

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS366/R
27 avril 2009

(09-1865)

Original: anglais

**COLOMBIE – PRIX INDICATIFS ET RESTRICTIONS
RELATIVES AUX BUREAUX D'ENTRÉE**

Rapport du Groupe spécial

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
II. ASPECTS FACTUELS	2
A. CONTEXTE.....	2
B. UTILISATION DE PRIX INDICATIFS DANS LE CAS DES TEXTILES, DES VÊTEMENTS ET DES CHAUSSURES	4
C. RESTRICTIONS RELATIVES AUX BUREAUX D'ENTRÉE ET RÈGLES EN MATIÈRE DE TRANSIT INTERNATIONAL APPLICABLES AUX TEXTILES, AUX VÊTEMENTS ET AUX CHAUSSURES PROVENANT DU PANAMA.....	7
D. OBLIGATION DE PRÉSENTER UNE DÉCLARATION PRÉALABLE D'IMPORTATION ET D'ACQUITTER LES DROITS DE DOUANE ET LA TAXE SUR LES VENTES SUR LA BASE DE CETTE DÉCLARATION PRÉALABLE APPLICABLE AUX IMPORTATIONS DE TEXTILES, DE VÊTEMENTS ET DE CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA	9
E. OBLIGATION DE PAYER UNE TAXE POUR CORRIGER UNE DÉCLARATION D'IMPORTATION APPLICABLE AUX IMPORTATIONS DE TEXTILES EN PROVENANCE DU PANAMA	10
III. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES	10
IV. ARGUMENTS DES PARTIES	12
A. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DU PANAMA	12
1. Introduction.....	12
2. Les mesures en cause	13
a) Évaluation en douane des textiles, des chaussures et d'autres produits sur la base de "prix indicatifs"	13
b) Restrictions et règles douanières relatives aux bureaux d'entrée et au transit applicables aux textiles en provenance du Panama	13
3. Argument juridique	14
a) L'utilisation de prix indicatifs par la Colombie pour déterminer la valeur en douane des textiles, des chaussures et d'autres produits est incompatible avec les articles 1 ^{er} , 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane	14
i) <i>L'utilisation de prix indicatifs par la Colombie est incompatible avec l'article premier de l'Accord sur l'évaluation en douane.....</i>	<i>14</i>
ii) <i>L'utilisation de prix indicatifs par la Colombie est incompatible avec les méthodes énoncées aux articles 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane.....</i>	<i>15</i>
iii) <i>L'utilisation par la Colombie de prix indicatifs est incompatible avec les articles 7:2 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane.....</i>	<i>16</i>
iv) <i>L'acquittement de droits de douane fondés sur des prix indicatifs n'est pas une "garantie" au sens de l'article 13 de l'Accord sur l'évaluation en douane</i>	<i>16</i>
b) La réserve formulée par la Colombie au titre de l'Accord sur l'évaluation en douane lui permettant d'utiliser des valeurs minimales a expiré	16

c)	L'utilisation par la Colombie de prix indicatifs pour déterminer la valeur des textiles, des chaussures et d'autres produits importés aux fins de la perception de la taxe sur les ventes alors que la valeur transactionnelle est utilisée pour déterminer la valeur des produits nationaux similaires à cette même fin est incompatible avec la première phrase de l'article III:2 du <i>GATT de 1994</i>	17
d)	La prohibition imposée par la Colombie à l'importation de textiles en provenance du Panama, sauf aux bureaux de Bogota et de Barranquilla, est incompatible avec l'article XI:1 du <i>GATT de 1994</i>	17
e)	Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont appliquées d'une manière qui est incompatible avec l'article XIII:1 du <i>GATT de 1994</i>	18
f)	La suspension par la Colombie du régime de transit pour les textiles en provenance du Panama est incompatible avec l'article V:2 du <i>GATT de 1994</i>	18
g)	Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée qui accordent un traitement moins favorable aux marchandises en transit à travers le Panama que celui qui leur aurait été accordé si elles avaient été transportées depuis leur lieu d'origine sans passer par le Panama sont incompatibles avec l'article V:6 du <i>GATT de 1994</i>	18
h)	L'obligation de présenter une déclaration préalable et d'acquitter des droits de douane et une taxe sur les ventes pour les textiles originaires du Panama est incompatible avec l'article I:1 du <i>GATT de 1994</i>	19
4.	Constatations et recommandations demandées par le Panama.....	19
B.	RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DE LA COLOMBIE	20
1.	Demande de décision préliminaire	20
2.	Les allégations du Panama en ce qui concerne la mesure relative au prix indicatif doivent être rejetées	21
a)	Les allégations formulées par le Panama au titre de l' <i>Accord sur l'évaluation en douane</i> doivent être rejetées car les prix indicatifs ne sont pas une méthode d'évaluation en douane mais seulement un mécanisme de vérification et de contrôle douaniers.....	21
b)	L'allégation de discrimination formulée par le Panama au titre de l'article III:2 du GATT doit être rejetée car elle n'a pas de fondement factuel ni juridique	22
3.	Les allégations du Panama concernant la mesure relative au bureau d'entrée doivent être rejetées	23
a)	L'allégation du Panama au titre de l'article XI du GATT n'est pas fondée parce que la mesure relative au bureau d'entrée ne constitue pas une restriction quantitative prohibée	23
b)	L'allégation du Panama selon laquelle la mesure relative au bureau d'entrée est appliquée d'une manière qui est incompatible avec l'article XIII:1 du GATT doit être rejetée parce que cet article ne s'applique pas à la situation dont il s'agit ici.....	24
c)	L'allégation du Panama, selon laquelle la mesure relative au bureau d'entrée est incompatible avec les prescriptions de l'article V:2 et V:6 du GATT, n'a pas de fondement factuel car la mesure relative au bureau ne s'applique pas aux marchandises en transit.....	24

d)	L'allégation du Panama, selon laquelle l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation et d'acquitter les droits de douane et les taxes sur les ventes pour les textiles originaires du Panama viole l'obligation NPF de la Colombie découlant de l'article I:1 du GATT, est dénuée de fondement.....	25
4.	En tout état de cause, la mesure colombienne relative au bureau d'entrée est justifiée au regard du moyen de défense général prévu à l'article XX d) du GATT	26
a)	La mesure relative au bureau d'entrée est provisoirement justifiée au regard du paragraphe d) de l'article XX du GATT	26
i)	<i>La mesure relative au bureau d'entrée concerne un ensemble très important d'intérêts ou de valeurs.....</i>	<i>27</i>
ii)	<i>La mesure relative au bureau d'entrée est à même d'apporter une contribution importante à la réalisation de l'objectif.....</i>	<i>27</i>
iii)	<i>La mesure relative au bureau d'entrée n'a pas d'incidence défavorable importante sur le commerce légitime</i>	<i>27</i>
iv)	<i>Il n'existait pas d'autres mesures raisonnablement disponibles</i>	<i>28</i>
b)	La mesure relative au bureau d'entrée est conforme au texte introductif de l'article XX	28
5.	Constatations demandées	29
C.	RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LE PANAMA À TITRE DE RÉFUTATION.....	29
1.	Argument juridique	29
a)	La Colombie n'a pas démontré qu'elle utilisait les prix indicatifs comme un mécanisme de contrôle douanier et non à des fins d'évaluation en douane	29
b)	La Colombie n'a pas démontré que la correction de la déclaration d'importation et le paiement des taxes douanières prévus à l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 étaient un mécanisme de garantie au sens du droit colombien et de l'article 13 de l'Accord sur l'évaluation en douane	31
c)	La Colombie n'a pas démontré que l'utilisation qu'elle faisait des prix indicatifs était une mesure prise conformément à l'article 17 de l'Accord sur l'évaluation en douane et à la Décision sur les cas où l'administration des douanes a des raisons de douter de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée	33
d)	La Colombie n'a pas réfuté l'argument du Panama selon lequel les prix indicatifs sont un prolongement des valeurs en douane minimales.....	34
e)	La Colombie n'a pas démontré qu'elle n'utilisait pas les prix indicatifs pour déterminer l'assiette de la taxe sur les ventes appliquée aux produits importés d'une manière incompatible avec l'article III:2 et III:4 du GATT de 1994	34
f)	La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle les restrictions relatives aux bureaux d'entrée étaient incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994	36
i)	<i>Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée n'ont pas les caractéristiques d'une véritable mesure d'application des dispositions douanières.....</i>	<i>36</i>
ii)	<i>L'interprétation de la Colombie selon laquelle l'article XI:1 ne prohibe que les mesures qui imposent une restriction sur la quantité des importations n'est pas étayée par le texte de l'article XI:1 ni par la jurisprudence</i>	<i>36</i>

g)	La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont incompatibles avec l'article XIII:1 du <i>GATT de 1994</i>	37
h)	Si le Groupe spécial devait constater que l'article XI:1 n'est pas applicable, le Panama demande que le Groupe spécial constate que les éléments discriminatoires des mesures relatives aux bureaux d'entrée sont contraires à l'article I:1 du <i>GATT de 1994</i>	37
i)	La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle elle impose des limitations à la liberté de transit d'une manière incompatible avec l'article V:2 du <i>GATT de 1994</i>	38
j)	La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle elle accorde un traitement moins favorable aux marchandises qui sont passées en transit par le Panama, d'une manière incompatible avec ses obligations au titre de l'article V:6 du <i>GATT de 1994</i>	38
k)	La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle les obligations de présenter une déclaration préalable et d'acquitter des droits de douane pour les textiles originaires du Panama sont incompatibles avec l'article I:1 du <i>GATT de 1994</i>	39
l)	La Colombie n'a pas démontré que ses restrictions relatives aux bureaux d'entrée étaient justifiées au titre de l'article XX d) du <i>GATT de 1994</i>	40
i)	<i>Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne sont pas justifiées provisoirement au titre du paragraphe d) de l'article XX</i>	40
ii)	<i>Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne satisfont pas aux prescriptions énoncées dans le texte introductif de l'article XX</i>	43
D.	RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LA COLOMBIE À TITRE DE RÉFUTATION	44
1.	Allégations concernant le mécanisme de fixation des prix indicatifs de la Colombie en tant que méthode d'évaluation en douane au titre de l'Accord sur l'évaluation en douane	44
a)	Le Panama ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait	44
b)	Une interprétation correcte des dispositions contestées relatives aux prix indicatifs montre que les prix indicatifs ne sont pas utilisés aux fins de l'évaluation en douane	44
2.	Allégations concernant les prix indicatifs formulées par le Panama au titre de l'article III du GATT	46
a)	L'allégation du Panama au titre de l'article III:2 du GATT est erronée	46
b)	La nouvelle allégation non étayée du Panama au titre de l'article III:4 du GATT doit être rejetée	46
3.	Allégations du Panama concernant la mesure relative aux bureaux d'entrée	47
a)	L'allégation du Panama au titre de l'article XI du GATT est dénuée de fondement parce que la mesure relative aux bureaux d'entrée ne constitue pas une restriction quantitative prohibée	47
b)	Le Groupe spécial devrait rejeter l'allégation du Panama selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée est appliquée d'une manière incompatible avec l'article XIII:1 du GATT parce que l'article XIII:1 ne s'applique pas à la situation en question	48

