

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS155/10
31 août 2001

(01-4175)

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

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

Décision de l'arbitre
Florentino P. Feliciano

I. Introduction

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

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

3. Par une lettre conjointe datée du 12 juin 2001, l'Argentine et les Communautés européennes ont informé l'ORD qu'elles étaient convenues que la durée du "délai raisonnable" pour la mise en œuvre serait déterminée par arbitrage contraignant, aux termes de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, et que j'exercerais les fonctions d'arbitre.⁴ Les parties indiquaient également dans cette lettre qu'elles étaient convenues de prolonger le délai pour l'arbitrage, qui serait mené à bien 90 jours au plus tard après la date de désignation de l'arbitre.⁵ Nonobstant cette prolongation du délai, les parties ont déclaré que la décision arbitrale serait réputée être une décision rendue au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord. Mon acceptation de cette désignation aux fonctions d'arbitre a été communiquée aux parties par une lettre datée du 12 juin 2001.

4. Des communications écrites de l'Argentine et des Communautés européennes ont été reçues le 3 juillet 2001, et une audience s'est tenue le 18 juillet 2001.

¹ WT/DS155/R, WT/DS155/R/Corr.1.

² WT/DS155/5.

³ WT/DS155/6.

⁴ WT/DS155/8.

⁵ *Ibid.*

II. Arguments des parties

A. Argentine

5. L'Argentine demande à l'arbitre de fixer le "délai raisonnable" à 46 mois et 15 jours, de manière que ce délai vienne à expiration le 31 décembre 2004.

6. L'Argentine estime qu'il ressort clairement du texte de l'article 21:3 c) que le délai de 15 mois présenté comme un principe de départ est purement indicatif. L'article 21:3 c) fait état de la possibilité de fixer un délai supérieur à 15 mois pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD. Selon l'Argentine, les circonstances en l'espèce justifient l'octroi d'un délai supérieur à 15 mois pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD.

7. Depuis 1992, l'Argentine travaille sur un programme destiné à lutter contre la fraude fiscale et à réformer son régime fiscal. La pierre angulaire de ce programme est le système de *percepciones* et de *retenciones* appliqué à l'*Impuesto al Valor Agregado* (la taxe sur la valeur ajoutée – "TVA") et à l'*Impuesto de Ganancias* ("impôt sur les bénéfices"). Ce programme est étroitement lié, sur le plan tant économique que juridique, à l'objectif visant à réduire le déficit budgétaire. Il a été explicitement soutenu par diverses institutions financières internationales, en particulier le Fonds monétaire international (le "FMI"). Les accords conclus avec le FMI fixent un certain nombre d'objectifs quantitatifs, notamment en ce qui concerne le niveau du déficit budgétaire, des dépenses primaires et de la dette publique, qui font l'objet d'un suivi trimestriel pendant toute la période couverte par le programme. La non-réalisation de ces objectifs par l'Argentine exclurait le décaissement des fonds normalement disponibles au titre de ces accords.

8. L'Argentine souligne que sa situation budgétaire s'est fortement détériorée ces dernières années, essentiellement en raison de la baisse des recettes fiscales provoquée par la récession économique qui a débuté au troisième trimestre de 1998 dans le sillage de la "crise asiatique" de 1997. Dans ce contexte de récession économique, l'Argentine s'est efforcée de réduire le déficit en augmentant les impôts et en réduisant les dépenses primaires. Ces efforts doivent être poursuivis cette année et pendant quelques années encore.

9. Dans ces circonstances, l'Argentine fait valoir que des difficultés juridiques et budgétaires résulteraient de la suppression de la charge financière supplémentaire imposée aux importateurs du fait du paiement anticipé de la TVA et de l'impôt sur les bénéfices à des taux plus élevés que ceux qui sont appliqués aux transactions intérieures, par le biais d'une "égalisation par le bas" des taux appliqués aux importations.

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

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

12. L'Argentine décrit le processus d'adoption de son budget annuel de la manière suivante. En septembre de chaque année, l'exécutif présente au Congrès de la Nation son projet de budget pour l'année budgétaire suivante, indiquant les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses. Ce projet est tout d'abord examiné par la Commission du budget et des finances de la Chambre des députés. Une fois que cette commission a rendu son avis, le projet de budget est examiné par la Chambre des députés et, quand celle-ci l'a approuvé, il est transmis à la Commission du budget et des finances du Sénat avant d'être finalement présenté à ce dernier. Quand il a été approuvé par les deux chambres, il est promulgué par l'exécutif qui a un droit de veto partiel. Une fois ce processus achevé, le Budget national devient une Loi de la Nation et ne peut être modifié que par une autre loi nationale.

