

ORGANISATION MONDIALE

RESTRICTED

WT/DS2/R

29 janvier 1996

DU COMMERCE

(96-0326)

**Etats-Unis -
Normes concernant l'essence nouvelle
et ancienne formules**

Rapport du Groupe spécial

Table des matières

I.	INTRODUCTION	1
	
	
II.	ELEMENTS FACTUELS	2
	A. La loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (Clean Air Act)	2
	B. Réglementation sur l'essence adoptée par l'EPA	3
	1. Etablissement des niveaux de base	3
	2. Essence nouvelle formule	4
	3. Essence ancienne formule	5
	C. La proposition de mai 1994	5
III.	PRINCIPAUX ARGUMENTS	5
	A. Généralités	5
	B. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce	6
	1. Article premier - Traitement général de la nation la plus favorisée	6
	2. Article III - Traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures	8
	a) Article III:4	8
	b) Article III:1	16
	3. Article XX - Exceptions générales	16
	4. Article XX b)	17
	a) "Protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou préservation des végétaux"	17
	b) "Nécessaire"	17
	5. Article XX d)	24
	6. Article XX g)	24
	a) "se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables"	25
	b) "appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales"	26

7.	<i>Préambule de l'article XX</i>	26	
8.	<i>Article XXIII - Protection des concessions et des avantages</i>	28	
C.	Accord sur les obstacles techniques au commerce	28	
1.	<i>Article 2 - Elaboration, adoption et application des règlements techniques par des institutions du gouvernement central</i>	28	
a)	<i>La Réglementation sur l'essence est-elle ou non un règlement technique?</i>	28	
b)	<i>Article 2.1</i>	30	
c)	<i>Article 2.2</i>	30	
2.	<i>Article 12 - Traitement spécial et différencié des pays en développement Membres</i>	31	
IV.	COMMUNICATIONS DES TIERCES PARTIES INTERESSEES	31	
A.	Communautés européennes	31	
B.	Norvège		34
V.	REEXAMEN INTERIMAIRE	35	
VI.	CONSTATATIONS	36	
A.	Introduction	36	
B.	Article III	37	
1.	<i>Article III:4</i>	37	
2.	<i>Article III:1</i>	41	
C.	Article I:1	41	
D.	Article XX b)	42	
1.	<i>Objectif général de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux</i>	43	
2.	<i>Nécessité des mesures incompatibles</i>	43	
E.	Article XX d)	47	
1.	<i>Assurer le respect des lois et règlements compatibles</i>	48	

2. *Autres conditions* 48

F.	Article XX g)	48
	1. <i>Objectif général de conservation d'une ressource naturelle épuisable</i>	49
	2. <i>Mesures "se rapportant à" la conservation d'une ressource naturelle épuisable; et appliquées "conjointement" avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales</i>	50
G.	Article XXIII:1 b)	51
H.	Applicabilité de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce	51
VII.	OBSERVATIONS FINALES	51
VIII.	CONCLUSIONS	52

I. INTRODUCTION

1.1 Le 23 janvier 1995, les Etats-Unis ont reçu du Venezuela une demande d'ouverture de consultations au titre de l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("l'Accord général"), de l'article 14.1 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce ("l'Accord OTC") et de l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("le Mémoire d'accord"), au sujet de la "Réglementation concernant les combustibles et les additifs pour combustibles - normes pour l'essence nouvelle et ancienne formules" adoptée par l'Agence pour la protection de l'environnement le 15 décembre 1993 (WT/DS2/1). Les consultations entre le Venezuela et les Etats-Unis ont eu lieu le 24 février 1995. Comme elles n'ont pas abouti à une solution satisfaisante, le Venezuela a, dans une communication datée du 25 mars 1995, demandé à l'Organe de règlement des différends ("l'ORD") d'établir un groupe spécial pour examiner la question au titre de l'article XXIII:2 de l'Accord général et de l'article 6 du Mémoire d'accord (WT/DS2/2). Le 10 avril 1995, l'ORD a établi un groupe spécial comme le Venezuela l'avait demandé. Le 28 avril 1995, les parties au différend sont convenues que le Groupe spécial serait doté du mandat type (Mémoire d'accord, article 7) et aurait la composition suivante:

Président: M. Joseph Wong
Membres: M. Crawford Falconer
M. Kim Luotonen

1.2 Le 10 avril 1995, le Brésil a demandé aux Etats-Unis de tenir des consultations au titre de l'article XXII:1 de l'Accord général, de l'article 14.1 de l'Accord OTC et de l'article 4 du Mémoire d'accord au sujet de la "Réglementation concernant les combustibles et les additifs pour combustibles - normes pour l'essence nouvelle et ancienne formules" publiée le 15 décembre 1993 par l'Agence pour la protection de l'environnement des Etats-Unis (WT/DS4/1). Les consultations entre le Brésil et les Etats-Unis ont eu lieu le 1er mai 1995 sans donner de résultat satisfaisant. Dans une communication datée du 19 mai 1995, le Brésil a demandé à l'ORD d'établir un groupe spécial pour examiner la question conformément à l'article XXIII de l'Accord général, à l'article 14 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et à l'article 6 du Mémoire d'accord. Le 31 mai 1995, l'ORD a établi un groupe spécial comme le Brésil l'avait demandé.

1.3 Le 31 mai 1995, conformément à l'article 9 du Mémoire d'accord relatif à la pluralité des plaignants, l'ORD a décidé, avec l'accord de toutes les parties, que pour des raisons pratiques ce deuxième différend serait examiné par le même Groupe spécial déjà établi à la demande du Venezuela le 10 avril 1995. La date de constitution du Groupe spécial, à savoir le 28 avril 1995, resterait inchangée.

1.4 Compte tenu de la tâche additionnelle confiée au Groupe spécial initial, l'ORD a décidé à la même réunion que le nouveau mandat du Groupe spécial serait le suivant:

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par le Venezuela dans le document WT/DS2/2 et par le Brésil dans le document WT/DS4/2, les questions portées devant l'ORD par le Venezuela et le Brésil dans ces documents; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur ces questions, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords."

1.5 Le Président de l'ORD a rappelé que l'article 9.2 du Mémoire d'accord disposait qu'il fallait "ne compromettre en rien les droits dont les parties au différend auraient joui si des groupes spéciaux distincts avaient examiné leurs plaintes respectives".

1.6 L'Australie, le Canada, les Communautés européennes et la Norvège se sont réservés le droit de participer à la procédure du Groupe spécial en qualité de tierces parties. Seules les Communautés européennes et la Norvège ont présenté des arguments au Groupe spécial.

1.7 Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties au différend du 10 au 12 juillet 1995 et du 13 au 15 septembre 1995. Il s'est réuni avec les tierces parties intéressées le 11 juillet 1995.

1.8 Le 21 septembre 1995, le Président du Groupe spécial a informé l'ORD que le Groupe spécial ne pourrait pas remettre son rapport dans un délai de six mois. Les raisons de ce retard sont indiquées dans le document WT/DS2/5.

1.9 Le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties le 11 décembre 1995. Suite à une demande faite par les Etats-Unis conformément à l'article 15.2 du Mémorandum d'accord, le Groupe spécial a tenu une nouvelle réunion avec les parties le 3 janvier 1996.

1.10 Le Groupe spécial a remis son rapport final aux parties au différend le 17 janvier 1996.

II. ELEMENTS FACTUELS

A. La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (Clean Air Act)

2.1 La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (ci-après dénommée la CAA), promulguée à l'origine en 1963, vise à prévenir et combattre la pollution de l'air aux Etats-Unis. Dans une modification apportée en 1990 à cette loi¹, le Congrès a chargé l'Agence pour la protection de l'environnement (ci-après dénommée l'EPA) de promulguer une nouvelle réglementation sur la composition et les effets polluants de l'essence afin d'améliorer la qualité de l'air dans la plupart des zones polluées du pays en réduisant les émissions de polluants atmosphériques toxiques et de composés organiques volatiles ozogènes rejetées par les véhicules automobiles. Cette nouvelle réglementation s'applique aux raffineurs, mélangeurs et importateurs des Etats-Unis.

2.2 L'article 211 k) de la CAA divise le marché, en ce qui concerne la vente de l'essence aux Etats-Unis, en deux parties. La première partie, qui couvre environ 30 pour cent de l'essence commercialisée aux Etats-Unis, est constituée des neuf grandes zones métropolitaines qui ont enregistré les niveaux de pollution estivale par l'ozone les plus élevés pendant la période 1987-1989, plus les régions qui ne satisfont pas aux normes nationales en matière d'ozone et sont ajoutées à la demande du gouverneur de l'Etat. Ces régions sont dites "régions hors normes" en matière d'ozone, et dans cette partie des Etats-Unis seule l'"essence nouvelle formule" peut être vendue aux consommateurs. Dans le reste des Etats-Unis, l'"essence ancienne formule" peut être vendue aux consommateurs.

2.3 L'article 211 k) 2) et 3) de la CAA a établi certaines caractéristiques de composition et de performance pour l'essence nouvelle formule. La teneur en oxygène ne doit pas être inférieure à 2 pour cent en poids, la teneur en benzène ne doit pas dépasser 1 pour cent en volume et l'essence ne doit pas contenir de métaux lourds, notamment du plomb ou du manganèse. Les caractéristiques de performance de la CAA exigent une réduction de 15 pour cent des émissions de composés organiques volatiles (COV) et de polluants atmosphériques toxiques (substances toxiques) et la non-augmentation des émissions d'oxydes d'azote (NOx). Ces normes sont mesurées en comparant les performances de l'essence nouvelle formule dans les véhicules de base (véhicules représentatifs de l'année modèle 1990) avec les performances de "l'essence de base" dans ces véhicules. L'article 211 k) 10) de la CAA définit les spécifications de l'essence de base vendue en été, qui est la saison où la concentration d'ozone est élevée, et laisse à l'EPA le soin de déterminer les spécifications de l'essence de base vendue en hiver. Il dispose toutefois que les spécifications de l'essence d'hiver sont celles de l'essence moyenne vendue en 1990. Pour l'an 2000 et au-delà, la CAA exige que soient mises au point pour l'essence nouvelle formule de nouvelles normes exigeant une réduction de 20-25 pour cent des émissions de COV et de substances toxiques, en fonction des considérations de l'EPA en matière de faisabilité et de coût.

¹42 U.S.C. paragraphe 7545 k).

2.4 La CAA fixe aussi des normes pour l'essence ancienne formule, lesquelles garantissent que l'essence ancienne formule de chaque raffineur, mélangeur ou importateur vendue dans le reste du pays demeure aussi propre qu'elle l'était en 1990. Ce programme est destiné à empêcher les raffineurs, mélangeurs ou importateurs de se débarrasser, en les incorporant à l'essence ancienne formule, des composants pour carburants dont l'utilisation est limitée dans l'essence nouvelle formule et qui provoquent des émissions préjudiciables à l'environnement. A cette fin, l'article 211 k) 8) de la CAA prévoit qu'aucun raffineur, mélangeur ou importateur d'essence ne peut vendre de l'essence ancienne formule qui émet des VOC, des substances toxiques, du NOx ou du monoxyde de carbone ("polluants") dans des quantités supérieures à celles qu'émet l'essence vendue aux Etats-Unis par ce raffineur, mélangeur ou importateur en 1990. Pour mettre en oeuvre cette disposition, des niveaux de base individuels distincts doivent être établis pour les raffineurs, les mélangeurs et les importateurs en fonction de l'essence qu'ils ont vendue en 1990. Cela permet de déterminer si les émissions provenant de l'essence ancienne formule vendue par un raffineur, un mélangeur ou un importateur (essence postérieure à 1994) sont plus élevées que celles de l'essence qu'ils vendaient en 1990. Si toutefois l'EPA détermine qu'aucune donnée suffisante et fiable n'existe en ce qui concerne la composition de cette essence de 1990 vendue par un raffineur, mélangeur ou importateur, le niveau de base réglementaire est appliqué. Les valeurs du niveau de base annuel réglementaire sont calculées en fonction d'un coefficient de pondération saisonnier appliqué au niveau de base réglementaire estival, tel qu'il est défini dans la CAA, et du niveau de base réglementaire hivernal, tel qu'il est déterminé par l'EPA.

B. Réglementation sur l'essence adoptée par l'EPA

1. Etablissement des niveaux de base

2.5 La CAA a chargé l'EPA de déterminer la qualité de l'essence de 1990, à laquelle l'essence nouvelle et ancienne formules serait comparée à l'avenir: ces déterminations sont connues sous le nom de "niveaux de base". L'EPA a fixé des niveaux de base rétrospectifs pour différentes entités considérées individuellement et a établi un niveau de base réglementaire destiné à refléter la qualité de l'essence moyenne de 1990 aux Etats-Unis, qui serait utilisé à la place des niveaux de base individuels rétrospectifs pour les entités dont on estimait qu'elles ne disposaient pas de données suffisantes et fiables concernant la qualité de l'essence qu'elles avaient produite en 1990.

2.6 La décision finale de l'EPA² ("Réglementation sur l'essence") exige que chaque raffineur national, qui a exercé une activité pendant au moins six mois en 1990, établisse un niveau de base individuel pour sa raffinerie, lequel représente la qualité de l'essence produite par ce raffineur en 1990. La règle établit trois méthodes pour déterminer le niveau de base rétrospectif individuel d'un raffineur. Selon la Méthode 1, le raffineur doit utiliser les données concernant la qualité et les statistiques concernant les volumes de l'essence qu'il a produite en 1990. Il a toutefois été reconnu dans l'EPA que fort probablement de nombreux raffineurs nationaux ne disposeraient pas de toutes les données nécessaires pour établir un niveau de base individuel fondé entièrement sur les données effectives de 1990. Si les données du type utilisé dans la Méthode 1 ne sont pas disponibles, un raffineur national doit utiliser les données concernant la qualité de ses bases pour carburants de 1990 et les statistiques concernant la production de ces bases en 1990 (Méthode 2). Si aucune des deux méthodes ne peut être utilisée, le raffineur national doit se tourner vers les données du type spécifié dans la Méthode 3 qui sont celles concernant la qualité de son essence et/ou de ses bases pour carburants postérieures à 1990 adaptées en fonction des modifications apportées à la raffinerie pour obtenir la composition de l'essence de 1990. Les raffineurs nationaux ne sont pas autorisés à opter pour le niveau de base réglementaire.

²40 CFR 80, 59-Fed. Reg. 7716 (16 février 1994).

2.7 L'importateur qui est aussi un raffineur étranger doit déterminer son niveau de base individuel en utilisant les Méthodes 1, 2 et 3 s'il a importé aux Etats-Unis en 1990 au moins 75 pour cent, en volume, de l'essence produite dans sa raffinerie étrangère en 1990 (règle dite des "75 pour cent").³

2.8 Certaines entités sont toutefois automatiquement soumises au niveau de base réglementaire. Premièrement, les raffineries qui sont entrées en activité après 1990 ou qui ont exercé une activité pendant moins de six mois en 1990 sont tenues d'utiliser le niveau de base réglementaire. Deuxièmement, les importateurs et mélangeurs sont soumis au niveau de base réglementaire sauf s'ils peuvent établir leur niveau de base individuel en suivant la Méthode 1. S'il n'y a pas de données effectives pour 1990, ce qui, comme pour les raffineurs nationaux, est prévu par l'EPA, les importateurs et les mélangeurs sont soumis au niveau de base réglementaire. L'EPA considère que les mélangeurs qui produisent de l'essence en associant des bases pour mélanges de multiples provenances ne peuvent déterminer avec exactitude la qualité de leur essence de 1990 en utilisant les Méthodes 2 et 3. De même, l'EPA considère que les importateurs ne peuvent utiliser les Méthodes 2 et 3 parce que ces méthodes ne s'appliquent, par leur nature, qu'aux raffineries et qu'il est extrêmement difficile de déterminer la constance de la qualité de leur essence dans le temps.

2. *Essence nouvelle formule*

2.9 En ce qui concerne la mise en oeuvre de la réglementation pour l'essence nouvelle formule, l'EPA propose une approche en deux temps. Du 1er janvier 1995 au 1er janvier 1998, l'EPA applique un programme provisoire appelé "Modèle simple". Dans le cadre de ce programme, l'essence nouvelle formule vendue aux Etats-Unis par les raffineurs nationaux sera soumise à des règles établies en fonction du niveau de base individuel pour certaines qualités d'essence et aux règles fixées dans la Réglementation sur l'essence pour les autres qualités d'essence. Plus précisément, les teneurs en soufre, en oléfines et en T-90 sont mesurées par rapport au niveau de base individuel de 1990 de chaque raffineur américain et doivent être maintenues à ces niveaux de 1990 ou au-dessous (il s'agit des "règles de non-dégradation"). Les règles applicables à quatre autres qualités d'essence (valeurs concernant la pression des vapeurs d'hydrocarbures mesurée à l'échelle de Reid, l'oxygène, le benzène et les substances toxiques) sont spécifiées par l'EPA dans la Réglementation sur l'essence.⁴ Les importateurs d'essence étrangère doivent aussi se conformer aux règles énoncées dans la décision finale pour les valeurs concernant la pression des vapeurs d'hydrocarbures mesurée à l'échelle de Reid, l'oxygène, le benzène et les substances toxiques. Toutefois, les importateurs ne peuvent pas utiliser un niveau de base individuel de 1990 pour le soufre, les oléfines et le T-90, mais doivent se conformer aux valeurs indiquées dans le niveau de base réglementaire pour ces paramètres. Dans le Modèle simple, les règles concernant le soufre, les oléfines et le T-90 doivent être respectées en termes annuels moyens. L'EPA a adopté le système du niveau de base individuel pour ces paramètres dans le Modèle simple parce qu'au moment où elle a formulé sa réglementation, elle a estimé que les données disponibles concernant le soufre, les oléfines et le T-90 ne permettaient pas une évaluation des effets précis de ces composants sur le niveau des émissions. Etant donné cette incertitude, l'EPA n'a pas voulu exiger des raffineurs qu'ils apportent immédiatement à leurs installations des modifications qui auraient pu par la suite se révéler inutiles, vu la plus grande flexibilité offerte par le Modèle complexe.

2.10 A partir du 1er janvier 1998, l'EPA mettra en oeuvre le "Modèle complexe" qui appliquera les mêmes règles de réduction des émissions à tous les producteurs d'essence nouvelle formule. Les niveaux de base individuels pour le soufre, les oléfines et le T-90 ne seront plus d'application.

3. *Essence ancienne formule*

³40 CFR 80.91 b) ii).

⁴40 CFR 80.41.

2.11 Les modifications apportées en 1990 à la CAA exigent que, à partir du 1er janvier 1995, l'essence ancienne formule de chaque raffineur, mélangeur ou importateur vendue aux Etats-Unis ne soit pas plus polluante que l'essence vendue par ce raffineur, mélangeur ou importateur en 1990.⁵ L'EPA oblige les raffineurs nationaux à mesurer les paramètres des règles de non-dégradation pour l'essence ancienne formule par rapport à leurs niveaux de base individuels tandis que les importateurs d'essence étrangère sont soumis au niveau de base réglementaire. Toutefois, dans ce programme, les normes de non-dégradation s'appliquent à tous les paramètres de l'essence ancienne formule et pas seulement au soufre, aux oléfines et au T-90. Les normes doivent être respectées en termes annuels moyens. La Réglementation sur l'essence limite le volume d'essence ancienne formule qui est soumis à un niveau de base individuel au volume produit en 1990 par l'entité considérée; toute l'essence ancienne formule produite au-delà de la limite spécifique concernant le volume est évaluée par rapport au niveau de base réglementaire.

2.12 Les raffineurs et importateurs nationaux d'essence ancienne formule, contrairement à ceux qui vendent de l'essence nouvelle formule, seront encore soumis à des niveaux de base différents après l'entrée en vigueur du Modèle complexe en 1998.

C. La Proposition de mai 1994

2.13 Au vu des observations faites par les parties intéressées au cours du processus d'élaboration de la version finale de la Réglementation sur l'essence, l'EPA proposait, en mai 1994, de modifier la réglementation sur l'essence nouvelle formule afin de définir des critères et des procédures en vertu desquels les raffineurs étrangers pourraient établir des niveaux de base individuels pour leur raffinerie d'une manière similaire à celle qui était prévue pour les raffineurs nationaux.⁶ Suivant cette proposition, les raffineurs étrangers seraient autorisés à établir un niveau de base individuel en utilisant les Méthodes 1, 2 ou 3. Si le niveau de base individuel était approuvé par l'EPA, les importateurs pourraient l'utiliser aux fins de l'homologation de la part d'essence nouvelle formule importée de cette raffinerie aux Etats-Unis. Toutefois, l'utilisation d'un niveau de base individuel pour les raffineries étrangères serait soumise à plusieurs règles additionnelles strictes, afin de garantir l'exactitude et le respect du niveau de base individuel de la raffinerie étrangère en ce qui concerne l'essence expédiée aux Etats-Unis et de vérifier si l'essence provient effectivement de la raffinerie indiquée. En outre, il ne s'appliquerait pas à l'essence ancienne formule. Après avoir laissé au public le temps de présenter des observations, le Congrès des Etats-Unis a promulgué la législation en septembre 1994, refusant de fournir à l'EPA les fonds nécessaires à la mise en oeuvre de la Proposition de mai 1994.

III. PRINCIPAUX ARGUMENTS

A. Généralités

3.1 Le Venezuela et le Brésil ont demandé au Groupe spécial de constater que la règle finale promulguée par l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) le 15 décembre 1993 et intitulée "Réglementation concernant les combustibles et les additifs pour combustibles - normes pour l'essence nouvelle et ancienne formules (la "Réglementation sur l'essence")

- a) était contraire aux articles I et III du GATT de 1994;
- b) n'était visée par aucune des exceptions prévues à l'article XX du GATT de 1994;
- c) était contraire à l'article 2 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce.

3.2 Le Venezuela a en outre demandé au Groupe spécial de constater que la Réglementation sur

⁵42 U.S.C. paragraphe 7545 (CAA 211 k) 8).

⁶40 CFR 80 (59-Fed. Reg. 22800, 3 mai 1994).

l'essence annulait et compromettrait les avantages découlant pour le Venezuela de l'Accord général au titre de l'article XXIII:1 b).

3.3 Par conséquent, le Venezuela et le Brésil ont demandé au Groupe spécial de recommander que les Etats-Unis prennent toutes les mesures nécessaires pour mettre leur Réglementation sur l'essence en conformité avec leurs obligations découlant de l'Accord général et de l'Accord OTC. Le Venezuela a demandé au Groupe spécial de recommander que les Etats-Unis modifient la Réglementation sur l'essence pour que les importations d'essence soient soumises à un traitement non moins favorable que celui qui était accordé à l'essence produite aux Etats-Unis.

3.4 Les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de constater que la Réglementation sur l'essence

- a) était compatible avec les articles I et III de l'Accord général de 1994;
- b) relevait du champ d'application de l'article XX b), d) et g) du GATT de 1994;
- c) était compatible avec l'Accord sur les obstacles techniques au commerce.

B. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

1. Article premier - Traitement général de la nation la plus favorisée

3.5 Le Venezuela et le Brésil ont fait valoir que la règle autorisant un importateur qui était aussi un raffineur étranger à établir son niveau de base individuel à condition qu'il ait importé aux Etats-Unis au moins 75 pour cent de l'essence produite par cette raffinerie en 1990 ("règle des 75 pour cent"), donnait un avantage à l'essence exportée par certains pays tiers, ce qui contrevenait à l'article premier de l'Accord général.

3.6 Le Venezuela a maintenu que la règle des 75 pour cent ne s'appliquait qu'à un groupe de pays fixe, fini et facile à déterminer, défini uniquement en fonction de données antérieures. Par conséquent, aucun importateur ou raffineur étranger ne pourrait prendre une quelconque mesure de nature à modifier sa capacité de bénéficier de cette règle. D'après les renseignements communiqués au Venezuela par les Etats-Unis, seules les raffineries implantées au Canada pourraient vraisemblablement répondre aux critères. Un précédent groupe spécial avait constaté que le règlement de la Communauté européenne concernant la qualité de la viande, qui exigeait la présentation d'un certificat délivré par le Département de l'agriculture des Etats-Unis pour la viande de boeuf importée, était incompatible avec l'article premier de l'Accord général parce que "les exportations de produits similaires originaires de pays autres que les Etats-Unis se voyaient, en fait, refuser l'accès au marché de la CEE, compte tenu du fait que le seul organisme habilité à délivrer des certificats pour les viandes ... était un organisme des Etats-Unis, habilité à émettre des certificats uniquement pour les viandes originaires des Etats-Unis".⁷ En fait, certains pays seulement pouvaient bénéficier de cette disposition. Il s'agissait donc d'une violation de l'article premier.

3.7 Le Brésil a soutenu que les deux critères que comportait la règle des 75 pour cent, c'est-à-dire la relation de propriété liant l'importateur au raffineur étranger et le pourcentage d'essence qu'il avait importé aux Etats-Unis, n'étaient pas neutres mais avaient été choisis afin de répondre au cas d'une catégorie particulière de pays et constituaient donc un "avantage" au sens de l'article premier. Ces critères n'avaient aucun lien avec les caractéristiques de l'essence en tant que produit. Ainsi, la règle des 75 pour cent entraînait l'application d'une norme différente et plus favorable aux importations venant de certaines raffineries étrangères qu'aux importations venant de raffineries situées dans

⁷Communauté économique européenne - Importations de viande de boeuf en provenance du Canada", IBDD, S28/97 (rapport adopté le 10 mars 1981), paragraphe 4.2 a).

d'autres pays.