c)	La nouvelle allégation d'incompatibilité de la mesure relative aux bureaux d'entrée avec l'article I:1 du GATT formulée par le Panama doit être rejetée.....	48
d)	L'allégation du Panama selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec les prescriptions énoncées à l'article V:2 et V:6 du GATT est dénuée de fondement factuel et juridique	49
e)	L'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation et d'acquitter des droits de douane et des taxes sur les ventes pour les textiles originaires du Panama n'est pas contraire à l'obligation NPF découlant pour la Colombie de l'article I:1 du GATT.....	50
4.	Moyen de défense général de la Colombie au titre de l'article XX d) du GATT	50
a)	La mesure relative aux bureaux d'entrée est justifiée provisoirement au regard du paragraphe d) de l'article XX du GATT	50
b)	La mesure relative aux bureaux d'entrée est conforme au texte introductif de l'article XX	53
5.	Demande de constatations	54
V.	ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES	54
A.	ÉQUATEUR	54
B.	COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	55
1.	Méthodes d'évaluation en douane fondées sur les prix indicatifs.....	55
a)	La mesure en cause	55
b)	Prix indicatifs et <i>Accord sur l'évaluation en douane</i>	56
c)	Prix indicatifs et article III:2 du <i>GATT de 1994</i>	57
2.	Restrictions relatives aux bureaux d'entrée	58
a)	Restrictions relatives au nombre de bureaux disponibles pour les importations de textiles en provenance du Panama: Article XI du <i>GATT de 1994</i>	58
b)	Obligation de présenter une déclaration préalable pour acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes dans le cas des textiles originaires du Panama: Article premier du <i>GATT de 1994</i>	59
c)	Restrictions relatives au régime de transit pour les textiles en provenance du Panama: Article V:2 et V:6 du <i>GATT de 1994</i>	60
d)	Justification des restrictions relatives aux bureaux d'entrée fondée sur l'article XX d) du <i>GATT de 1994</i>	60
C.	GUATEMALA	60
D.	HONDURAS	65
E.	TERRITOIRE DOUANIER DISTINCT DE TAIWAN, PENGHU, KINMEN ET MATSU	65
1.	Introduction.....	65
2.	Allégations relatives aux prix indicatifs utilisés par la Colombie.....	65
3.	Les mesures colombiennes qui limitent les bureaux d'entrée pour certains produits en provenance du Panama ne peuvent pas être justifiées au regard du <i>GATT de 1994</i>	66
4.	Les Membres devraient régler les différends de bonne foi	67

F.	ÉTATS-UNIS	67
VI.	RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE	69
A.	OBSERVATIONS DU PANAMA AU SUJET DU RAPPORT INTÉRIMAIRE	69
1.	Partie descriptive	69
2.	Allégations du Panama au titre de l'Accord sur l'évaluation en douane	70
3.	Allégation du Panama au titre de l'article III:2 du GATT de 1994	70
4.	Allégation du Panama au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994.....	71
5.	Moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994	72
6.	Divers	73
A.	OBSERVATIONS DE LA COLOMBIE AU SUJET DU RAPPORT INTÉRIMAIRE.....	74
1.	Partie descriptive	74
2.	Allégations du Panama au titre de l'Accord sur l'évaluation en douane.....	74
3.	Allégation du Panama au titre de l'article III:2 du GATT de 1994	75
4.	Allégation du Panama au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994.....	75
5.	Allégation du Panama au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.....	76
6.	Allégation du Panama au titre de l'article V:6 du GATT de 1994	76
7.	Moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994	76
VII.	CONSTATATIONS.....	78
A.	QUESTIONS PRÉLIMINAIRES	78
1.	Demande de décision préliminaire présentée par la Colombie.....	78
a)	Contexte	78
b)	Principaux arguments des parties.....	78
i)	<i>Moment de la présentation de la demande de décision préliminaire</i>	<i>78</i>
ii)	<i>Portée des mesures</i>	<i>79</i>
iii)	<i>Type d'allégations: "en tant que tel" et/ou "tel qu'appliqué"</i>	<i>80</i>
c)	Examen par le Groupe spécial	81
i)	<i>Considérations générales.....</i>	<i>81</i>
ii)	<i>Moment de la présentation de la demande de décision préliminaire</i>	<i>82</i>
iii)	<i>Adéquation avec les prescriptions de l'article 6:2.....</i>	<i>83</i>
	Indication des mesures spécifiques en cause concernant l'utilisation de prix indicatifs	84
	Allégations "tel qu'appliqué" du Panama	88
2.	Autres questions concernant la portée de la question faisant l'objet du différend	90
a)	Mesures pouvant sortir du mandat du Groupe spécial	90
b)	Recevabilité de la deuxième allégation du Panama au titre de l'article I:1 du GATT de 1994	92

B.	QUESTION DE SAVOIR SI L'UTILISATION PAR LA COLOMBIE DE PRIX INDICATIFS EST INCOMPATIBLE AVEC LES ARTICLES 1 ^{ER} , 2, 3, 5, 6 ET 7:2 B), F) ET G) DE L'ACCORD SUR L'ÉVALUATION EN DOUANE	94
1.	Principaux arguments des parties	94
2.	Examen par le Groupe spécial	98
a)	Législation autorisant l'utilisation de prix indicatifs	98
b)	Ordre d'analyse	99
c)	Concept de l'évaluation en douane dans le cadre de l'Accord sur l'évaluation en douane.....	100
d)	Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs par la Colombie constitue une évaluation en douane.....	101
i)	<i>Nature juridique du paiement au titre de l'article 128.5 e)</i>	103
	Arguments des parties	103
	Approche adoptée par le Groupe spécial pour examiner la législation nationale colombienne – charge de la preuve.....	104
	Analyse des "termes mêmes" des dispositions contestées.....	105
	Analyse contextuelle des dispositions contestées dans le cadre de la législation nationale colombienne	106
	Analyse de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 dans le contexte d'autres paragraphes des mêmes dispositions et d'autres dispositions pertinentes.....	107
	Emplacement des dispositions contestées dans le Code douanier de la Colombie et la Résolution n° 4240	110
	Analyse des dispositions contestées dans le contexte du droit communautaire andin	111
	Analyse des cas spécifiques d'application de prix indicatifs	113
ii)	<i>Conclusion</i>	<i>116</i>
e)	Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs à des fins d'évaluation en douane est incompatible avec les articles 1 ^{er} , 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane	116
i)	<i>Principaux arguments des parties</i>	<i>116</i>
ii)	<i>Texte des articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane.....</i>	<i>117</i>
iii)	<i>Primauté de la valeur transactionnelle et caractère successif des méthodes d'évaluation prévues aux articles 1^{er} à 7 de l'Accord sur l'évaluation en douane.....</i>	<i>121</i>
iv)	<i>Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs constitue l'une quelconque des méthodes d'évaluation prévues aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane</i>	<i>122</i>
v)	<i>Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs est compatible avec l'obligation d'effectuer une évaluation en douane conformément aux méthodes successives énoncées aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane.....</i>	<i>123</i>
vi)	<i>Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs est incompatible avec l'article 7 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane.....</i>	<i>123</i>
f)	<i>Conclusion</i>	<i>124</i>

C.	QUESTION DE SAVOIR SI L'UTILISATION PAR LA COLOMBIE DE PRIX INDICATIFS POUR DÉTERMINER LA VALEUR DES TEXTILES, DES CHAUSSURES ET D'AUTRES PRODUITS IMPORTÉS AUX FINS DE LA PERCEPTION DE LA TAXE SUR LES VENTES EST INCOMPATIBLE AVEC LA PREMIÈRE PHRASE DE L'ARTICLE III:2 DU <i>GATT DE 1994</i>	125
1.	Principaux arguments des parties	125
2.	Examen par le Groupe spécial	127
a)	Législation applicable au calcul de la taxe sur les ventes qui frappe les importations assujetties aux prix indicatifs	127
b)	Approche du Groupe spécial concernant l'allégation du Panama au titre de la première phrase de l'article III:2	128
c)	Interaction des articles 447, 453, 459 et 468 du Décret n° 624 en rapport avec l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240	129
d)	Obligations découlant de la première phrase de l'article III:2.....	130
e)	Question de savoir si les importations visées et les produits nationaux sont des produits similaires	131
f)	Question de savoir si les importations visées sont frappées de taxes supérieures	133
g)	Conclusion	136
D.	QUESTION DE SAVOIR SI L'UTILISATION PAR LA COLOMBIE DE PRIX INDICATIFS POUR DÉTERMINER LA VALEUR DES TEXTILES, DES CHAUSSURES ET D'AUTRES PRODUITS IMPORTÉS AUX FINS DE LA PERCEPTION DE LA TAXE SUR LES VENTES EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE III:4 DU <i>GATT DE 1994</i>	137
1.	Arguments des parties	137
2.	Examen par le Groupe spécial	138
E.	QUESTION DE SAVOIR SI LA RESTRICTION RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE APPLICABLE AUX TEXTILES, VÊTEMENTS ET CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE XI:1 DU <i>GATT DE 1994</i>	138
1.	Principaux arguments des parties	138
2.	Examen par le Groupe spécial	141
a)	Législation autorisant les restrictions relatives aux bureaux d'entrée	141
b)	Texte de l'article XI du <i>GATT de 1947</i>	142
c)	La mesure relative aux bureaux d'entrée en tant qu'"autre procédé"	144
d)	La mesure relative aux bureaux d'entrée en tant que "restriction à l'importation"	145
i)	<i>Le concept de restriction à l'importation conformément à l'article XI:1</i>	145
ii)	<i>Arguments contextuels de la Colombie concernant l'interprétation de l'article XI:1 du GATT de 1994</i>	149
iii)	<i>Restrictions à l'importation de jure par opposition à de facto</i>	152
iv)	<i>Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée affecte les possibilités de concurrence</i>	156
e)	Conclusion	164

