre de la balance des paiements. Dans son rapport sur la consultation de 1987 avec la Corée, le Comité de la balance des paiements avait souligné la nécessité d'établir un calendrier précis pour supprimer progressivement les mesures commerciales appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. De l'avis du Canada, l'adoption d'un rapport du Comité par le Conseil du GATT ne signifiait pas que toutes les pratiques commerciales d'une partie contractante étaient conformes à l'Accord général. A la réunion du Conseil des 10 et 11 novembre 1987, le Canada avait indiqué qu'il n'acceptait pas "la position de certaines parties contractantes, selon lesquelles l'examen - y compris l'examen approfondi - des

restrictions au commerce effectué par le Comité de la balance des paiements signifiait que ces mesures étaient acceptées comme étant compatibles avec l' Accord général". Remplacer l' interdiction d' importer de la viande de boeuf qui était en vigueur entre 1984 et 1988 par des restrictions à l' importation qui étaient de toute façon contraires à l' Accord général n' était pas conforme à la décision prise par le Comité de la balance des paiements à la suite de la consultation de 1987 avec la Corée.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

90. Le Groupe spécial a noté que l' Australie avait fait valoir que la République de Corée avait interdit les importations de viande de boeuf entre 1984/85 et 1988, et que, depuis août 1988, elle appliquait des restrictions quantitatives et d' autres mesures à l' importation de ce produit, en violation des dispositions de l' article XI:1. L' Australie avait également fait valoir que l' Office de commercialisation des produits de l' élevage était un monopole d' importation qui appliquait des majorations de prix sur la viande de boeuf importée, contrevenant ainsi aux dispositions de l' article II. Le Groupe spécial a noté que la Corée, si elle avait invoqué les dispositions de l' article XVIII:B pour justifier d' une manière générale ses restrictions à l' importation de la viande de boeuf, avait aussi déclaré que les mesures mises en place en 1984/85 n' avaient pas été prises pour des raisons de balance des paiements. Par ailleurs, la Corée prétendait que les activités de l' Office étaient compatibles avec les dispositions des articles II et XIII.

Article XI

91. Le Groupe spécial a estimé que les restrictions appliquées par la Corée à l' importation de la viande de boeuf pouvaient se classer en deux grandes catégories:

- a) les mesures équivalant à une suspension virtuelle des importations, qu' elle avait introduites en novembre 1984 et mai 1985, puis modifiées en août 1988. Ces mesures n' avaient été ni notifiées ni examinées au Comité de la balance des paiements; et
- b) les restrictions qu' elle appliquait à la viande de boeuf depuis son accession à l' Accord général en 1967, qui avaient été notifiées et examinées au Comité de la balance des paiements.

92. L' article XI:1 n' autorisait pas le recours aux restrictions à l' importation ou aux prohibitions à l' importation; les exemptions à cette interdiction générale devaient être expressément justifiées au titre d' autres dispositions de l' Accord général. La Corée a invoqué l' article XVIII:B pour justifier les restrictions visées à l' alinéa b) du paragraphe 91 ci-dessus; ce point est traité dans les paragraphes 98 à 101.

93. Lorsqu' il a examiné les mesures visées à l' alinéa a) du paragraphe 91, le Groupe spécial a noté que les mesures à l' importation de la viande de boeuf mises en place par la Corée en 1984-1985 avaient pour objet de protéger le secteur national de l' élevage bovin et non la situation de la balance des paiements; c' est pourquoi elles n' avaient pas été notifiées au Comité de la balance des paiements. La Corée n' avait pas non plus notifié au Comité les restrictions modifiées appliquées depuis août 1988. Elle ne contestait pas que ces mesures étaient contraires aux dispositions de l' article XI:1. En outre, elle ne les avait pas justifiées au titre de l' article XI:2. Le Groupe spécial a conclu que les mesures et restrictions à l' importation mises en place en 1984/85 et modifiées en 1988 n' étaient pas compatibles avec les dispositions de l' article XI et n' avaient pas été prises pour des raisons de balance des paiements.