3.8 Les Etats-Unis ont répondu que la règle des 75 pour cent n'accordait pas d'"avantage" aux produits d'un pays particulier donné. Elle se serait appliquée à n'importe quel importateur qui aurait répondu à ses deux critères objectifs, quel que soit le pays d'origine de l'essence. Les Etats-Unis ont précisé que cette prescription de 75 pour cent représentait la plus petite valeur acceptable garantissant l'exactitude du niveau de base individuel de l'importateur, déterminé selon les Méthodes 1, 2 et 3. (En fait, il était peu probable que la plupart des raffineurs étrangers exportent plus de 30 pour cent de leur essence.) Deuxièmement, le critère exigeant que l'importateur et le raffineur étranger constituent une même entité donnait une assurance quant au respect des dispositions relatives à l'établissement du niveau de base individuel du raffineur étranger. Les Etats-Unis considéraient que l'invocation par le Venezuela du rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire "Communauté économique européenne - Importations de viande de boeuf en provenance du Canada" était inappropriée car, dans ce différend, le règlement en cause de la CE indiquait expressément que le Département de l'agriculture des Etats-Unis (USDA) était le seul organisme habilité à émettre des certificats pour la viande considérée; or il ne pouvait délivrer de certificat que pour la viande originaire des Etats-Unis. Dans ce cas, le processus de certification en lui-même garantissait que seule la viande de boeuf des Etats-Unis pourrait obtenir un certificat, ce qui favorisait expressément la viande de boeuf des Etats-Unis par rapport à celle de tout autre pays. En revanche, la règle des 75 pour cent demandait expressément à tout importateur répondant aux critères objectifs qui y étaient prévus d'établir un niveau de base individuel pour son essence. Les Etats-Unis notaient aussi que le délai réglementaire fixé pour la présentation des demandes en vue de l'établissement d'un niveau de base individuel au titre de la règle des 75 pour cent était venu à échéance sans qu'aucune société n'ait satisfait aux critères. Cette règle n'avait pas d'application et ne pouvait donc pas être incompatible avec une quelconque disposition de l'Accord général.

3.9 Le Venezuela considérait que les Etats-Unis interprétaient de façon trop restrictive le rapport du Groupe spécial "CEE - Importations de viande de boeuf en provenance du Canada" quand ils disaient que le pays favorisé devait être expressément désigné pour que le règlement enfreigne l'article premier. Une règle enfreignait l'article premier quand elle stipulait, comme le faisait la règle des 75 pour cent, que les produits de quelques pays seulement pouvaient être admis à en bénéficier.

3.10 Le Venezuela et le Brésil ont considéré que le fait que la règle des 75 pour cent n'avait pas d'application ne devait pas empêcher le Groupe spécial de prendre une décision à son sujet. Le Venezuela considérait que la simple existence de cette règle pourrait avoir pour effet de paralyser les décisions en matière de commerce et d'investissement. Ainsi, la possibilité d'application future suffisait à établir une violation de l'article premier. Le Brésil a ajouté qu'il était nécessaire de prendre une décision claire au sujet de la règle des 75 pour cent car cela dissuaderait les pays d'élaborer à l'avenir des normes qui, bien qu'apparemment neutres, étaient en fait conçues pour s'adapter exclusivement à la situation précise de leurs propres multinationales, compromettant ainsi l'intégrité de l'article premier.

2. Article III - Traitement national en matière d'impositions et de réglementation

a) Article III:4

3.11 Le Venezuela et le Brésil ont souligné qu'ils ne mettaient pas en cause le droit des Etats-Unis de promulguer des normes et des règlements stricts en matière d'environnement afin d'améliorer la qualité de l'air sur leur territoire, à condition que ces normes et règlements ne soumettent pas les produits importés à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits nationaux similaires.

3.12 Le Venezuela et le Brésil ont fait valoir que la Réglementation sur l'essence, en interdisant aux raffineurs étrangers la possibilité d'établir un niveau de base individuel, violait l'article III:4 car elle soumettait l'essence importée, nouvelle et ancienne formules, à un traitement moins favorable que le traitement accordé à l'essence américaine. La Réglementation sur l'essence exigeait que l'essence importée soit conforme au niveau de base réglementaire, plus restrictif, alors que l'essence américaine devait seulement respecter le niveau de base individuel des différentes raffineries des Etats-Unis. En pratique, cela signifiait que l'essence importée dont certains paramètres dépassaient les valeurs établies pour le niveau de base réglementaire ne pouvait pas être vendue directement sur le marché des Etats-Unis, alors que l'essence présentant les mêmes caractéristiques mais produite par une raffinerie des Etats-Unis pouvait être vendue librement sur le marché des Etats-Unis à condition qu'elle soit conforme au niveau de base individuel de cette raffinerie. Face à cette situation, les raffineurs étrangers avaient deux possibilités: i) faire des investissements coûteux et modifier leurs installations afin de produire de l'essence conforme au niveau de base réglementaire plus restrictif, ou ii) fournir leur essence, à un prix plus faible, à un importateur qui pourrait faire une moyenne avec d'autres essences (à condition qu'il en existe en volume suffisant) pour respecter le niveau de base réglementaire en termes annuels. Ces deux possibilités avaient des incidences négatives sur les conditions de concurrence de l'essence importée et protégeaient la production nationale, contrevenant ainsi à l'article III. En outre, ces effets négatifs en matière de concurrence étaient précisément ce que l'EPA avait eu l'intention d'éviter aux raffineurs des Etats-Unis en les autorisant à appliquer des niveaux de base individuels. Le Brésil a ajouté qu'il appartenait aux Etats-Unis de démontrer que leur système discriminatoire ne soumettait pas les importations à un traitement moins favorable.

3.13 Le Venezuela et le Brésil ont affirmé que des représentants du gouvernement des Etats-Unis avaient reconnu à diverses occasions que la Réglementation sur l'essence établissait une discrimination à l'encontre de l'essence importée et accordait un traitement plus favorable à l'essence produite dans le pays. Le Venezuela a ajouté qu'un autre représentant du gouvernement des Etats-Unis avait publiquement déclaré que cette discrimination avait été admise à dessein pour protéger l'essence américaine. Ces déclarations montraient que la Réglementation sur l'essence établissait une discrimination à la fois en fait et dans son esprit à l'encontre des raffineurs étrangers. Le Venezuela et le Brésil ont en outre fait valoir que, par les modifications qu'elle avait proposé d'apporter en 1994 à la Réglementation sur l'essence ("Proposition de 1994"), l'EPA avait reconnu que le traitement discriminatoire de l'essence importée était incompatible avec les obligations incombant aux Etats-Unis en vertu de l'Accord général. Le Venezuela et le Brésil ont soutenu que la Proposition de 1994 aurait partiellement éliminé la discrimination en donnant aux raffineurs étrangers d'essence nouvelle formule la possibilité d'établir des niveaux de base individuels; toutefois, l'essence ancienne formule aurait continué à subir un traitement discriminatoire.

3.14 Le Venezuela a noté que la société "Petroleos de Venezuela, S.A." ("PDVSA") avait déjà fait des ajustements coûteux sur le plan de la production afin de respecter le niveau de base réglementaire et avait accéléré son programme d'investissements pour se conformer aux exigences du Modèle complexe. Ces ajustements avaient fait tomber les exportations vénézuéliennes d'essence vers les

Etats-Unis, en volume et en valeur, à des niveaux qui étaient actuellement, et devraient rester à l'avenir, inférieurs à ce qu'ils auraient été si la PDVSA avait été autorisée à établir son niveau de base individuel. Ils contrariaient le programme d'investissements de la PDVSA en obligeant celle-ci à centrer ses efforts sur la production destinée au marché des Etats-Unis et avaient des effets préjudiciables sur d'autres projets d'investissements importants.

3.15 Le Brésil a déclaré en outre que l'application du niveau de base réglementaire aux raffineurs étrangers et aux importateurs nationaux était discriminatoire à plusieurs égards. Tout d'abord, la souplesse dont bénéficiaient les raffineurs nationaux en utilisant des niveaux de base individuels avait pour effet d'autoriser à beaucoup d'entre eux des niveaux d'émissions supérieurs à ceux que permettait le niveau de base réglementaire. Deuxièmement, ce dernier était plus restrictif que la moyenne des niveaux de base individuels des raffineries implantées dans les Etats situés à l'est du pays et au bord du Golfe (où la quasi-totalité de l'essence brésilienne était vendue) en raison de l'inclusion dans la moyenne nationale des normes rigoureuses de 1990 appliquées en Californie. La Réglementation sur l'essence favorisait aussi les importations des raffineurs nationaux par rapport aux importations effectuées par des importateurs qui n'étaient pas des raffineurs nationaux. Les raffineurs nationaux dont la production actuelle était plus "propre" que l'essence correspondant à leur niveau de base individuel pouvaient importer de l'essence dont les paramètres dépassaient les valeurs établies pour le niveau de base réglementaire, la mélanger avec l'essence plus propre qu'ils produisaient et la vendre sur le marché des Etats-Unis à condition que le mélange soit conforme à leur niveau de base individuel. Les importateurs qui n'étaient pas des raffineurs nationaux devaient respecter le niveau de base réglementaire dans tous les cas. Ainsi, la Réglementation sur l'essence avait une incidence sur la distribution de l'essence aux Etats-Unis en canalisant les importations vers les raffineurs nationaux, qui étaient incités à tirer parti de leur situation privilégiée en exigeant des raffineurs étrangers qu'ils baissent leurs prix.

3.16 Le Brésil a déclaré que l'essence qu'il exportait auparavant vers le marché des Etats-Unis en tant qu'essence "finie" était, depuis l'entrée en vigueur de la Réglementation sur l'essence, considérée comme une simple "base pour mélanges"⁸, vendue à un prix plus faible. Ainsi, le Brésil n'avait pas pu exporter d'essence ancienne formule "finie" vers le marché des Etats-Unis après le 1er janvier 1995. Les raffineurs brésiliens ne produisaient pas actuellement d'essence nouvelle formule.

3.17 Les Etats-Unis ont répondu que la Réglementation sur l'essence ne soumettait pas l'essence importée à un traitement moins favorable que le traitement accordé à l'essence nationale dans son ensemble. L'objectif écologique de la Réglementation sur l'essence était de réglementer la qualité globale de l'essence vendue aux Etats-Unis. Chaque importateur devait respecter en moyenne le niveau de base réglementaire, qui correspondait approximativement à la qualité moyenne de l'essence consommée aux Etats-Unis en 1990, et les raffineurs nationaux devaient se conformer en moyenne aux niveaux de base individuels de 1990, qui correspondaient à peu près, globalement, à la qualité de l'essence américaine de 1990. Par conséquent, l'essence produite dans le pays devait dans l'ensemble être au moins aussi propre que l'essence étrangère car environ la moitié de l'essence nationale serait plus propre et environ la moitié plus polluante que l'essence conforme au niveau de base réglementaire. Les Etats-Unis ont fourni au Groupe spécial des données indiquant le nombre de raffineurs nationaux dont les niveaux de base présentaient à la fois des valeurs supérieures et inférieures à celles du niveau de base réglementaire pour certains paramètres et niveaux d'émissions visés par les règles de non-dégradation. Cette analyse montrait que cinq raffineries nationales avaient des niveaux de base individuels inférieurs au niveau de base réglementaire annuel, et trois raffineries nationales des niveaux de base individuels supérieurs au niveau de base réglementaire annuel, pour tous les paramètres et niveaux d'émissions. Ainsi, la plupart des raffineurs avaient des niveaux de base individuels où plusieurs paramètres étaient supérieurs aux valeurs correspondantes du niveau de base réglementaire

⁸Une base pour mélanges est une essence non finie qui doit être mélangée pour pouvoir être vendue en tant qu'essence finie.

et plusieurs paramètres étaient inférieurs à ces valeurs. Les Etats-Unis ont noté qu'un groupe spécial précédent avait reconnu "qu'il [pouvait] se présenter des cas où l'application de dispositions juridiques de formes identiques se traduirait en pratique par un traitement moins favorable pour les produits importés, de sorte qu'une partie contractante pourrait avoir à appliquer des dispositions juridiques différentes aux produits importés pour que le traitement qui leur [était] accordé ne soit pas en fait moins favorable".⁹ Etant donné que la majorité des importateurs n'avaient pas les données nécessaires pour utiliser les Méthodes 1, 2 ou 3, il leur serait impossible d'approvisionner le marché des Etats-Unis puisqu'ils ne seraient pas en mesure d'établir un niveau de base individuel. En fait, la Réglementation sur l'essence accordait un traitement plus favorable aux importations car un traitement identique aurait en pratique exclu l'essence importée du marché des Etats-Unis.

3.18 Les Etats-Unis ont fait valoir que la Réglementation sur l'essence s'appliquait à l'essence importée et non aux raffineurs étrangers qui produisaient l'essence. En outre, ces raffineurs n'étaient pas tenus de produire de l'essence conforme à un niveau de base, quel qu'il soit, et pouvaient produire de l'essence plus propre ou plus polluante que celle qui correspondait au niveau de base réglementaire. La règle d'établissement des niveaux de base visait spécifiquement l'importateur d'essence étrangère, car les Etats-Unis ne cherchaient pas à régir le comportement des sociétés ou autres entités étrangères; l'importateur était la première entité, sur le territoire des Etats-Unis, qui pouvait agir sur la qualité de l'essence importée dans le pays. Ainsi, les raffineurs étrangers n'étaient tributaires que des décisions d'achat prises en toute indépendance par les importateurs des Etats-Unis, qui devaient équilibrer les produits d'un ou de plusieurs raffineurs étrangers par ceux d'un autre afin de respecter le niveau de base réglementaire. Le fait qu'aucun lot individuel d'essence ne pouvait être considéré comme non conforme laissait une souplesse supplémentaire aux importateurs comme aux raffineurs étrangers. En outre, c'était à tort que les plaignants avaient mis l'accent sur l'égalité de traitement pour les différents raffineurs étrangers, car l'Accord général s'appliquait au produit importé et non au producteur.

3.19 Les Etats-Unis ont fait valoir que l'essence fournie par les importateurs et l'essence fournie par des parties américaines en situation similaire recevaient un traitement similaire. Par exemple, l'essence importée était traitée de la même façon que l'essence produite par des raffineurs nationaux dont l'activité avait été limitée en 1990 ou que l'essence produite par des mélangeurs américains dont les activités entraînaient un manque d'uniformité des sources d'approvisionnement et de la qualité de la production. Ces producteurs avaient en commun avec les importateurs l'impossibilité d'établir un niveau de base individuel exact car, en raison de la nature de leurs opérations ou de leurs activités antérieures, ils ne pouvaient déterminer la qualité de leur essence de la façon prescrite par les Méthodes 2 et 3. Bien qu'en théorie, la qualité de l'essence de 1990 fournie par un importateur puisse être établie en déterminant tout d'abord les raffineries d'origine de toute l'essence importée par cet importateur en 1990, puis en se procurant des renseignements exacts et vérifiables sur la qualité de la part de leur production de 1990 que ces raffineries ont vendue à l'importateur américain en question, les Etats-Unis supposaient qu'un très petit nombre seulement d'importateurs pourraient établir un niveau de base individuel en utilisant cette méthode. En outre, l'établissement de la qualité de l'essence de 1990 fournie par les raffineurs étrangers posait des problèmes importants: détermination de la raffinerie d'origine de l'essence importée, établissement de la qualité de la petite part de la production expédiée vers les Etats-Unis et absence d'une capacité de contrôle adéquate. D'après les Etats-Unis, il était très difficile pour ces raisons de vérifier à cette fin l'exactitude ou la fiabilité des affirmations concernant la qualité de l'essence de 1990 fournie par un raffineur étranger. Les raffineurs nationaux, en revanche, produisaient leur essence à partir d'un pétrole brut dont la qualité pouvait être facilement établie, comme pouvaient l'être les caractéristiques de leurs installations et de leurs procédures d'exploitation. Ainsi, la qualité de l'essence produite dans ces raffineries pouvait être évaluée avec exactitude. Les Etats-Unis ont en outre fait valoir que l'essence importée et l'essence produite dans le

⁹"Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386 (rapport adopté le 7 novembre 1989).

pays se trouvaient dans la même situation pour ce qui était de la marge de manoeuvre ménagée pour le respect des niveaux de base applicables. Etant donné qu'il existait différentes qualités d'essence sur le marché, dont certaines dépassaient le niveau de base réglementaire et d'autres pas, un importateur avait toute latitude pour choisir des essences venant de différentes sources et les mélanger afin d'atteindre la qualité moyenne annuelle correspondant au niveau de base réglementaire. En revanche, un raffineur national subissait les contraintes imposées par ses équipements et ses approvisionnements en pétrole brut.

3.20 Les Etats-Unis considéraient que l'allégation du Venezuela, selon laquelle la déclaration du représentant du gouvernement des Etats-Unis montrait que la Réglementation sur l'essence avait un objectif protectionniste, était incorrecte. La déclaration en question traduisait en réalité le fait que, lorsqu'il avait promulgué la version finale de la Réglementation sur l'essence, le gouvernement des Etats-Unis était déterminé à continuer d'examiner la question du traitement des importations, et elle faisait ressortir la préoccupation constante du gouvernement, qui était d'éviter de compromettre la protection de l'environnement. Cette déclaration montrait aussi que le représentant du gouvernement avait pour objectif l'adoption de la meilleure disposition possible du point de vue de l'environnement qui soit équitable pour toutes les parties intéressées. Les Etats-Unis rejetaient aussi l'argument du Venezuela et du Brésil selon lequel la Proposition de 1994 supposait la reconnaissance du fait que la Réglementation sur l'essence établissait une discrimination à l'encontre des importations. Cette proposition était le prolongement de précédentes tentatives faites par l'EPA pour élaborer des critères permettant de protéger l'environnement, de perturber aussi peu que possible les activités des producteurs et de soumettre les parties en situation similaire à un traitement identique. Le fait que l'EPA avait décidé de faire cette démarche ne revenait pas à déterminer que la Réglementation sur l'essence présentait des défauts ni que la Proposition de 1994 était applicable. La proposition avait fait l'objet d'observations largement négatives du public et avait finalement été rejetée, y compris par le Venezuela. La PDVSA elle-même avait objecté que les conditions envisagées à propos de la détermination de l'origine de l'essence semblaient fondamentalement inapplicables.

3.21 Les Etats-Unis ont réfuté l'argument du Venezuela concernant la diminution des importations. D'après des données provenant du Service d'information sur l'énergie des Etats-Unis, les volumes d'importation actuels n'avaient pas fortement fléchi par rapport aux niveaux antérieurs. De plus, le volume des importations et la production intérieure fluctuaient beaucoup en fonction des conditions du marché, indépendamment des réglementations américaines. Plus précisément, la part du Venezuela dans les importations aux Etats-Unis est passée de 11,5 à 18,5 pour cent au cours des cinq premiers mois de 1995 par rapport à la même période en 1994. Quant à l'allégation du Venezuela selon laquelle la Réglementation sur l'essence avait contraint ses raffineries à effectuer des investissements coûteux, les Etats-Unis ont noté qu'il était impossible de dire dans quelle mesure les investissements de la PDVSA avaient été dictés par des réglementations, comme la Réglementation sur l'essence, qui étaient en vigueur sur tel ou tel marché d'exportation. Si, toutefois, les investissements de la PDVSA étaient liés à la Réglementation sur l'essence, ils seraient vraisemblablement davantage imputables à la nécessité de respecter le Modèle complexe applicable à partir de 1998 qu'aux règles de non-dégradation relevant du programme appliqué pendant la période 1995-1998. Pour ce qui était de la conformité avec les prescriptions du Modèle simple, les Etats-Unis étaient d'avis que la PDVSA pouvait améliorer la fraction de sa production d'essence destinée aux Etats-Unis simplement en y ajoutant des additifs tels que des composés oxygénés. Par ailleurs, la quantité d'essence conforme qui pouvait être produite, ou le coût de cette production, était principalement fonction du pourcentage de la production à fabriquer conformément à une prescription particulière. Alors que pour les raffineries nationales, la totalité de l'essence produite devait rester en deçà de certaines valeurs limites, les raffineries étrangères ne destinaient généralement qu'une petite partie de leur production d'essence au marché américain. Ils pouvaient donc choisir pour le marché américain leurs bases pour mélanges les plus propres. Pour cela, il n'était pas nécessaire de modifier les raffineries. Il n'y avait aucune raison pour que le Brésil ne puisse pas s'adapter de la même manière aux prescriptions du Modèle simple. Les Etats-Unis ont aussi relevé que les troubles internes signalés dans le secteur du raffinage au

Brésil, une grève d'un mois déclenchée en novembre 1994, et les conflits du travail qui auraient réapparu cette année donnaient à penser que le recul des exportations brésiliennes vers les Etats-Unis ne pouvait guère être attribué aux réglementations américaines.

3.22 Le Venezuela convenait avec les Etats-Unis que l'article III s'appliquait à l'essence importée et non aux raffineurs étrangers. La Réglementation sur l'essence entraînait une discrimination à l'encontre de l'essence importée du fait que celle-ci était assujettie au niveau de base réglementaire tandis que des niveaux de base individuels étaient appliqués pour l'essence américaine. Les Etats-Unis avaient à tort avancé la notion de "parties en situation similaire" comme base d'argumentation pour soutenir que l'essence importée et l'essence produite aux Etats-Unis n'étaient pas des "produits similaires". Les essences importées et américaines relevaient de la même position tarifaire, étaient destinées à la même utilisation finale et aux mêmes utilisateurs finals et ne pouvaient pas être différenciées du point de vue commercial; toutes les essences étaient donc des produits similaires. La notion de "parties en situation similaire" était nouvelle au GATT et n'avait pas de fondement juridique. Par ailleurs, le Venezuela était d'avis que ces parties n'étaient pas "en situation similaire". Les importateurs, qui obtenaient de l'essence finie pour en assurer la distribution à d'autres grossistes ou détaillants, n'étaient pas en "situation similaire" par rapport aux mélangeurs, qui produisaient de l'essence en mélangeant des composés d'essence produits par d'autres. Il était plus approprié de les comparer à des "revendeurs" qui se procuraient de l'essence finie pour en assurer la distribution à d'autres grossistes ou détaillants et qui utilisaient les niveaux de base individuels associés à l'essence qu'ils achetaient. Les raffineurs étrangers et les raffineurs américains étaient "des parties en situation similaire" en ce sens que les raisons indiquées par les Etats-Unis pour expliquer la possibilité donnée aux raffineurs américains d'établir leur propre niveau de base étaient également valables pour les raffineurs étrangers.

3.23 Le Venezuela a fait valoir que les Etats-Unis ne niaient pas l'existence d'une différence de traitement à l'égard de l'essence importée. Les Etats-Unis devaient donc prouver, comme ils en avaient l'obligation, que ce traitement n'était pas moins favorable pour le produit importé. D'après les rapports de groupes spéciaux antérieurs, il ne s'agissait pas de savoir si les règles étaient différentes mais de savoir si ces différences entraînaient un traitement non moins favorable pour les produits importés. Le Venezuela était d'avis que la démonstration n'en avait pas été faite. Il rejetait l'interprétation que les Etats-Unis avaient donnée du rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire "Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930" et estimait que les groupes spéciaux avaient interprété les mots "ne seront pas soumis à un traitement moins favorable" figurant à l'article III:4 comme préconisant une égalité effective des débouchés pour les produits importés. L'affirmation des Etats-Unis selon laquelle il "appartenait à l'importateur d'équilibrer les produits d'un ou de plusieurs raffineurs étrangers par ceux d'un autre" était contraire à cette interprétation établie de l'article III:4. Aucune égalité en ce sens ne pouvait exister si la faculté même d'un producteur/exportateur d'introduire son produit sur le marché de l'importateur était tributaire de décisions ultérieures de l'importateur concernant l'achat de produits additionnels produits et exportés par une autre personne. La possibilité d'importer un produit similaire ne pouvait pas être subordonnée au fait que l'importateur soit disposé à courir le risque de ne pas trouver de l'essence ne dépassant pas le niveau de base réglementaire qui lui permettrait d'établir une moyenne avec de l'essence dépassant ce niveau. De l'avis du Venezuela, le raisonnement suivi dans les rapports de deux groupes spéciaux antérieurs¹⁰ au sujet de la perte de possibilités de concurrence subie par les produits importés était applicable en l'espèce et conduisait à conclure que l'essence importée aurait dû bénéficier des mêmes possibilités de distribution que celles qui étaient réservées à l'essence produite aux Etats-Unis, y compris la possibilité d'être vendue directement dans le commerce avec l'application d'un niveau de base individuel.

¹⁰"Etats-Unis - Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt", IBDD, S39/233 (rapport adopté le 19 juin 1992), et "Canada - Importation, distribution et vente de certaines boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation", IBDD, S39/28 (rapport adopté le 18 février 1992).

3.24 Le Venezuela était d'avis qu'il ne s'agissait pas ici du calcul des moyennes, technique dont pouvaient aussi bénéficier les raffineurs américains, mais de la différence entre les prescriptions imposées pour l'essence importée et celles qui étaient applicables à l'essence américaine. Afin de réglementer la qualité moyenne de l'essence aux Etats-Unis, la Réglementation sur l'essence était applicable à tous les lots d'essence produits ou importés aux Etats-Unis. Le fait que la même essence, présentant les mêmes caractéristiques, serait traitée différemment en vertu de la Réglementation selon qu'elle était produite par un raffineur américain ou par un raffineur étranger était précisément le "traitement moins favorable" proscrit aux termes de l'article III:4.