13. Le texte de la loi est accompagné, entre autres choses, par un certain nombre de tableaux annexés donnant une ventilation des renseignements budgétaires (recettes, dépenses, financement, etc.) selon l'organisation de l'administration nationale et de ses organes décentralisés. Les recettes fiscales prévues sont ventilées en fonction des différentes taxes (impôt sur les bénéfices, TVA, impôt sur les biens personnels, etc.) et indiquées en détail dans la lettre annuelle de présentation au Congrès national adressée par l'exécutif.

14. Les montants projetés sont ensuite incorporés dans les prévisions définitives de recettes qui sont finalement approuvées par le Congrès. Les montants ainsi indiqués, une fois inclus dans le budget, font partie de la Loi et constituent les prévisions de recettes pour l'ensemble de l'année

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

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

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

17. En conséquence, de l'avis de l'Argentine, il n'est pas possible de modifier le budget actuellement en vigueur sans toucher à l'objectif en matière de déficit qui y est inscrit ainsi qu'à l'objectif en matière de déficit fixé dans la Loi sur la solvabilité budgétaire. Il n'est pas possible non plus, dans la situation actuelle, de toucher au système des prélèvements douaniers. Ce système est non seulement lié aux importations, mais fait aussi partie d'un programme global de lutte contre la fraude fiscale qui comprend des prélèvements sur les achats effectués sur le marché intérieur et le régime des *retenciones*. Il permet d'assurer un meilleur suivi des obligations des contribuables tout en encourageant ces derniers par des mesures adéquates à déclarer et régulariser leurs opérations.

18. L'Argentine pense qu'une simple modification immédiate de ce régime consistant à réduire les taux des prélèvements à l'importation serait contraire à l'objectif de la Loi sur la solvabilité budgétaire car elle entraînerait une perte importante de recettes fiscales. En outre, l'accord conclu avec le FMI prévoit la réduction du déficit au cours des prochaines années conformément à la Loi sur la solvabilité budgétaire. Cet accord lie le gouvernement argentin, est actuellement en vigueur et reprend précisément les engagements en matière de réduction du déficit énoncés dans la Loi sur la solvabilité

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

19. La structure de la dette publique argentine comprend les engagements concernant le paiement des intérêts et le remboursement du capital à court, à moyen et à long terme. L'Argentine a entrepris une vaste conversion de créances en prises de participation en vue d'atténuer la charge que représente la succession des échéances. Ayant procédé à cette conversion, il importe tout particulièrement en raison du réaménagement des échéances, comportant un coût budgétaire à moyen terme considérable, d'assurer la solvabilité pendant la phase couverte par la Loi sur la solvabilité budgétaire et allant jusqu'à 2005.

20. L'Argentine estime que l'article 21:2 du Mémoire d'accord, qui fait état des "intérêts" des pays en développement, est étroitement lié aux dispositions générales de l'article 21:3 c). Les "circonstances" de l'Argentine en l'espèce sont un ensemble d'obligations juridiques qui ne peuvent être modifiées que par un acte du Congrès national, comme dans le cas de la Loi de finances et de la Loi sur la solvabilité budgétaire, et d'obligations internationales comme les engagements à l'égard du FMI.

21. L'Argentine rappelle que, selon des décisions arbitrales antérieures, l'article 21:2 du Mémoire d'accord "rappelle ..., entre autres choses, aux arbitres [...] qu'ils doivent être attentifs en règle générale aux grandes difficultés que peut rencontrer, dans une affaire donnée, un pays en développement Membre pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD".⁶ Dans la présente affaire, les intérêts économiques de l'Argentine en tant que pays en développement et sa solvabilité financière sont en jeu. C'est ce qu'atteste clairement la structure des échéances de la dette en capital pendant toute la période demandée comme délai raisonnable (jusqu'en 2005). De même, en raison de l'importance de la dette en question, et en particulier de l'incidence de tout manquement à l'accord conclu avec le FMI, l'Argentine aurait beaucoup de mal à financer un accroissement de son déficit budgétaire.