Article XVIII

a) Questions de procédure

94. Le Groupe spécial a examiné l'assertion de la Corée selon laquelle les restrictions à l'importation visées à l'alinéa b) du paragraphe 91 se justifiaient au titre des dispositions de l'article XVIII:B. Il a noté que, de l'avis de la Corée, la compatibilité avec l'Accord général de ses restrictions à l'importation ne pouvait être contestée au regard de l'article XXIII, étant donné les procédures d'examen spéciales prévues aux paragraphes 12 b) et 12 d) de l'article XVIII:B et l'adoption par les PARTIES CONTRACTANTES des résultats des examens effectués au titre du paragraphe 12 b) par le Comité de la balance des paiements. Il a décidé de voir d'abord si la compatibilité des mesures restrictives avec l'article XVIII:B pouvait être examinée dans le cadre de l'article XXIII.

95. Le Groupe spécial a analysé les divers arguments présentés par les parties au différend au sujet des débats des PARTIES CONTRACTANTES concernant l'exclusivité des procédures d'examen spéciales prévues dans l'Accord général. Cependant il n'était pas convaincu que les débats qui avaient eu lieu jusque-là au GATT puissent servir directement en l'occurrence. De plus, il était clairement chargé d'examiner les restrictions coréennes à l'importation de la viande de boeuf au regard de l'article XXIII. Aux termes de son mandat, qui avait été accepté par la Corée et l'Australie et approuvé par le Conseil, il était toutefois tenu d'examiner ces restrictions "à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce", qui englobaient l'article XVIII:B.

96. Le Groupe spécial a examiné l'historique de la rédaction des articles XXIII et XVIII et il a noté que nulle part il n'était question du caractère prioritaire ou exclusif des procédures prévues dans l'un ou l'autre de ces articles. Il a relevé que l'article XVIII:12 b) prévoyait que les PARTIES CONTRACTANTES devaient régulièrement passer en revue les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements. L'article XVIII:12 d) disposait expressément que des consultations pouvaient être tenues au sujet de ces restrictions, à la demande de toute partie contractante qui établissait prima facie que lesdites restrictions étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XVIII:B ou celles de l'article XIII, mais il n'avait jusque-là jamais pas invoqué. L'article XXIII, quant à lui, couvrait toutes les situations; il prévoyait des procédures de règlement des différends applicables à tous les articles pertinents de l'Accord général, y compris, en l'occurrence, l'article XVIII:B. Toutes les parties contractantes pouvaient recourir aux procédures de l'article XXIII. Toutefois, le Groupe spécial a noté que, dans la pratique du GATT, il y avait des différences entre les procédures de l'article XXIII et celles de l'article XVIII:B. Les premières prévoyaient l'examen détaillé de mesures données par un groupe d'experts indépendants¹, et les secondes, un examen général de la situation de la balance des paiements du pays visé, effectué par un comité composé des représentants de gouvernements.

97. Le Groupe spécial a estimé qu'exclure la possibilité de présenter une plainte au titre de l'article XXIII au sujet de mesures dont on prétendait qu'elles étaient couvertes par les dispositions concernant la balance des paiements restreindrait inutilement le champ d'application de l'Accord général. Cela n'empêchait pas toutefois de recourir aux procédures d'examen spéciales prévues à l'article XVIII:B.

¹Voir le paragraphe 10 du Mémoire d'accord de 1979 concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (IBDD, S26/231):

"Il est convenu que, si une partie contractante qui invoque les dispositions de l'article XXIII, paragraphe 2, demande l'institution d'un groupe spécial ("panel") pour aider les PARTIES CONTRACTANTES à traiter de la question, les PARTIES CONTRACTANTES décideraient d'instituer le groupe conformément à la pratique habituelle."

De fait, l'une ou l'autre procédure - celle de l'article XVIII:12 d) ou celle de l'article XXIII - aurait pu être suivie par les parties au différend. mais, pour ce qui concerne ce groupe, les parties avaient choisi de recourir aux dispositions de l'article XXIII.

b) Justification des restrictions

98. Le Groupe spécial s'est ensuite demandé si les restrictions à l'importation visées à l'alinéa b) du paragraphe 91 se justifiaient au titre de l'article XVIII:B, comme la Corée l'avait indiqué. L'Australie alléguait que les restrictions à l'importation de la viande de boeuf appliquées pour des raisons de balance des paiements ne se justifiaient pas parce que la Corée n'avait plus de problèmes de balance des paiements. Le Groupe spécial a noté que ce pays appliquait des restrictions à l'importation de la viande de boeuf pour des raisons de balance des paiements depuis 1967. Il a pris note de la condition énoncée au paragraphe 9 de l'article XVIII selon laquelle "les restrictions à l'importation instituées, maintenues ou renforcées [par une partie contractante ne devaient pas aller] au-delà de ce qui est nécessaire: a) pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse; b) ou pour relever ses réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable, dans le cas où elles seraient insuffisantes". Par ailleurs, il a noté que le paragraphe 11 prescrivait l'atténuation progressive des restrictions "au fur et à mesure que la situation s'améliorera" et leur élimination "lorsque la situation ne justifiera plus [leur] maintien".