3.25 Le Venezuela a rejeté l'assertion des Etats-Unis selon laquelle un raffineur étranger qui produisait en 1990 de l'essence dont la teneur en soufre, en oléfine et en T-90 dépassait le niveau de base réglementaire n'avait qu'à y incorporer des "additifs tels que les composés oxygénés" pour améliorer son produit; en réalité, c'était la composition même de l'essence étrangère qui devait être modifiée. Le Venezuela récusait l'allégation des Etats-Unis selon laquelle il avait rejeté la Proposition de 1994. Il avait simplement expliqué pourquoi certains moyens que l'EPA envisageait d'utiliser à certaines fins n'étaient pas réalisables d'un point de vue pratique, et il avait présenté des solutions de remplacement pour arriver aux mêmes fins d'une manière plus pratique et réalisable.

3.26 Le Brésil a fait valoir que l'avantage qui était censé résulter pour les importations du fait qu'"environ la moitié" de l'essence nationale devait être "moins polluante" que l'essence importée (ce qui, de l'avis du Brésil, n'avait pas été démontré) ne compensait pas le traitement moins favorable découlant pour les importations du fait que la Réglementation permettait qu'"environ la moitié" de l'essence nationale soit "plus polluante" que l'essence importée. Par cette déclaration, les Etats-Unis admettaient implicitement l'existence de la discrimination contenue dans la Réglementation sur l'essence, qui prescrivait que l'essence importée devait être plus propre que la moitié de l'essence produite dans le pays. Le Brésil a relevé qu'un groupe spécial antérieur avait rejeté dans son rapport toute idée d'équilibrer le traitement plus favorable accordé à certains produits importés par le traitement moins favorable appliqué à d'autres produits importés.¹¹ Le même raisonnement s'appliquait à toute idée d'équilibrer le traitement plus favorable dont bénéficiaient certains produits nationaux par le traitement moins favorable appliqué à d'autres produits nationaux. De même, un autre groupe spécial avait conclu dans son rapport¹² que le fait qu'un produit importé donnait risquait de faire l'objet d'une discrimination constituait, en soi, une forme de discrimination. La Réglementation sur l'essence soumettait toutes les importations à un traitement moins favorable que celui qui était accordé à ce qui, d'après la description des Etats-Unis, constituait "environ la moitié" de la production nationale. Ainsi, dans cette affaire comme dans les différends précédents, le Groupe spécial devrait rejeter la notion d'"équilibre". Le Brésil a aussi affirmé que les Etats-Unis n'avaient en aucun cas démontré que la moyenne des niveaux de base individuels était équivalente au niveau de base réglementaire. Les raffineurs nationaux étaient autorisés à utiliser des données postérieures à 1990 (Méthode 3) pour établir leur niveau de base individuel alors que le niveau de base réglementaire était vraisemblablement établi à partir des données effectives de 1990. Cela infirmait l'argument des Etats-Unis selon lequel les importateurs étaient assujettis à une norme moyenne globale équivalente à celle qui était imposée aux raffineurs nationaux car des niveaux de base fondés sur des données se rapportant à des périodes différentes ne pouvaient pas être considérés équivalents.

¹¹"Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386 (rapport adopté le 7 novembre 1989).

¹²"CEE - Primes et subventions versées aux transformateurs et aux producteurs d'oléagineux et de protéines apparentées destinés à l'alimentation des animaux", IBDD, S37/91 (rapport adopté le 25 janvier 1990).

3.27 Le Brésil a affirmé que la référence faite par les Etats-Unis au rapport du Groupe spécial sur l'article 337 de la Loi douanière n'était pas pertinente car ceux-ci n'avaient pas démontré en l'espèce que l'application de dispositions légales formellement identiques aurait pour effet, dans la pratique, d'accorder un traitement moins favorable aux produits importés. Les Etats-Unis "pensaient" simplement que l'octroi de niveaux de base individuels à des raffineurs étrangers désavantagerait ceux-ci. De même, ils n'avaient pas démontré en quoi les importateurs américains ne seraient pas en mesure d'établir un niveau de base individuel d'après la Méthode 3, fondé sur les bases pour carburants utilisées après 1990, puisque, d'après eux, les importateurs étaient des mélangeurs et utilisaient des bases pour mélanges. Enfin, la comparaison faite par les Etats-Unis entre un raffineur étranger et un importateur américain était inexacte, car il fallait comparer un raffineur étranger à un raffineur national aux Etats-Unis.

3.28 Le Brésil a rejeté l'argument selon lequel l'essence importée faisait l'objet d'un traitement similaire à celui qui était appliqué à l'essence provenant de parties en situation similaire. L'essence importée produite par des raffineurs étrangers dont les activités avaient été importantes en 1990 était traitée comme l'essence produite par des mélangeurs et des raffineurs nationaux qui avaient eu des activités limitées en 1990, alors qu'elle aurait dû être traitée comme l'essence produite par des raffineurs nationaux comparables aux Etats-Unis. Le Brésil a aussi noté que la plupart des mélangeurs américains qui n'étaient pas des raffineurs nationaux étaient en fait des importateurs, et qu'ils ne devaient donc pas, comme le soutenaient les Etats-Unis, être considérés comme relevant de deux catégories distinctes. Ainsi, faire une différence entre les raffineurs nationaux et les importateurs nationaux conduisait, dans la pratique, à établir une discrimination à l'encontre des importations. De plus, le fait que les raffineurs nationaux étaient autorisés à importer des bases pour mélanges, à les incorporer à leur propre production et à évaluer la conformité du produit final au regard de leur niveau de base individuel, alors que ni les mélangeurs ni les importateurs n'étaient autorisés à le faire pour leurs propres bases pour mélanges, montrait que le système n'appliquait pas un traitement similaire aux produits.

3.29 Le Brésil convenait avec les Etats-Unis que l'article III s'appliquait à l'essence et non au producteur d'essence. En l'espèce, la norme appliquée à l'essence avait été déterminée par référence au producteur d'essence. Le Brésil ne contestait pas ce choix, en soi, mais le fait qu'une norme différente et moins favorable était appliquée aux produits importés. En ce qui le concernait, cette discrimination était illustrée par le fait que l'essence qu'il avait exportée jusqu'au 1er janvier 1995 comme essence "finie" ancienne formule était aujourd'hui considérée comme une simple "base pour mélanges" car elle ne satisfaisait pas aux prescriptions du niveau de base réglementaire. L'essence obtenue à partir de bases pour mélanges se vendait moins cher car l'acheteur devait la mélanger à de l'essence "plus propre" afin de se conformer au niveau de base réglementaire. Pour conclure, le Brésil a déclaré que le fait que le produit provenant d'un raffineur brésilien ne pouvait pas être vendu aux Etats-Unis comme essence finie alors que le produit identique provenant d'un raffineur américain se conformant à son niveau de base individuel pouvait être vendu comme essence finie constituait précisément le traitement discriminatoire et moins favorable que l'article III visait à proscrire.

3.30 Les Etats-Unis ont fait valoir que les plaignants avaient, à tort, mis l'accent sur l'établissement des niveaux de base pour les raffineries étrangères et qu'ils n'avaient pas démontré comment les raffineurs étrangers pouvaient évaluer avec précision la qualité de la fraction de leur production totale qui était exportée vers les Etats-Unis, même s'ils étaient en mesure d'établir la qualité de leur production totale de 1990 d'après les Méthodes 1, 2 ou 3. Même à supposer que le Venezuela et le Brésil puissent surmonter cette difficulté, celle-ci demeurerait pour les autres raffineurs étrangers. En insistant sur les niveaux de base des raffineurs étrangers et non, ce qui serait plus logique, sur l'établissement des niveaux de base des importateurs, les plaignants semblaient chercher à donner à leurs compagnies pétrolières nationales un avantage commercial sur les autres fournisseurs étrangers d'essence. Cela pourrait favoriser les importateurs ayant des liens commerciaux avec ces raffineurs

au détriment d'autres et fausser par conséquent les conditions de concurrence entre importateurs. Les Etats-Unis n'étaient pas tenus, aux termes de l'Accord général, d'accorder des droits à l'étranger à des raffineurs étrangers, par opposition aux Membres de l'OMC, en particulier s'il était plus approprié de résoudre les questions relatives aux importations en soumettant à réglementation les importateurs situés sur le territoire américain.

3.31 Les Etats-Unis ont aussi affirmé que les références faites par le Venezuela aux rapports des groupes spéciaux antérieurs n'étaient pas pertinentes car la situation à l'examen était différente. La question posée au présent Groupe spécial ne portait pas sur le point de savoir si les importations et les produits nationaux faisaient l'objet d'un traitement identique (les Etats-Unis avaient reconnu que ce n'était pas le cas) mais de savoir si ce traitement était moins favorable au sens de l'article III. Etant donné que, pour les raisons indiquées plus haut, un traitement identique aurait empêché la plupart des importateurs de commercialiser de l'essence aux Etats-Unis, les dispositions spécifiques applicables aux importations n'étaient pas contraires à l'article III. Les Etats-Unis ont aussi rejeté l'argument du Brésil selon lequel les mélangeurs étaient en fait des importateurs et ont soutenu que les uns et les autres relevaient bien de deux catégories différentes, même s'ils étaient en situation similaire à d'autres égards. (Des entités inscrites comme mélangeurs ou importateurs, plus d'un tiers travaillaient uniquement comme mélangeurs et plus d'un tiers uniquement comme importateurs.) De l'avis des Etats-Unis, les difficultés que le Venezuela et le Brésil étaient présumés rencontrer dans leurs exportations d'essence vers le marché américain étaient sans fondement. En premier lieu, les importateurs pouvaient trouver facilement de grandes quantités d'essence à faible teneur en soufre et en oléfine qui permettraient de "contrebalancer" la teneur élevée en soufre et en oléfine de l'essence vénézuélienne, grâce à la structure de la plupart des raffineries hors des Etats-Unis. La preuve en était les importations d'essence propre nouvelle formule effectuées cette année et le fait que les exportations du Venezuela en 1995 ne faisaient apparaître aucune incidence identifiable de la Réglementation sur l'essence. En deuxième lieu, le choix du Brésil de ne pas exporter d'essence finie mais d'exporter à la place des bases pour mélanges était sans lien avec les réglementations environnementales des Etats-Unis étant donné que la Réglementation sur l'essence ne contenait aucune disposition régissant le fait que les importateurs importaient de l'essence ou des bases pour mélanges. Les prescriptions relatives à l'essence ancienne et nouvelle formules ne visaient pas à établir le fait qu'un produit était ou non de l'essence. En réalité, les contrats commerciaux prévoyaient généralement que, pour être vendu comme "essence", un produit devait satisfaire à certaines normes établies par la Société américaine des essais et des matériaux. Quant à la réduction alléguée des volumes d'exportation des plaignants, les Etats-Unis ont noté que les niveaux d'importation sur un marché donné étaient généralement influencés par différents facteurs (la demande aux Etats-Unis, l'offre et la demande dans le pays exportateur, la structure des coûts des raffineries, et les conditions du marché de l'essence dans d'autres pays exportateurs concurrents, par exemple), et que les exportations mondiales d'essence vers les Etats-Unis avaient fléchi pendant les cinq dernières années. Il était tout aussi difficile de savoir exactement le rôle joué par la Réglementation sur l'essence quant au programme d'investissement des raffineries vénézuéliennes, étant donné que tout raffineur opérant à l'échelon mondial devait disposer d'une importante capacité de reformage. Les investissements vénézuéliens dans la création d'unités de reformage étaient vraisemblablement liés à la stratégie commerciale globale du Venezuela. De plus, quelles que soient les limites de production que la PDVSA pouvait avoir en ce qui concernait un raffineur particulier, le mélange des bases provenant de plusieurs raffineries permettait d'accroître, pour chaque cargaison, les quantités d'essence conforme au niveau réglementaire. Par ailleurs, le gouvernement des Etats-Unis avait étudié la structure des coûts des raffineries peu après l'adoption de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et avait constaté que les raffineurs qui produisaient de l'essence nouvelle formule à raison de 30 pour cent environ ou moins de leur production totale d'essence pouvaient le faire pour un coût additionnel (c'est-à-dire coût d'investissement) modeste voire nul, parce qu'ils étaient en mesure de choisir entre les bases pour mélanges.

3.32 Les Etats-Unis ont affirmé que, en ce qui concernait le niveau de base particulier que devaient

utiliser les raffineurs nationaux effectuant des importations, la disposition de la Réglementation selon laquelle le raffineur devait utiliser son propre niveau de base s'appliquait uniquement à l'essence ancienne formule, jusqu'à concurrence du volume importé par le raffineur en 1990. Cette disposition visait à empêcher un raffineur national dont le niveau de base était plus restrictif que le niveau de base réglementaire de contourner le niveau restrictif en exportant de l'essence produite par la raffinerie nationale pour importer à nouveau le même produit dans le cadre du niveau de base réglementaire, problème qui avait été soulevé dans les observations du public adressées à l'EPA.

3.33 Le Venezuela a fait valoir qu'il ne mettait pas l'accent sur les raffineurs étrangers mais sur la situation de l'essence importée. Le problème du raffineur étranger s'était posé uniquement parce que les caractéristiques de l'essence produite aux Etats-Unis, énoncées dans la Réglementation sur l'essence, étaient principalement déterminées en fonction des niveaux qualitatifs atteints par le passé par les différents producteurs américains. De l'avis du Venezuela, il était fallacieux d'engager, comme les Etats-Unis le faisaient, un débat sur la situation relative des importateurs et des raffineurs nationaux pour comparer le traitement appliqué respectivement aux produits nationaux et produits importés. L'analyse devait rester axée sur l'essence en tant que produit. La référence faite par le Venezuela aux affaires examinées par les groupes spéciaux antérieurs était pertinente car les situations étaient similaires. Le Venezuela réfutait l'argument des Etats-Unis selon lequel les importateurs pouvaient obtenir facilement de l'essence appropriée pour compenser la qualité de l'essence vénézuélienne. Les données communiquées par les Etats-Unis au Groupe spécial concernant les caractéristiques de l'essence importée en 1995 donnaient à penser que c'était exactement le contraire: en montrant que les taux maximaux de soufre, d'oléfine et de T-90 de l'essence importée se situaient, en gros, au niveau de base réglementaire, ces données confirmaient que les importateurs américains n'achetaient pas d'essence étrangère dépassant le niveau réglementaire. Ainsi, les raffineurs étrangers avaient été effectivement obligés de se conformer aux prescriptions du niveau de base réglementaire pour pouvoir vendre de l'essence aux Etats-Unis.

b) Article III:1

3.34 Le Venezuela et le Brésil ont fait valoir que les prescriptions discriminatoires du niveau de base figurant dans la Réglementation sur l'essence étaient contraires à l'article III:1 pour les mêmes raisons que celles pour lesquelles elles enfreignaient l'article III:4. En faussant les conditions de concurrence pour l'essence étrangère, ancienne et nouvelle formules, elles étaient appliquées "de manière à protéger la production nationale". Le Venezuela a aussi noté que l'article III:1 avait une portée plus générale que l'article III:4. Il n'insisterait donc pas pour obtenir que le Groupe spécial se prononce sur l'article III:1 si le Groupe spécial constatait que la Réglementation sur l'essence était incompatible avec l'article III:4.

3.35 Les Etats-Unis ont répondu que, pour les raisons indiquées au sujet de l'article III:4, la Réglementation sur l'essence ne constituait pas une protection pour la production nationale. De plus, comme l'article III:1 avait, en soi, uniquement valeur de recommandation, il ne donnait pas matière à une constatation de l'existence d'une "violation" dans le cadre d'une procédure de règlement des différends. Aucun groupe spécial n'avait jamais constaté l'existence d'une violation de l'article III:1 en soi.

3.36 Le Brésil a affirmé que dans des différends antérieurs¹³, auxquels les Etats-Unis avaient été parties, il y avait eu violation de l'article III:1.

¹³"Canada - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger", IBDD, S30/147 (rapport adopté le 7 février 1984) et "Etats-Unis - Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt", IBDD, S39/233 (rapport adopté le 19 juin 1992).

3. *Article XX - Exceptions générales*

3.37 Les Etats-Unis ont affirmé que la Réglementation sur l'essence relevait de l'article XX, qu'elle soit compatible ou non avec les autres dispositions de l'Accord général. Les mesures indiquées à l'article XX n'étaient pas toutes incompatibles avec l'Accord général. Cependant, si le Groupe spécial admettait que la Réglementation sur l'essence était compatible avec les autres dispositions de l'Accord général, en particulier l'article III, il n'avait pas besoin de décider si les mesures incriminées relevaient aussi de l'article XX. L'article XX garantissait en tout état de cause que ces mesures n'étaient pas incompatibles avec l'Accord général.

3.38 Le Venezuela et le Brésil estimaient que la question soulevée au titre de l'article XX n'était pas de savoir si la CAA ou les règlements d'application y relatifs étaient nécessaires, mais de savoir s'il était nécessaire d'accorder à l'essence étrangère un traitement moins favorable, ce qui, à leur avis, était la situation en l'espèce. Le Venezuela a aussi soutenu que l'article XX autorisait des exceptions limitées et conditionnelles aux obligations prévues par d'autres dispositions de l'Accord général, et il appartenait à la partie invoquant cette disposition de justifier le recours à l'une quelconque des exceptions énumérées. Pour aucune de leurs allégations au titre de l'article XX les Etats-Unis n'avaient la base factuelle et juridique nécessaire afin de s'acquitter de cette obligation.

4. *Article XX b)*

a) *"Protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou préservation des végétaux"*

3.39 Les Etats-Unis ont soutenu qu'il était notoire que la pollution atmosphérique, en particulier l'ozone troposphérique, présentait des risques pour la santé des personnes, des animaux et des végétaux. La pollution atmosphérique provoquait des cancers, des malformations congénitales, des lésions cérébrales et d'autres atteintes au système nerveux, des troubles de la reproduction et des mutations génétiques. Elle pouvait affecter non seulement les personnes souffrant d'insuffisance respiratoire mais aussi des adultes et enfants en bonne santé. L'ozone était aussi responsable de la diminution des rendements agricoles aux Etats-Unis. Les émissions toxiques des véhicules représentaient entre 40 et 50 pour cent du total des rejets toxiques dans l'air. Les dispositions de la Réglementation sur l'essence avaient pour objet de lutter contre la pollution atmosphérique de sources mobiles en visant le combustible qui était à l'origine de ces émissions. Leur objectif était donc de protéger la santé et le bien-être de la population en réduisant les émissions de polluants toxiques, de composés organiques volatiles et d'oxydes d'azote dans le cas de l'essence nouvelle formule, et d'éviter la dégradation de la qualité de l'air par les émissions d'oxydes d'azote et de polluants, s'agissant de l'essence ancienne formule. La Réglementation sur l'essence relevait donc des mesures énoncées à l'article XX b).

b) *"Nécessaire"*

3.40 Les Etats-Unis ont affirmé que les règles de non-dégradation applicables aussi bien à l'essence ancienne formule qu'à l'essence nouvelle formule étaient nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et à la préservation des végétaux. L'application de niveaux de base individuels pour l'essence ancienne formule était le moyen le plus rapide et le plus équitable de réaliser l'objectif écologique du programme, qui devait permettre de maintenir la qualité de l'essence américaine de 1990 dans les régions moins polluées sans compromettre une mise en oeuvre rapide, efficace et peu coûteuse du programme relatif à l'essence nouvelle formule dans les régions les plus polluées, ni perturber gravement la production nationale d'essence ancienne formule. Si un seul niveau de base était utilisé pour toutes les essences ancienne formule, tous les producteurs dont certaines qualités d'essence étaient plus polluantes par rapport à ce niveau de base seraient alors obligés de modifier les paramètres de leur production pour se conformer à la norme concernant ces qualités, et

les producteurs offrant une essence moins polluante par rapport au niveau de base pourraient abaisser la qualité de leurs produits pour la ramener à ce niveau. Le résultat ne changerait rien à la moyenne globale pour l'essence, mais une grande partie des producteurs auraient été obligés d'apporter des modifications à leur production d'essence ancienne formule. Dès lors que leur production future dépasserait leur production de 1990, les raffineurs devraient se conformer au niveau de base réglementaire. En ce qui concernait l'essence nouvelle formule, les niveaux de base individuels étaient utilisés pour une période transitoire de trois ans et appliqués à trois caractéristiques de l'essence - les taux de soufre, d'oléfine et de T-90 - qui devaient être maintenues aux niveaux moyens des taux correspondants de l'essence américaine de 1990, l'EPA n'ayant pas de données concernant leurs effets exacts sur le plan des émissions. Cette approche dispensait un grand nombre de producteurs d'apporter des modifications à leurs produits pour se conformer à une seule prescription alors que l'on ne savait pas clairement si et comment ces modifications devaient être effectuées pour empêcher un accroissement des émissions. Toutefois, tous les raffineurs produisant de l'essence nouvelle formule devaient avoir commencé à adapter leurs opérations pour se conformer aux nouvelles règles régissant ce produit, qui entreraient en vigueur en 1998 au titre du Modèle complexe. Toutes les qualités d'essence réglementées seraient alors évaluées au regard du niveau de base réglementaire. Le système des niveaux de base était donc le moyen le plus pratique et le plus économique de protéger la qualité de l'air, tout en prenant le mieux en compte les paramètres des différents producteurs.

3.41 Les Etats-Unis ont fait valoir que le système des niveaux de base individuels ne pouvait cependant pas s'appliquer à tous les producteurs, en particulier les raffineurs qui n'avaient opéré que pendant une partie de l'année 1990, les mélangeurs et les importateurs. Ces catégories de producteurs se trouvaient dans une situation différente car ils n'avaient pas les données nécessaires pour utiliser les Méthodes 1, 2 et 3, et les obliger à établir un niveau de base individuel, comme pouvaient le faire les raffineurs nationaux, aurait eu pour effet de les exclure du marché américain. Le fait d'assujettir les importateurs au niveau de base réglementaire permettait donc d'éviter qu'ils ne soient éliminés du marché tout en appliquant un même traitement à des parties en situation similaire. De plus, même si les importateurs étaient peut-être en mesure dans certains cas d'établir des niveaux de base individuels à partir de renseignements donnés par les raffineurs étrangers, leur donner la possibilité de choisir le niveau de base à utiliser aurait inévitablement compromis l'objectif écologique de la Réglementation, puisqu'ils seraient incités, dans leur intérêt commercial, à opter pour la solution la moins coûteuse et la moins restrictive, qui aurait aussi été la plus polluante. Eu égard à ces risques de manipulation du système, l'EPA avait déterminé qu'aucune autre solution n'était réalisable sans incidence défavorable sur le commerce. Les Etats-Unis ont souligné que la Réglementation sur l'essence s'appliquait à l'importateur et non au raffineur étranger. Etant donné qu'il y avait toujours eu différentes qualités d'essence et de bases pour mélanges disponibles sur le marché, l'importateur aurait vraisemblablement toute latitude pour se procurer de l'essence auprès de différentes sources, certaines qualités dépassant le niveau de base réglementaire et d'autres pas, pour autant que sa moyenne annuelle soit conforme à ce niveau.

3.42 Les Etats-Unis ont soutenu que l'application d'un niveau de base individuel aux raffineurs étrangers n'était pas faisable pour plusieurs raisons. En premier lieu, l'essence était un produit international fongible et une cargaison arrivant dans un port américain contenait généralement un mélange d'essences produites par plusieurs raffineries étrangères. Il serait donc très difficile, sinon impossible, de déterminer la raffinerie d'origine d'une cargaison d'essence en vue d'établir un niveau de base individuel. En deuxième lieu, la difficulté d'identifier la raffinerie d'origine favoriserait aussi une manipulation potentielle du système car le raffineur étranger pourrait être tenté de déclarer pour chaque cargaison d'essence importée la raffinerie d'origine qui lui assurerait les plus grands avantages au regard des restrictions liées au niveau de base. En troisième lieu, les Etats-Unis pouvaient difficilement exercer une compétence coercitive à l'égard des raffineurs étrangers. Pour faire respecter la Réglementation sur l'essence, il ne suffisait pas d'examiner le produit à la frontière et l'EPA devrait inspecter les installations des raffineries pour vérifier, entre autres choses, l'exactitude

des données fournies pour l'établissement des niveaux de base individuels et veiller aussi au respect de la Réglementation à l'avenir. L'EPA avait aussi besoin d'autres moyens de coercition tels que des sanctions pénales, des poursuites au civil ou des injonctions judiciaires, auxquels elle ne pourrait pas facilement recourir hors du territoire américain à l'encontre d'une raffinerie située à l'étranger. Il aurait été inéquitable de tenir l'importateur responsable du comportement du raffineur étranger avec lequel il n'avait pas établi de relations collusoires. Les Etats-Unis ont rappelé que dans son rapport, le Groupe spécial chargé de la question "Etats-Unis - l'article 337 de la Loi douanière de 1930" avait reconnu qu'il pourrait être nécessaire de prendre une mesure pour appliquer un traitement apparemment moins favorable aux importations dans les situations dans lesquelles "il pourrait être beaucoup plus difficile d'identifier la source des produits de contrefaçon ou d'empêcher de tourner des arrêtés limités aux produits de personnes nommément désignées"¹⁴ que dans le cas de produits originaires des Etats-Unis. On relevait en l'espèce les mêmes différences quant aux besoins et moyens de mise en exécution pour ce qui était de la détermination de l'origine de l'essence.