22. L'Argentine maintient que tout changement des taux aurait une forte incidence. Les *retenciones* et *percepciones* constituent un élément fondamental pour maintenir un niveau adéquat de perception des taxes. Par le biais de ce mécanisme, 1 600 millions de dollars ont été perçus en 2000, c'est-à-dire plus de 18 pour cent de l'ensemble des taxes perçues en rapport avec le commerce extérieur. Cette même année, la TVA et l'impôt sur les bénéfices perçus par les douanes ont

⁶ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, *Chili – Taxes sur les boissons alcooliques* ("Chili – Boissons alcooliques"), WT/DS87/15, WT/DS110/14, 23 mai 2000, paragraphe 45.

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

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

B. Communautés européennes

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

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

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

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

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

29. Les Communautés européennes estiment que le délai de 15 mois mentionné à l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord constitue un "principe" de départ pour l'arbitre et non un délai moyen ou habituel. Comme il a été dit dans l'affaire *Australie – Mesures visant les importations de saumons* ("*Australie – Saumons*"), cela "ne signifie cependant pas que l'arbitre est tenu d'accorder un délai de 15 mois dans tous les cas".⁷ Selon la décision rendue dans l'affaire *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)* ("*Communautés européennes – Hormones*"), le "délai raisonnable" devrait être "le délai le plus court possible dans le cadre du système juridique du Membre pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD".⁸ En conséquence, les "circonstances" mentionnées à l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord sont celles qui peuvent influencer sur ce que le délai le plus court possible pour la mise en œuvre peut être dans le cadre du système juridique du Membre concerné.

30. Se référant à la décision rendue dans l'affaire *Canada – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques* ("*Canada – Brevets pour les produits pharmaceutiques*"), les

⁷ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, WT/DS18/9, 23 février 1999, paragraphe 30.

⁸ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, WT/DS26/15, WT/DS48/13, 29 mai 1998, paragraphe 26.

Communautés européennes soutiennent que de telles "circonstances" peuvent comporter, par exemple: le point de savoir si des mesures législatives ou administratives sont nécessaires; la complexité des mesures à adopter; et le point de savoir si les étapes procédurales conduisant à la mise en œuvre, et leur durée respective, sont prescrites par la loi ou sont facultatives.⁹

31. Les Communautés européennes maintiennent que l'incidence des mesures de mise en œuvre sur la branche de production nationale n'est pas un facteur pertinent. Comme l'arbitre l'a noté dans l'affaire *Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile* ("*Indonésie – Industrie automobile*"), "dans la quasi-totalité des cas où il a été constaté qu'une mesure était incompatible avec les obligations d'un Membre au titre du GATT de 1994 ou de tout autre accord visé et où, par conséquent, cette mesure devait être mise en conformité avec cet accord, il est nécessaire que la branche de production nationale du Membre intéressé procède à un certain degré d'ajustement. [...] Un ajustement structurel opéré pour s'adapter au retrait ou à la modification d'une mesure incompatible n'est donc pas une "circonstance" qui puisse être prise en considération pour déterminer le délai raisonnable conformément à l'article 21:3 c)".¹⁰

32. De même, le simple fait que les mesures de mise en œuvre requises peuvent prêter à controverse et risquent de susciter une opposition dans le pays n'est pas non plus un facteur pertinent. Comme l'arbitre l'a noté dans l'affaire *Canada – Brevets pour les produits pharmaceutiques*, rien dans l'article 21:3 c) n'indique que le caractère contentieux qu'est censée avoir sur le plan intérieur une mesure prise pour se conformer à une décision de l'OMC doive de quelque manière être un facteur à prendre en considération pour déterminer un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre.¹¹

33. Les Communautés européennes font valoir que conformément à l'article 21:2 du Mémoire d'accord, lorsqu'il évalue le "délai raisonnable" l'arbitre doit tenir compte des "intérêts" de l'Argentine en tant que pays en développement, mais que cela ne signifie pas que l'arbitre doive tenir compte de "circonstances" qui sont "différentes d'un point de vue qualitatif" de celles qui seraient pertinentes pour un pays développé. En fait, l'arbitre doit appliquer aux pays en développement le même type de critères que celui qu'il applique aux pays développés, mais en ayant à l'esprit les difficultés plus grandes que pourrait rencontrer l'Argentine en tant que pays en développement.