99. Aux termes de l'article XV:2 de l'Accord général, "[D]ans tous les cas où les PARTIES CONTRACTANTES seront appelées à examiner ou à résoudre des problèmes ayant trait aux réserves monétaires, aux balances des paiements ou aux dispositions en matière de change, elles entreront en consultation étroite avec le Fonds monétaire international". La dernière consultation approfondie menée au Comité de la balance des paiements sur la situation de la balance des paiements de la Corée avait eu lieu en novembre 1987; le rapport en résultant avait été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en février 1988. La prochaine consultation approfondie était prévue pour juin 1989. Le Groupe spécial a estimé qu'il devait prendre en compte les conclusions auxquelles le Comité de la balance des paiements était arrivé en 1987.

100. Lors de la consultation approfondie qui avait eu lieu avec la Corée, en novembre 1987, "[l]e point de vue dominant exprimé au sein du Comité [avait] été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B".¹ En outre, le Comité avait "souligné la nécessité d'établir un calendrier précis pour supprimer rapidement et progressivement les mesures commerciales restrictives appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements" et formulé l'espoir que "la Corée pourrait entre-temps fixer un calendrier pour l'élimination progressive des restrictions appliquées à des fins de balance de paiements, et qu'elle envisagerait d'autres justifications au regard de l'Accord général des mesures encore en vigueur, de sorte que de telles consultations ne seraient plus nécessaires".²

101. Le Groupe spécial a noté que tous les renseignements dont il disposait, y compris les chiffres publiés par les autorités coréennes et les indications qui lui avaient été fournies en février 1989 par le Fonds monétaire international, montraient que les avoirs de réserve du pays avaient augmenté en 1988, que la situation de la balance des paiements continuait de s'améliorer à un bon rythme depuis les consultations de novembre 1987, et que les indicateurs économiques du moment étaient très favorables. Selon les renseignements communiqués au Groupe spécial par le Fonds monétaire international, les

¹BOP/R/171, paragraphe 22.

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

réserves officielles brutes de la Corée, qui avaient progressé de 9 milliards de dollars, se situaient à 12 milliards de dollars (l'équivalent de trois mois d'importations) à la fin de 1988. Le Groupe spécial a conclu qu'étant donné l'amélioration continue de la situation de la balance des paiements de la Corée et eu égard aux dispositions de l'article XVIII:11, il fallait établir rapidement un calendrier en vue de l'élimination progressive des restrictions appliquées par ce pays à la viande de boeuf pour des raisons de balance des paiements, ainsi que les PARTIES CONTRACTANTES l'avaient préconisé lorsqu'elles avaient adopté le rapport du Comité de la balance des paiements de 1987.

Article II

102. Le Groupe spécial a noté que l'Office de commercialisation des produits de l'élevage était un monopole d'importation de la viande de boeuf, établi en juillet 1988, qui bénéficiait de privilèges exclusifs en ce qui concerne aussi bien l'administration du contingent fixé par les autorités coréennes à l'importation de la viande de boeuf que la revente de la viande de boeuf importée aux grossistes ou, dans certains cas, la vente directe aux utilisateurs finals comme les hôtels. Il s'est demandé si les majorations de prix appliquées à la viande de boeuf importée, qui s'ajoutaient aux droits d'entrée perçus au taux consolidé, assuraient "une protection moyenne supérieure à celle qui est prévue" dans la Liste de la Corée, en violation des dispositions du paragraphe 4 de l'article II, comme l'avait prétendu l'Australie. Il a pris note de ce que la Corée estimait que les activités de l'Office étaient compatibles avec les dispositions de l'article II:4.

103. L'Office achetait la viande de boeuf importée aux prix du marché mondial par voie d'appels d'offres et la revendait, soit par adjudication aux grossistes, soit directement aux utilisateurs finals. Il fixait un prix d'offre minimal pour les adjudications sur le marché de gros, ou un prix dérivé pour la vente directe, en fonction du prix de gros de la viande de boeuf produite dans le pays.