F.	QUESTION DE SAVOIR SI LA RESTRICTION RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE APPLICABLE AUX TEXTILES, AUX VÊTEMENTS ET AUX CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE XIII:1 DU <i>GATT DE 1994</i>	164
1.	Principaux arguments des parties	164
2.	Examen par le Groupe spécial	166
a)	Législation autorisant les restrictions relatives aux bureaux d'entrée	166
b)	Texte de l'article XIII:1 du <i>GATT de 1994</i>	166
c)	Approche adoptée par le Groupe spécial pour examiner l'allégation du Panama au titre de l'article XIII:1 du <i>GATT de 1994</i>	166
G.	QUESTION DE SAVOIR SI LA RESTRICTION RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE APPLICABLE AUX TEXTILES, AUX VÊTEMENTS ET AUX CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE I:1 DU <i>GATT DE 1994</i>	169
1.	Principaux arguments des parties	169
2.	Examen par le Groupe spécial	170
a)	Législation autorisant les restrictions relatives aux bureaux d'entrée	170
b)	Approche adoptée par le Groupe spécial pour examiner la deuxième allégation du Panama au titre de l'article I:1 du <i>GATT de 1994</i>	170
H.	QUESTION DE SAVOIR SI LES PRESCRIPTIONS RELATIVES À LA DÉCLARATION PRÉALABLE ET À LA DÉCLARATION DE LÉGALISATION APPLICABLES AUX IMPORTATIONS DE TEXTILES, DE VÊTEMENTS ET DE CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA SONT INCOMPATIBLES AVEC L'ARTICLE I:1 DU <i>GATT DE 1994</i>	171
1.	Principaux arguments des parties	171
2.	Examen par le Groupe spécial	173
a)	Législation relative aux prescriptions en matière de déclaration préalable et de légalisation	173
b)	Le texte de l'article premier du <i>GATT de 1994</i>	177
c)	Droit du Panama de formuler une allégation au titre de l'article premier du <i>GATT de</i> <i>1994</i>	178
d)	Question de savoir si la Colombie confère un avantage du type de celui qui est visé à l'article I:1 du <i>GATT de 1994</i>	179
e)	Question de savoir s'il est accordé aux produits similaires en provenance d'autres Membres un avantage au sens de l'article I:1 du <i>GATT de 1994</i>	186
f)	Question de savoir si la Colombie confère un avantage qui n'est pas étendu "immédiatement et sans condition" aux importations en provenance du Panama	187
g)	Conclusion	190
I.	QUESTION DE SAVOIR SI LA MESURE RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE PRIVE DE LA LIBERTÉ DE TRANSIT LES TEXTILES, VÊTEMENTS ET CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EN TRANSIT INTERNATIONAL, EN VIOLATION DE L'ARTICLE V:2 DU <i>GATT DE</i> <i>1994</i>	190
1.	Principaux arguments des parties	190
2.	Examen par le Groupe spécial	192

a)	Législation relative au régime de transit international de la Colombie	192
b)	L'article V du <i>GATT de 1994</i>	195
c)	Interprétation de l'article V:2 du <i>GATT de 1994</i>	197
i)	<i>Champ de la notion de trafic en transit figurant à l'article V:2</i>	197
ii)	<i>Obligations de fond énoncées dans la première et la deuxième phrase de l'article V:2</i>	199
	Première phrase de l'article V:2	199
	Deuxième phrase de l'article V:2	200
iii)	<i>Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée viole l'article V:2 du GATT de 1994</i>	201
	Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec la première phrase de l'article V:2	201
	Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec la deuxième phrase de l'article V:2	207
iv)	<i>Conclusion</i>	208
J.	QUESTION DE SAVOIR SI LA RESTRICTION RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE APPLICABLE AUX TEXTILES, AUX VÊTEMENTS ET AUX CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE V:6 DU <i>GATT DE 1994</i>	208
1.	Principaux arguments des parties	208
2.	Examen par le Groupe spécial	209
a)	Législation relative au régime de transit international de la Colombie	209
b)	Article V du <i>GATT de 1994</i>	210
c)	Interprétation de l'article V:6 du <i>GATT de 1994</i>	211
d)	Champ d'application de l'obligation NPF énoncée à l'article V:6 du <i>GATT de 1994</i>	211
e)	Obligations de fond énoncées dans l'article V:6 du <i>GATT de 1994</i>	220
f)	Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est conforme aux obligations énoncées dans l'article V:6 du <i>GATT de 1994</i>	220
i)	<i>Conclusion</i>	221
K.	MOYEN DE DÉFENSE INVOQUÉ PAR LA COLOMBIE AU TITRE DE L'ARTICLE XX D) DU <i>GATT DE 1994</i> À L'ÉGARD DES ALLÉGATIONS DU PANAMA VISANT LA MESURE RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE	221
1.	Principaux arguments des parties	221
2.	Examen par le Groupe spécial	226
a)	Législation applicable au moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d)	226
b)	Mesure pertinente aux fins de l'analyse du moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d)	226
c)	Article XX du <i>GATT de 1994</i>	228
d)	Ordre de l'analyse au regard de l'article XX d)	228
e)	Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements colombiens comme prévu à l'article XX d) du <i>GATT de 1994</i>	229

i)	<i>Premier élément: Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée a "pour objet" d'assurer le respect des lois et règlements colombiens qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC</i>	229
	Identification des lois et règlements colombiens.....	230
	Question de savoir si les lois et règlements ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC.....	234
	Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée a pour objet d'assurer le respect des lois et règlements colombiens qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC	235
ii)	<i>Second élément: Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est "nécessaire" pour assurer le respect des lois et règlements visant à faire appliquer les mesures douanières</i>	239
	Importance relative de l'intérêt commun ou des valeurs communes que les lois et règlements à faire appliquer visent à protéger	241
	Jusqu'à quel point la mesure favorise-t-elle la réalisation du but poursuivi, à savoir assurer le respect des lois et règlements en cause?	246
	Impact restrictif de la mesure	256
	Conclusions préliminaires concernant le point de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est provisoirement justifiée comme étant nécessaire au sens de l'article XX d)	265
iii)	<i>Conclusion</i>	267
VIII.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	267

AFFAIRES DANS LE CADRE DE L'OMC CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Argentine – Chaussures (CE)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures</i> , WT/DS121/AB/R, adopté le 12 janvier 2000
<i>Argentine – Chaussures (CE)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures</i> , WT/DS121/R, adopté le 12 janvier 2000, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS121/AB/R
<i>Argentine – Peaux et cuirs</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Argentine – Mesures visant l'exportation de peaux de bovins et l'importation de cuirs finis</i> , WT/DS155/R et Corr.1, adopté le 16 février 2001
<i>Australie – Saumons</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Australie – Mesures visant les importations de saumons</i> , WT/DS18/AB/R, adopté le 6 novembre 1998
<i>Australie – Saumons</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Australie – Mesures visant les importations de saumons</i> , WT/DS18/R, adopté le 6 novembre 1998, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS18/AB/R
<i>Brésil – Noix de coco desséchée</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Brésil – Mesures visant la noix de coco desséchée</i> , WT/DS22/AB/R, adopté le 20 mars 1997
<i>Brésil – Noix de coco desséchée</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Brésil – Mesures visant la noix de coco desséchée</i> , WT/DS22/R, adopté le 20 mars 1997, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS22/AB/R
<i>Brésil – Pneumatiques rechapés</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Brésil – Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés</i> , WT/DS332/AB/R, adopté le 17 décembre 2007
<i>Brésil – Pneumatiques rechapés</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Brésil – Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés</i> , WT/DS332/R, adopté le 17 décembre 2007, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS332/AB/R
<i>Canada – Aéronefs</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils</i> , WT/DS70/AB/R, adopté le 20 août 1999
<i>Canada – Aéronefs</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils</i> , WT/DS70/R, adopté le 20 août 1999, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS70/AB/R
<i>Canada – Automobiles</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada – Certaines mesures affectant l'industrie automobile</i> , WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, adopté le 19 juin 2000
<i>Canada – Automobiles</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada – Certaines mesures affectant l'industrie automobile</i> , WT/DS139/R, WT/DS142/R, adopté le 19 juin 2000, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R
<i>Canada – Exportations de blé et importations de grains</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada – Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés</i> , WT/DS276/AB/R, adopté le 27 septembre 2004
<i>Canada – Exportations de blé et importations de grains</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada – Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés</i> , WT/DS276/R, adopté le 27 septembre 2004, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS276/AB/R
<i>Canada – Périodiques</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada – Certaines mesures concernant les périodiques</i> , WT/DS31/AB/R, adopté le 30 juillet 1997
<i>Canada – Périodiques</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada – Certaines mesures concernant les périodiques</i> , WT/DS31/R, adopté le 30 juillet 1997, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS31/AB/R

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers – Deuxième recours des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, adopté le 17 janvier 2003
<i>Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers – Deuxième recours des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS103/RW2, WT/DS113/RW2, adopté le 17 janvier 2003, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2
<i>CE – Bananes III</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes</i> , WT/DS27/AB/R, adopté le 25 septembre 1997
<i>CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur II)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Deuxième recours de l'Équateur à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS27/RW2/ECU, adopté le 11 décembre 2008, modifié par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS27/AB/RW2/ECU / WT/DS27/AB/RW/USA
<i>CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur II/États-Unis)</i>	Rapports de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Deuxième recours de l'Équateur à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends/Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS27/AB/RW2/ECU / WT/DS27/AB/RW/USA, adoptés le 11 décembre 2008
<i>CE – Bananes III (article 21:5 – États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS27/RW/USA, adopté le 11 décembre 2008, modifié par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS27/AB/RW2/ECU / WT/DS27/AB/RW/USA
<i>CE – Bananes III (Équateur)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, plainte déposée par l'Équateur</i> , WT/DS27/R/ECU, adopté le 25 septembre 1997, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS27/AB/R
<i>CE – Bananes III (États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, plainte déposée par les États-Unis</i> , WT/DS27/R/USA, adopté le 25 septembre 1997, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS27/AB/R
<i>CE – Bananes III (Guatemala et Honduras)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, plainte déposée par le Guatemala et le Honduras</i> , WT/DS27/R/GTM, WT/DS27/R/HND, adopté le 25 septembre 1997, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS27/AB/R
<i>CE – Bananes III (Mexique)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, plainte déposée par le Mexique</i> , WT/DS27/R/MEX, adopté le 25 septembre 1997, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS27/AB/R
<i>CE – Hormones</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)</i> , WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopté le 13 février 1998