⁹ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, WT/DS114/13, 18 août 2000.

¹⁰ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, WT/DS54/15, WT/DS55/14, WT/DS59/13, WT/DS64/12, 7 décembre 1998, paragraphe 23.

¹¹ *Supra*, note de bas de page 9.

34. Les Communautés européennes estiment qu'en l'espèce la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD n'exige aucune action législative, mais simplement des mesures administratives au niveau infraministériel, à savoir l'adoption ou la modification de *Resoluciones Generales* de l'AFIP. La pratique antérieure montre qu'il est réalisable d'adopter ou de modifier une *Resolución General* de l'AFIP en quelques mois, sinon en quelques semaines voire quelques jours.

35. Les Communautés européennes affirment que le "délai raisonnable" proposé dans leur communication a été estimé de manière généreuse en vue de tenir compte des "intérêts" de l'Argentine en tant que pays en développement. Si l'Argentine était un pays développé, le "délai raisonnable" devrait être beaucoup plus court eu égard aux considérations susmentionnées.

36. En conséquence, les Communautés européennes demandent, pour leur part, à l'arbitre de décider que le délai raisonnable imparti à l'Argentine pour mettre en œuvre les recommandations et les décisions adoptées en l'espèce par l'ORD est de huit mois à compter de la date d'adoption du rapport du Groupe spécial par l'ORD.

III. Délai raisonnable

37. Ma tâche dans le présent arbitrage consiste à déterminer le "délai raisonnable", au sens où cette expression est utilisée à l'article 21:3 du Mémoire d'accord, pour la mise en œuvre des recommandations et décisions adoptées par l'ORD dans l'affaire *Argentine – Peaux et cuirs*.

38. L'ORD, comme on l'a déjà indiqué, a adopté la recommandation formulée par le Groupe spécial dans l'affaire *Argentine – Peaux et cuirs*. Cette recommandation visait à ce que l'Argentine mette la *Resolución* (ANA) n° 2235/96 et les *Resoluciones Generales* (DGI) n° 3431/91 et 3543/92 en conformité avec les obligations découlant pour elle de l'article X:3 a) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (le "GATT de 1994") et de la première phrase de l'article III:2 du GATT de 1994, respectivement. À la réunion de l'ORD du 12 mars 2001, l'Argentine a informé l'ORD qu'elle aurait besoin d'un "délai raisonnable" pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD en ce qui concerne les *Resoluciones Generales* (DGI) n° 3431/91 et 3543/92 et, en même temps, a fait savoir qu'elle s'était déjà conformée aux recommandations et décisions en ce qui concerne la *Resolución* (ANA) n° 2235/96.¹² La demande d'arbitrage présentée par les Communautés

¹² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 12.7.

européennes n'incluait donc pas les mesures déjà prises par l'Argentine pour s'acquitter de ses obligations en ce qui concerne la *Resolución* (ANA) n° 2235/96.¹³

39. Ainsi, le présent arbitrage porte uniquement sur la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD en ce qui concerne les *Resoluciones Generales* n° 3431/91 et 3543/92.

40. Il est bon de revenir à l'essentiel et la considération qui est peut-être la plus essentielle de toutes est la nature de l'acte (des actes) de mise en conformité ou de mise en œuvre qu'un Membre de l'OMC comme l'Argentine, qui est impliqué dans une procédure de règlement d'un différend, est tenu d'accomplir. La mise en œuvre, en substance, consiste à mettre la mesure considérée comme incompatible avec les obligations du Membre de l'OMC concerné au titre de dispositions particulières d'un accord visé particulier, en conformité avec ces mêmes dispositions. L'article 3:7 du Mémorandum d'accord souligne que "le mécanisme de règlement des différends a habituellement pour *objectif premier* d'obtenir le *retrait [de la mesure incompatible avec les règles de l'OMC]*". (pas d'italique dans l'original) Le Mémorandum d'accord indique ensuite qu'il ne peut être recouru à la compensation que si "le *retrait* immédiat de la mesure en cause est irréalisable", et alors uniquement "à titre *temporaire en attendant le retrait de la mesure incompatible avec [les règles de l'OMC]*". (pas d'italique dans l'original) La suspension de concessions ou d'autres obligations au titre des accords visés est explicitement désignée comme un "*dernier recours*" en tant que mode de mise en conformité "sous réserve que l'ORD l'... autorise", mais elle demeure aussi une mesure corrective "*temporaire*" autorisée au titre de l'article 22:8 du Mémorandum d'accord uniquement jusqu'à ce que la mesure non conforme soit "*éliminée*" ou qu'une "*solution mutuellement satisfaisante*" soit intervenue. En outre, et en tout état de cause, l'article 22:1 du Mémorandum d'accord signale que ni la compensation ni la suspension de concessions ou d'autres obligations ne sont "préférables à la mise en œuvre intégrale d'une recommandation de mettre une mesure en conformité avec les accords visés". Il est clair, en conséquence, que la mesure non conforme doit être mise en situation de conformité avec des dispositions conventionnelles déterminées soit en *retirant* cette mesure complètement soit en la *modifiant* en retranchant ou en corrigeant la partie constitutive de l'infraction de la mesure en cause. Lorsque la mesure non conforme est une loi, il faut généralement une loi en portant abrogation ou modification. Lorsque la mesure en cause est un règlement administratif, une nouvelle loi peut être