3.43 Les Etats-Unis ont réfuté l'affirmation du Venezuela selon laquelle la Proposition de mai 1994 démontrait qu'il était faisable d'appliquer des niveaux de base individuels aux raffineurs étrangers. Cette proposition marquait un nouvel effort déployé par l'EPA pour élaborer des critères qui permettraient de protéger l'environnement, de minimiser les effets perturbateurs pour les producteurs et de traiter de la même manière l'essence provenant de parties en situation similaire, compte tenu des observations et préoccupations exprimées par les parties intéressées. Le fait que l'EPA avait fait cet effort ne revenait pas à déterminer que la Réglementation sur l'essence présentait des défauts ni que la Proposition de 1994 était applicable. La proposition énonçait plusieurs conditions rigoureuses régissant l'établissement de niveaux de base individuels pour les raffineurs étrangers, qui montraient que les préoccupations étaient toujours présentes. De plus, elle ne s'appliquait qu'à l'essence nouvelle formule car l'application indéterminée de niveaux de base individuels pour l'essence ancienne formule et la probabilité que beaucoup d'autres raffineurs étrangers approvisionneraient le marché de ce type d'essence montraient que le risque écologique associé à l'autorisation de cette solution était trop grand pour pouvoir même être envisagé. D'après les observations du public, il était reproché à la Proposition de 1994 de favoriser un petit groupe d'importateurs par rapport à tous les autres. La PDVSA et d'autres raffineurs étrangers avaient objecté que les conditions envisagées, notamment celles qui avaient trait à la détermination de l'origine de l'essence, étaient inapplicables. Pour ces raisons, les Etats-Unis ont rejeté l'affirmation du Venezuela selon laquelle, sans la décision du Congrès, l'EPA aurait arrêté la version définitive de cette proposition.

3.44 Les Etats-Unis ont considéré que la citation par le Venezuela de la déclaration d'un représentant du gouvernement des Etats-Unis était inappropriée. Cette déclaration traduisait le fait que lorsqu'il avait promulgué la version finale de la Réglementation sur l'essence, le gouvernement des Etats-Unis était déterminé à continuer d'examiner la question du traitement des importations; elle faisait en même temps ressortir les préoccupations du gouvernement, qui étaient de ne pas compromettre la protection de l'environnement et de faire en sorte que les dispositions soient équitables pour toutes les parties intéressées. Contrairement à ce que le Venezuela soutenait, cette déclaration ne montrait pas que le traitement des importations prévu par la Réglementation sur l'essence reposait sur le protectionnisme. La déclaration d'un représentant du gouvernement des Etats-Unis défendant l'utilisation envisagée de niveaux de base propres aux raffineurs étrangers montrait simplement que les auteurs des textes réglementaires américains souhaitaient parvenir à une solution mutuellement satisfaisante avec le Venezuela. En outre, il était spécifiquement indiqué dans la Réglementation sur l'essence que c'était la protection de l'environnement et non le protectionnisme qui en avait motivé l'adoption.

3.45 Le Venezuela a fait valoir que l'article XX b) n'était pas applicable car les Etats-Unis n'avaient pas démontré qu'il n'existait pas de moyens moins restrictifs pour le commerce d'atteindre les objectifs

¹⁴IBDD, S36/386, paragraphe 5.32, rapport adopté le 7 novembre 1989.

de leur politique de santé. Les prescriptions discriminatoires concernant les niveaux de base qui étaient établies dans la Réglementation sur l'essence n'étaient donc pas "nécessaires" au sens de l'article XX b). Le Venezuela estimait qu'il y avait d'autres moyens moins restrictifs pour le commerce qui permettraient d'atteindre le même objectif. L'un d'entre eux consistait à autoriser l'utilisation de niveaux de base individuels par les raffineurs étrangers d'essence nouvelle formule comme d'essence ancienne formule. Un autre moyen était de demander à tous les producteurs d'essence américains de respecter le niveau de base réglementaire. Un troisième moyen, selon le Venezuela, aurait été de commencer à appliquer le Modèle complexe en 1995 plutôt qu'en 1998, afin d'accorder un traitement identique dès l'origine aux essences nouvelle formule américaine et importée. Un quatrième moyen aurait été d'autoriser l'utilisation de niveaux de base individuels par les raffineurs étrangers et, s'il était nécessaire de réduire les émissions en compensation, de répartir la charge de cette réduction de façon égale entre l'essence américaine et l'essence importée.

3.46 Le Venezuela considérait que, contrairement à ce qu'affirmaient les Etats-Unis, l'utilisation de niveaux de base propres aux raffineurs étrangers était possible. Un raffineur étranger avait la possibilité d'élaborer un niveau de base individuel en se fondant sur les mêmes types de statistiques et de données que les raffineurs américains. Dans le cas du Venezuela, la PDVSA avait toutes les statistiques nécessaires pour déterminer avec exactitude un niveau de base individuel en respectant les prescriptions applicables aux raffineurs américains, comme l'avait confirmé la société *Turner, Mason and Co.*, qui avait rempli les fonctions de vérificateur des comptes indépendant, approuvé par l'EPA. Le niveau de base individuel du raffineur étranger serait soumis à l'EPA pour qu'elle l'approuve et en corrige toute erreur possible avant que le produit ne puisse être importé aux Etats-Unis. L'EPA pourrait alors demander au raffineur étranger, en tant que condition indispensable à l'établissement et au maintien de son niveau de base individuel, de se présenter à l'Agence et/ou de lui faire parvenir ses statistiques de production et tout autre renseignement raisonnable visant à garantir l'exactitude du niveau de base. Il ne resterait plus, pour assurer le respect de la réglementation, qu'à vérifier les caractéristiques de l'essence lors de son entrée aux Etats-Unis. Ce type de vérification était pratiqué couramment pour de nombreux types de produits importés et, dans le cas de l'essence, il serait possible de déterminer la conformité de chaque cargaison au port d'entrée en procédant à des contrôles et en comparant les propriétés du carburant aux valeurs établies dans le niveau de base individuel du raffineur étranger. En outre, puisque l'importateur était actuellement responsable devant l'EPA de l'essence non conforme au niveau de base réglementaire, il serait de même possible de le rendre responsable de l'essence non conforme au niveau de base individuel du raffineur étranger. Dans le cadre de la jurisprudence douanière américaine, il existait des précédents dans lesquels un importateur avait été considéré responsable d'un produit importé qui ne répondait pas à certaines normes et avait fait l'objet de sanctions civiles et pénales. Le Venezuela a cité notamment le cas d'importateurs tenus pour responsables de produits qui ne satisfaisaient pas aux normes de sécurité promulguées par la Commission de surveillance des produits de consommation. Cela démontrait que les préoccupations des Etats-Unis concernant les mécanismes coercitifs hors de leur territoire et la responsabilité d'un importateur pour ce qui était du comportement d'une société étrangère n'étaient pas fondées. Le Venezuela rejetait l'argument selon lequel il n'était pas possible de déterminer la raffinerie d'origine et notait que pendant les consultations qui avaient conduit à la Proposition de 1994, la PDVSA avait suggéré plusieurs possibilités pour régler ce problème. En outre, les préoccupations exprimées par les Etats-Unis, qui craignaient que l'essence étrangère ne soit mélangée avec de l'essence polluante avant d'être importée aux Etats-Unis, étaient aussi valables pour l'essence produite aux Etats-Unis, qui risquait de subir une dégradation après sa sortie de la raffinerie. Le Venezuela a aussi nié catégoriquement l'affirmation selon laquelle il avait rejeté la Proposition de 1994, étant donné qu'il avait clairement appuyé la proposition de l'EPA visant à autoriser les raffineurs étrangers à établir leur niveau de base individuel et avait continué de travailler avec l'EPA à cette fin, présentant des variantes et expliquant pourquoi certaines dispositions particulières de la Proposition imposeraient une charge inutile et seraient inapplicables.

3.47 Enfin, le Venezuela a fait valoir que la préoccupation des Etats-Unis au sujet des "manipulations", qui reposait sur l'hypothèse que les raffineurs étrangers produisant une essence "plus propre" choisiraient d'appliquer le niveau de base réglementaire plutôt que d'établir leur propre niveau de base, ce qui nuirait à la qualité de l'air, n'était qu'une pure spéculation pour plusieurs raisons. L'EPA avait elle-même reconnu qu'elle ne disposait pas de données sur la qualité moyenne de l'essence importée en 1990 et ne pouvait donc pas savoir si un volume important de cette essence était "plus propre" que celle qui correspondait au niveau de base réglementaire. Selon les données disponibles, il était peu probable que les raffineurs étrangers produisent une essence dont la qualité se "dégraderait" par rapport à celle qu'ils produisaient en 1990 et l'incidence de cette éventuelle évolution serait tout au plus minimale. En outre, les statistiques des Etats-Unis montraient qu'entre janvier et mars 1995, l'essence importée avait représenté moins de 2 pour cent de la consommation totale d'essence aux Etats-Unis. Ainsi, même si l'on acceptait (ce qui n'était pas le cas du Venezuela) l'argument des Etats-Unis selon lequel la moitié des producteurs étrangers produisaient en 1990 une essence qui n'atteignait pas le niveau de base réglementaire et la moitié une essence qui dépassait ce niveau de base, les possibilités de manipulation ne concerneraient que moins de 1 pour cent du volume total de l'essence consommée aux Etats-Unis. L'incidence pratique des manipulations était trop faible pour justifier une discrimination à l'encontre de l'essence importée au titre de l'article XX b). Enfin, plusieurs aspects de la Réglementation sur l'essence étaient incompatibles avec la préoccupation affichée par les Etats-Unis au sujet de l'incidence possible sur l'environnement d'éventuelles "manipulations": par exemple, le fait que le volume d'essence nouvelle formule qu'un raffineur américain pouvait produire en se conformant à son niveau de base individuel n'était pas limité, ou le fait que dans une zone géographique particulière, les émissions résultant de la consommation d'essence variaient en fonction des raffineries d'origine de l'essence et qu'en conséquence, les niveaux d'émissions pourraient dépasser le niveau de base réglementaire. En outre, l'EPA avait récemment proposé d'apporter plusieurs modifications à la Réglementation sur l'essence, notamment d'ajouter des dispositions permettant d'ajuster à la hausse les valeurs établies dans les niveaux de base au cas où un raffineur américain serait dans l'incapacité d'acheter le même pétrole brut à faible teneur en soufre qu'en 1990, ce qui savait également les objectifs écologiques visés. Le Venezuela a conclu que les Etats-Unis n'avaient pas assumé de façon satisfaisante la charge de la preuve imposée par l'article XX.

3.48 Le Brésil ne désapprouvait pas l'objectif des Etats-Unis qui était de s'attaquer au problème de la pollution atmosphérique afin de protéger la santé et la vie des personnes et des animaux et de préserver les végétaux. Toutefois, il considérait que le programme établi dans la Réglementation sur l'essence ne répondait pas aux prescriptions de l'article XX b), car la charge imposée par la réalisation de cet objectif reposait de façon disproportionnée sur l'essence importée. Toute l'essence importée devait être conforme à la moyenne de 1990, qui constituait le niveau de base réglementaire, alors que la moitié des raffineries nationales pouvaient vendre de l'essence qui ne respectait pas ce niveau de base. Les préoccupations exprimées par les Etats-Unis au sujet de l'incidence négative qu'aurait l'imposition d'un niveau de base réglementaire unique aux raffineurs nationaux ne pouvaient justifier une violation de l'obligation en matière de traitement national pour les deux raisons suivantes. Premièrement, l'EPA ne voulait pas contraindre les raffineurs nationaux dont l'essence était plus polluante que celle qui correspondait au niveau de base réglementaire à modifier les caractéristiques de leur production mais elle imposait précisément cette obligation aux raffineurs étrangers. Deuxièmement, les Etats-Unis n'avaient pas démontré au Groupe spécial pourquoi les raffineurs nationaux dont l'essence était plus propre que celle qui correspondait au niveau de base réglementaire abaisseraient la qualité de leur essence pour la ramener à un niveau équivalent au niveau de base. Et même en supposant qu'ils agissent ainsi, la qualité globale de l'air ne serait pas modifiée si les raffineurs dont l'essence était plus polluante étaient contraints d'en améliorer la qualité pour la rendre conforme au niveau de base réglementaire. Le Brésil considérait qu'une règle imposant en tant qu'obligation minimale le respect du niveau de base réglementaire et prescrivant en outre aux raffineurs qui produisaient une essence dépassant ce niveau de base de continuer à le faire était une autre possibilité qui répondrait aux préoccupations concernant le risque d'abaissement de la qualité de

l'essence tout en améliorant la qualité de l'air aux Etats-Unis et en éliminant la discrimination à l'encontre des importations.

3.49 Le Brésil a en outre fait valoir que les Etats-Unis n'avaient pas expliqué pourquoi les importateurs ne pourraient pas établir de niveau de base individuel, notamment en utilisant la Méthode 3; on pouvait en effet supposer qu'ils tenaient des statistiques de leurs importations et pouvaient donc disposer de données sur leurs importations de 1990. Même en supposant qu'il était nécessaire d'assujettir les importateurs au niveau de base réglementaire, cela n'expliquait pas pourquoi les raffineurs étrangers n'étaient pas autorisés à établir un niveau de base individuel. Selon le Brésil, les Etats-Unis n'avaient pas démontré que les raffineurs étrangers n'avaient pas de données suffisantes pour établir leur propre niveau de base. Les Etats-Unis avaient seulement fait mention de "difficultés" à ce sujet mais, d'après le Brésil, de simples "difficultés" ne créaient pas une nécessité au sens de l'article XX b). En outre, quand bien même ces difficultés seraient insurmontables, elles n'autoriseraient pas les Etats-Unis à établir une discrimination à l'encontre de l'essence étrangère car il y avait une autre mesure possible, raisonnablement disponible, qui consistait à exiger que toute l'essence, produite dans le pays et importée, soit conforme au même niveau de base réglementaire, comme le Brésil l'avait noté plus haut.

3.50 Le Brésil a considéré que les Etats-Unis n'avaient pas présenté de faits permettant de justifier leur crainte de voir un raffineur étranger "manipuler" le système s'il avait le choix entre le niveau de base réglementaire et le niveau de base individuel. En outre, cette possibilité de "manipulation" pouvait être éliminée en soumettant simplement tous les raffineurs, nationaux ou étrangers, au même niveau de base, réglementaire ou individuel. En ce qui concerne l'utilisation de niveaux de base individuels par les raffineurs étrangers, les Etats-Unis n'avaient jamais cherché à examiner ou à déterminer empiriquement s'il était possible de calculer et de faire respecter de tels niveaux de base. Ils se contentaient d'affirmer que ces problèmes étaient insurmontables et que, par conséquent, il fallait appliquer le niveau de base réglementaire à l'essence importée. Enfin, le fait que de nombreuses parties avaient émis des objections à propos de certains aspects de la Proposition de 1994 ne signifiait pas qu'il n'était pas possible d'utiliser des niveaux de base non discriminatoires pour les raffineurs étrangers. Le Brésil concluait que les Etats-Unis n'avaient pas démontré pourquoi il n'était pas possible d'autoriser les raffineurs étrangers produisant de l'essence ancienne et nouvelle formules à utiliser leur propre niveau de base.

3.51 Le Brésil a affirmé que la discrimination ne pouvait être justifiée ni au regard de l'Accord général ni au regard de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, même en supposant que l'utilisation de niveaux de base individuels par les raffineurs étrangers était impossible. S'il n'était pas possible de permettre aux raffineurs étrangers d'utiliser des niveaux de base individuels, il ne pourrait alors être justifié pour les Etats-Unis d'utiliser des niveaux de base individuels propres aux raffineurs nationaux que s'ils ne disposaient d'aucune autre mesure non discriminatoire. Un Membre de l'OMC n'était pas autorisé à examiner plusieurs solutions possibles, à en choisir une qui rendait la discrimination inévitable, puis à faire valoir que la solution retenue nécessitait une discrimination. Au titre de l'article III de l'Accord général - mais aussi de l'article premier de l'Accord général et de l'article 2 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce - un Membre de l'OMC était tenu, quand la solution envisagée entraînait une discrimination, d'en choisir une autre s'il en existait une qui était disponible. Dans ce cas particulier, il y avait une autre mesure disponible, qui consistait à appliquer le niveau de base réglementaire à tous les producteurs d'essence.

3.52 Les Etats-Unis ont maintenu leurs arguments concernant l'impossibilité d'établir des niveaux de base propres aux raffineurs étrangers. Ils ont fait valoir qu'il ne serait pas possible de s'assurer du respect des prescriptions fondées sur les niveaux de base des raffineries étrangères par un simple échantillonnage de l'essence à son arrivée au port d'entrée aux Etats-Unis, car il serait nécessaire de déterminer la raffinerie d'origine de cette essence importée. Ce type de détermination serait difficile,

voire impossible, à réaliser du fait qu'un mélange d'éléments fongibles était effectué avant l'arrivée au port d'entrée des Etats-Unis. Les dispositions d'application d'autres textes législatifs des Etats-Unis citées par le Venezuela pour nier le bien-fondé de cette préoccupation n'étaient pas pertinentes car ces textes portaient tous sur des questions qu'une inspection du produit par des agents des douanes à la frontière pouvait permettre de régler. Les Etats-Unis ont aussi noté que la détermination de la source de l'essence produite par des raffineries nationales ne posait aucune difficulté analogue car l'essence nationale était réglementée à la sortie de la raffinerie, ce qui ne laissait aucun doute quant à la raffinerie qui avait produit tel ou tel lot particulier d'essence. Ils ont en outre fait valoir que les effets possibles des "manipulations" sur l'environnement pourraient être, selon un scénario raisonnable, un accroissement annuel de 5,6 à 7 pour cent (115 000 tonnes courtes environ) des émissions de NOx dues à l'essence importée. Les analyses américaines de la structure des raffineries étrangères montraient qu'en raison de la faible capacité unitaire de production de ces raffineries par le procédé au catalyseur fluide, les niveaux de soufre et d'oléfines dans les importations étaient probablement faibles par rapport aux valeurs établies dans le niveau de base réglementaire, ce qui laisserait de larges possibilités de manipulation et de dégradation. En outre, pour les raffineurs étrangers produisant de l'essence "plus propre", les tentations de "manipulation" n'étaient pas hypothétiques: diverses modifications apportées depuis 1990 aux installations et aux procédures d'exploitation pourraient modifier le calcul de la rentabilité de la production d'essence pour une quantité donnée et la qualité du pétrole brut utilisé pour le raffinage pourrait changer. Dans ces conditions, un raffineur pourrait choisir de produire une essence de moins bonne qualité sur le plan de la teneur en soufre et en T90, ou d'autres paramètres, si cela se révélait économique. Les Etats-Unis ont souligné que les raffineurs étrangers n'étaient soumis à aucune prescription réglementaire et avaient toute latitude, à l'inverse des raffineurs nationaux, pour choisir les bases de mélanges. Ils concluaient que, contrairement à ce qu'affirmaient le Venezuela et le Brésil, l'article XX n'exigeait pas que le niveau de base réglementaire soit adopté en tant que norme nationale même si les difficultés associées à l'établissement de niveaux de base individuels pour les importateurs étaient insurmontables. Il aurait été impossible d'un point de vue pratique et financier d'appliquer le niveau de base réglementaire aux producteurs nationaux d'essence nouvelle et ancienne formules en 1995 en raison de l'ampleur des transformations qui auraient été nécessaires dans la quasi-totalité des raffineries américaines; le programme aurait donc été considérablement retardé. Evaluer d'un point de vue économique ou technique les possibilités d'action pour atteindre un objectif écologique était une démarche légitime et cela ne s'apparentait pas à du protectionnisme, comme le prétendaient le Venezuela et le Brésil. L'article XX n'exigeait pas qu'un gouvernement choisisse la méthode de réglementation environnementale la plus coûteuse. En l'espèce, il n'était pas nécessaire, pour les raisons indiquées ci-dessus, d'assujettir les raffineurs nationaux au niveau de base réglementaire, en ce qui concerne les règles de non-dégradation.

3.53 Les Etats-Unis ont affirmé que le fait que le programme relatif à l'essence nouvelle formule ne contenait pas de limitation quantitative pour l'utilisation des niveaux de base individuels ne devrait pas compromettre le succès de ce programme. Les données américaines montraient qu'en tant que groupe, les raffineries dont les niveaux de base présentaient les valeurs les plus élevées pour les oléfines et le soufre (c'est-à-dire qu'ils correspondaient à la pollution la plus élevée) n'avaient pas accru leur part du marché après le démarrage du programme. Cela confirmait les prévisions initiales de l'EPA, qui avait estimé que les niveaux de base individuels ne devaient être utilisés que pendant une courte période dans le cadre du programme, les raffineurs ne seraient pas incités à revoir leurs décisions en matière d'investissement et de production selon que leur niveau de base était supérieur ou inférieur au niveau de base réglementaire. Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que les différents ajustements des niveaux de base autorisés au titre de la Réglementation sur l'essence visaient soit à remédier à des désavantages résultant de prescriptions fédérales, soit à répondre à des situations dans lesquelles l'administration américaine ne disposait pas de données relatives aux activités représentatives d'une année entière.

3.54 Le Venezuela a soutenu que les exemples donnés par les Etats-Unis pour tenter de montrer que d'éventuelles manipulations auraient pour effet d'accroître les émissions moyennes de NOx dues à

l'essence importée présentait des défauts qui conduisaient à des résultats exagérés, car ils étaient fondés sur le Modèle complexe, qui ne serait pas utilisé pendant la période 1995-1997, et reposaient sur l'hypothèse que la moitié de l'essence importée en 1990 n'atteignait pas le niveau de base réglementaire et la moitié le dépassait. Au sujet de cette dernière hypothèse, les Etats-Unis avaient reconnu qu'ils ne connaissaient tout simplement pas les caractéristiques de l'essence importée en 1990 dans son ensemble et n'étaient pas parvenus à prouver que les raffineurs étrangers qui auraient pu exporter vers les Etats-Unis de l'essence plus propre que celle qui correspondait au niveau de base réglementaire seraient incités à abaisser la qualité de leur essence pour la ramener à un niveau équivalent au niveau de base réglementaire. Le Venezuela rejetait cette supposition et a déclaré qu'il n'existait aucune incitation économique de nature à encourager un raffineur à exploiter sa raffinerie d'une façon qui n'était pas optimale afin d'accroître la teneur du carburant en certains éléments comme le soufre ou les oléfines, dans le seul but de produire une essence plus polluante.

5. *Article XX d)*

3.55 Les Etats-Unis considéraient que le système d'établissement de niveaux de base prévu par la Réglementation sur l'essence était nécessaire pour faire respecter les règles de non-dégradation destinées à empêcher la détérioration de la qualité de l'air. Les règles de non-dégradation permettant d'assurer que l'essence vendue aux Etats-Unis ne devenait pas plus polluante qu'en 1990 étaient des "lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions [de l'Accord général]". Il s'agissait de mesures pour lesquelles, conformément à l'article XX g) et b), "rien dans [l'Accord général] ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante".

Pour les raisons exposées dans le contexte de l'article XX b), les règles d'établissement des niveaux de base étaient nécessaires pour assurer qu'il n'y ait pas de dégradation de la qualité de l'essence ou de l'air. Si les importateurs étaient autorisés à utiliser plusieurs niveaux de base, en fonction des raffineurs étrangers qui choisissaient de les utiliser, il risquait d'y avoir "manipulation", ce qui pouvait conduire à une détérioration de la qualité de l'air en général. Par conséquent, la Réglementation sur l'essence relevait de l'article XX d).

3.56 Le Venezuela considérait que les Etats-Unis n'avaient pas établi clairement quels étaient les "lois et règlements" qui n'étaient pas incompatibles avec les dispositions de l'Accord général et dont le respect était assuré, et qu'ils n'avaient donc pas démontré qu'il y avait compatibilité. Le Venezuela a relevé qu'un groupe spécial précédent avait constaté qu'une mesure n'était considérée comme servant à "assurer l'application" que si elle avait pour effet de "faire respecter les obligations" découlant de lois et règlements compatibles avec l'Accord général, et non d'assurer la réalisation plus générale d'un objectif.¹⁵ Or, lorsqu'ils affirmaient que "les règles d'établissement des niveaux de base sont nécessaires pour assurer qu'il n'y ait pas de dégradation de la qualité de l'essence ou de l'air", les Etats-Unis évoquaient un objectif, et non une obligation inhérente aux règles de non-dégradation que les règles discriminatoires en matière d'établissement des niveaux de base devaient servir à faire respecter. En outre, pour les raisons indiquées dans le contexte de l'article XX b), la Réglementation sur l'essence n'était pas nécessaire. Par conséquent, les Etats-Unis ne respectaient pas les prescriptions de l'article XX d).

3.57 Le Brésil considérait que, pour les raisons qu'il avait déjà exposées dans le contexte de l'article XX b), les Etats-Unis n'avaient pas démontré que la Réglementation sur l'essence était "nécessaire" pour assurer le respect de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, au sens de l'article XX d). Comme il l'avait déjà indiqué, il existait pour les Etats-Unis d'autres solutions non discriminatoires.