104. Au sujet de l'article II:4, le Groupe spécial a noté que, d'après la note interprétative relative à cet article, on devait appliquer ses dispositions "en tenant compte de celles de l'article 31 de la Charte de La Havane"¹; les paragraphes de l'article 31 qui étaient pertinents en l'espèce étaient les paragraphes 4 et 5. L'article 31:4 prévoyait que les prix à l'importation et marges de bénéfice du monopole d'importation devaient être analysés. Par ailleurs, l'article 31:5 disposait que le monopole d'importation devait "importer et mettre en vente le produit en question en quantité suffisante pour satisfaire toute la demande intérieure du produit importé ..." (non souligné dans le texte original). De l'avis du Groupe spécial, il ressortait clairement de l'article 31:5 que l'article 31:4 de la Charte de La Havane et, par induction, l'article II:4 de l'Accord général, visaient les monopoles d'importation opérant sur des marchés non assujettis à des restrictions quantitatives.

105. Compte tenu de l'article 31:5 de la Charte de La Havane, le Groupe spécial a estimé que, étant donné l'existence de restrictions quantitatives, il serait inapproprié d'appliquer l'article II:4 de l'Accord général dans la présente affaire. La prime que l'Office s'assurait en fixant un prix d'offre minimal ou un prix de vente dérivé découlait directement de la situation de pénurie provoquée par l'application de restrictions quantitatives à la viande de boeuf. Le Groupe spécial a conclu que, du fait de l'existence des restrictions quantitatives, il n'y avait pas lieu dans la présente affaire de prendre en considération le niveau de la majoration de prix appliquée par l'Office à la viande de boeuf importée pour arriver au prix d'offre minimal ou à tout autre prix dérivé. En outre, après que ces restrictions quantitatives auraient été éliminées, comme le Groupe spécial le recommandait au paragraphe 109, la prime disparaîtrait d'elle-même.

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

106. Le Groupe spécial a toutefois souligné qu'en l'absence de restrictions quantitatives un monopole d'importation ne devait pas assurer une protection moyenne supérieure à celle qui était prévue dans la liste pertinente, ainsi qu'il était indiqué dans l'article II:4 de l'Accord général. De plus, en l'absence de restrictions quantitatives, un monopole d'importation ne devait pas appliquer une marge de bénéfice moyenne supérieure à celle "que l'on obtiendrait dans des conditions de concurrence normale (en l'absence de monopole)". Voir le paragraphe 4.16 du rapport du Groupe spécial sur l'importation, la distribution et la vente de boissons alcooliques au Canada par les organismes provinciaux de commercialisation (L/6304), adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en mars 1988. Le Groupe spécial s'attendait donc qu'une fois supprimées les restrictions quantitatives appliquées par la Corée à la viande de boeuf, les activités de l'Office seraient conformes à ces prescriptions.

107. Le Groupe spécial a ensuite examiné l'assertion de l'Australie selon laquelle la Corée appliquait des surtaxes à l'importation de la viande de boeuf, en violation des dispositions du paragraphe 1 b) de l'article II, et il a noté que la Corée avait affirmé qu'elle n'imposait aucune surtaxe contraire à ces dispositions. Il a estimé qu'en l'absence de restrictions quantitatives toute imposition appliquée par un monopole d'importation devait normalement être examinée au titre de l'article II:4, car il s'agissait là de la disposition la plus précise applicable à la restriction en question. A cet égard, il a rappelé les constatations qu'il avait énoncées au paragraphe 105. Il a conclu, en conséquence, qu'il n'était pas nécessaire d'examiner cette question au titre de l'article II:1 b).

Articles X et XIII

108. Le Groupe spécial a noté que l'Australie avait accessoirement fait valoir que la Corée n'avait pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu des articles X et XIII en ne publiant pas comme elle le devait les restrictions à l'importation. Il a également noté que la Corée avait déclaré que le retrait des mesures imposées en 1984/85 et les niveaux d'importation pour 1988 avaient été largement rendus publics. Compte tenu de ce qu'il avait déterminé au sujet de la compatibilité des mesures appliquées par la Corée avec les articles II et XI, il n'a pas jugé nécessaire de traiter ces questions annexes. Il a toutefois pris note de la prescription énoncée à l'article X:1, selon lequel "[l]es lois, règlements, décisions judiciaires et administratives d'application générale rendus exécutoires par toute partie contractante qui visent ... les taux des droits de douane, taxes et autres impositions, ou les prescriptions, restrictions ou prohibitions relatives à l'importation ... , seront publiés dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance". Il a aussi pris note des dispositions de l'article XIII:3 b), selon lequel "[d]ans les cas de restrictions à l'importation comportant la fixation de contingents, la partie contractante qui les applique publiera le volume total ou la valeur totale du ou des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée et tout changement survenu dans ce volume ou cette valeur".