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>CE – Hormones (Canada)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)</i> , plainte déposée par le Canada, WT/DS48/R/CAN, adopté le 13 février 1998, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R
<i>CE – Hormones (États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)</i> , plainte déposée par les États-Unis, WT/DS26/R/USA, adopté le 13 février 1998, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R
<i>CE – Marques et indications géographiques (États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Protection des marques et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires</i> , plainte des États-Unis, WT/DS174/R, adopté le 20 avril 2005
<i>CE – Matériels informatiques</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques</i> , WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, adopté le 22 juin 1998
<i>CE – Matériels informatiques</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques</i> , WT/DS62/R, WT/DS67/R, WT/DS68/R, adopté le 22 juin 1998, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R
<i>Chili – Boissons alcooliques</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Chili – Taxes sur les boissons alcooliques</i> , WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R, adopté le 12 janvier 2000
<i>Chili – Boissons alcooliques</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Chili – Taxes sur les boissons alcooliques</i> , WT/DS87/R, WT/DS110/R, adopté le 12 janvier 2000, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R
<i>Chili – Système de fourchettes de prix</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles</i> , WT/DS207/AB/R, adopté le 23 octobre 2002
<i>Chili – Système de fourchettes de prix</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles</i> , WT/DS207/R, adopté le 23 octobre 2002, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS207/AB/R
<i>Chili – Système de fourchettes de prix (article 21:5 – Argentine)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles – Recours de l'Argentine à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS207/AB/RW, adopté le 22 mai 2007
<i>Chili – Système de fourchettes de prix (article 21:5 – Argentine)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles – Recours de l'Argentine à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS207/RW, adopté le 22 mai 2007, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS207/AB/RW
<i>Chine – Pièces automobiles</i>	Rapports du Groupe spécial <i>Chine – Mesures affectant les importations de pièces automobiles</i> , WT/DS339/R, WT/DS340/R, WT/DS342/R, et Add.1 et 2, adoptés le 12 janvier 2009, confirmé (WT/DS339/R) et modifiés (WT/DS340/R, WT/DS342/R) par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R
<i>Corée – Boissons alcooliques</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Corée – Taxes sur les boissons alcooliques</i> , WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, adopté le 17 février 1999
<i>Corée – Boissons alcooliques</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Corée – Taxes sur les boissons alcooliques</i> , WT/DS75/R, WT/DS84/R, adopté le 17 février 1999, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Corée – Diverses mesures affectant la viande de boeuf</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée</i> , WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, adopté le 10 janvier 2001
<i>Corée – Diverses mesures affectant la viande de boeuf</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée</i> , WT/DS161/R, WT/DS169/R, adopté le 10 janvier 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R
<i>Corée – Produits laitiers</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers</i> , WT/DS98/AB/R, adopté le 12 janvier 2000
<i>Corée – Produits laitiers</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers</i> , WT/DS98/R et Corr.1, adopté le 12 janvier 2000, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS98/AB/R
<i>États-Unis – Acier au carbone</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Droits compensateurs sur certains produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance d'Allemagne</i> , WT/DS213/AB/R, adopté le 19 décembre 2002
<i>États-Unis – Acier au carbone</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Droits compensateurs sur certains produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance d'Allemagne</i> , WT/DS213/R et Corr.1, adopté le 19 décembre 2002, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS213/AB/R
<i>États-Unis – Article 301, Loi sur le commerce extérieur</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Articles 301 à 310 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur</i> , WT/DS152/R, adopté le 27 janvier 2000
<i>États-Unis – Bois de construction résineux IV</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada</i> , WT/DS257/AB/R, adopté le 17 février 2004
<i>États-Unis – Bois de construction résineux IV</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada</i> , WT/DS257/R, adopté le 17 février 2004, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS257/AB/R
<i>États-Unis – Certains produits en provenance des CE</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures à l'importation de certains produits en provenance des Communautés européennes</i> , WT/DS165/AB/R, adopté le 10 janvier 2001
<i>États-Unis – Certains produits en provenance des CE</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures à l'importation de certains produits en provenance des Communautés européennes</i> , WT/DS165/R, Add.1, et Corr.1, adopté le 10 janvier 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS165/AB/R
<i>États-Unis – Chemises et blouses de laine</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde</i> , WT/DS33/AB/R, adopté le 23 mai 1997, et Corr.1
<i>États-Unis – Chemises et blouses de laine</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde</i> , WT/DS33/R, adopté le 23 mai 1997, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS33/AB/R
<i>États-Unis – Coton upland</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Subventions concernant le coton upland</i> , WT/DS267/AB/R, adopté le 21 mars 2005
<i>États-Unis – Coton upland</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Subventions concernant le coton upland</i> , WT/DS267/R et Add.1 à 3, adopté le 21 mars 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS267/AB/R

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>États-Unis – Crevettes (article 21:5 – Malaisie)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes – Recours de la Malaisie à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS58/AB/RW, adopté le 21 novembre 2001
<i>États-Unis – Crevettes (article 21:5 – Malaisie)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes – Recours de la Malaisie à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS58/RW, adopté le 21 novembre 2001, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS58/AB/RW
<i>États-Unis – Crevettes (Thaïlande)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures visant les crevettes en provenance de Thaïlande</i> , WT/DS343/R, adopté le 1 ^{er} août 2008, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS343/AB/R, WT/DS345/AB/R
<i>États-Unis – Crevettes (Thaïlande)/ États-Unis – Directive sur les cautionnements en douane</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures visant les crevettes en provenance de Thaïlande/États-Unis – Directive sur les cautionnements en douane pour les marchandises assujetties à des droits antidumping/compensateurs</i> , WT/DS343/AB/R, WT/DS345/AB/R, adopté le 1 ^{er} août 2008
<i>États-Unis – DRAM</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Droit antidumping sur les semi-conducteurs pour mémoires RAM dynamiques (DRAM) de un mégabit ou plus, originaires de Corée</i> , WT/DS99/R, adopté le 19 mars 1999
<i>États-Unis – Essence</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules</i> , WT/DS2/AB/R, adopté le 20 mai 1996
<i>États-Unis – Essence</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules</i> , WT/DS2/R, adopté le 20 mai 1996, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS2/AB/R
<i>États-Unis – FSC</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"</i> , WT/DS108/AB/R, adopté le 20 mars 2000
<i>États-Unis – FSC</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"</i> , WT/DS108/R, adopté le 20 mars 2000, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS108/AB/R
<i>États-Unis – Jeux</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris</i> , WT/DS285/AB/R, adopté le 20 avril 2005, et Corr.1
<i>États-Unis – Jeux</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris</i> , WT/DS285/R, adopté le 20 avril 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS285/AB/R
<i>États-Unis – Loi de 1916</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Loi antidumping de 1916</i> , WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R, adopté le 26 septembre 2000
<i>États-Unis – Loi de 1916 (CE)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Loi antidumping de 1916, plainte des Communautés européennes</i> , WT/DS136/R et Corr.1, adopté le 26 septembre 2000, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R
<i>États-Unis – Loi de 1916 (Japon)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Loi antidumping de 1916, plainte du Japon</i> , WT/DS162/R et Add.1, adopté le 26 septembre 2000, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R
<i>États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Réexamen à l'extinction des droits antidumping appliqués aux produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance du Japon</i> , WT/DS244/AB/R, adopté le 9 janvier 2004

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Réexamen à l'extinction des droits antidumping appliqués aux produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance du Japon</i> , WT/DS244/R, adopté le 9 janvier 2004, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS244/AB/R
<i>États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Réexamens à l'extinction des mesures antidumping visant les produits tubulaires pour champs pétrolifères en provenance d'Argentine</i> , WT/DS268/AB/R, adopté le 17 décembre 2004
<i>États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Réexamens à l'extinction des mesures antidumping visant les produits tubulaires pour champs pétrolifères en provenance d'Argentine</i> , WT/DS268/R, adopté le 17 décembre 2004, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS268/AB/R
<i>États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier</i>	Rapports du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier</i> , WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R, adoptés le 10 décembre 2003, modifiés par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R
<i>Guatemala – Ciment I</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique</i> , WT/DS60/AB/R, adopté le 25 novembre 1998
<i>Guatemala – Ciment I</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique</i> , WT/DS60/R, adopté le 25 novembre 1998, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS60/AB/R
<i>Inde – Automobiles</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Inde – Mesures concernant le secteur automobile</i> , WT/DS146/AB/R, WT/DS175/AB/R, adopté le 5 avril 2002
<i>Inde – Automobiles</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Inde – Mesures concernant le secteur automobile</i> , WT/DS146/R, WT/DS175/R et Corr.1, adopté le 5 avril 2002
<i>Inde – Brevets (États-Unis)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture</i> , WT/DS50/AB/R, adopté le 16 janvier 1998
<i>Inde – Brevets (États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture, plainte des États-Unis</i> , WT/DS50/R, adopté le 16 janvier 1998, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS50/AB/R
<i>Inde – Restrictions quantitatives</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels</i> , WT/DS90/AB/R, adopté le 22 septembre 1999
<i>Inde – Restrictions quantitatives</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels</i> , WT/DS90/R, adopté le 22 septembre 1999, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS90/AB/R
<i>Indonésie – Automobiles</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile</i> , WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, adopté le 23 juillet 1998
<i>Japon – Boissons alcooliques II</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Japon – Taxes sur les boissons alcooliques</i> , WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adopté le 1 ^{er} novembre 1996