¹⁵"CEE - Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants", IBDD, S37/142, paragraphes 5.17 et 5.18 (rapport adopté le 16 mai 1990).

6. *Article XX g)*

3.58 Les Etats-Unis ont fait valoir que, en tant que programme destiné à préserver la pureté de l'air, la Réglementation sur l'essence relevait de l'article XX g).

a) *"se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables ..."*

3.59 Les Etats-Unis ont fait valoir que l'air pur était une ressource épuisable au sens de l'article XX g) puisque les COV, les NOx et les substances toxiques pouvaient conduire à son épuisement. Dans la plupart des zones polluées, l'air pouvait devenir contaminé et le rester pendant de longues périodes. Un air contenant des polluants pouvait être transporté sur de longues distances et contaminer d'autres zones atmosphériques. Par ailleurs, en stoppant la dégradation de l'air, la CAA protégeait aussi d'autres ressources naturelles épuisables comme les lacs, les cours d'eau, les parcs, les cultures et les forêts, qui étaient touchés par la pollution atmosphérique. Ainsi, les objectifs qui sous-tendaient les programmes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules entraient dans la catégorie des politiques destinées à préserver la pureté de l'air et, par voie de conséquence, d'autres ressources naturelles.

3.60 Le Venezuela a indiqué que, comme les Etats-Unis, il jugeait préoccupants les effets de la pollution atmosphérique sur la santé, mais il considérait que les arguments des Etats-Unis concernant l'applicabilité de l'article XX g) étaient en l'espèce erronés d'un point de vue aussi bien factuel que juridique. Rappelant les rapports de groupes spéciaux antérieurs, le Venezuela a estimé que les exceptions prévues à l'article XX devaient être interprétées au sens strict, d'une manière qui préserve les objectifs et principes fondamentaux de l'Accord général.¹⁶ Notant que l'objet de l'article XX g) était, à l'origine, d'autoriser des exceptions pour des prohibitions ou restrictions autrement applicables à l'exportation de biens marchands qui pouvaient être épuisés par suite de leur exploitation, le Venezuela a dit qu'il doutait que l'air pur soit une ressource naturelle épuisable au sens de l'article XX g). Le Venezuela considérait que l'air pur était l'"état" d'un air qui était renouvelable et non une ressource épuisable, comme le pétrole ou le charbon. Rien dans le texte ne permettait d'étendre la portée de l'article XX g) à des "états" renouvelables de ressources par opposition à des ressources naturelles épuisables.

3.61 Le Venezuela a relevé que, suivant la jurisprudence du GATT, pour pouvoir être considérée comme "se rapportant à" la conservation d'une ressource naturelle épuisable, il fallait qu'une mesure "vise principalement à" la conservation de cette ressource.¹⁷ Les Etats-Unis n'avaient même pas essayé de soutenir que les prescriptions discriminatoires de la Réglementation sur l'essence, qui était la mesure en cause, "visaient principalement à" la conservation; ils avaient seulement tenté de faire valoir que l'essence nouvelle et ancienne formules relevait de l'article XX g). En outre, ils avaient désigné uniquement la protection de la santé comme étant le principal objectif des prescriptions concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, ce qui était sans rapport avec une analyse au titre de l'article XX g). Le Venezuela a indiqué qu'il avait déjà démontré devant le Groupe spécial qu'il y avait dans les méthodes prévues par la Réglementation sur l'essence des failles qui compromettaient la réalisation de ses objectifs en matière de conservation, ce qui confirmait que le système discriminatoire de fixation des niveaux de base ne pouvait pas "viser principalement à" la conservation d'une ressource naturelle épuisable.

¹⁶"Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon", DS29/R, 16 juin 1994 (rapport non adopté), "Canada - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger", IBDD, S30/147, paragraphe 5.20 (rapport adopté le 7 février 1984), "Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386 (rapport adopté le 7 novembre 1989).

¹⁷"Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés", IBDD, S35/106, paragraphe 4.6 (rapport adopté le 22 mars 1988).

3.62 Les Etats-Unis ont contesté la thèse selon laquelle l'air pur n'était pas une ressource naturelle épuisable au sens de l'article XX g). Ils ont soutenu que l'air était à l'évidence une ressource naturelle qui pouvait être épuisée si elle était rendue impropre à la consommation par les hommes, les animaux ou les végétaux. Cet argument était à rapprocher de la conclusion tirée par des groupes spéciaux précédents qui avaient reconnu que les poissons étaient une "ressource naturelle épuisable" puisque l'on pouvait épuiser leurs stocks ou les faire disparaître.¹⁸

b) "... appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales"

3.63 Les Etats-Unis considéraient que la Réglementation sur l'essence imposait des restrictions à la production nationale d'essence parce qu'elle faisait obligation aux fabricants de limiter leur production de manière à ce que, au cours de l'année, la teneur moyenne en certains composants de l'essence ne dépasse pas certains niveaux maximaux. Elle imposait aussi des restrictions à la consommation nationale, car elle permettait d'assurer que la teneur moyenne en ces composants de l'essence vendue ne dépasse pas certains niveaux maximaux.

3.64 Le Venezuela a rejeté cet argument parce qu'il considérait que les Etats-Unis n'avaient pas démontré que les prescriptions discriminatoires en matière d'établissement des niveaux de base "visaient principalement à donner effet" aux restrictions à la production ou à la consommation nationales d'air pur, la "ressource naturelle" que la Réglementation sur l'essence devait permettre de conserver. Les Etats-Unis n'avaient parlé que de restriction à la production et à la consommation nationales d'essence.

3.65 Le Brésil a fait valoir que, même à supposer que l'air pur soit une ressource naturelle épuisable, la Réglementation sur l'essence n'imposait pas des restrictions à la production ou à la consommation nationale d'air pur. Dans le meilleur des cas, la réglementation tendait à accroître la production sinon la consommation d'air pur, pas à la restreindre. En outre, ni la CAA ni la Réglementation sur l'essence ne restreignaient de quelque façon que ce soit la quantité d'essence pouvant être produite ou consommée aux Etats-Unis; elles ne faisaient qu'en réglementer la qualité. Puisque ni la production ni la consommation d'air ou d'essence n'était soumise à restriction en vertu de la CAA ou de la Réglementation sur l'essence, la Réglementation n'était pas visée par l'article XX g).

3.66 Les Etats-Unis ont fait valoir que la Réglementation sur l'essence imposait des restrictions à la consommation nationale d'air pur par le jeu des restrictions qui polluaient l'air, de la même manière que des restrictions étaient appliquées aux voitures pour économiser le carburant. En l'espèce, l'application de la Réglementation sur l'essence aux importations - y compris les règles d'établissement des niveaux de base - visait principalement à donner effet aux restrictions à la production nationale d'air pollué, ou inversement à la consommation d'air pur, au moyen de la réglementation de l'essence qui causait une pollution atmosphérique.

7. Préambule de l'article XX

3.67 Les Etats-Unis ont fait valoir que, comme ils l'avaient démontré pendant la discussion concernant l'article III, la Réglementation sur l'essence s'appliquait de la même façon aux parties en situation similaire. Les importateurs et les mélangeurs devaient satisfaire aux critères de l'essence américaine moyenne en 1990 parce qu'ils ne pouvaient pas déterminer précisément la raffinerie d'origine ni la qualité de l'essence qu'ils avaient mise sur le marché en 1990. Cette prescription

¹⁸Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés", IBDD, S35/106 (rapport adopté le 22 mars 1988) et "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada", IBDD, S29/96 (rapport adopté le 22 février 1982).

permettait d'éviter soit des problèmes de "manipulation" soit l'exclusion du marché de presque toute l'essence importée. Contrairement aux raffineurs nationaux, les importateurs avaient la possibilité de s'approvisionner auprès de plusieurs sources pour respecter une moyenne annuelle relative à la qualité de l'essence. En outre, pour chacune des prescriptions, la moitié environ de l'essence américaine produite par les raffineurs nationaux devait à certains égards être plus propre que l'essence correspondant à la qualité moyenne annuelle fournie par les importateurs. Par ailleurs, une partie du marché de l'essence des Etats-Unis était approvisionnée par des raffineurs nationaux qui devaient respecter le niveau de base réglementaire parce qu'il ne pouvait pas être présumé que leur essence avait fait partie en 1990 de la production prise en compte. Mais, comme les conditions d'application étaient différentes aux Etats-Unis et dans les autres pays, les "mêmes conditions" n'existaient pas aux Etats-Unis et dans les autres pays fournisseurs. Par conséquent, s'il y avait des différences de traitement, elles n'établissaient pas de discrimination arbitraire ou injustifiée, mais reposaient sur des bases valables et légitimes.

3.68 Les Etats-Unis ont fait valoir également que la Réglementation sur l'essence ne constituait pas une restriction déguisée au commerce puisqu'elle avait pour objet d'assurer qu'il n'y ait pas pour les émissions et polluants atmosphériques de dégradation par rapport aux niveaux de 1990, un objectif dans le domaine de la santé qui n'avait rien d'une restriction au commerce. Les dispositions étaient transparentes et établissaient les mêmes règles générales, qui découlaient du même objectif, pour l'essence importée et pour l'essence d'origine nationale. L'évolution des dispositions en question montrait que le traitement des importations n'avait rien à voir avec la structure fondamentale de la partie de la réglementation qui était contestée. Pour l'essence ancienne formule, la CAA prescrivait des niveaux de base individuels par producteur, pour les raffineurs, les mélangeurs et les importateurs. Au moment de la modification de la CAA, il n'avait pas été beaucoup question des importations, ce qui n'était pas surprenant compte tenu de leur faible part (2 à 6 pour cent) du marché américain de l'essence. Comme on ne savait pas quels seraient les effets de ces critères sur les émissions s'il n'était pas tenu compte de l'origine de l'essence, l'EPA avait décidé en 1991 de réglementer, en ce qui concerne l'essence nouvelle formule, sur la base des niveaux de base individuels pour les trois règles de non-dégradation.

3.69 Le Venezuela a fait valoir que la règle des 75 pour cent, qui ne s'appliquait qu'à quelques raffineries retenues en fonction de données antérieures, accordait un avantage à l'essence importée par les Etats-Unis en provenance de certains pays tiers, avantage dont ne bénéficiait pas l'essence importée du Venezuela. Ainsi, la Réglementation sur l'essence constituait un moyen de discrimination arbitraire et injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existaient. Evoquant les rapports de groupes spéciaux antérieurs¹⁹, le Venezuela a estimé que l'expression "où les mêmes conditions existent" ne se rapportait pas aux obligations concernant le traitement national, comme le soutenaient les Etats-Unis, mais seulement à l'obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée énoncée dans l'Accord général. En outre, comme le Venezuela l'avait déjà affirmé, les règles discriminatoires en matière d'établissement des niveaux de base prévues par la Réglementation sur l'essence n'étaient pas justifiées par des préoccupations relatives à l'environnement, mais avaient pour objet de fausser les conditions de la concurrence au détriment de l'essence importée. Par conséquent, la Réglementation sur l'essence était une restriction déguisée au commerce international, au sens du préambule de l'article XX.

3.70 Le Brésil a rejeté les arguments avancés par les Etats-Unis et a fait valoir que, parce qu'elle établissait une discrimination entre les Etats-Unis et tous les autres pays, et une discrimination entre les pays tiers fondée sur les critères de la propriété et de la quantité d'exportations, la Réglementation sur l'essence constituait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes

¹⁹"Etats-Unis - Importations de certains assemblages de ressorts pour automobiles", IBDD, S30/111, paragraphe 55 (rapport adopté le 26 mai 1983) et "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada", IBDD, S29/96, paragraphe 4.8 (rapport adopté le 22 février 1982).

conditions existaient. Etant donné que la discrimination à l'égard des produits importés était si flagrante, le Brésil considérait que les restrictions au commerce n'étaient pas déguisées.

8. Article XXIII - Protection des concessions et des avantages

3.71 Le Venezuela a fait valoir que, outre le fait qu'il soutenait qu'il y avait violation au sens de l'article XXIII:1 a), il alléguait aussi qu'il y avait annulation et réduction d'avantages au titre de l'article XXIII:1 b). A cause des règles discriminatoires concernant l'établissement des niveaux de base, les expéditions d'essence vénézuélienne à destination des Etats-Unis avaient été inférieures d'environ 33 000 barils au volume qui aurait été atteint en l'absence de discrimination. Il y avait aussi eu des effets négatifs sur le prix de l'essence vénézuélienne et la part du marché américain que ce produit représentait, ainsi que sur le programme d'investissement en faveur des raffineries vénézuéliennes. Le Venezuela savait que des chiffres montrant qu'il y avait des effets négatifs sur les échanges ne permettaient pas de constater que des avantages étaient annulés ou compromis au titre de l'article XXIII:1 b). Néanmoins, il tenait à souligner qu'en raison de ses effets sur les volumes des échanges, sur les prix payés pour l'essence vénézuélienne, sur la part du marché américain détenue par le Venezuela et sur le programme d'investissement de la PDVSA, la Réglementation sur l'essence avait rendu les conditions de la concurrence aux Etats-Unis moins favorables que les conditions auxquelles le Venezuela était en droit de s'attendre conformément à l'Accord général. Le Venezuela a dit que si le Groupe spécial devait constater que des avantages avaient été annulés ou compromis au titre de l'article XXIII:1 a), il n'était pas nécessaire qu'il se prononce sur la question de l'annulation ou de la réduction d'avantages en situation de non-violation au titre de l'article XXIII:1 b).

3.72 En réponse à d'autres allégations du Venezuela et du Brésil, les Etats-Unis ont contesté d'une manière générale la thèse selon laquelle les exportations vénézuéliennes avaient subi en 1995 des effets imputables à la Réglementation sur l'essence. Les exportations vénézuéliennes à destination des Etats-Unis avaient diminué régulièrement au cours des cinq années précédentes et le recul enregistré en 1995 marquait simplement la poursuite de cette évolution.

C. Accord sur les obstacles techniques au commerce

1. Article 2 - Elaboration, adoption et application des règlements techniques par des institutions du gouvernement central

a) La Réglementation sur l'essence est-elle ou non un règlement technique?

3.73 Le Venezuela et le Brésil ont affirmé que la Réglementation sur l'essence était un "document" qui énonçait les "caractéristiques d'un produit" et "dont le respect était obligatoire" à la fois pour l'essence ancienne formule et l'essence nouvelle formule. Il s'agissait donc d'un "règlement technique" au sens de l'Annexe 1 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

3.74 Les Etats-Unis ont répondu que les règles de non-dégradation figurant dans la Réglementation sur l'essence n'énonçaient aucune caractéristique se rapportant à un produit particulier, et qu'elles ne correspondaient donc pas à la définition d'un "règlement technique" contenue dans l'Accord OTC. Des cargaisons d'essence de caractéristiques très différentes pouvaient être vendues par une entité donnée, à la seule condition qu'à la fin de l'année, la valeur moyenne de certains des ingrédients chimiques soit inférieure à certains niveaux. Ces dispositions étaient donc des règles applicables à des entreprises et non à des produits, dont le respect était évalué au niveau de l'entreprise pour les importateurs et les mélangeurs, et au niveau de la raffinerie pour les raffineurs nationaux, mais non en fonction du produit. Elles constituaient des prescriptions régissant les ventes annuelles totales, mais n'étaient pas un règlement technique au sens de l'Accord OTC. L'Accord OTC ne s'appliquait donc pas à ce différend.

3.75 Le Venezuela a soutenu que la réglementation promulguée par l'EPA pour mettre en oeuvre la CAA par le biais des mécanismes d'établissement des niveaux de base énonçait avec précision les

caractéristiques de produit pour l'essence consommée aux Etats-Unis et était donc un "document qui énonçait les caractéristiques d'un produit" au sens de la définition contenue dans l'Annexe 1 de l'Accord OTC. De plus, les Etats-Unis admettaient eux-mêmes ce fait lorsqu'ils disaient que la Réglementation concernait des "ingrédients chimiques". Le Venezuela était aussi d'avis que le calcul des moyennes ne faisait aucune différence aux fins de l'Accord OTC puisque tout mode de calcul des moyennes impliquait l'examen des caractéristiques de chaque cargaison d'essence considérée isolément. Exclure du champ d'application de l'Accord OTC des règlements fondés sur un calcul des moyennes reviendrait à ouvrir une large brèche dans le système. Une telle interprétation permettrait de contourner, par le biais du calcul des moyennes, les obligations prévues par l'Accord. De l'avis du Venezuela, les Etats-Unis voulaient éviter un examen au regard de l'Accord OTC afin de se soustraire aux prescriptions énoncées à l'article 2.2.

3.76 Le Brésil a récusé l'argument des Etats-Unis selon lequel la Réglementation sur l'essence n'était pas un règlement technique au sens de l'Accord OTC. A son avis, le texte de la CAA et celui de la Réglementation sur l'essence faisaient référence à l'établissement de normes de produit pour l'essence lorsqu'ils définissaient les caractéristiques des carburants pour le niveau de base réglementaire et les niveaux de base individuels. Ces normes de produit applicables à l'essence étaient obligatoires. Il n'y avait pas lieu de prendre en compte le fait, allégué par les Etats-Unis, qu'aucune cargaison particulière d'essence ne devait satisfaire à une norme précise puisque la conformité avec les prescriptions était évaluée d'après une moyenne annuelle et que le "produit" était donc la quantité annuelle d'essence produite, mélangée ou importée, et non telle ou telle fraction. La production annuelle était simplement ici l'unité de production à laquelle la norme était appliquée. Le Brésil a noté que si les Etats-Unis avaient raison de dire que les niveaux de base individuels s'appliquaient aux raffineurs et non à l'essence, la discrimination serait alors encore plus manifeste car les raffineurs étrangers ne disposaient pas de niveaux de base. En l'espèce, une règle impérative ne s'appliquerait qu'à l'essence importée alors que, dans la logique des Etats-Unis, aucune règle ne s'appliquerait à l'essence nationale, à distinguer des raffineurs nationaux. Or le système de coercition et de surveillance prévu par l'EPA dans la Réglementation sur l'essence en vue de vérifier régulièrement la qualité de l'essence et ses caractéristiques au niveau de la raffinerie donnait à penser qu'il s'agissait d'un règlement technique énonçant des caractéristiques de produit. De plus, les Etats-Unis avaient, dans leurs propres déclarations devant le Groupe spécial, reconnu ce fait en affirmant que les "prescriptions" contenues dans la Réglementation sur l'essence étaient "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux". Pour conclure, le Brésil a été d'avis qu'un règlement aux termes duquel, pour satisfaire à des prescriptions impératives, l'essence importée qui n'était pas conforme au niveau de base réglementaire devait obligatoirement être mélangée à de l'essence de qualité supérieure aux normes prescrites était un "document" énonçant des caractéristiques de produit obligatoires.

3.77 Les Etats-Unis ont fait valoir que l'Accord OTC avait été élaboré en vue de préciser, pour une catégorie très particulière de mesures (règlements techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité), les disciplines prévues à l'article III de l'Accord général. Le fait qu'une mesure était énoncée par écrit, obligatoire et applicable à des produits ne signifiait pas qu'il s'agissait d'un règlement technique. Les droits d'accise, par exemple, répondaient à tous ces critères mais n'étaient pas des "règlements techniques". De même, le champ de l'expression "règlement technique" n'était pas large au point d'inclure toutes les mesures réglementaires prises par l'Etat au sujet des produits. Par exemple, les règlements établis par l'Etat qui prévoyaient l'obligation d'équiper les cheminées d'usines de dispositifs permettant de réduire les émissions n'étaient pas des règlements techniques, même s'ils étaient formulés par écrit, étaient obligatoires et énonçaient des "caractéristiques". Contrairement aux allégations des plaignants, il n'y avait aucune valeur minimale ou maximale prescrite pour la teneur ou les émissions en relation avec les règles de non-dégradation pour les différentes expéditions d'essence nouvelle ou ancienne formule dans le cadre du Modèle simple. Les expéditions voire les ventes d'essence n'étaient pas assujetties à l'obligation de conformité avec des caractéristiques de produit

spécifiques en relation avec les règles de non-dégradation incriminées. La Réglementation sur l'essence n'énonçait pas de critères uniformes pour les caractéristiques de l'essence; la normalisation n'était ni son objectif ni son résultat. Les Etats-Unis ont conclu que les plaignants interprétaient hors de contexte l'expression "règlement technique" et qu'une telle interprétation, si elle était acceptée, introduirait dans l'Accord OTC de nombreuses mesures que l'Accord n'était pas censé régir. Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que l'allégation du Brésil selon laquelle il fallait définir en l'espèce le mot "produit" comme étant la production d'une année entière et non comme une cargaison ou un lot, reviendrait à s'écarter radicalement de la notion de "produit" telle qu'elle existait à l'OMC et était sans fondement à l'OMC.

b) Article 2.1

3.78 Le Venezuela a fait valoir que l'article 2.1 de l'Accord OTC reprenait les obligations concernant le traitement national et le traitement NPF énoncées aux articles III et premier de l'Accord général. Le Venezuela et le Brésil estimaient que, en tant que règlement technique au sens de l'Accord OTC, la Réglementation sur l'essence prescrivait des caractéristiques de produit pour l'essence vénézuélienne et brésilienne importée qui se traduisaient par un traitement moins favorable que le traitement accordé aux importations en provenance de certains pays tiers et à l'essence américaine. Par conséquent, la Réglementation constituait une violation des obligations concernant le traitement national et le traitement NPF contenues à l'article 2.1 de l'Accord OTC.

c) Article 2.2

3.79 Le Venezuela et le Brésil ont allégué que la Réglementation sur l'essence créait des obstacles non nécessaires au commerce international, en violation de l'article 2.2 de l'Accord OTC.

3.80 Le Venezuela considérait que la Réglementation sur l'essence constituait une violation de l'article 2.2 pour deux raisons. Premièrement, il y avait des éléments de preuve indiquant que "l'élaboration, l'adoption ou l'application [de cette réglementation avaient eu] pour objet ... de créer des obstacles non nécessaires au commerce international". Les Etats-Unis n'avaient pas eu l'intention d'établir une discrimination à l'encontre de l'essence importée lorsqu'ils avaient engagé le processus de réglementation. Toutefois, des décisions cruciales concernant les aspects discriminatoires spécifiques de la Réglementation avaient été prises sciemment à la fois pendant le processus de réglementation et après. Le témoignage sous serment fait en avril 1994 par un fonctionnaire du gouvernement devant le Sénat des Etats-Unis était la preuve que la discrimination avait été délibérément choisie comme moyen d'accorder une protection à l'essence produite aux Etats-Unis.

3.81 Deuxièmement, la Réglementation sur l'essence avait pour effet de créer un obstacle non nécessaire au commerce international parce que les règles plus strictes imposées à l'essence importée n'étaient pas nécessaires pour réaliser l'objectif déclaré de la Réglementation, à savoir améliorer la qualité de l'air aux Etats-Unis. A cet égard, le Venezuela considérait que l'article 2.2 de l'Accord OTC donnait davantage d'indications au sujet de la notion de "nécessité" que l'article XX de l'Accord général, en particulier sa deuxième phrase qui préconisait expressément un certain équilibre. L'article XX ne mentionnait que des mesures qui étaient "nécessaires", ce qui avait été strictement interprété dans des affaires précédentes comme signifiant qu'une mesure n'était pas nécessaire si elle n'était pas la mesure la moins restrictive pour le commerce international raisonnablement disponible.²⁰ Comme cela avait été expliqué à propos de l'article XX b), la Réglementation sur l'essence s'inscrivait de toute évidence dans une perspective de restriction des échanges malgré le fait que d'autres solutions, compatibles avec l'Accord général, étaient disponibles, tandis que les risques de

²⁰"Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386, rapport adopté le 7 novembre 1989 et "Thaïlande - Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes", IBDD, S37/214, rapport adopté le 7 novembre 1990.

non-réalisation d'un objectif légitime avaient été délibérément exagérés. L'EPA avait elle-même reconnu qu'il existait des moyens moins restrictifs pour le commerce international d'atteindre l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air et la Proposition de 1994, bien que n'étant pas entièrement compatible avec l'Accord général, était l'un de ces moyens.

3.82 Le Venezuela a en outre considéré que les risques de non-réalisation d'un objectif légitime devaient être évalués en fonction de "données scientifiques et techniques" qui, en l'espèce, n'avaient jamais été fournies malgré les diverses demandes présentées par le Venezuela, notamment au titre de l'article 2.5 de l'Accord OTC. L'article 2.2 de cet accord demandait que les éléments d'un règlement technique qui étaient restrictifs pour le commerce soient éliminés à moins que des "données scientifiques et techniques" ou d'autres données factuelles fiables montrent que ces éléments étaient nécessaires pour réaliser un objectif légitime. Les Etats-Unis n'avaient jamais fourni de preuve scientifique ni de données techniques montrant que les différentes prescriptions relatives aux niveaux de base étaient nécessaires pour atteindre leurs objectifs en matière de qualité de l'air mais avaient toujours invoqué les "manipulations" comme justification. L'EPA n'avait jamais cherché à savoir quelle quantité d'essence importée pourrait être touchée par les manipulations ni si ces éventuelles manipulations auraient une incidence inacceptable sur les objectifs de santé. A cet égard, le Venezuela a rappelé que l'EPA elle-même avait reconnu que l'incidence des manipulations sur l'environnement était hypothétique car elle ne disposait pas d'"éléments permettant d'établir clairement" la qualité moyenne effective de l'essence importée de 1990 et ne savait pas si un volume important d'essence importée était "plus propre" que l'essence correspondant au niveau de base réglementaire. En outre, la quantité d'essence importée était si faible que les éventuelles différences d'émissions - résultant de l'application de niveaux de base individuels ou du niveau de base réglementaire - n'auraient aucune incidence importante sur les émissions moyennes dues à l'essence consommée aux Etats-Unis.