RECOMMANDATIONS

109. Sur la base des constatations ci-dessus, le Groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent:

- a) que la Corée élimine ou mette en conformité avec les dispositions de l'Accord général les mesures à l'importation de la viande de boeuf qu'elle a adoptées en 1984/85 et modifiées en 1988; et
- b) que la Corée tienne des consultations avec l'Australie et les autres parties contractantes intéressées en vue d'arrêter un calendrier pour la suppression des restrictions à l'importation de la viande de boeuf qu'elle applique depuis 1967 en invoquant des raisons de balance des paiements, et qu'elle présente un rapport sur l'issue de ces consultations dans les trois mois suivant l'adoption du rapport du Groupe spécial par le Conseil.

ANNEXE I

Extrait du rapport sur la consultation de 1987 avec la République de Corée*

"Conclusions

19. Le Comité a pris note avec une grande satisfaction de l'amélioration de la situation de la balance commerciale et de la balance des paiements de la Corée depuis la dernière consultation approfondie, dont la documentation présentée à la réunion rendait pleinement compte.
20. Le Comité a félicité les autorités coréennes d'avoir mené avec persévérance au cours des dernières années une politique d'ajustement à l'intérieur et de libéralisation à l'extérieur, comportant notamment l'élimination progressive des restrictions à l'importation, un programme d'abaissement des droits de douane et la réduction du nombre de produits assujettis à une surveillance à l'importation. Le Comité a pris note de l'engagement pris par la Corée de poursuivre au même rythme le processus d'ajustement et de libéralisation.
21. Evaluant la situation économique actuelle de la Corée, le Comité a noté que les principales variables économiques telles que la croissance du PIB, l'investissement, l'épargne, et la balance des marchandises et des paiements étaient très favorables. Il a également noté que, bien que la dette extérieure demeure substantielle, l'évolution positive de la balance des comptes des opérations avec l'étranger avait permis des remboursements anticipés considérables de la dette et que les réserves avaient augmenté malgré les sorties de capitaux nécessitées par ces paiements. Tout en notant les incertitudes qui continuent à peser en ce qui concerne l'évolution de la situation dans le domaine des coûts salariaux, des taux d'intérêt, des cours du pétrole et de leurs effets possibles sur le pays, le Comité a néanmoins été d'avis que la situation actuelle, fondamentalement favorable, de l'économie coréenne allait vraisemblablement se maintenir.
22. Le point de vue dominant exprimé au sein du Comité a été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B. Le Comité a également rappelé les conditions énoncées au paragraphe 9 de l'article XVIII pour l'institution de mesures de restriction des échanges à des fins de balance des paiements ainsi que l'affirmation contenue dans la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements selon laquelle "les mesures commerciales restrictives sont, en général, un moyen inefficace de maintenir ou de rétablir l'équilibre des balances des paiements". Le Comité a aussi noté qu'un bon nombre des mesures encore en vigueur concernaient les importations de produits agricoles ou étaient liées à des secteurs industriels particuliers, et a rappelé la disposition de la Déclaration de 1979 selon laquelle "les mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements ne devraient pas avoir pour but de protéger une branche de production ou un secteur particulier".

*BOP/R/171 (10 décembre 1987).

23. Le Comité a donc souligné la nécessité d'établir un calendrier précis pour supprimer rapidement et progressivement les mesures commerciales restrictives appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements. Il a accueilli favorablement le fait que la Corée consente à ce que soit engagée une autre consultation approfondie avec le Comité durant le premier semestre de 1989. Toutefois, l'espoir a été formulé que la Corée pourrait entre-temps fixer un calendrier pour l'élimination progressive des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, et qu'elle envisagerait d'autres justifications au regard de l'Accord général des mesures encore en vigueur, de sorte que de telles consultations ne seraient plus nécessaires. Le représentant de la Corée a déclaré qu'il ne pouvait préjuger de la politique du prochain gouvernement à cet égard."