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Japon – Boissons alcooliques II</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Japon – Taxes sur les boissons alcooliques</i> , WT/DS8/R, WT/DS10/R, WT/DS11/R, adopté le 1 ^{er} novembre 1996, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R
<i>Japon – Pellicules</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Japon – Mesures affectant les pellicules et papiers photographiques destinés aux consommateurs</i> , WT/DS44/R, adopté le 22 avril 1998
<i>Japon – Pommes</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Japon – Mesures visant l'importation de pommes</i> , WT/DS245/AB/R, adopté le 10 décembre 2003
<i>Japon – Pommes</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Japon – Mesures visant l'importation de pommes</i> , WT/DS245/R, adopté le 10 décembre 2003, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS245/AB/R
<i>Mexique – Mesures antidumping visant le riz</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mexique – Mesures antidumping définitives visant la viande de bœuf et le riz, plainte concernant le riz</i> , WT/DS295/AB/R, adopté le 20 décembre 2005
<i>Mexique – Mesures antidumping visant le riz</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mexique – Mesures antidumping définitives visant la viande de bœuf et le riz, plainte concernant le riz</i> , WT/DS295/R, adopté le 20 décembre 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS295/AB/R
<i>Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis – Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS132/AB/RW, adopté le 21 novembre 2001
<i>Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis – Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS132/RW, adopté le 21 novembre 2001, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS132/AB/RW
<i>République dominicaine – Importation et vente de cigarettes</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>République dominicaine – Mesures affectant l'importation et la vente de cigarettes sur le marché intérieur</i> , WT/DS302/AB/R, adopté le 19 mai 2005
<i>République dominicaine – Importation et vente de cigarettes</i>	Rapport du Groupe spécial <i>République dominicaine – Mesures affectant l'importation et la vente de cigarettes sur le marché intérieur</i> , WT/DS302/R, adopté le 19 mai 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS302/AB/R
<i>Thaïlande – Poutres en H</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Thaïlande – Droits antidumping sur les profilés en fer ou en aciers non alliés et les poutres en H en provenance de Pologne</i> , WT/DS122/AB/R, adopté le 5 avril 2001
<i>Thaïlande – Poutres en H</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Thaïlande – Droits antidumping sur les profilés en fer ou en aciers non alliés et les poutres en H en provenance de Pologne</i> , WT/DS122/R et Corr.1, adopté le 5 avril 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS122/AB/R
<i>Turquie – Riz</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Turquie – Mesures affectant l'importation de riz</i> , WT/DS334/R, adopté le 22 octobre 2007
<i>Turquie – Textiles</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements</i> , WT/DS34/AB/R, adopté le 19 novembre 1999
<i>Turquie – Textiles</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements</i> , WT/DS34/R, adopté le 19 novembre 1999, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS34/AB/R

AFFAIRES DANS LE CADRE DU GATT CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Canada – Régies provinciales des alcools (CEE)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada – Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation</i> , adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/38
<i>Canada – Régies provinciales des alcools (États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada – Importation, distribution et vente de certaines boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation</i> , adopté le 18 février 1992, IBDD, S39/28
<i>CEE – Oléagineux I</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communauté économique européenne – Primes et subventions versées aux transformateurs et aux producteurs d'oléagineux et de protéines apparentées destinées à l'alimentation des animaux</i> , adopté le 25 janvier 1990, IBDD, S37/91
<i>CEE – Pommes (États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communauté économique européenne – Restrictions à l'importation de pommes – Plainte des États-Unis</i> , adopté le 22 juin 1989, IBDD, S36/149
<i>CEE – Pommes I (Chili)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Restrictions appliquées par la CEE à l'importation de pommes en provenance du Chili</i> , adopté le 10 novembre 1980, IBDD, S27/107
<i>CEE – Pommes II (Chili)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>CEE – Restrictions à l'importation de pommes</i> , 20 juin 1994, n'a pas été adopté, DS39/R
<i>CEE – Prix minimaux à l'importation</i>	Rapport du Groupe spécial <i>CEE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes</i> , adopté le 18 octobre 1978, IBDD, S25/75
<i>CEE – Protéines pour l'alimentation des animaux</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mesures appliquées par la CEE aux protéines destinées à l'alimentation des animaux</i> , adopté le 14 mars 1978, IBDD, S25/53
<i>États-Unis – Article 337</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – L'article 337 de la loi douanière de 1930</i> , adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/386
<i>États-Unis – Chaussures ne contenant pas de caoutchouc</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Droits compensateurs sur les importations, en provenance du Brésil, de chaussures ne contenant pas de caoutchouc</i> , adopté le 13 juin 1995, IBDD, S42/242
<i>États-Unis – Fonds spécial pour l'environnement</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation</i> , adopté le 17 juin 1987, IBDD, S34/154
<i>États-Unis – Tabac</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures affectant l'importation, la vente et l'utilisation de tabac sur le marché intérieur</i> , adopté le 4 octobre 1994, IBDD, S41/1/145
<i>États-Unis – Thon canadien</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États Unis – Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada</i> , adopté le 22 février 1982, IBDD, S29/96
<i>Japon – Cuir II (États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs</i> , adopté le 15 mai 1984, IBDD, S31/102
<i>Japon – Semi-conducteurs</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Japon – Commerce des semi-conducteurs</i> , adopté le 4 mai 1988, IBDD, S35/126

I. INTRODUCTION

1.1 Le 12 juillet 2007, le Panama a demandé l'ouverture de consultations avec la Colombie conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("Mémoire d'accord"), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("*GATT de 1994*") et à l'article 19:1 et 19:2 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VII du *GATT de 1994* ("*Accord sur l'évaluation en douane*") au sujet d'un règlement douanier promulgué par la Colombie visant l'importation de certains textiles, vêtements et chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie selon la nomenclature du SH et provenant du Panama.¹ Le Panama et la Colombie ont tenu des consultations au sujet de ces mesures le 31 juillet 2007. Cependant, aucune solution mutuellement convenue n'a été trouvée.

1.2 Le 14 septembre 2007, le Panama a demandé l'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article 19:1 de l'Accord sur l'évaluation en douane et à l'article 6:2 du Mémoire d'accord.

1.3 À sa réunion du 22 octobre 2007, l'ORD a établi un groupe spécial comme le Panama l'avait demandé dans le document WT/DS366/6, conformément à l'article 6 du Mémoire d'accord.

1.4 Le mandat du Groupe spécial est le suivant:

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par le Panama dans le document WT/DS366/6, la question portée devant l'ORD par le Panama dans ce document; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords."²

1.5 Le 8 février 2008, les parties sont convenues que le Groupe spécial aurait la composition suivante:

Président:	M. Gary Horlick
Membres:	M. Gonzalo Biggs M. Miguel Rodriguez Mendoza

1.6 La Chine, les Communautés européennes, l'Équateur, les États-Unis, le Guatemala, le Honduras, l'Inde, le Taipei chinois et la Turquie se sont réservé le droit de participer aux travaux du Groupe spécial en tant que tierces parties.

1.7 Le Groupe spécial a tenu sa première réunion de fond avec les parties les 21 et 22 mai 2008. La session avec les tierces parties s'est tenue le 22 mai 2008. La deuxième réunion de fond a eu lieu le 29 juillet 2008.

1.8 Le 10 octobre 2008, le Groupe spécial a remis la partie descriptive de son rapport aux parties en anglais et en espagnol. Il a remis son rapport intérimaire aux parties le 4 mars 2009. Le Groupe spécial a remis son rapport final aux parties le 15 avril 2009.

¹ WT/DS366/1.

² WT/DS366/7.

II. ASPECTS FACTUELS

A. CONTEXTE

2.1 Le présent différend porte sur plusieurs mesures douanières colombiennes visant certains textiles, vêtements et chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie selon la nomenclature du SH, qui sont exportés et réexportés de la zone franche de Colón ("ZFC") et du Panama vers la Colombie.³ Ces mesures comprennent l'utilisation de prix indicatifs dans les procédures douanières et les restrictions relatives aux bureaux d'entrée disponibles pour les textiles, vêtements et chaussures visés.

2.2 Le 29 juin 2005, l'autorité douanière de la Colombie, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia ("DIAN"), a publié la première d'une série de résolutions établissant des prix indicatifs franco à bord (f.a.b.) pour plusieurs produits, y compris certains textiles, vêtements et chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du SH et provenant du Panama, de la Chine et d'autres pays.⁴ Peu de temps après, le 12 juillet 2005, la Colombie a introduit une mesure exigeant que les textiles, vêtements et chaussures visés originaires ou provenant du Panama et de la Chine ne soient admis qu'à l'aéroport de Bogota ou au port maritime de Barranquilla.⁵

2.3 Le 20 juillet 2006, conformément au Mémorandum d'accord, le Panama a demandé l'ouverture de consultations avec la Colombie au sujet de l'utilisation de prix indicatifs et des restrictions relatives aux bureaux d'entrée.⁶ Le 1^{er} décembre 2006, le Panama a notifié à l'ORD que, conformément à l'article 3:6 du Mémorandum d'accord⁷, il était arrivé à une solution convenue d'un commun accord avec la Colombie en vertu de laquelle la Colombie a supprimé les mesures en cause et les parties ont conclu un accord de coopération douanière, intitulé le "Protocole de la procédure de coopération et d'échange d'informations douanières entre les autorités douanières de la République du Panama et de la République de la Colombie" ("Protocole de coopération douanière").⁸ Conformément au Protocole de coopération douanière, qui est entré en vigueur en novembre 2006⁹, les parties sont convenues de lancer un programme de coopération et d'assistance mutuelle en vue d'enquêter sur les infractions à la législation douanière dans les deux pays et de les prévenir. De plus, les responsables sont convenus de tenir des réunions périodiques pour évaluer l'efficacité du Protocole de coopération douanière.

³ La ZFC, située à l'entrée, côté Caraïbes, du canal de Panama qui est la plus proche de l'Océan atlantique, joue un rôle central dans la réexportation de marchandises vers les marchés de l'Amérique centrale et du Sud et de la région des Caraïbes. La ZFC est considérée comme la plus grande zone franche des Amériques et, selon les estimations du Panama, elle génère plus de 15 milliards de dollars EU par an (voir la première communication écrite du Panama, paragraphe 2).

⁴ Voir la Résolution n° 05474 du 29 juin 2005 (chaussures); la Résolution n° 08628 du 20 septembre 2005 (bas et chaussettes); la Résolution n° 08743 du 22 septembre 2005 (textiles); et la Résolution n° 11439 du 29 novembre 2005 (ouvrages en matières textiles). Des prix indicatifs étaient également appliqués à d'autres catégories de marchandises importées par suite de l'adoption des résolutions suivantes: Résolution n° 07908 du 1^{er} septembre 2005 (ballons et balles); Résolution n° 09477 du 12 octobre 2005 (appareils ménagers fonctionnant à l'électricité et au gaz); Résolution n° 10760 du 15 novembre 2005 (allumettes et briquets); Résolution n° 10953 du 18 novembre 2005 (couvertures); Résolution n° 11285 du 25 novembre 2005 (cahiers); Résolution n° 3218 du 6 avril 2006 (papiers); et Résolution n° 4953 du 18 mai 2006 (jouets peluche, même remboursés).