3.83 Le Brésil a déclaré que, pour les raisons déjà mentionnées dans les arguments relatifs aux articles premier et III de l'Accord général et à l'article 2.1 de l'Accord OTC, la Réglementation sur l'essence créait des "obstacles non nécessaires au commerce international", contrevenant ainsi à l'article 2.2 de l'Accord OTC.

2. Article 12 - Traitement spécial et différencié des pays en développement Membres

3.84 Le Venezuela a observé que l'article 12 de l'Accord OTC imposait certaines obligations aux Etats-Unis concernant les pays en développement. Le Venezuela ne cherchait pas à obtenir un quelconque traitement spécial mais voulait simplement que son essence soit assujettie aux mêmes prescriptions en matière de niveaux de base que l'essence américaine. Il a déclaré qu'il ne demandait pas au Groupe spécial de prendre une décision au regard de l'article 12 mais tenait à signaler que le traitement discriminatoire dont faisait l'objet l'essence vénézuélienne était particulièrement contestable compte tenu de cette disposition.

IV. COMMUNICATIONS DES TIERCES PARTIES INTERESSEES

A. Communautés européennes

4.1 Les Communautés européennes (les "CE") ont indiqué que, en tant qu'exportateur d'essence pour automobiles et d'autres combustibles vers les Etats-Unis, elles avaient un intérêt substantiel dans l'affaire portée devant le Groupe spécial. En 1994, le volume total des exportations d'essence des 12 Etats membres des CE à destination des Etats-Unis représentait 6423 411 tonnes métriques. Ce volume avait augmenté depuis l'élargissement des CE, le 1er janvier 1995. Les CE ont déclaré qu'elles ne contestaient pas le droit des Etats-Unis d'appliquer une législation qui avait pour objet de protéger la

santé et la vie des personnes et des animaux ou de préserver les végétaux. Toutefois, les mesures considérées devaient être conformes aux dispositions de l'Accord sur l'OMC et ne pas être appliquées de manière qu'il y ait une discrimination à l'égard des importations en provenance des pays tiers, que la branche de production nationale bénéficie d'une protection ou que des restrictions déguisées soient imposées au commerce international.

4.2 Les CE ont dit que, tout en pensant comme les Etats-Unis que l'application de dispositions formellement identiques pouvait, dans certains cas, soumettre dans la pratique les produits importés à un traitement moins favorable, elles ne pouvaient pas accepter les conséquences que les Etats-Unis semblaient tirer en l'espèce des constatations figurant dans le rapport du Groupe spécial chargé de la question "Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930". On ne pouvait conclure de ce rapport que, lorsqu'il n'était pas techniquement possible d'appliquer aux produits importés la règle appliquée aux produits d'origine nationale, il suffisait de trouver une règle fonctionnelle suffisamment proche de celle qui était applicable aux produits d'origine nationale, sans changer cette dernière. Les CE considéraient que la logique qui sous-tendait l'article III de l'Accord général voulait que les Membres parviennent à la non-discrimination effective ou à l'absence de protection. On devait réaliser cet objectif de préférence en modifiant les règles existantes ou en formulant de nouvelles règles qui pouvaient être appliquées d'une manière identique aux biens d'origine nationale et aux biens importés.

4.3 Les CE ont fait valoir que les risques de violation de l'article III:1 et 4 découlaient du fait que seuls les raffineurs nationaux pouvaient utiliser les Méthodes 2 et 3 pour établir les niveaux de base individuels. Les CE ne voulaient pas discuter de l'exactitude des arguments avancés par les Etats-Unis en ce qui concerne la possibilité d'établir des niveaux de base individuels pour les raffineurs étrangers, mais elles partaient du principe, à des fins d'argumentation, que les Méthodes 2 et 3 ne pouvaient pas en l'espèce être appliquées à l'essence importée. Compte tenu des explications données par les Etats-Unis sur le point de savoir ce que représentait le niveau de base réglementaire, et à supposer que ces explications soient correctes, les CE ne voyaient pas pourquoi les raffineurs américains ne pouvaient pas être soumis au niveau de base réglementaire, comme les importateurs et les mélangeurs. Une telle mesure aurait été pleinement conforme à l'article III, paragraphes 1 et 4. En outre, les renseignements fournis par les principales parties au différend montraient que, au moment de l'entrée en vigueur de la Réglementation, les niveaux de base individuels de la moitié à peine des raffineurs américains avaient été approuvés. Bien qu'il n'ait pas d'incidence sur l'existence de la violation, cet élément montrait que l'application du niveau de base réglementaire *erga omnes* n'aurait probablement pas d'incidence significative sur la position concurrentielle des raffineurs américains.

4.4 Les CE comprenaient ce que craignaient les Etats-Unis, à savoir que certains importateurs et mélangeurs, qui avaient la possibilité de choisir de l'essence de diverses provenances, pouvaient être avantagés par rapport aux raffineurs américains si le niveau de base réglementaire était appliqué à tous les producteurs d'essence. Toutefois, cet avantage éventuel était inhérent au mécanisme d'établissement de moyennes prévu par la Réglementation sur l'essence et il ne constituait pas une raison suffisante pour mettre en place un système qui favoriserait immanquablement certains producteurs américains. L'article III disposait qu'un traitement non moins favorable devait être accordé aux produits importés, pas l'inverse.²¹ Si l'on considérait qu'un raffineur américain pouvait produire une essence extrêmement "polluante" en 1990, la Réglementation sur l'essence n'incitait pas immédiatement les raffineurs américains à adapter leur production, alors que pour que l'essence en provenance de pays tiers puisse bénéficier d'un accès accru au marché américain il fallait que sa qualité devienne progressivement conforme au niveau de base réglementaire. Par conséquent, la Réglementation sur l'essence comportait à tout le moins un risque grave de discrimination, ce qui constituait, en soi, une forme de discrimination.²² Conformément à ce qui avait été établi dans les

²¹"Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386 (rapport adopté le 7 novembre 1989).

²²"CEE - Primes et subventions versées aux transformateurs et aux producteurs d'oléagineux et de protéines apparentées destinés à l'alimentation des animaux", IBDD, S37/91 (rapport adopté le 25 janvier 1990).

rapports de groupes spéciaux antérieurs, les Etats-Unis devaient démontrer que, malgré le traitement différent accordé aux produits importés, il était satisfait au critère du traitement non moins favorable énoncé à l'article III.

4.5 S'agissant de la règle des 75 pour cent, les CE ont fait valoir que le fait que cette règle était fondée sur des critères objectifs, comme l'affirmaient les Etats-Unis, ne suffisait pas à éviter la discrimination. Une discrimination *de facto* dans l'application du principe de la nation la plus favorisée était possible puisque les critères utilisés pour accorder ce traitement étaient fondés sur la situation en 1990. Un importateur qui satisfaisait aux critères prescrits après cette date n'aurait pas pu invoquer la règle. En conséquence, seuls certains pays où les sociétés américaines avaient investi dans des raffineries locales avant 1990 pouvaient bénéficier de la règle. Comme le reconnaissent les Etats-Unis, le Canada aurait pu faire partie de ces pays, car certaines sociétés américaines y possédaient alors des raffineries. Toutefois, la production des raffineurs situés dans des pays où, par exemple, l'industrie du pétrole était pour l'essentiel, sinon exclusivement, contrôlée par l'Etat en 1990 n'avait pas pu bénéficier de la règle. C'est pourquoi la règle des 75 pour cent n'était pas fondée *de facto* sur des critères objectifs, et était donc contraire à l'article premier de l'Accord général. Les CE ont fait valoir également que le Groupe spécial devrait formuler une constatation sur cette règle même si elle ne pouvait plus être invoquée. Un groupe spécial devait fonder son examen sur la teneur de la "question" - en l'occurrence la règle des 75 pour cent - qui lui était soumise.²³ Si le Groupe spécial se prononçait sur la conformité de cette règle avec l'article premier, cela éviterait de trouver à l'avenir ce genre de mesure dans la législation d'un Membre de l'OMC.

4.6 Quant à la question de savoir si la Réglementation sur l'essence était visée par l'Accord OTC, les CE ont dit qu'elles pensaient comme les Etats-Unis qu'il n'était pas nécessaire que chaque cargaison satisfasse aux prescriptions concernant les composants chimiques et que, comme les mesures en cause étaient fondées sur une moyenne annuelle, les importateurs avaient la faculté d'importer diverses variétés d'essence à condition que la moyenne annuelle soit établie conformément aux prescriptions. Toutefois, les CE doutaient qu'une norme doive être exclue du champ de l'Accord OTC au seul motif que la conformité avec cette norme devait être assurée en termes annuels et non par cargaison. Il était clair que l'importateur n'avait qu'à équilibrer diverses qualités d'essence pour se conformer au niveau de base réglementaire. Quant au pays exportateur, la Réglementation sur l'essence l'incitait clairement à adapter ses normes de production s'il souhaitait maintenir ou accroître sa part du marché américain. Les raffineurs exportateurs qui n'adaptaient pas leurs normes de production aux prescriptions américaines (ou qui, au moins, ne réduisaient pas graduellement la différence pour se mettre en totale conformité) ne pourraient probablement pas accroître leurs ventes aux Etats-Unis puisque les importateurs devaient mélanger ou équilibrer les importations d'essence "polluante" avec de l'essence "moins polluante". L'essence "moins polluante" étant vraisemblablement plus chère, les importateurs cesseraient progressivement d'importer de l'essence "polluante", obligeant ainsi les raffineurs étrangers à se conformer au niveau de base réglementaire pour chaque cargaison. Pour cette raison, les CE ne pouvaient souscrire à la thèse des Etats-Unis selon laquelle les règles de non-dégradation n'établissaient pas des "caractéristiques de produit" déterminées. Bien qu'il ne soit pas fixé de teneur maximale par cargaison, les méthodes américaines avaient pour effet d'inciter les intervenants sur le marché à appliquer des normes progressivement plus proches des moyennes prévues par la règle.

4.7 Les CE considéraient que, dans certaines circonstances, le système américain imposerait une norme clairement définie. Par exemple, un exportateur qui mettait en place son propre réseau d'importation aux Etats-Unis était probablement obligé d'adapter immédiatement sa production aux

²³"Etats-Unis - Impositions de droits compensateurs sur certains produits en acier au carbone, plomb et bismuth laminés à chaud originaires de France, d'Allemagne et du Royaume-Uni", SCM/185, 15 novembre 1994 (rapport non adopté).

normes américaines afin de ne pas devoir importer de l'essence de qualités différentes en même temps que sa propre essence (avec l'augmentation des coûts qui y était associée). En conséquence, les CE estimaient que la Réglementation sur l'essence imposait un règlement technique au sens de l'Accord OTC. Elles considéraient également que, si l'on acceptait les arguments des Etats-Unis, un tel système d'établissement de moyennes pouvait présenter un risque de contournement de l'Accord OTC, principalement dans le domaine des produits chimiques pour lequel on y avait recours relativement souvent. Si le simple fait d'utiliser une règle prévoyant l'établissement de moyennes permettait d'éviter que l'Accord OTC ne s'applique à certaines normes écologiques, les autres Membres ne bénéficieraient plus de la protection juridique résultant de l'article 2.2 de cet accord, qui était plus grande que, par exemple, celle qu'offrait l'article XX de l'Accord général.

4.8 Evoquant les constatations d'un précédent groupe spécial, les CE ont estimé que, d'un point de vue procédural, les Etats-Unis avaient le droit de se prévaloir de l'article III et aussi de l'article XX.²⁴ Toutefois, l'article XX, en tant qu'exception, devait être interprété au sens strict, et les CE considéraient que la Réglementation sur l'essence, telle qu'elle était appliquée, ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article XX mais imposait une restriction déguisée au commerce parce qu'elle permettait aux raffineurs américains de continuer à produire de l'essence "polluante" conforme à leurs niveaux de base individuels, alors qu'elle contraignait effectivement les producteurs étrangers à adapter leur production aux normes américaines. Il n'y aurait probablement pas un tel effet protectionniste si des niveaux de base identiques étaient appliqués tant à l'essence importée qu'à l'essence produite dans le pays. Par ailleurs, ainsi qu'il était démontré plus haut, l'application du niveau de base réglementaire à l'essence d'origine nationale et à l'essence importée aurait permis d'atteindre le même objectif sans qu'il y ait discrimination entre les sources d'approvisionnement. En tout état de cause, des mesures incompatibles avec l'Accord général n'étaient pas nécessaires pour assurer le respect de la CAA telle que modifiée en 1990. En conséquence, les CE considéraient que, même si la Réglementation sur l'essence ne constituait pas un "moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent", elle était manifestement un moyen de réduire la charge que représentaient l'effort de restructuration de l'industrie du raffinage des Etats-Unis, tandis qu'elle exigeait des producteurs étrangers d'adapter presque immédiatement leur production. Ainsi, si officiellement elle visait des objectifs environnementaux, la Réglementation établissait aussi une restriction déguisée au commerce. Les CE ont conclu que le système des niveaux de base n'était pas équitable et ne satisfaisait pas au critère de la nécessité énoncé à l'article XX.

B. Norvège

4.9 La Norvège a déclaré que les raisons pour lesquelles elle avait réservé ses droits en tant que tierce partie dans cette affaire étaient, sur le plan juridique et pratique, très semblables à celles qu'avaient avancées le Venezuela et le Brésil dans leurs demandes respectives d'établissement d'un groupe spécial. La Réglementation sur l'essence empêchait l'essence importée de Norvège de bénéficier du traitement national. Par conséquent, la Norvège appuyait la demande du Venezuela et du Brésil invitant le Groupe spécial à constater que la Réglementation sur l'essence était incompatible avec les articles premier et III de l'Accord général et avec l'article 2 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce.

4.10 La Norvège a déclaré que la Norwegian State Oil Company ("Statoil") se trouvait dans une situation très difficile en raison de la façon dont la Réglementation sur l'essence était appliquée. Il était très intéressant pour la Statoil de pouvoir exporter vers le marché des Etats-Unis plutôt que vers d'autres marchés. En 1989, la Statoil avait construit la raffinerie de Mongstad dans l'intention de vendre aux Etats-Unis 0,5 million de tonnes par an environ sur une production totale annuelle de 2,5 millions de tonnes. En 1990, la Statoil avait vendu au total 470 000 tonnes d'essence environ aux

²⁴"Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon", DS21/R, 3 septembre 1991, paragraphe 5.22 (rapport non adopté).

Etats-Unis, dont 350 000 tonnes environ venaient de la raffinerie de Mongstad. Depuis décembre 1994, la Statoil n'exportait plus d'essence de Mongstad vers les Etats-Unis.

4.11 La Norvège a fait valoir qu'il était normal que les spécifications changent dans le secteur du raffinage. Toutefois, comme les raffineries vénézuéliennes et brésiliennes, la Statoil subissait les conséquences de la nature discriminatoire de la réglementation des Etats-Unis. La raffinerie de Mongstad, assujettie au niveau de base réglementaire jusqu'en 1998 pour ses exportations d'essence nouvelle formule et indéfiniment pour celles d'essence ancienne formule, serait incapable de produire de l'essence de façon compétitive compte tenu des structures et des plans d'investissements actuels des raffineries. La Norvège estimait que si le Groupe spécial se prononçait en faveur du Venezuela et du Brésil, la Statoil serait, en tant qu'"importateur attitré" en 1990, autorisée à établir son niveau de base individuel de 1990 en fonction du volume vendu cette année-là.

V. REEXAMEN INTERIMAIRE

5.1 Le 18 décembre 1995, les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de procéder, conformément à l'article 15.2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, à un réexamen de certains aspects précis du rapport intérimaire, qui avait été distribué aux parties le 11 décembre 1995, et de tenir une réunion à cette fin. Le Groupe spécial a rencontré les parties le 3 janvier 1996 afin d'entendre leurs arguments concernant le rapport intérimaire. Il a soigneusement examiné les arguments présentés par les Etats-Unis et les réponses données par le Venezuela et le Brésil.

5.2 A propos de la partie du rapport intérimaire concernant l'article III, les Etats-Unis ont fait valoir qu'à plusieurs égards, le rapport portait sur des questions qui n'étaient pas contestées par les parties ou qui étaient sans rapport avec la conclusion du Groupe spécial selon laquelle certains aspects de la Réglementation sur l'essence violaient l'article III:4. Bien que le Groupe spécial n'ait pas accepté tous les arguments présentés par les Etats-Unis, il a révisé le rapport pour tenir compte de ceux qu'il approuvait et les paragraphes 6.5 et 6.9 à 6.11 des constatations reflètent sa position.

5.3 A propos de la partie du rapport intérimaire concernant l'article XX b), les Etats-Unis ont contesté l'utilisation par le Groupe spécial de termes spécifiques qui n'apparaissaient pas dans le texte de la disposition, la description de l'argument qu'ils avaient avancé et l'analyse faite par le Groupe spécial des autres mesures dont ils disposaient. Le Groupe spécial a révisé le rapport dans les cas où il acceptait les arguments des Etats-Unis et les paragraphes 6.20 à 6.25, 6.27 et 6.28 des constatations reflètent sa position.

5.4 A propos de la partie du rapport intérimaire concernant l'article XX d), les Etats-Unis ont contesté l'utilisation par le Groupe spécial de termes spécifiques qui n'apparaissaient pas dans le texte de la disposition. Le Groupe spécial a accepté les arguments des Etats-Unis et le paragraphe 6.31 des constatations révisées reflète sa position.

5.5 A propos de la partie du rapport intérimaire concernant l'article XX g), les Etats-Unis ont contesté l'utilisation par le Groupe spécial de termes spécifiques qui n'apparaissaient pas dans le texte de la disposition et l'analyse des autres mesures dont ils disposaient. Le Venezuela a demandé qu'une modification soit apportée à la description de l'argument qu'il avait avancé dans le cadre de cette disposition. Le Groupe spécial a révisé le rapport dans les cas où il acceptait les arguments des Etats-Unis et du Venezuela et les paragraphes 6.35, 6.36, 6.40 et 6.41 des constatations reflètent sa position.

5.6 A propos de la section descriptive du rapport intérimaire, le Venezuela et les Etats-Unis ont proposé d'autres modifications dont le Groupe spécial a tenu compte en réexaminant cette partie du

rapport. Il a révisé la section descriptive du rapport dans les cas où il a reconnu que ces modifications étaient nécessaires.

VI. CONSTATATIONS

A. Introduction

6.1 Le Groupe spécial a noté que le différend découlait des faits ci-après. La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique vise à combattre et réduire la pollution de l'air aux Etats-Unis. La Loi et certains de ses règlements d'application (la "Réglementation sur l'essence") fixent pour l'essence des normes de qualité destinées à réduire la pollution de l'air, notamment l'ozone, que causent les émissions des véhicules à moteur. Depuis le 1er janvier 1995, la Réglementation sur l'essence autorise uniquement la vente d'essence présentant un certain degré de propreté ("essence nouvelle formule") dans les régions où la pollution atmosphérique est élevée. Dans les autres régions, on ne peut vendre que de l'essence qui n'est pas plus polluante que celle qui a été vendue pendant l'année de base - à savoir 1990 ("essence ancienne formule").

6.2 La Réglementation sur l'essence s'applique aux raffineurs, mélangeurs et importateurs d'essence. Elle exige que certaines caractéristiques chimiques de l'essence dont ils font le commerce soient conformes, en termes annuels moyens, à des niveaux déterminés. Dans la Réglementation sur l'essence, certains de ces niveaux sont fixés; d'autres sont exprimés sous la forme de normes de "non-dégradation". Aux termes de ces normes ou règles de non-dégradation, chaque raffineur national doit maintenir, en termes annuels moyens, les caractéristiques pertinentes de l'essence à des niveaux qui ne soient pas plus mauvais que son "niveau de base individuel", c'est-à-dire le niveau annuel moyen enregistré par ce raffineur en 1990. Pour établir un niveau de base individuel, un raffineur doit apporter des preuves de la qualité de l'essence produite ou expédiée en 1990 ("Méthode 1"). Si ces preuves ne sont pas complètes, il doit alors utiliser les données concernant la qualité de la base pour carburants produite en 1990 ("Méthode 2"). Si ces deux méthodes ne permettent pas d'obtenir des preuves suffisantes, le raffineur doit aussi utiliser les données concernant la qualité de la base ou de l'essence produite après 1990 ("Méthode 3").

6.3 Les importateurs sont aussi tenus d'utiliser un niveau de base individuel, mais uniquement dans le cas (improbable, d'après les parties au différend) où ils sont en mesure de l'établir en utilisant les données de la Méthode 1. Contrairement aux raffineurs nationaux, ils ne sont pas autorisés à établir un niveau de base individuel en utilisant les données spécifiées dans les Méthodes 2 et 3 dites données secondaires et tertiaires. Si un importateur ne peut produire les données de la Méthode 1, il doit alors utiliser un "niveau de base réglementaire" qui selon les Etats-Unis est obtenu à partir des caractéristiques moyennes de toute l'essence consommée aux Etats-Unis en 1990. D'autres entités nationales (telles que les raffineurs dont l'activité en 1990 a été partielle ou inexistante, et les mélangeurs pour lesquels les données de la Méthode 1 sont insuffisantes) sont aussi soumises au niveau de base réglementaire. Exceptionnellement, les importateurs qui ont importé en 1990 au moins 75 pour cent de la production d'une raffinerie étrangère affiliée sont considérés comme des raffineurs nationaux aux fins de l'établissement des niveaux de base. Comme le présent différend ne concerne que les normes de non-dégradation de la Réglementation sur l'essence, et non l'essence nouvelle et ancienne formules en tant que telle, le Groupe spécial se référera à l'"essence" en général au cours de ses constatations.

6.4 Le Venezuela et le Brésil affirment que la Réglementation sur l'essence constitue une violation des dispositions relatives au traitement national de l'article III:1 et 4 de l'Accord général et la disposition relative au traitement de la nation la plus favorisée contenue dans l'article premier. Le Venezuela affirme aussi que la Réglementation sur l'essence a annulé et compromis des avantages au titre des dispositions de l'article XXIII:1 b) concernant les situations de non-violation. Le Venezuela et le Brésil affirment en outre que la Réglementation sur l'essence constitue une violation de l'article 2 de

l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC). Les Etats-Unis rejettent ces affirmations et font valoir que la Réglementation sur l'essence peut être justifiée au titre des exceptions contenues aux paragraphes b), d) et g) de l'article XX, argument qui est récusé par le Venezuela et le Brésil. Les Etats-Unis allèguent en outre que la Réglementation sur l'essence ne relève pas du champ d'application de l'article 2 de l'Accord OTC.

B. Article III

1. Article III:4

6.5 Le Groupe spécial a ensuite examiné l'affirmation selon laquelle la Réglementation sur l'essence constitue une violation de l'article III:4 de l'Accord général, lequel dispose que:

Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur.

Le Groupe spécial a noté qu'en vertu de cette disposition, les plaignants sont tenus de démontrer l'existence a) d'une loi, d'un règlement ou d'une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation d'un produit importé sur le marché intérieur; et b) d'un traitement accordé en ce qui concerne la loi, le règlement ou la prescription qui est moins favorable pour le produit importé que pour le produit similaire d'origine nationale. Le Groupe spécial partageait l'opinion des parties selon laquelle la Réglementation sur l'essence était une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur d'un produit importé. Il est donc passé à l'examen de la question de savoir si la Réglementation sur l'essence accordait à l'essence importée un traitement moins favorable que celui qui était accordé aux produits similaires d'origine nationale.

6.6 Le Groupe spécial a noté les arguments du Venezuela et du Brésil selon lesquels l'essence importée était "similaire" à l'essence nationale mais recevait un traitement moins favorable parce qu'elle était soumise à des prescriptions de qualité plus exigeantes. Les Etats-Unis ont répondu que l'essence fournie par des parties en situation similaire était traitée de la même manière dans le cadre de la Réglementation sur l'essence. L'essence fournie par les importateurs était soumise à un traitement non moins favorable que le traitement accordé à celle des autres opérateurs nationaux non raffineurs comme les mélangeurs, ou des raffineurs dont l'activité avait été limitée ou inexistante en 1990.