ANNEXE II

COREE: ETAT RECAPITULATIF DES INDICATEURS ECONOMIQUES

	1985	1986	1987	Janv.-sept 1988	1985/84	1986/85	1987/86	Janv.-sept 1988/87
		(Milliards de won)				(Variations en pourcentage)		
PNB (prix constants de 1980)	52 705,4	59 187,8	66 319,6	51 369,6	5,4%	12,3%	12,0%	12,0%
Demande intérieure réelle	54 960,7	59 540,6	65 590,3	50 184,9	4,0%	8,3%	10,2%	11,0%
Consommation	37 191,6	39 888,6	42 976,2	33 654,5	5,1%	7,3%	7,7%	8,1%
Formation brute de capital	17 769,1	19 652,0	22 614,1	16 530,4	1,6%	10,6%	15,1%	17,4%
Exportations de marchandises et de services non factoriels	20 279,5	25 648,1	31 809,0	26 117,3	2,1%	26,5%	24,0%	12,3%
Importations de marchandises et de services non factoriels	20 124,1	23 852,7	28 899,6	24 140,9	- 1,7%	18,5%	21,2%	14,9%
						(Variation moyenne en pourcentage sur 12 mois)		
Prix, salaires et emploi								
Prix à la consommation	100,0	102,8	105,9	112,7	2,5%	2,8%	3,0%	7,1%
Termes de l'échange	100,0	108,8	111,5	114,3	0,5%	8,8%	2,5%	2,5%
Gains nominaux dans les industries manufacturières ¹	269,7	294,5	328,7	364,8	9,9%	9,2%	11,6%	21,1%
Taux de chômage	4,0	3,8	3,1	2,6	4,0%	- 5,0%	- 18,4%	- 23,5%
		(Milliards de won)				(En pourcentage du PNB)		
Secteur public								
Recettes	14 223,5	16 278,6	19 270,5	18 007,6	27,0%	27,5%	29,1%	35,1%
Dépenses	13 585,0	15 310,5	18 364,6	14 375,9	25,8%	25,9%	27,7%	28,0%
		(Milliards de won)				(Variation en pourcentage sur 12 mois)		
Monnaie et crédit								
Monnaie et quasi-monnaie	28 565,2	33 833,1	40 279,5	42 714,6	16,8%	18,4%	19,1%	18,3%

¹En milliers de won. 1988: janvier-juillet.

COREE: ETAT RECAPITULATIF DES INDICATEURS ECONOMIQUES (suite)

	1985	1986	1987	Janv.-sept. 1988
		(Milliards de dollars EU)		
Balance des opérations courantes	(0,9)	4,6	9,9	14,1
Balance commerciale (f.a.b.)	-	4,2	7,7	11,1
Exportations	26,4	33,9	46,2	59,7
Importations	(26,5)	(29,7)	(38,6)	(48,6)
Services et transferts (nets)	(0,9)	0,4	2,2	3,0
Balance des opérations en capital (nette)	(0,7)	(1,5)	(4,3)	(0,5)
Erreurs et omissions	(0,8)	(0,5)	1,2	-
Balance globale ¹	(2,5)	2,6	6,8	13,6
		(Milliards de dollars EU)		
Réserves officielles brutes (fin de période)	2,9	3,3	3,6	12,3 (en termes
En mois d'importations	1,3	1,3	1,1	3,0* réels) ²
		(Milliards de dollars EU)		
En cours de la dette extérieure (fin de période)	46,8	44,5	35,6	31,9
Moyen et long terme	36,0	35,3	26,3	22,0
Court terme	10,7	9,2	9,3	9,9
Divers				
Rapport de la balance des opérations courantes au PNB	(1,1)	4,9	8,3	9,0
Rapport de la dette extérieure au PNB	55,8	46,8	30,0	20,4
Won/dollar EU (moyenne)	870,0	881,5	822,5	731,5

* A la fin de décembre 1988

¹Rend compte des variations des avoirs extérieurs nets du système bancaire.

Source: Monthly Statistical Bulletin, novembre 1988, Banque de Corée.
Statistiques financières internationales, décembre 1988, FMI.