⁵ Résolution n° 05796 du 7 juillet 2005, Résolution n° 12465 du 21 décembre 2005 et Résolution n° 06691 du 22 juin 2006.

⁶ WT/DS348/1.

⁷ WT/DS348/10.

⁸ Pièce PAN-1.

⁹ Pièce PAN-1.

2.4 Le 26 juin 2007, la Colombie a promulgué plusieurs mesures douanières de nature similaire à celles qu'elle avait promulguées auparavant en juin et en juillet 2005, et ce en dépit de l'adoption du Protocole de coopération douanière. Ces mesures établissaient également des prix indicatifs pour les textiles, les vêtements et les chaussures qui arrivaient en Colombie en provenance de tous les pays, à l'exception de ceux avec lesquels la Colombie avait signé des accords de libre-échange, ainsi que des restrictions relatives aux bureaux d'entrée pour les importations de textiles, de vêtements et de chaussures provenant de la ZFC et du Panama. Le 12 juillet 2007, le Panama a demandé l'ouverture de consultations avec la Colombie au sujet de la dernière application de prix indicatifs et de restrictions à l'entrée de textiles, vêtements et chaussures provenant du Panama et de la ZFC. Le Panama a également demandé l'ouverture de consultations au sujet d'une prescription obligeant les importateurs à présenter une déclaration préalable pour tous les textiles, vêtements et chaussures provenant du Panama et à procéder à leur dédouanement avant leur arrivée en Colombie.¹⁰ Ces mesures font l'objet du présent différend et sont examinées plus en détail ci-après.

2.5 Les textiles, les vêtements et les chaussures importés de la ZFC et du Panama en Colombie sont importants en termes tant de volume que de valeur.¹¹ La Colombie a indiqué qu'elle avait de gros problèmes de sous-facturation et de contrebande liés à ces produits, en insistant en particulier sur ceux qui provenaient de la ZFC et du Panama.¹² L'Unidad de Información y Analisis Financiero (UIAF) de la Colombie¹³ a établi des liens entre le blanchiment d'argent, la contrebande et la sous-facturation en Colombie découlant de l'introduction dans ce pays de marchandises achetées dans la ZFC au moyen de dollars américains provenant d'activités illicites.¹⁴ Les Nations Unies, le Fonds monétaire

¹⁰ Résolution n° 7373 de 2007.

¹¹ Cependant, les deux parties ne s'entendent pas sur la valeur de ces importations. Par exemple, le Panama indique que les réexportations de marchandises visées depuis la ZFC vers la Colombie ont atteint 413 290 millions de dollars EU (60 792 tonnes) en 2005 et 483 587 millions de dollars EU (67 486 tonnes) en 2006 (voir la pièce PAN-56). Pour sa part, la Colombie indique que les importations des marchandises visées en provenance du Panama ont atteint une valeur de 104 926 millions de dollars EU (47 226 tonnes) en 2005 et de 132 584 millions de dollars EU (38 486 tonnes) en 2006 (voir la pièce COL-45).

¹² La Colombie mentionne les grandes différences entre le volume et la valeur des échanges bilatéraux avec la Colombie déclarés par le Panama et les chiffres colombiens. La Colombie considère ces différences, qu'elle qualifie de "distorsions", comme un élément de preuve de l'existence de la sous-facturation et de la contrebande liées aux marchandises de la ZFC et du Panama qui arrivent en Colombie. À cet égard, la Colombie annonce, pour l'ensemble des produits en provenance du Panama, une valeur de 381 millions de dollars EU pour 2005 et de 415 millions de dollars EU pour 2006 (voir la pièce COL-38). Elle note que le Panama a annoncé que les exportations à destination de la Colombie équivalaient à près du triple de cette valeur (1 055 millions de dollars EU et 1 241 millions de dollars EU, respectivement) au cours de cette même période (voir la pièce PAN-56). Se fondant sur ces différences, la Colombie indique que les exportations arrivant du Panama représentent environ 2,1 pour cent des importations totales en Colombie, mais qu'elles représentent 10 pour cent de toutes les distorsions de la valeur des importations admises en Colombie en 2006. La Colombie indique que les exportations en provenance des États-Unis ont représenté 32,2 pour cent des distorsions, les marchandises en provenance de l'ALADI, 27,7 pour cent, les marchandises en provenance d'Europe, 20,4 pour cent, et les marchandises en provenance d'Asie, 9,7 pour cent (voir la pièce COL-48, pages 15 et 16). Les données mentionnées dans la note de bas de page 11 ci-dessus font état d'un phénomène similaire en ce qui concerne les textiles, les vêtements et les chaussures. Par exemple, en 2006, la valeur déclarée des exportations panaméennes de ces produits vers la Colombie était près de quatre fois supérieure à la valeur déclarée des importations colombiennes en provenance du Panama pendant la même période (voir les pièces COL-38, COL-16 et PAN-56). De façon générale, la Colombie a allégué que 84,27 pour cent de l'ensemble des échanges avec le Panama et la ZFC en 2006 était du commerce de contrebande et que ce chiffre s'élevait à 89 pour cent dans le cas des textiles (voir la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 196).

¹³ L'UIAF est la "Unidad de Información y Analisis Financiero", une entité du gouvernement colombien créée par la Ley 526 de 1999 dans le but de prévenir, de détecter et de combattre le blanchiment d'argent et le terrorisme financier (voir la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 200, note de bas de page 172).

¹⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 203; pièce COL-21.

international et d'autres pays Membres ont aussi évalué la relation entre la ZFC et le change du peso colombien sur le marché noir, un mécanisme de blanchiment d'argent fondé sur le commerce.¹⁵

B. UTILISATION DE PRIX INDICATIFS DANS LE CAS DES TEXTILES, DES VÊTEMENTS ET DES CHAUSSURES

2.6 La Colombie a modifié sa Loi douanière et a introduit des prix indicatifs qui constituent une sous-catégorie des prix de référence le 30 décembre 2004.¹⁶ Le 29 juin 2005 et à nouveau, le 26 juin 2007, la Colombie a promulgué plusieurs résolutions prescrivant l'utilisation de prix indicatifs dans le cas de certaines importations de textiles, de vêtements et de chaussures originaires de tous les pays, à l'exception de ceux avec lesquels la Colombie avait signé des accords de libre-échange.¹⁷

2.7 Dans la législation colombienne, un prix indicatif est défini comme un prix de référence¹⁸ établi par un acte administratif pour servir de mécanisme de contrôle de la valeur f.a.b. déclarée des marchandises importées.¹⁹ Les prix indicatifs sont appliqués selon le type de marchandises, et sont calculés sur la base des coûts de production moyens des marchandises importées, lorsqu'ils sont disponibles, ou sinon sur la base du prix le plus bas effectivement négocié ou proposé pour importer la marchandise en Colombie. Des prix indicatifs peuvent être imposés i) à la demande des producteurs ou des importateurs nationaux de produits similaires qui sont touchés par la concurrence déloyale; ii) lorsque les autorités douanières détectent des pratiques de concurrence déloyale; ou iii) lorsque la DIAN ou la Direction des douanes détermine, sur la base d'études sectorielles, de profils de risques ou conformément à une politique particulière, que des prix indicatifs sont nécessaires.²⁰

2.8 Les prix indicatifs sont utilisés au moment de la présentation de la déclaration en douane. Conformément à la loi douanière colombienne, les marchandises étrangères importées en Colombie doivent demeurer sous contrôle douanier, et leur mainlevée ne sera donc pas accordée à l'importateur

¹⁵ Voir Nations Unies, Office contre la drogue et le crime, Crime et développement en Amérique centrale (mai 2007), cité dans la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 192, note de bas de page 162; Fonds monétaire international, Detailed Assessments of Observance of Standards and Codes for Banking Supervision, Insurance Supervision, and Securities Regulation, *IMF Country Report No. 07/67*, pages 198 et 199 (février 2007); International Narcotics Control Strategy Report, 2008, *US Bureau of international narcotics and law enforcement Affairs*, volume 2, Money Laundering and Law Enforcement Affairs.

¹⁶ Voir l'article 2 du Décret n° 4431 du 30 décembre 2004, qui a porté modification de l'article 128.5 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

¹⁷ La Colombie a appliqué des prix indicatifs en ce qui concerne les tissus pouvant être classés dans les chapitres 52, 54, 55, 56, 58, 59 et 60, au titre de la Résolution n° 7510 du 26 juin 2007, modifiée par la Résolution n° 11412 du 28 septembre 2007 (pièce PAN-9); les vêtements pouvant être classés dans les chapitres 61, 62 et 63, au titre de la Résolution n° 7511 du 26 juin 2007 (pièce PAN-10); les chaussures pouvant être classées dans le chapitre 64, au titre de la Résolution n° 7509 du 26 juin 2007, modifiée par la Résolution n° 11414 du 28 septembre 2007 (pièce PAN-8); et les chaussures de sport pouvant être classées dans le chapitre 64, au titre de la Résolution n° 7512 du 26 juin 2007, modifiée par la Résolution n° 11415. Des prix indicatifs s'appliquent également à d'autres produits, y compris les papiers et cartons, au titre de la Résolution n° 7513 du 26 juin 2007 (pièce PAN-12); les pneumatiques, au titre de la Résolution n° 2671 du 18 mars 2008 (pièce COL-48, page 5); les motos marines, au titre de la Résolution n° 2672, du 18 mars 2008 (pièce COL-48); le polyéthylène et le polypropylène, au titre de la Résolution n° 4449 du 20 mai 2008 (pièce COL-48, page 5); les appareils électriques, au titre de la Résolution n° 11413 du 28 septembre 2007 (pièce COL-48); et les segments de piston pour automobile, au titre de la Résolution n° 2820 du 28 mars 2006 (pièce COL-48).

¹⁸ Les "prix de référence" sont, à leur tour, définis à l'article 237 du Décret n° 2685 de 1999 comme étant "les prix établis par la Direction des douanes à titre indicatif afin de contrôler la valeur déclarée pour des marchandises identiques ou similaires pendant le processus d'inspection" (pièce COL-1).