¹³ Les Communautés européennes ont toutefois indiqué que cette exclusion ne voulait pas dire qu'elles admettaient que les mesures déjà prises par l'Argentine constituaient une "mise en œuvre satisfaisante" des recommandations et décisions de l'ORD. Elles ont réservé leur droit de demander un recours à la procédure de groupe spécial au titre de l'article 21:5 du Mémorandum d'accord, si cela s'avérait nécessaire. Communication des Communautés européennes, paragraphe 9.

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

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

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

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

¹⁵ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, *Indonésie – Industrie automobile*, WT/DS54/15, *supra*, note de bas de page 10, paragraphe 23; et décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, *Canada – Brevets pour les produits pharmaceutiques*, *supra*, note de bas de page 9, paragraphe 52.

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

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

44. L'Argentine soutient qu'"égaliser" par le bas - c'est-à-dire ramener les taux des acomptes ou retenues appliqués aux importations au niveau de ceux qui sont imposés sur les ventes sur le marché intérieur - aurait pour effet de réduire sensiblement les recettes fiscales provenant réellement de la TVA et de l'impôt sur les bénéfices. Elle maintient qu'une telle baisse des recettes fiscales aggraverait sensiblement les sérieux problèmes de liquidités que le pays a actuellement. D'un autre côté, "égaliser" par le haut - c'est-à-dire hausser les taux des acomptes ou des retenues imposés sur les ventes sur le marché intérieur au niveau de ceux qui sont prescrits pour les importations - accroîtrait les difficultés que le pays a actuellement à maîtriser les tendances récessionnistes de l'économie. En outre, il est avancé que pour l'Argentine le fait de rembourser aux importateurs les coûts additionnels qu'entraînent les taux d'acompte ou de retenue plus élevés appliqués aux importations exigerait non seulement de nouveaux décaissements du Trésor et affecterait donc le montant estimatif des dépenses contribuant au déficit, mais aussi l'établissement d'un mécanisme administratif complexe pour garantir des remboursements corrects et équitables.

45. Il faut tenir compte de certaines considérations en ce qui concerne les communications susmentionnées de l'Argentine. Premièrement, l'Argentine ne fait pas valoir qu'elle a besoin de 46 mois pour élaborer et rédiger une ou plusieurs *Resoluciones Generales* et leur donner effet en vue de mettre les *Resoluciones Generales* existantes qui sont incompatibles avec les règles de l'OMC en conformité avec les prescriptions de la première phrase de l'article III:2 du GATT de 1994. Je crois comprendre que l'Argentine, en fait, soutient qu'elle a besoin de 46 mois pour maîtriser et neutraliser certaines conséquences économiques et financières que risque d'entraîner selon elle le fait de donner un effet juridique à une *Resolución General* modificative appropriée en vue de mettre en œuvre les recommandations et décisions adoptées par l'ORD dans le présent différend.