6.7 Le Groupe spécial a fait observer que l'article III:4 porte sur le traitement à accorder aux produits similaires. Toutefois, le texte ne précise pas de manière exhaustive les aspects qui déterminent si les produits sont "similaires". Pour résoudre cette question d'interprétation le Groupe spécial s'est référé, conformément à l'article 3.2 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, à la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, qui dispose à l'article 31 qu'"un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but."²⁵

6.8 Le Groupe spécial a ensuite examiné cette question à la lumière du sens ordinaire du terme "similaire". Il a noté que le mot peut signifier "analogue" ou "identique". Il a ensuite examiné la pratique des PARTIES CONTRACTANTES dans le cadre de l'Accord général. Cette pratique

²⁵Convention de Vienne sur le droit des traités, article 31.

entrait en ligne de compte car l'article 31 de la *Convention de Vienne* dispose qu'il sera tenu compte dans l'interprétation d'un traité "de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité". Le Groupe spécial a fait observer que divers critères avaient été précédemment appliqués par les groupes spéciaux pour la détermination des produits similaires au sens de l'article III. Ces critères étaient résumés dans le rapport émis en 1970 par le *Groupe de travail sur les ajustements fiscaux à la frontière*, qui avait fait observer que:

En ce qui concerne l'interprétation de la formule "produits similaires ou analogues" qui revient à peu près 16 fois dans l'Accord général, il a été rappelé qu'en dépit de longues discussions ... aucune amélioration n'avait pu y être apportée. Le Groupe de travail a conclu que les problèmes qui tiennent à l'interprétation de cette formule devraient être examinés cas par cas. Ainsi pourront être équitablement évalués dans chaque espèce les différents éléments qui permettent de reconnaître un produit "similaire". Certains critères ont été suggérés à cet effet; utilisations finales du produit sur un marché donné; goûts et habitudes des consommateurs, variables d'un pays à un autre; propriétés, nature et qualité du produit.²⁶

Ces critères avaient été appliqués par le Groupe spécial chargé en 1987 de l'affaire des *boissons alcooliques importées au Japon* lors de l'examen au titre de l'article III:2 des mesures de taxation internes. Ce groupe spécial avait procédé cas par cas, déterminant si diverses boissons alcooliques étaient "similaires" compte tenu de "leurs propriétés et de leurs utilisations finales similaires, ainsi que de leur classification habituellement uniforme dans les nomenclatures tarifaires".²⁷ Le Groupe spécial a considéré que ces critères étaient aussi applicables à l'examen des produits similaires au titre de l'article III:4.

6.9 Compte tenu des considérations qui précèdent, le Groupe spécial a ensuite examiné la question de savoir si l'essence importée et l'essence d'origine nationale étaient des produits similaires au sens de l'article III:4. Il a observé tout d'abord que les Etats-Unis ne faisaient pas valoir que l'essence importée et l'essence d'origine nationale n'étaient pas similaires *en soi*, mais qu'en ce qui concerne le traitement des produits importés et des produits nationaux, la situation des parties faisant le commerce de l'essence devait être prise en considération. Le Groupe spécial, rappelant son précédent examen des facteurs à prendre en compte pour la détermination du produit similaire, a fait observer que l'essence importée et l'essence d'origine nationale chimiquement identiques avaient par définition exactement les mêmes caractéristiques physiques, faisaient l'objet des mêmes utilisations finales et de la même classification tarifaire et étaient parfaitement interchangeables. Il a donc constaté que l'essence importée et l'essence nationale chimiquement identiques étaient des produits similaires au sens de l'article III:4.

6.10 Le Groupe spécial a ensuite examiné la question de savoir si le traitement appliqué à l'essence importée dans le cadre de la Réglementation sur l'essence était moins favorable que celui qui était accordé à l'essence similaire d'origine nationale. Il a observé que l'essence nationale bénéficiait en général du fait que le vendeur qui était à la fois raffineur utilisait un niveau de base individuel alors que ce n'était pas le cas pour l'essence importée. Cela se traduisait par un traitement moins favorable pour l'essence importée, comme l'illustrait le cas d'un lot d'essence importée qui était chimiquement identique à un lot d'essence nationale, lequel était conforme au niveau de base individuel de son raffineur mais non aux niveaux de base réglementaires. Dans ce cas, la vente du lot d'essence importée le premier jour d'une période annuelle obligerait l'importateur pendant le reste de la période à vendre dans l'ensemble une essence plus propre afin de rester en conformité avec la Réglementation sur l'essence. En revanche, la vente du lot d'essence nationale chimiquement identique le premier jour d'une période annuelle n'obligerait pas un raffineur national à vendre dans l'ensemble une essence plus

²⁶L/3464, rapport adopté le 2 décembre 1970, IBDD, S18/105, paragraphe 18.

²⁷"Japon - Droits de douane, fiscalité et pratiques en matière d'étiquetage concernant les vins et les boissons alcooliques importés", IBDD, S34/92, paragraphe 5.6 (rapport adopté le 10 novembre 1987).

propre pendant le reste de la période pour rester en conformité avec la Réglementation. Le Groupe spécial a aussi noté que ce traitement moins favorable de l'essence importée incitait l'importateur, dans le cas d'un lot d'essence importée non conforme au niveau de base réglementaire, à importer ce lot à un prix plus bas. Cela tenait au fait que l'importateur aurait à procéder à des ajustements en matière de coût et de prix parce qu'il devait importer une autre essence pour établir la moyenne avec le lot en question de manière à se conformer au niveau de base réglementaire. En outre, le Groupe spécial a rappelé un rapport de groupe spécial antérieur où il était dit que "les mots "ne seront pas soumis à un traitement moins favorable" qui figurent au paragraphe 4 exigent l'égalité effective des possibilités offertes aux produits importés en ce qui concerne l'application des lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur".²⁸ Le Groupe spécial a donc constaté que, comme les méthodes d'établissement des niveaux de base empêchaient en fait l'essence importée de bénéficier de conditions de vente aussi favorables que celles qu'accordait à l'essence nationale un niveau de base individuel lié au producteur d'un produit, l'essence importée était soumise à un traitement moins favorable que le traitement accordé à l'essence nationale.

6.11 Le Groupe spécial a ensuite examiné l'argument des Etats-Unis selon lequel les prescriptions de l'article III:4 sont respectées parce que l'essence importée est soumise à un traitement similaire à celui qui est accordé à l'essence provenant de parties nationales *en situation similaire* - raffineurs nationaux ayant eu une activité limitée en 1990 et mélangeurs. D'après les Etats-Unis, la différence de traitement entre l'essence importée et l'essence nationale était justifiée parce que les importateurs, comme les raffineurs nationaux ayant eu une activité limitée en 1990 et les mélangeurs, ne pouvaient pas établir d'une façon fiable la qualité de leur essence de 1990, n'avaient pas constamment les mêmes sources d'approvisionnement ni les mêmes qualités d'essence, ou avaient la possibilité de respecter un niveau de base réglementaire car ils n'avaient pas les contraintes des raffineries concernant les équipements et les approvisionnements en brut. Le Groupe spécial a fait observer que la distinction établie dans la Réglementation sur l'essence entre raffineurs d'une part et importateurs et mélangeurs d'autre part, qui affectait le traitement de l'essence importée par rapport à l'essence nationale, tenait à certaines différences dans les caractéristiques des raffineurs, mélangeurs et importateurs et la nature des données qu'ils détenaient. Toutefois, l'article III:4 de l'Accord général porte sur le traitement à accorder aux produits similaires; son libellé n'autorise pas un traitement moins favorable en fonction des caractéristiques du producteur et de la nature des données qu'il détient. Le Groupe spécial a noté que dans l'affaire des *boissons à base de malt*, une réglementation fiscale accordant un traitement moins favorable à la bière en fonction de la taille du producteur avait été rejetée.²⁹ Bien que cette constatation ait été faite dans le cadre de l'article III:2 concernant les mesures fiscales, le Groupe spécial a considéré que le même principe s'appliquait aux réglementations relevant de l'article III:4. Par conséquent, il a rejeté l'argument des Etats-Unis selon lequel les prescriptions de l'article III:4 étaient respectées parce que l'essence importée était soumise à un traitement similaire à celui qui était accordé à l'essence provenant de parties nationales en situation similaire.

6.12 Outre qu'elle était contraire au sens ordinaire des termes de l'article III:4, pareille interprétation de l'article III:4 signifierait que le traitement des produits importés et des produits nationaux concernés ne pouvait plus être assuré sur la base objective de leur similitude en tant que produits mais que les produits importés seraient à la merci d'un traitement très subjectif et variable subordonné à des facteurs extrinsèques. Cela rendrait par conséquent très instables et incertaines les conditions de la concurrence entre les produits nationaux et les produits importés d'une manière totalement incompatible avec l'objet et le but de l'article III.

²⁸"Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386, paragraphe 5.11 (rapport adopté le 7 novembre 1989).

²⁹"Etats-Unis - Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt", IBDD, S39/233, paragraphe 5.19 (rapport adopté le 19 juin 1992).

6.13 Le Groupe spécial a considéré que ce qui précédait était suffisant pour écarter l'argument des Etats-Unis. Il a noté toutefois que même si l'on devait suivre leur approche, selon n'importe quelle approche basée sur la notion de "parties en situation similaire", la comparaison pourrait tout aussi bien être axée sur la question de savoir si l'essence importée provenant d'un raffineur *étranger* identifiable était traitée d'une manière plus ou moins favorable que l'essence provenant d'un raffineur américain identifiable. De l'avis du Groupe spécial, il y avait de nombreux points essentiels au regard desquels ces raffineries pouvaient être considérées comme étant les parties en situation similaire à prendre en compte, et il ne pouvait trouver aucun critère objectif en soi permettant de distinguer parmi les nombreux facteurs en cause ceux qui entraient en ligne de compte pour établir une détermination selon laquelle telle ou telle partie était "en situation similaire". Ainsi, bien que ces raffineries soient en situation similaire, la Réglementation sur l'essence traitait différemment leurs produits puisque seule l'essence produite par l'entité nationale pouvait bénéficier des avantages d'un niveau de base individuel. L'incertitude du fondement sur lequel reposait donc ce traitement soulignait, de l'avis du Groupe spécial, combien il était justifié de s'en tenir aux termes, à l'objet et au but tout à fait clairs de l'article III:4 comme il était indiqué ci-dessus au paragraphe 6.12.

6.14 Le Groupe spécial a ensuite pris acte de l'argument des Etats-Unis selon lequel le traitement accordé à l'essence importée par l'application d'un niveau de base réglementaire était *dans l'ensemble* non moins favorable que celui qui était accordé à l'essence nationale par l'application des niveaux de base individuels des raffineurs. Les Etats-Unis ont affirmé que la Réglementation sur l'essence ne comportait pas de discrimination à l'encontre de l'essence importée, car le niveau de base réglementaire (par la nature de son calcul) et la moyenne de la somme des niveaux de base individuels correspondaient tous deux à la qualité d'essence moyenne en 1990, et qu'il y avait égalité de traitement entre l'essence nationale et l'essence importée dans l'ensemble. Le Groupe spécial a noté que, dans ces circonstances, l'argument selon lequel en moyenne le traitement accordé était équivalent revenait à dire qu'un traitement moins favorable dans un cas pouvait être compensé pour autant qu'il y ait un traitement proportionnellement plus favorable dans un autre cas. Cela équivalait à dire que le traitement moins favorable de certains produits importés dans certains cas serait équilibré par le traitement plus favorable de certains produits dans d'autres cas. Un groupe spécial antérieur avait estimé que:

la règle du traitement "non moins favorable" posée à l'article III:4 doit être comprise comme applicable à chaque affaire concernant des produits importés considérés individuellement. Le Groupe spécial rejetait toute idée qui consisterait à équilibrer le traitement plus favorable de certains produits importés avec un traitement moins favorable d'autres produits importés. Si cette idée était admise, elle permettrait à une partie contractante de déroger à l'obligation d'accorder un traitement non moins favorable dans un cas, ou même à l'égard d'une partie contractante, sous prétexte qu'elle accorde un traitement plus favorable dans un autre cas ou à une autre partie contractante. Une telle interprétation conduirait à une grande incertitude quant aux conditions de la concurrence entre les produits importés et les produits nationaux et irait ainsi à l'encontre de l'objet même de l'article III.³⁰

Le Groupe spécial souscrivait à ce raisonnement selon lequel, dans le cadre de l'article III:4, le traitement moins favorable de certains produits importés dans certains cas ne pouvait pas être équilibré par le traitement plus favorable d'autres produits importés dans d'autres cas. Il a donc rejeté l'argument des Etats-Unis.

6.15 Le Groupe spécial a observé que, même si on le considérait du point de vue de l'essence importée dans son ensemble, le traitement était généralement moins favorable. Les importateurs

³⁰"Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386, paragraphe 5.14 (rapport adopté le 7 novembre 1989).

d'essence devaient s'adapter à une norme moyenne imposée qui n'était pas liée à l'essence qu'ils avaient importée, tandis que les raffineurs d'essence nationale devaient uniquement se conformer à une norme liée à leur propre produit en 1990. Les statistiques sur les niveaux de base confirmaient cette différence de traitement. D'après les Etats-Unis, en août 1995, environ 100 raffineurs américains, représentant 98,5 pour cent de l'essence produite en 1990, avaient reçu l'approbation de l'EPA concernant leurs niveaux de base individuels. Seuls trois d'entre eux produisaient une essence conforme au niveau de base réglementaire pour tous les paramètres. Ainsi, tandis que 97 pour cent des raffineurs américains ne se conformaient pas et n'étaient pas tenus de se conformer au niveau de base réglementaire, les importateurs d'essence étaient tenus de s'y conformer, sauf dans le cas fort rare (d'après les parties) où ils pouvaient établir un niveau de base en utilisant la Méthode 1.

6.16 Le Groupe spécial a constaté que l'essence importée et l'essence nationale étaient des produits similaires et que, comme les méthodes d'établissement des niveaux de base empêchaient en fait l'essence importée de bénéficier de conditions de vente aussi favorables que celles qu'accordait à l'essence nationale un niveau de base individuel lié au producteur d'un produit, l'essence importée était soumise à un traitement moins favorable que le traitement accordé à l'essence nationale.

2. Article III:1

6.17 Le Groupe a ensuite pris note des arguments avancés par le Venezuela et le Brésil selon lesquels la Réglementation sur l'essence était appliquée "de manière à accorder à la production nationale une protection" contraire à l'article III:1. Les Etats-Unis n'étaient pas d'accord et estimaient pour leur part que l'article III:1 avait uniquement valeur de recommandation et ne pouvait être invoqué pour alléguer l'existence d'une violation. Le Groupe spécial a examiné tout d'abord la question de savoir si, après avoir établi une constatation d'incompatibilité avec l'article III:4, il devait établir une constatation au titre de l'article III:1. Il a noté que le Groupe spécial chargé de l'affaire des *boissons à base de malt* avait examiné une plainte déposée au titre des paragraphes 1, 2 et 4 de l'article III. Ce groupe spécial avait conclu que "étant donné que les dispositions du paragraphe 1 de l'article III étaient plus générales que celles des paragraphes 2 ou 4, il ne serait pas opportun, s'il devait constater que les mesures appliquées par [le défendeur] étaient incompatibles avec les dispositions plus spécifiques de ces deux paragraphes, qu'il examine les allégations du [plaignant] au titre du paragraphe 1".³¹ Le présent Groupe spécial approuvait ce raisonnement, et il n'a donc pas jugé nécessaire d'examiner la compatibilité de la Réglementation sur l'essence avec l'article III:1.

C. Article I:1

6.18 Le Groupe spécial a ensuite examiné l'affirmation du Venezuela et du Brésil selon laquelle la Réglementation sur l'essence constituait une violation de la disposition de l'article I:1 concernant le traitement de la nation la plus favorisée en autorisant un importateur à utiliser des données secondaires pour établir un niveau de base individuel, à condition qu'il ait importé aux Etats-Unis en 1990 au moins 75 pour cent de la production d'une raffinerie étrangère affiliée. Le Venezuela et le Brésil estimaient que la règle visait un petit nombre de pays, et que le traitement différent reposait sur des critères (propriété et proportion de produit acheté) qui n'avaient aucun lien avec le produit, contrairement à ce que prescrivait l'article I:1. Selon les Etats-Unis, la règle reposait sur des critères objectifs et, en tout cas, elle n'était pas applicable parce qu'aucun importateur n'avait rempli les conditions pour en bénéficier avant la date limite.

6.19 Le Groupe spécial a fait observer que les groupes spéciaux établis au titre de l'Accord général n'avaient généralement pas eu pour pratique de se prononcer sur des mesures qui, au moment où leur

³¹"Etats-Unis - Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt", IBDD, S39/233, paragraphe 5.2 (rapport adopté le 19 juin 1992).

mandat avait été défini, n'étaient pas effectives et n'allaient pas le devenir. Dans l'affaire de 1978 concernant les *protéines destinées à l'alimentation des animaux*, le Groupe spécial s'était prononcé sur une mesure qui n'était plus appliquée mais qui avait pris fin après que l'accord était intervenu au sujet du mandat du Groupe spécial.³² Dans l'affaire de 1980 concernant les *pommes en provenance du Chili*, le Groupe spécial s'était prononcé sur une mesure qui avait pris fin avant que l'accord sur le mandat du Groupe spécial soit intervenu; toutefois, le mandat incluait en l'occurrence expressément la mesure supprimée et, comme il s'agissait d'une mesure saisonnière, sa réintroduction restait possible.³³

Dans le cas présent, le mandat du Groupe spécial avait été établi après que la règle des 75 pour cent avait cessé d'être appliquée, et la règle n'avait pas été expressément mentionnée dans le mandat. Le Groupe spécial a en outre noté que les parties n'avaient pas indiqué que la règle des 75 pour cent était une mesure qui, bien que n'étant pas actuellement en vigueur, allait probablement être réintroduite. Enfin, le Groupe spécial a considéré que ses constatations au titre des articles III:4 et XX b), d) et g) sur le traitement découlant des méthodes d'établissement des niveaux de base auraient de toute façon rendu inutile l'examen de la règle des 75 pour cent au titre de l'article I:1. Le Groupe spécial n'est donc pas passé à l'examen de cet aspect de la Réglementation sur l'essence au titre de l'article I.1 de l'Accord général.

D. Article XX b)

6.20 Le Groupe spécial a ensuite examiné si l'aspect des méthodes d'établissement des niveaux de base jugé incompatible avec l'article III:4 pouvait, comme l'affirmaient les Etats-Unis, être justifié au titre du paragraphe b) de l'article XX. Les passages pertinents de l'article XX étaient les suivants:

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

- b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.

Le Groupe spécial a noté qu'il incombait aux Etats-Unis, en tant que partie invoquant une exception, de prouver que les mesures incompatibles relevaient du champ d'application de cette exception. Il a fait observer que les Etats-Unis devaient donc démontrer ce qui suit:

- 1) la *politique* dans laquelle s'inscrivaient les mesures pour lesquelles la disposition était invoquée entrait dans la catégorie des politiques destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux;
- 2) les mesures incompatibles pour lesquelles l'exception était invoquée étaient *nécessaires* pour atteindre l'objectif de ladite politique; et
- 3) les mesures étaient appliquées en conformité avec les prescriptions du *paragraphe introductif* de l'article XX.

Pour justifier l'application de l'article XX b), tous les faits ci-dessus devaient être dûment établis.

³²"Mesures appliquées par la CEE aux protéines destinées à l'alimentation des animaux", L/4599, IBDD, S25/53 (rapport adopté le 14 mars 1978). Voir aussi le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada", IBDD, S29/96, paragraphe 4.3 (rapport adopté le 22 février 1982).

³³"Restrictions appliquées par la CEE à l'importation de pommes en provenance du Chili", IBDD, S27/107 (rapport adopté le 10 novembre 1980).

1. Objectif général de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux

6.21 Le Groupe spécial a noté l'argument des Etats-Unis selon lequel la pollution de l'air, en particulier l'ozone troposphérique et les substances toxiques, présentait des risques pour la santé des hommes, des animaux et des plantes. Les Etats-Unis faisaient valoir que, comme environ la moitié de cette pollution était causée par les émissions des véhicules à moteur, et que la Réglementation sur l'essence réduisait ces émissions, celle-ci entraînait dans la catégorie des mesures dont les objectifs étaient décrits à l'article XX b). Le Venezuela et le Brésil ne contestaient pas ce point de vue. Le Groupe spécial partageait l'opinion des parties qui estimaient qu'une mesure destinée à réduire la pollution de l'air résultant de la consommation d'essence entraînait dans la catégorie des mesures concernant la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux mentionnées à l'article XX b).

2. Nécessité des mesures incompatibles

6.22 Le Groupe spécial a rappelé ses constatations énoncées au paragraphe 6.16 selon lesquelles l'essence importée était soumise à un traitement moins favorable que le traitement accordé à l'essence nationale, car les méthodes d'établissement des niveaux de base l'empêchaient de bénéficier de conditions de vente aussi favorables que celles qu'accordait à l'essence nationale un niveau de base individuel lié au producteur d'un produit. Le Groupe spécial a ensuite examiné si l'aspect de la Réglementation sur l'essence jugé incompatible avec l'Accord général était nécessaire pour atteindre les objectifs généraux énoncés à l'article XX b). Il a noté que ce n'était pas la nécessité de l'objectif général qui devait être examinée mais la question de savoir si oui ou non il était nécessaire d'empêcher effectivement l'essence importée de bénéficier de conditions de vente aussi favorables que celles qu'offrait un niveau de base individuel lié au producteur d'un produit. La tâche du Groupe spécial consistait à déterminer si ces mesures incompatibles étaient nécessaires pour atteindre l'objectif général énoncé à l'article XX b). Elle ne consistait donc pas à examiner la nécessité des objectifs environnementaux de la Réglementation sur l'essence, ni des parties de la Réglementation que le Groupe spécial ne jugeait pas expressément incompatibles avec l'Accord général.

6.23 Le Groupe spécial a ensuite examiné les arguments des parties concernant l'aspect de la Réglementation sur l'essence jugé incompatible avec l'Accord général. Les Etats-Unis ont fait valoir qu'il n'était pas possible d'autoriser toutes les entités intervenant dans le commerce de l'essence à appliquer un niveau de base individuel et que celles qui pouvaient y être autorisées ne pouvaient pas toutes utiliser les mêmes types de données secondaires ou tertiaires (Méthodes 2 et 3) pour établir ce niveau. Certaines entités, notamment des importateurs, mélangeurs et raffineurs, qui n'avaient pas mené d'opérations continues en 1990, n'étaient tout simplement pas en mesure de fournir ces données secondaires ou tertiaires. Le Venezuela et le Brésil ont soutenu pour leur part qu'il faudrait autoriser les raffineurs étrangers à établir leur propre niveau de base individuel dans le cadre de la Réglementation sur l'essence, fondé sur le même type de données, dont ils pouvaient disposer aussi facilement que les raffineurs américains. Sinon, ils ont estimé que les importateurs devraient pouvoir utiliser les niveaux de base individuels de 1990 établis pour les raffineurs étrangers avec lesquels ils travaillaient. Ils ont noté que l'Agence pour la protection de l'environnement des Etats-Unis avait même présenté une proposition de réglementation en ce sens en mai 1994. Les Etats-Unis ont répondu que cette proposition ne serait pas applicable en raison: 1) de l'impossibilité de déterminer la raffinerie d'origine de chaque cargaison importée; 2) de la tentation pour les exportateurs et les importateurs de "manipuler" le système; et 3) de la difficulté pour les Etats-Unis de faire respecter la Réglementation sur l'essence par les raffineries étrangères; or celle-ci, pour être efficace, devait donner lieu à des sanctions pénales et civiles. Ils ont avancé comme arguments pour refuser l'utilisation de niveaux de base individuels par les raffineurs étrangers les "préoccupations d'équité" des

importateurs, qui craignaient que l'utilisation de ces niveaux ne favorise les entreprises qui intervenaient dans le commerce du produit vénézuélien, ainsi que l'existence de conditions de concurrence particulières sur le marché international, notamment la souplesse dont bénéficiaient les fournisseurs étrangers.

6.24 Le Groupe spécial a ensuite examiné si les Etats-Unis avaient en fait démontré que les mesures incompatibles qui, d'après ses constatations, violaient l'article III:4, étaient nécessaires pour atteindre les objectifs généraux déclarés de ce pays. Il a noté que le terme "nécessaire" avait été interprété dans le contexte de l'article XX d) par le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire de l'article 337, qui avait déclaré:

"[U]ne partie contractante ne peut justifier une mesure incompatible avec une autre disposition de l'Accord général en la déclarant "nécessaire" au sens de l'article XX d) si elle dispose d'une autre mesure dont on pourrait attendre raisonnablement qu'elle l'emploie et qui n'est pas incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord général. De même, dans les cas où une mesure compatible avec d'autres dispositions de l'Accord général n'est pas raisonnablement disponible, une partie contractante a l'obligation d'utiliser, parmi les mesures dont elle dispose raisonnablement, celle qui comporte le moindre degré d'incompatibilité avec les autres dispositions de l'Accord général.³⁴

Le Groupe spécial des *cigarettes thaïlandaises*, en 1990, avait suivi le même raisonnement lorsqu'il avait examiné une mesure dans le contexte de l'article XX b). Ce groupe spécial n'avait vu aucune raison de ne pas adopter la même interprétation de la "nécessité" pour l'article XX b) que pour l'article XX d), déclarant que:

"[L]es restrictions à l'importation imposées par la Thaïlande ne pouvaient être considérées comme "nécessaires" au sens de l'article XX b) que s'il n'y avait pas d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec l'Accord général qu'elle pouvait raisonnablement être censée employer pour atteindre les objectifs de sa politique de santé."³⁵

Le Groupe spécial a aussi noté que, si plusieurs groupes spéciaux précédents qui avaient examiné des questions au titre de l'article XX avaient défini d'autres mesures qui étaient raisonnablement disponibles et pleinement compatibles avec l'Accord général, ils avaient aussi dans d'autres cas défini d'autres mesures qui seraient "moins incompatibles" avec ledit accord. Par exemple, le Groupe spécial chargé de l'affaire de l'article 337 avait constaté que, si un arrêté d'interdiction général s'appliquant à des produits importés n'était pas "nécessaire", un arrêté limité *in rem* pouvait être justifié, même s'il était lui aussi incompatible avec l'article III:4.³⁶ Rappelant ses remarques exposées au paragraphe 6.22 ci-dessus, le Groupe spécial a considéré que sa tâche était donc de déterminer si les Etats-Unis avaient démontré qu'il était nécessaire d'appliquer précisément les mesures incompatibles qui empêchaient effectivement l'essence importée de bénéficier de conditions de vente aussi favorables que celles qui résultaient, pour l'essence nationale, de l'établissement d'un niveau de base individuel propre au producteur. Si les Etats-Unis avaient raisonnablement disposé de mesures compatibles ou moins incompatibles, ils n'auraient pas satisfait à l'exigence de démontrer la nécessité.