¹⁹ Voir l'article 237 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

²⁰ Voir la méthode de détermination des prix de référence, sections 2.1, 2.2, 2.3 et 3.1 (pièce PAN-18).

tant que celui-ci n'aura pas présenté de déclaration d'importation et acquitté les droits de douane, la taxe sur les ventes et les pénalités.²¹ Conformément à la loi fiscale colombienne, la taxe sur les ventes de marchandises importées est calculée sur la base de la même valeur que celle qui est utilisée pour déterminer les droits de douane.²² La taxe sur les ventes de marchandises nationales est calculée sur la base de la valeur transactionnelle.²³ Lors de la présentation de la déclaration d'importation des marchandises assujetties à des prix indicatifs, si la valeur f.a.b. déclarée est inférieure au prix indicatif, la mainlevée des marchandises ne sera pas accordée à moins que l'importateur ne corrige la valeur indiquée dans la déclaration sur la base du prix indicatif et n'acquitte les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base de ce prix.²⁴

2.9 L'importateur dispose d'un délai de cinq jours au plus pour corriger la valeur déclarée et acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes, et il n'a pas à ce moment-là la possibilité de présenter des éléments de preuve montrant que la valeur déclarée représente la valeur transactionnelle effective des marchandises.²⁵ Si l'importateur ne corrige pas la valeur déclarée ou n'acquitte pas les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base du prix indicatif, il lui faudra réexpédier les marchandises en question dans un délai d'un mois, ou les marchandises seront considérées comme étant "légalement abandonnées".²⁶ Si l'importateur choisit de corriger la déclaration d'importation et d'acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base des prix indicatifs, la mainlevée des marchandises est accordée et les documents pertinents sont présentés à la *División de Fiscalización Aduanera*.²⁷ Cela déclenche le processus de "*control posterior*".²⁸

²¹ Voir les articles 112 et 120 à 124 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1). Le terme "mainlevée" ("levante") est défini à l'article premier de ce décret comme étant l'acte par lequel l'autorité douanière autorise les parties intéressées à enlever les marchandises, une fois qu'il a été satisfait aux prescriptions juridiques ou, si nécessaire, que la garantie a été versée.

²² Article 459 de la Loi fiscale de la Colombie (pièce COL-3).

²³ Article 447 de la Loi fiscale de la Colombie (pièce COL-3). L'article 453 énonce une exception à cette règle générale. Conformément à cette disposition, dans les cas où il n'existe pas de facture ni de document équivalent, ou que la facture ou le document équivalent indique un prix inférieur au prix du marché, la base d'imposition doit être déterminée sur la base du prix du marché, sauf preuve du contraire.

²⁴ Voir l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1) et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce COL-2).

²⁵ Voir l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1) et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce COL-2). Dans les cas où les marchandises ne sont pas assujetties à des prix indicatifs, l'importateur peut avoir la possibilité de présenter des documents additionnels à l'appui de la valeur déclarée, de déposer une garantie ou de corriger la déclaration d'importation, afin d'obtenir la mainlevée des marchandises (voir, par exemple, l'article 128.5 a), b) et c) du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1) et l'article 172.3, 172.4 et 172.5 de la Résolution n° 4240 de 2000 (COL-2); voir aussi la réponse de la Colombie à la question n° 26 du Groupe spécial). Comme il est indiqué, dans le cas des marchandises assujetties à des prix indicatifs, lorsque l'importateur a déclaré un prix inférieur au prix indicatif, la seule possibilité qui s'offre à lui est de corriger la déclaration d'importation quand il y a contestation.

²⁶ Voir l'article 115 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1), modifié par l'article 10 du Décret n° 2557 du 6 juillet 2007 (pièce PAN-30). Conformément à l'article 115 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1), tel qu'il a été modifié, les marchandises qui arrivent en Colombie pour être importées peuvent être entreposées pendant un mois au plus en attendant l'achèvement des procédures douanières, ou pendant deux mois dans des cas exceptionnels autorisés par les autorités douanières. À l'expiration de ce délai, les marchandises qui ne sont pas retirées sont considérées comme étant légalement abandonnées. Un mois après que les marchandises sont réputées être légalement abandonnées, la DIAN est autorisée à disposer des marchandises en question. Voir aussi la réponse de la Colombie à la question n° 4 a) ii) du Panama; pièce PAN-66.

²⁷ Article 128.5 e) du Décret n° 2685 de 1999 (pièce PAN-6).

²⁸ Paragraphe 3 de l'article 172 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce COL-2). Cette disposition indique que le "*control posterior*" débute automatiquement. Le caractère automatique du "*control posterior*" est illustré par un exemple fourni par la Colombie, où le Grupo Importaciones de la Administración Local de Aduanas de Medellín a envoyé d'office le dossier de l'importateur à la *División de Fiscalización* (voir la pièce

2.10 L'objectif déclaré du processus de "*control posterior*" est de vérifier, après la mainlevée des marchandises, la valeur en douane déclarée par l'importateur, afin de déterminer la base imposable correcte.²⁹ Sur réception de la déclaration et de la documentation, la *División de Fiscalización* procédera à l'"*estudio de valor*" afin d'évaluer la valeur en douane déclarée des marchandises importées.³⁰ Conformément à la législation colombienne, cette évaluation est fondée sur la valeur au moment de l'inspection physique ou de la présentation de la déclaration d'importation³¹ et elle est effectuée conformément aux principes énoncés aux articles 1^{er} à 8 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.³² Les conclusions de l'"*estudio de valor*" sont présentées dans un rapport qui donne, entre autres choses, la valeur en douane "définitive" résultant de cette évaluation et une explication des méthodes utilisées pour la déterminer.³³

2.11 Le processus de "*control posterior*" aboutit à deux résultats possibles. Si la *División de Fiscalización* détermine au moyen de l'"*estudio de valor*" que la valeur en douane finale correspond à la valeur initialement déclarée par l'importateur, ce dernier aura droit à un remboursement du surplus payé au moment de la mainlevée.³⁴ L'importateur doit déposer une demande de remboursement.³⁵ Aucun délai n'est prévu pour le versement du remboursement, mais dans trois cas spécifiques présentés dans le cadre du présent différend, les importateurs n'ont pas reçu de remboursement pendant plus de deux ans après le début du *control posterior*.³⁶ Par contre, si la *División de Fiscalización* détermine que la valeur en douane finale est supérieure à la valeur initialement déclarée par l'importateur, elle émettra un "*Requerimiento Especial Aduanero*"³⁷, comprenant une proposition de "*Liquidación Oficial*".³⁸ L'importateur peut à ce moment-là contester la liquidation proposée et présenter d'autres éléments de preuve à l'appui de la valeur initialement déclarée.³⁹ Si l'importateur obtient gain de cause dans sa contestation de la liquidation proposée, il a droit à un remboursement du surplus payé au moment de la présentation initiale de la déclaration d'importation.⁴⁰ Cependant, si l'importateur ne répond pas au *Requerimiento*, ou que sa réponse est jugée insatisfaisante,

COL-9). Cependant, dans deux cas distincts présentés au Groupe spécial par les parties, le "*control posterior*" a été engagé à la demande de l'importateur (voir les pièces COL-8 et PAN-53).

²⁹ Article 3.1 du Manual de Valoración–Orden Administrativa 0005 (pièce COL-36); voir aussi la réponse de la Colombie à la question n° 28 du Groupe spécial.

³⁰ Voir le paragraphe 3 de l'article 172 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce COL-2); l'article 3.6 du Manual de Valoración – Orden Administrativa 0005 (pièce COL-36); voir aussi la pièce COL-41.

³¹ Article 222 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce PAN-21).

³² Voir les articles 3.6.4 et 3.6.5 du Manual de Valoración – Orden Administrativa 0005 (pièce COL-36). Les articles 237, 247 et 259 du Décret n° 2685 de 1999 et les articles 174 à 217 de la Résolution n° 4240 de 2000 font aussi directement référence aux méthodes prévues dans l'*Accord sur l'évaluation en douane* (voir les pièces COL-1 et COL-2). En outre, il est explicitement fait référence aux méthodes d'évaluation prévues dans l'*Accord sur l'évaluation en douane* dans les articles 1^{er} à 5 de la Décision n° 571 de la Communauté andine ("CAN") (pièce COL-5) et dans les articles 3 à 47 de la Résolution n° 846 de la CAN (pièce COL-6).

³³ Article 3.8 du Manual de Valoración – Orden Administrativa 0005 (pièce COL-36).

³⁴ Article 548 a) du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1). Il convient de noter, ainsi que la Colombie l'a reconnu, que la valeur en douane déterminée pendant le "*control posterior*" sera dans presque tous les cas différente du prix indicatif. Cela tient au fait que les prix indicatifs sont établis pour de grandes catégories de produits et ne prennent pas en compte tous les facteurs qui déterminent la valeur en douane, tels que les frais de transport (voir la réponse de la Colombie à la question n° 4 du Panama).

³⁵ Article 548 a) du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

³⁶ Dans la pièce COL-8, l'importateur a demandé le 28 avril 2006 l'engagement d'un processus de "*control posterior*", lequel a pris fin le 22 février 2008. Dans un autre cas, exposé dans les pièces PAN-53 et COL-49, l'importateur a demandé le 10 juillet 2005 l'engagement d'un processus de "*control posterior*", lequel a pris fin le 18 décembre 2007.

³⁷ Article 3.10 du Manual de Valoración – Orden Administrativa 0005 (pièce COL-36).