ANNEXE III

Article 31 de la Charte de La Havane

Expansion du commerce

1. Tout Etat membre qui établit, maintient ou autorise, en droit ou en fait, un monopole à l'importation ou à l'exportation d'un produit, devra, à la demande d'un ou de plusieurs autres Etats membres pour lesquels le commerce de ce produit avec cet Etat membre présente un intérêt substantiel, négocier avec l'Etat ou les Etats membres en question suivant la procédure prévue à l'article 17 en matière de tarifs douaniers, compte tenu de toutes dispositions de la présente Charte concernant les négociations tarifaires, en vue de conclure:

- a) dans le cas d'un monopole d'exportation, des accords destinés à limiter ou à réduire la protection dont pourraient bénéficier, par le jeu du monopole, les consommateurs nationaux du produit monopolisé, ou destinés à assurer l'exportation du produit monopolisé en quantités suffisantes et à des prix raisonnables;
- b) dans le cas d'un monopole d'importation, des accords destinés à limiter ou à réduire la protection dont pourraient bénéficier, par le jeu du monopole, les producteurs nationaux du produit monopolisé, ou destinés à atténuer toute limitation affectant les importations, analogue à une limitation négociable en vertu d'autres dispositions du présent chapitre.

2. Afin de satisfaire aux prescriptions de l'alinéa b) du paragraphe 1, l'Etat membre qui établit, maintient ou autorise un monopole négociera:

- a) en vue de fixer le droit maximum d'importation qui pourra être appliqué au produit en question;
- b) ou en vue de conclure, à la satisfaction mutuelle des parties, tout autre accord compatible avec les dispositions de la présente Charte si les parties estiment qu'il est en pratique impossible de négocier au titre de l'alinéa a) du présent paragraphe la fixation d'un droit maximum d'importation ou si elles estiment que ces négociations ne permettraient pas d'atteindre les objectifs indiqués au paragraphe premier; tout Etat membre qui engage des négociations en vertu du présent alinéa fournira aux autres Etats membres intéressés des possibilités de consultation.

3. Dans tous les cas où un droit maximum à l'importation n'aura pas été négocié en vertu de l'alinéa a) du paragraphe 2, l'Etat membre qui établit, maintient ou autorise le monopole d'importation publiera ou notifiera à l'Organisation le droit maximum à l'importation qu'il appliquera au produit en question.

4. Le droit d'importation négocié suivant les prescriptions du paragraphe 2 ou publié ou notifié à l'Organisation suivant celles du paragraphe 3 représentera la marge maxima qui, dans l'établissement du prix demandé par le monopole d'importation pour le produit importé (à l'exclusion des taxes intérieures fixées conformément aux dispositions de l'article 18, du coût du transport et de la distribution, ainsi que des autres dépenses afférentes à la vente, à l'achat ou à la transformation ultérieure et d'une

marge de bénéfice raisonnable) peut être ajouté au prix au débarquement. Il est entendu qu'il pourra être tenu compte de prix moyens au débarquement et de prix moyens de vente calculés sur des périodes récentes. Il est entendu également que, lorsqu'il s'agit d'un produit de base auquel s'applique un système de stabilisation du prix intérieur, un ajustement pourra être prévu pour tenir compte de fluctuations ou de variations importantes des prix mondiaux, sous réserve qu'un accord intervienne entre les parties aux négociations, lorsqu'un droit maximum aura été négocié.

5. En ce qui concerne tout produit auquel s'appliquent les dispositions du présent article, le monopole devra, dans toute la mesure où ce principe pourra être effectivement appliqué et compte tenu des autres dispositions de la présente Charte, importer et mettre en vente le produit en question en quantité suffisante pour satisfaire toute la demande intérieure du produit importé, compte tenu du rationnement de la consommation du produit importé et du produit national similaire qui pourrait être en vigueur à ce moment-là.

6. Dans l'application des dispositions du présent article, il sera dûment tenu compte du fait que certains monopoles sont établis et appliqués essentiellement à des fins sociales, culturelles, humanitaires ou fiscales.

7. Le présent article n'empêchera nullement les Etats membres d'aider les producteurs nationaux par tous les moyens permis par d'autres dispositions de la présente Charte.

ad Article 31

Paragraphe 2 et 4

Le droit maximum d'importation dont il est question aux paragraphes 2 et 4 comprend la marge qui a été négociée ou qui a été publiée ou notifiée à l'Organisation, qu'elle soit ou non perçue à la douane, en totalité ou en partie, comme droit de douane proprement dit.

Paragraphe 4

En ce qui concerne la dernière phrase, les modalités et la marge d'ajustement autorisé dans le cas d'un produit de base auquel s'applique un système de stabilisation du prix intérieur, devraient normalement faire l'objet d'un accord au moment des négociations prévues à l'alinéa a) du paragraphe 2."