6.25 Le Groupe spécial a ensuite examiné si les Etats-Unis avaient raisonnablement disposé de mesures compatibles ou moins incompatibles avec l'Accord général pour faire respecter leurs objectifs généraux consistant à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux et à préserver les

³⁴"Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386, paragraphe 5.26 (rapport adopté le 7 novembre 1989).

³⁵"Thaïlande - Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes", IBDD, S37/214, paragraphe 75 (rapport adopté le 7 novembre 1990).

³⁶"Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386, paragraphe 5.32 (rapport adopté le 7 novembre 1989).

végétaux. Le Groupe spécial n'a pas considéré que cette façon d'empêcher effectivement l'essence importée de bénéficier de conditions de vente aussi favorables que celles qui résultaient, pour l'essence nationale, de l'établissement d'un niveau de base individuel propre au producteur était nécessaire pour atteindre les objectifs déclarés de la Réglementation sur l'essence. Pour le Groupe spécial, il serait possible d'appliquer des méthodes d'établissement des niveaux de base aux entités intervenant dans le commerce de l'essence importée de façon à accorder à l'essence importée un traitement compatible, ou moins incompatible, avec l'Accord général. Si l'application d'un niveau de base réglementaire unique à toutes les entités - raffineurs, mélangeurs et importateurs - n'était pas la méthode réglementaire choisie, un importateur pourrait alors, par exemple, être autorisé à utiliser un niveau de base applicable aux importations et obtenu, si possible, à partir des données retenues pour établir les niveaux de base individuels de 1990 des raffineurs étrangers avec lesquels l'importateur travaillait actuellement. Bien que ce mécanisme puisse donner lieu à une réglementation différente, dans sa forme, pour les produits importés et les produits nationaux, le Groupe spécial a noté que de précédents groupes spéciaux avaient considéré que cela pouvait être compatible avec l'article III:4.³⁷ L'obligation énoncée à l'article III:4 de ne pas soumettre un produit importé à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits nationaux similaires était respectée même quand le traitement du produit importé différait dans sa forme, si ce traitement se traduisait par le maintien de conditions de concurrence du produit importé non moins favorables que celles dont bénéficiait le produit national similaire. En outre, les conditions de concurrence dont il était question étaient des conditions établies par des mesures gouvernementales et certains facteurs comme la "souplesse des différents producteurs" n'interviendraient pas dans ce cas. Le Groupe spécial a noté enfin qu'un mécanisme réglementaire utilisant des niveaux de base propres aux raffineurs étrangers, dans la mesure où il ne faisait pas de distinction entre l'essence importée en fonction de son pays d'origine, n'enfreindrait pas nécessairement l'article premier ni d'autres dispositions de l'Accord général et que les Etats-Unis, même s'ils avaient indiqué que certains importateurs pourraient avoir des préoccupations en matière d'équité, n'avaient pas établi le contraire.

6.26 Le Groupe spécial a noté les allégations des Etats-Unis, selon lesquelles il n'était pas possible d'autoriser les importateurs ou les raffineurs étrangers à utiliser des niveaux de base individuels de cette façon, pour les raisons indiquées au paragraphe 6.23. Le Groupe spécial n'était pas convaincu que les Etats-Unis aient prouvé, comme ils en avaient l'obligation, que ces raisons interdisaient d'utiliser effectivement les niveaux de base individuels d'une façon permettant aux produits importés de bénéficier d'un traitement compatible ou moins incompatible avec les obligations énoncées à l'article III:4. Tout d'abord, si le Groupe spécial reconnaissait qu'il serait nécessaire, selon ce système, de déterminer l'origine de l'essence, il ne pouvait conclure que les Etats-Unis avaient montré qu'il serait impossible d'y parvenir par le biais d'autres mesures dont ils disposaient raisonnablement et qui étaient compatibles ou moins incompatibles avec l'Accord général. En fait, le Groupe spécial a noté qu'une détermination de l'origine serait souvent possible. Il a examiné, par exemple, le cas d'une expédition directe vers les Etats-Unis. Il a estimé qu'il n'y avait aucune raison de penser que, compte tenu des mesures habituellement disponibles dans le commerce international pour déterminer l'origine et le cheminement des marchandises (notamment examen des pièces justificatives et vérification auprès de parties tierces), il existait une quelconque difficulté particulière qui suffisait à justifier les exigences des méthodes d'établissement des niveaux de base appliquées par les Etats-Unis.

6.27 Deuxièmement, le Groupe spécial ne pensait pas que les Etats-Unis s'étaient acquittés de leur obligation de prouver que le risque de "manipulation" constituait une justification adéquate du maintien du degré d'incompatibilité avec l'article III:4 résultant des méthodes d'établissement des niveaux de base. On ne pouvait dire avec certitude que des manipulations se produiraient effectivement ni quelle serait leur ampleur, compte tenu en particulier de la faible part du marché de l'essence importée

³⁷"Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930", IBDD, S36/386, paragraphe 5.11 (rapport adopté le 7 novembre 1989).

(3 pour cent environ). En outre, le Groupe spécial a noté que les dispositions de la Réglementation sur l'essence relatives aux entités des Etats-Unis ne garantissaient pas que les caractéristiques de l'essence faisant l'objet des règles de non-dégradation (c'est-à-dire celles auxquelles s'appliquent les niveaux de base) resteraient aux niveaux moyens de 1990. Par exemple, aucun plafond n'avait été fixé concernant le volume de production de l'essence nouvelle formule de chaque raffinerie, ce qui signifiait que si les producteurs d'essence relativement polluante accroissaient leur part de production de l'essence nouvelle formule, le niveau moyen national de polluants assujettis aux règles de non-dégradation serait plus élevé qu'en 1990. De même, pour un volume ne dépassant pas celui de 1990, si la production des producteurs d'essence relativement "propre" tombait à un niveau inférieur à celui de 1990, contrairement à celle d'autres producteurs, il en résulterait un relèvement des niveaux moyens nationaux de polluants. En outre, des dispositions précises de la Réglementation sur l'essence autorisaient certains raffineurs (par exemple certains producteurs de carburéacteur JP-4) à produire de l'essence plus polluante qu'en 1990 et en autorisaient d'autres à demander une dérogation spécifique à la Réglementation. Le Groupe spécial a souligné qu'il ne constatait pas que des cas de ce type se produiraient mais simplement qu'ils pourraient se produire dans le cadre de la Réglementation. Etant donné que celle-ci ne garantissait donc pas que les caractéristiques de l'essence assujetties aux règles de non-dégradation resteraient aux niveaux de 1990, le Groupe spécial considérait qu'il n'était pas cohérent de la part des Etats-Unis de maintenir que le respect de ces niveaux ne pouvait souffrir aucun écart dans le cas des importations alors qu'ils n'avaient pas jugé nécessaire d'être aussi exigeants pour leur production nationale. En outre, des prescriptions globales légèrement plus strictes appliquées à la fois à l'essence nationale et à l'essence importée pourraient compenser tout effet défavorable sur l'environnement que pourraient avoir les facteurs en cause et permettraient aux Etats-Unis d'atteindre le niveau souhaité en matière de pureté de l'air sans établir de discrimination à l'encontre de l'essence importée. De telles prescriptions pourraient être mises en oeuvre par les Etats-Unis à tout moment. Le Groupe spécial a conclu que les Etats-Unis ne s'étaient pas acquittés de leur obligation de montrer que le risque de manipulation constituait une justification adéquate du maintien de l'incompatibilité avec l'article III:4 résultant des méthodes d'établissement des niveaux de base.

6.28 Troisièmement, le Groupe spécial n'a pas considéré que les Etats-Unis avaient démontré qu'il n'existait pas d'autre mesure qui soit compatible ou moins incompatible avec l'article III:4 et dont ils disposaient raisonnablement pour faire respecter les niveaux de base des raffineurs étrangers. L'imposition de sanctions aux importateurs était, selon le Groupe spécial, un mécanisme coercitif efficace, utilisé par les Etats-Unis dans d'autres circonstances. De l'avis du Groupe spécial, les Etats-Unis avaient pu raisonnablement disposer de données et de mesures, à des fins de vérification et d'évaluation, qui étaient compatibles, ou moins incompatibles avec l'article III:4. Par exemple, bien que les données étrangères ne puissent peut-être pas être véritablement contrôlées dans leur totalité par les autorités des Etats-Unis, cela ne revenait pas à établir que ces données ne pourraient en aucune circonstance être suffisamment fiables pour répondre aux besoins des Etats-Unis. Or c'était là, en pratique, l'effet de l'application de la Réglementation sur l'essence. Pour le Groupe spécial, les Etats-Unis n'avaient pas démontré que les données que pouvaient fournir les raffineurs étrangers étaient, de façon inhérente, moins adaptées aux techniques courantes de vérification, d'évaluation et de contrôle que les données concernant d'autres courants d'échanges de marchandises assujettis à une réglementation des Etats-Unis. La nature des données dans ce cas était semblable à celle des données sur lesquelles les Etats-Unis s'appuyaient dans d'autres contextes, notamment, par exemple, pour l'application des lois antidumping. Dans une affaire antidumping, ce n'était qu'au cas où des renseignements n'avaient pas été fournis ou étaient jugés invérifiables que les Etats-Unis faisaient appel à d'autres renseignements. Si une pratique similaire devait être appliquée dans le cadre de la Réglementation sur l'essence, les importateurs pourraient alors, par exemple, être autorisés à utiliser les niveaux de base individuels des raffineurs étrangers pour l'essence importée fournie par ces raffineurs; les niveaux de base réglementaires ne seraient appliqués que s'il était impossible de déterminer la source de l'essence importée ou d'établir un niveau de base faute de données. De l'avis du Groupe spécial, puisque les Etats-Unis avaient disposé raisonnablement de la possibilité d'autoriser

une telle pratique et que celle-ci aurait entraîné un degré d'incompatibilité moindre avec l'Accord général, ils n'étaient pas parvenus à démontrer la nécessité de l'incompatibilité de la Réglementation sur l'essence avec l'article III:4 à ce sujet.

6.29 Le Groupe spécial ayant constaté que l'aspect des méthodes d'établissement des niveaux de base qu'il avait jugé incompatible avec l'article III:4 n'était pas "nécessaire" au sens de l'article XX b), il n'a pas examiné si cet aspect répondait aux conditions du paragraphe introductif de l'article XX.

E. Article XX d)

6.30 Le Groupe spécial a ensuite examiné si l'aspect des méthodes d'établissement des niveaux de base jugé incompatible avec l'article III:4 pouvait, comme l'affirmaient les Etats-Unis, être justifié au titre du paragraphe d) de l'article XX. Les passages pertinents de l'article XX étaient les suivants:

"Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

- d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières, au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, à la protection des brevets, marques de fabrique et droits d'auteur et de reproduction et aux mesures propres à empêcher les pratiques de nature à induire en erreur."

6.31 Le Groupe spécial a rappelé qu'il incombait à la partie invoquant une exception au titre de l'article XX de prouver que les mesures incompatibles relevaient du champ d'application de cet article. Il a fait observer que les Etats-Unis devaient donc démontrer ce qui suit:

- 1) les mesures pour lesquelles l'exception était invoquée - c'est-à-dire les mesures commerciales particulières incompatibles avec l'Accord général- *assuraient le respect* des lois et règlements qui n'étaient pas eux-mêmes incompatibles avec l'Accord général;
- 2) les mesures incompatibles pour lesquelles l'exception était invoquée étaient *nécessaires* pour assurer le respect de ces lois et règlements; et
- 3) les mesures étaient appliquées en conformité avec les conditions énoncées dans le *paragraphe introductif* de l'article XX.

Pour justifier l'application de l'article XX d), tous les faits ci-dessus devaient être dûment établis.

1. Assurer le respect des lois et règlements compatibles

6.32 Le Groupe spécial a ensuite examiné si l'aspect des méthodes d'établissement des niveaux de base qu'il avait jugé incompatible avec l'Accord général assurait le respect d'une loi ou d'un règlement qui n'était pas incompatible avec l'Accord. Les Etats-Unis ont fait valoir que les règles de non-dégradation étaient des lois et règlements qui n'étaient pas incompatibles avec l'Accord général et que les méthodes d'établissement des niveaux de base en assuraient le respect. Le Venezuela a

soutenu que les Etats-Unis n'avaient pas clairement établi quelles étaient les lois ou règlements qui n'étaient pas incompatibles avec l'Accord général et dont le respect était assuré. Le Brésil a considéré que les mesures des Etats-Unis faisaient tout au plus respecter un objectif général et non une obligation effective, comme le demandait l'article XX d).

6.33 Le Groupe spécial a observé que, si l'on supposait qu'un système de niveaux de base était en lui-même compatible avec l'article III:4, le mécanisme américain pourrait constituer, aux fins de l'article XX d), une loi ou un règlement "qui n'était pas incompatible" avec l'Accord général. Toutefois, le Groupe spécial a constaté que le maintien d'une discrimination entre l'essence importée et l'essence nationale, contraire à l'article III:4, qui résultait des méthodes d'établissement des niveaux de base ne permettait pas d'"assurer le respect" du système de niveaux de base. Ces méthodes ne constituaient pas un mécanisme coercitif. Il s'agissait simplement de règles servant à déterminer les niveaux de base individuels. En tant que telles, ces mesures n'étaient pas du type de celles qui étaient visées à l'article XX d).³⁸

2. *Autres conditions*

6.34 Le Groupe spécial a observé que, puisqu'il avait constaté que le traitement moins favorable de l'essence importée résultant pour les importateurs des méthodes d'établissement des niveaux de base ne permettait pas d'"assurer le respect" des règles sous-jacentes de l'établissement des niveaux de base, il n'avait pas à examiner si ces méthodes étaient "nécessaires" pour assurer le respect et si elles répondaient aux conditions du paragraphe introductif de l'article XX.

F. Article XX g)

6.35 Le Groupe spécial a ensuite examiné si la partie de la Réglementation sur l'essence jugée incompatible avec l'article III:4 pouvait, comme l'affirmaient les Etats-Unis, être justifiée au titre du paragraphe g) de l'article XX. Les passages pertinents de l'article XX étaient les suivants:

"Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

- g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales."

Le Groupe spécial a noté qu'il incombait aux Etats-Unis, en tant que partie invoquant une exception, de démontrer que les mesures incompatibles relevaient du champ d'application de cette exception. Il a fait observer que les Etats-Unis devaient donc démontrer ce qui suit:

- 1) la *politique* dont relevaient les mesures au sujet desquelles les dispositions étaient invoquées entrant dans la catégorie des politiques relatives à la conservation des ressources naturelles épuisables;
- 2) les mesures pour lesquelles l'exception était invoquée - c'est-à-dire les mesures commerciales particulières incompatibles avec l'Accord général - *se rapportaient* à la conservation des ressources naturelles épuisables;

³⁸"Communauté économique européenne - Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants", IBDD, S37/142, paragraphes 5.12 à 5.18 (rapport adopté le 16 mai 1990).

- 3) les mesures pour lesquelles l'exception était invoquée étaient appliquées *conjointement* avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales; et
- 4) les mesures étaient appliquées en conformité avec les conditions énoncées dans le *paragraphe introductif* de l'article XX.

Pour justifier l'application de l'article XX g), tous les faits ci-dessus devaient être dûment établis.

1. Objectif général de conservation d'une ressource naturelle épuisable

6.36 Le Groupe spécial a noté l'argument avancé par les Etats-Unis, selon lequel l'air pur était une ressource épuisable au sens de l'article XX g) puisqu'il pouvait être épuisé par des polluants comme ceux qui étaient émis lors de la consommation d'essence. Les lacs, les cours d'eau, les parcs, les cultures et les forêts étaient aussi des ressources naturelles qui pouvaient être épuisées par la pollution atmosphérique. Les mesures visant à lutter contre cette pollution étaient donc des mesures visant à la conservation des ressources naturelles épuisables. Le Venezuela a rejeté cet argument, considérant que l'air n'était pas une ressource naturelle épuisable au sens de l'article XX g); il convenait plutôt de dire que son "état" changeait en fonction de sa pureté. L'article XX g) était, à l'origine, censé s'appliquer aux exportations de biens épuisables, comme le pétrole et le charbon; il n'était pas justifié d'en étendre la portée à l'"état" des ressources épuisables.

6.37 Le Groupe spécial a ensuite examiné si l'air pur pouvait être considéré comme une ressource naturelle épuisable. Selon lui, l'air pur était une ressource (il avait une valeur) et il était naturel. Il pouvait être épuisé. Le fait que la ressource épuisée était définie sur le plan qualitatif n'était, pour le Groupe spécial, pas décisif. De même, le fait qu'une ressource était renouvelable ne pouvait être invoqué comme objection. Un précédent groupe spécial avait admis que les stocks renouvelables de saumons pouvaient constituer des ressources naturelles épuisables.³⁹ En conséquence, le Groupe spécial a constaté qu'une politique visant à limiter l'épuisement de l'air pur était une politique visant à la conservation d'une ressource naturelle au sens de l'article XX g).

³⁹"Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés", IBDD, S35/106, paragraphe 4.4 (rapport adopté le 22 mars 1988). Voir aussi la même conclusion concernant les dauphins, dans le rapport du Groupe spécial sur l'affaire "Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon", distribué le 16 juin 1994, DS29/R, paragraphe 5.13 (rapport non adopté).

2. **Mesures "se rapportant à" la conservation d'une ressource naturelle épuisable; et appliquées "conjointement" avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales**

6.38 Le Groupe spécial a ensuite examiné si les méthodes d'établissement des niveaux de base jugées incompatibles avec l'article III:4 "se rapportaient à" la conservation de l'air pur. Le Venezuela a fait valoir que de précédents groupes spéciaux avaient considéré que l'expression "se rapportant à" signifiait "visant principalement à" la conservation de la ressource. D'après le Venezuela, les failles du système d'établissement des niveaux de base savaient les propres objectifs de conservation de ce système et la mesure ne pouvait donc pas être considérée comme "visant principalement à" la conservation.

6.39 Le Groupe spécial a noté que les mots "se rapportant à" pris isolément ne donnaient pas d'indication précise quant au lien requis entre les mesures et l'objectif de conservation. Toutefois, il a approuvé l'interprétation de ces termes donnée dans le rapport sur l'affaire de 1987 relative *aux harengs et aux saumons*, où le Groupe spécial avait déclaré:

"[C]omme l'indique le préambule de l'article XX, l'inclusion de l'article XX g) dans l'Accord général n'avait pas pour objet d'élargir la portée de l'article à des mesures prises à des fins de politique commerciale, mais simplement d'assurer que les engagements pris au titre de l'Accord général n'empêchent pas l'application de politiques visant à la conservation de ressources naturelles épuisables. Aussi le Groupe spécial a-t-il conclu que, s'il n'était pas impératif qu'une mesure commerciale soit nécessaire ou essentielle pour la conservation d'une ressource naturelle épuisable, il fallait cependant que cette mesure *visait principalement* à la conservation d'une ressource naturelle épuisable pour qu'elle soit considérée comme "se rapportant à" la conservation, au sens de l'article XX g)."⁴⁰ (non souligné dans le texte)

Pour les mêmes raisons, ce groupe spécial avait décidé:

"[L]'expression "conjointement avec", à l'article XX g), devait être interprétée d'une façon à assurer que la portée des mesures pouvant être prises au titre de cette disposition corresponde à l'objet en vue duquel elle a été incluse dans l'Accord général. En conséquence, de l'avis du Groupe spécial, une mesure commerciale ne pouvait être considérée comme appliquée "conjointement avec" des restrictions à la production que si elle *visait principalement* à donner effet à ces restrictions."⁴¹ (non souligné dans le texte)

6.40 Le Groupe spécial a ensuite examiné si les méthodes d'établissement des niveaux de base pouvaient être considérées comme "visant principalement à" atteindre les objectifs de conservation de la Réglementation sur l'essence. Il a rappelé quel était l'objet de l'article XX g), exposé de la façon suivante par le Groupe spécial chargé de l'affaire de 1987 sur *les harengs et les saumons*:

"[L]'inclusion de l'article XX g) dans l'Accord général n'avait pas pour objet d'élargir la portée de l'article à des mesures prises à des fins de politique commerciale, mais simplement d'assurer que les engagements pris au titre de l'Accord général n'empêchent pas l'application de politiques visant à la conservation de ressources naturelles épuisables."

Le Groupe spécial a ensuite examiné si les aspects précis de la Réglementation sur l'essence qui, d'après ses constatations, enfraignaient l'article III - les méthodes d'établissement des niveaux de base moins favorables qui avaient un effet négatif sur les conditions de concurrence de l'essence importée -

⁴⁰"Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés", IBDD, S35/106, paragraphe 4.6 (rapport adopté le 22 mars 1988).

⁴¹Ibidem.

visaient principalement à la conservation des ressources naturelles. Le Groupe spécial n'a vu aucun lien direct entre le traitement moins favorable de l'essence importée qui était chimiquement identique à l'essence nationale et l'objectif des Etats-Unis consistant à améliorer la qualité de l'air dans le pays. En fait, de l'avis du Groupe spécial, une approche compatible avec l'obligation d'accorder un traitement non moins favorable n'empêcherait pas d'atteindre le niveau souhaité de conservation des ressources naturelles prévu par la Réglementation sur l'essence. En conséquence, on ne pouvait pas dire que les méthodes d'établissement des niveaux de base qui entraînaient un traitement moins favorable pour l'essence importée visaient principalement à la conservation des ressources naturelles. De l'avis du Groupe spécial, l'absence de lien notée ci-dessus était mise en évidence par le fait qu'accorder à l'essence importée un traitement compatible avec les obligations découlant pour les Etats-Unis de l'article III:4 n'aurait en aucune façon gêné ce pays dans l'application de ses politiques de conservation prévues par la Réglementation sur l'essence. En fait, les Etats-Unis restaient libres d'adopter une réglementation pour obtenir la qualité de l'air qu'ils souhaitaient. Le Groupe spécial a donc conclu que les méthodes moins favorables d'établissement des niveaux de base qui étaient en cause dans cette affaire ne visaient pas principalement à la conservation des ressources naturelles.

6.41 Quant à la question de savoir si ces méthodes pouvaient être considérées comme visant principalement à "donner effet aux restrictions à la production ou à la consommation nationales", le Groupe spécial a noté qu'il n'avait pas établi que les mesures en cause étaient des "restrictions" ni déterminé si elles s'appliquaient "à" la production ou la consommation nationales. Toutefois, compte tenu des constatations exposées au paragraphe 6.40, le Groupe spécial n'a pas entrepris de répondre à cette question ni de savoir si la mesure respectait les conditions exposées dans le paragraphe introductif de l'article XX.

G. Article XXIII:1 b)

6.42 Le Groupe spécial a ensuite noté l'allégation avancée par le Venezuela au titre de l'article XXIII:1 b), selon laquelle des avantages résultant pour lui de l'Accord général s'étaient trouvés annulés ou compromis par l'application de la Réglementation sur l'essence, que celle-ci soit contraire ou non aux dispositions de l'Accord général. Le Groupe spécial ayant constaté que la Réglementation sur l'essence enfreignait l'article III:4 de l'Accord général et ne pouvait être justifiée au titre de l'article XX b), d) ou g), il a conclu qu'il n'était pas nécessaire qu'il examine cette affirmation supplémentaire.

H. Applicabilité de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce

6.43 Compte tenu des constatations qu'il avait faites dans le cadre de l'Accord général, le Groupe spécial a conclu qu'il n'était pas nécessaire qu'il prenne une décision sur les questions soulevées au titre de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce.

VII. OBSERVATIONS FINALES

7.1 En conclusion, le Groupe spécial tenait à souligner que sa tâche ne consistait pas à examiner d'une façon générale l'opportunité ou la nécessité des objectifs écologiques de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique ou de la Réglementation sur l'essence. Il s'était borné à examiner les aspects de la Réglementation sur l'essence que les plaignants avaient contestés au regard de dispositions spécifiques de l'Accord général. Conformément à l'Accord général, les Membres de l'OMC étaient libres d'établir leurs propres objectifs écologiques mais ils étaient tenus de chercher à les atteindre par le biais de mesures compatibles avec les dispositions de l'Accord, notamment celles qui concernaient le traitement relatif des produits nationaux et des produits importés.

VIII. CONCLUSIONS

8.1 A la lumière des constatations énoncées ci-dessus, le Groupe spécial a conclu que les méthodes d'établissement des niveaux de base exposées dans la Partie 80 du Titre 40 du Recueil de réglementations fédérales n'étaient pas compatibles avec l'article III:4 de l'Accord général et ne pouvaient être justifiées au titre des paragraphes b), d) ou g) de l'article XX de l'Accord général.

8.2 Le Groupe spécial *recommande* que l'Organe de règlement des différends demande aux Etats-Unis de mettre cette partie de la Réglementation sur l'essence en conformité avec leurs obligations au titre de l'Accord général.