46. Deuxièmement, l'existence d'un lien de causalité entre les conséquences économiques et sociales que l'Argentine redoute et l'adoption d'une *Resolución General* modificative appropriée n'ont pas été démontrées au cours de la présente procédure d'arbitrage.¹⁶ Au moins une des conséquences que l'Argentine craint, la baisse des recettes encaissées, n'est *pas* de manière démontrable liée à une *Resolución General* modificative qui, par exemple, "égaliserait" par le bas les taux d'acompte ou de retenue appliqués aux importations en les ramenant au niveau imposé sur les ventes sur le marché intérieur. Étant donné que les taux *finals* ou véritables de taxation demeurent les mêmes quel que soit le niveau des taux d'acompte ou de *retenue*, toute baisse des taxes réellement perçues sera directement imputable aux carences du système de perception des recettes en place et aux niveaux élevés de fraude fiscale qui, selon ce qui est dit, existent actuellement. Ces carences et niveaux de fraude fiscale existent maintenant depuis plusieurs années et persisteront certainement longtemps avant qu'une quelconque *Resolución General* modificative soit adoptée et qu'il lui ait été donné effet.

47. Une troisième considération est que rien n'empêche l'Argentine de promulguer de nouveaux textes législatifs ou règlements administratifs, au moment de l'adoption d'une *Resolución General* modificative ou peu après, en vue, par exemple, de renforcer encore les systèmes existants de perception des recettes et de créer de nouvelles incitations pour améliorer le respect volontaire des

¹⁶ Les Communautés européennes ont affirmé que les communications faites par l'Argentine dans la présente procédure d'arbitrage revenaient à essayer de rouvrir des questions tranchées par le Groupe spécial dans son rapport. À l'audience, l'Argentine s'est défendue d'avoir l'intention de rouvrir des questions tranchées dans le rapport du Groupe spécial. Je ne juge pas nécessaire de passer à cette question particulière. Il est clair, d'une part, qu'un arbitre intervenant au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord n'a en principe pas compétence pour rouvrir des questions tranchées dans un rapport de groupe spécial qui est devenu final et contraignant du fait qu'il a été adopté par l'ORD. D'autre part, faire des déclarations factuelles devant un groupe spécial aux fins de justifier une mesure mise en cause pour incompatibilité avec les règles de l'OMC n'empêche pas nécessairement, en principe, un Membre défendeur de faire des déclarations factuelles identiques ou similaires devant un arbitre désigné au titre de l'article 21:3 c) pour étayer une allégation selon laquelle il existe des circonstances justifiant l'octroi d'un certain délai en tant que "délai raisonnable" aux fins de mise en œuvre.

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

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

49. Un dernier point à mentionner est qu'inclure dans la notion de "délai raisonnable" pour se conformer aux recommandations et décisions de l'ORD le temps ou la possibilité de maîtriser et de gérer des conditions économiques ou sociales qui précèdent ou accompagnent l'adoption de la mesure gouvernementale incompatible avec les règles de l'OMC peut, dans la plupart des cas, revenir à différer à un avenir toujours plus lointain le devoir de mise en conformité. Les incidences pour le système commercial multilatéral tel que nous le connaissons aujourd'hui, d'une telle interprétation du "délai raisonnable" pour la mise en conformité sont évidentes, considérables et inquiétantes. Une telle interprétation aurait tendance à réduire le devoir fondamental de mise en conformité "immédiate" ou "dans les moindres délais" à une simple figure de style.

50. L'Argentine souligne également qu'elle est un pays en développement aux fins de l'article 21:2 du Mémoire d'accord. L'article 21:2 du Mémoire d'accord, juste après avoir souligné qu'il est indispensable pour le système de règlement des différends de l'OMC de "donner suite dans les moindres délais" aux recommandations et décisions de l'ORD, dispose ce qui suit:

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

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

IV. Décision

52. Eu égard aux communications écrites et orales des parties, aux considérations énoncées ci-dessus et aux circonstances de la présente affaire, je détermine que le délai raisonnable imparti à l'Argentine pour se conformer aux recommandations et décisions adoptées par l'ORD dans l'affaire *Argentine - Peaux et Cuirs* en retirant ou en modifiant de façon appropriée les *Resoluciones*

Generales (DGI) n° 3431/91 et 3543/92, ou (au cas où l'Argentine choisirait une "égalisation par le haut") les *Resoluciones Generales* n° 3337/91, 18/97 et 2784/84, n'excède pas 12 mois et 12 jours à compter du 16 février 2001. Ce délai expirera en conséquence le 28 février 2002.

Texte original signé à Genève le 15 août 2001 par:

Florentino P. Feliciano
Arbitre