³⁸ Article 509 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

³⁹ Articles 510 et 511 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

⁴⁰ Article 548 a) du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

l'administration douanière émettra une "*Liquidación Oficial de Revisión de Valor*", qui contient la détermination finale de la valeur en douane.⁴¹ Dans le cas où l'importateur n'est pas satisfait de la détermination établie par l'administration douanière telle qu'elle figure dans la "*Liquidación Oficial de Revisión de Valor*", il peut contester cet acte administratif devant les autorités administratives en déposant un "*Recurso de Reconsideración*".⁴²

C. RESTRICTIONS RELATIVES AUX BUREAUX D'ENTRÉE ET RÈGLES EN MATIÈRE DE TRANSIT INTERNATIONAL APPLICABLES AUX TEXTILES, AUX VÊTEMENTS ET AUX CHAUSSURES PROVENANT DU PANAMA

2.12 La législation douanière de la Colombie permet aux autorités douanières de limiter l'accès aux bureaux d'entrée chaque fois qu'elles ne sont pas assurées de pouvoir exercer pleinement leur pouvoir de contrôle et de vérification.⁴³ Pour cette raison, bien qu'elle dispose de 26 bureaux d'entrée pour le commerce international⁴⁴, la Colombie a limité l'entrée des importations de textiles et de vêtements à onze bureaux.⁴⁵

2.13 Les textiles, les vêtements et les chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie, originaires ou en provenance du Panama et de la ZFC, qui sont importés en Colombie, font l'objet de limitations temporaires additionnelles. Conformément à l'article 2 de la Résolution n° 7373 du 22 juin 2007⁴⁶, modifiée par la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007⁴⁷, les textiles, les vêtements et les chaussures visés ne peuvent être admis qu'à l'aéroport de Bogota ou au port maritime de Barranquilla.⁴⁸ Néanmoins, la restriction générale relative aux

⁴¹ Article 129 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1) et article 173 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce COL-2). Conformément à l'article 514 du Décret n° 2685 de 1999, la "*Liquidación Oficial de Revisión de Valor*" a lieu en cas d'"erreurs" dans les parties de la déclaration d'importation concernant, par exemple, la valeur f.a.b. et la valeur en douane ou "lorsque la valeur déclarée ne correspond pas à la valeur des marchandises telle qu'elle a été établie par les autorités douanières".

⁴² Articles 515 à 518 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

⁴³ Article 41 de la Loi douanière (pièce COL-1).

⁴⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 185.

⁴⁵ Voir l'article 39 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce PAN-38). Ces bureaux sont les suivants: Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Leticia, Medellín, San Andrés et Bogota.

⁴⁶ Voir la pièce PAN-34.

⁴⁷ Voir la pièce PAN-36.

⁴⁸ Pièce PAN-34. Les parties n'étaient au début pas d'accord sur l'application de la mesure relative aux bureaux d'entrée aux chaussures pouvant être classées dans le chapitre 64. Conformément à la Résolution n° 8603 du 24 juillet 2007, les marchandises pouvant être classées sous la position 64.06 du tarif douanier de la Colombie sont déclarées exonérées des restrictions relatives aux bureaux d'entrée (voir la pièce PAN-35). Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Panama a estimé que la Résolution n° 7373 du 22 juin 2007, modifiée par la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007, visait toutes les marchandises pouvant être classées dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie. Il a toutefois noté dans la note de bas de page 64 relative au paragraphe 62 de sa première communication écrite que l'article 4 de la Résolution n° 7373 de 2007 exonérait des restrictions les marchandises pouvant être classées sous les positions 64.01 à 64.05 et que la Résolution n° 8603 de 2007 exonérait les produits relevant de la position 64.06. Compte tenu de ces dispositions, le Panama a fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée ne s'appliquait qu'aux produits textiles relevant des chapitres 50 à 63 et non pas aux chaussures pouvant être classées dans le chapitre 64. Par la suite, toutefois, la Colombie a déclaré, dans sa réponse à la question n° 46 du Groupe spécial, que la Résolution n° 7373 de 2007 ne prévoyait pas d'exception générale pour les chaussures et que, par conséquent, les produits pouvant être classés sous les positions 64.01 à 64.05 ne pouvaient entrer en Colombie qu'aux bureaux de Barranquilla et de Bogota, ainsi qu'aux points d'entrée énumérés aux alinéas 5 et 6 du paragraphe 1 de l'article 39 de la Résolution n° 4220 (pièce COL-12). La Colombie ayant précisé qu'elle appliquait les restrictions relatives aux bureaux d'entrée aux chaussures, le Panama a confirmé qu'il contestait l'application de la mesure à toutes les chaussures qui étaient réputées relever du champ d'application de la mesure (voir la

bureaux d'entrée prévue à l'article 2 admet plusieurs exceptions. S'agissant des marchandises dont la destination est située en dehors de la Colombie, l'article 4 de la Résolution n° 7373 dispose que toutes les marchandises en transit en provenance du Panama, qui doivent être transbordées et dont la Colombie n'est pas la destination finale peuvent entrer à n'importe lequel des onze bureaux où les importations de textiles, de vêtements et de chaussures sont autorisées.⁴⁹ De plus, l'article 4 exclut par ailleurs de l'application de la Résolution les marchandises dont l'État est le consignataire ou l'endossataire⁵⁰; les marchandises importées pour être utilisées à des fins spécifiques par l'État ou dans des situations d'urgence; les marchandises apportées par des voyageurs ou acheminées par la poste, ou à destination de Leticia, San Andrés ou Santa Catalina⁵¹; les marchandises dont des utilisateurs industriels de zones franches sont consignataires⁵²; et les marchandises pouvant être classées dans les sous-positions 64.01 à 64.05 du tarif douanier de la Colombie qui arrivent à l'un des onze bureaux désignés au paragraphe 1 de l'article 39 de la Résolution n° 4240.⁵³ La Résolution n° 8603 du 24 juillet 2007⁵⁴ établit une autre exemption pour les chaussures pouvant être classées sous les positions 64.06 du tarif douanier de la Colombie et la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007⁵⁵ exonère en outre les marchandises dont sont consignataires des "utilisateurs qui sont de grands exportateurs" et des "utilisateurs permanents des services douaniers".⁵⁶

2.14 Le but déclaré de la Résolution n° 7373, telle qu'elle a été modifiée, est de renforcer et d'améliorer les contrôles douaniers en ce qui concerne l'importation de certains produits textiles, vêtements et chaussures, qui sont présentés comme constituant une branche de production nationale importante en Colombie.⁵⁷ En cas de non-observation de l'obligation de déclarer et d'importer les marchandises en provenance du Panama et de la ZFC à ces seuls bureaux, les marchandises visées seront saisies et confisquées.⁵⁸

2.15 La Résolution n° 7373, telle qu'elle a été modifiée, remplace le régime de transit ordinaire prévu par la législation colombienne, qui permet de transporter des marchandises d'origine nationale ou étrangère d'un bureau de douane à un autre bureau sur le territoire national de la Colombie.⁵⁹ La Résolution n° 7373 a été initialement mise en œuvre pour une période d'environ six mois à compter du 1^{er} juillet 2007.⁶⁰ Toutefois, la période d'application de la mesure a déjà été prorogée deux fois au moment où nous rédigeons le présent rapport⁶¹, et devrait expirer le 31 décembre 2008.

réponse du Panama à la première série de questions du Groupe spécial, réponse à la question n° 45; la deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 109, note de bas de page 80).

⁴⁹ Résolution n° 7373, article 4, paragraphe 3 (pièce PAN-34).

⁵⁰ Résolution n° 7373, article 4, paragraphe 1 (pièce PAN-34).

⁵¹ Résolution n° 7373, article 4, paragraphe 2 (pièce PAN-34).

⁵² Résolution n° 7373, article 4, paragraphe 3 (pièce PAN-34).

⁵³ Résolution n° 7373, article 4, paragraphe 4 (pièce PAN-34).

⁵⁴ Pièce COL-35.

⁵⁵ Pièce COL-36.

⁵⁶ Pièce PAN-36.

⁵⁷ Voir la Résolution n° 7373 (pièce PAN-36).

⁵⁸ Voir l'article 5 de la Résolution n° 7373 de 2007 et l'article 502.1.2 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce PAN-41).

⁵⁹ Article premier du Décret n° 2685 de 1999 (pièce PAN-20).

⁶⁰ Pièce COL-34, article 8.

⁶¹ Résolution n° 16100 du 27 décembre 2007; réponse de la Colombie à la question n° 122 du Groupe spécial; Résolution n° 5542 de 2008.

D. OBLIGATION DE PRÉSENTER UNE DÉCLARATION PRÉALABLE D'IMPORTATION ET D'ACQUITTER LES DROITS DE DOUANE ET LA TAXE SUR LES VENTES SUR LA BASE DE CETTE DÉCLARATION PRÉALABLE APPLICABLE AUX IMPORTATIONS DE TEXTILES, DE VÊTEMENTS ET DE CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA

2.16 Conformément à l'article 119 du Décret n° 2685 de 1999, qui s'applique aux marchandises importées de toute origine, un importateur peut présenter une déclaration d'importation 15 jours déjà avant l'arrivée des marchandises, ou il peut différer la présentation de la déclaration d'importation d'un mois après l'arrivée des marchandises en Colombie ou de deux mois au plus suivant leur arrivée, sous réserve de recevoir l'autorisation de l'autorité douanière colombienne.⁶² En plus de devoir présenter une déclaration d'importation, les importateurs de marchandises sont tenus d'acquitter des droits de douane et la taxe sur les ventes au moment de la présentation de la déclaration d'importation.⁶³ Dans le cadre de ce régime, les importateurs ne sont donc généralement pas tenus de présenter une déclaration d'importation avant l'arrivée des marchandises, et de ce fait, ils ne sont pas tenus d'acquitter les droits de douane et les taxes avant la mainlevée des marchandises, même s'ils ont la possibilité de le faire.⁶⁴

2.17 Pour les importations de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama, la Résolution n° 7373 du 22 juin 2007, modifiée par la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007, exige des importateurs de produits textiles, de vêtements et de chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie et provenant du Panama ou de la ZFC qu'ils présentent une déclaration préalable d'importation pas plus de 15 jours avant l'arrivée des marchandises en Colombie⁶⁵ et, en conséquence, qu'ils acquittent à l'avance les droits de douane et les taxes.⁶⁶ L'article premier de la Résolution n° 9859 du 23 août 2007 exige en outre que les importateurs de toutes les marchandises en provenance du Panama ou de la ZFC qui sont soumis à l'obligation de présenter une déclaration d'importation 15 jours à l'avance, déclarent les marchandises pas moins de cinq jours avant leur arrivée en Colombie.⁶⁷ Comme tous les importateurs doivent acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes au moment de la présentation d'une déclaration d'importation, les importateurs de marchandises visées en provenance du Panama et de la ZFC, qui sont tenus de présenter une déclaration d'importation à l'avance, doivent donc aussi acquitter à l'avance les droits de douane et la taxe sur les ventes.

2.18 Un importateur de produits textiles, de vêtements et de chaussures provenant du Panama ou de la ZFC qui n'a pas présenté de déclaration préalable d'importation au moment de l'entrée des marchandises à Bogota ou à Barranquilla ne peut procéder à l'importation que s'il présente une déclaration de légalisation et paye une taxe pour le "rescate" des marchandises en sus de tous les droits de douane et de tous les frais d'entreposage et de stockage dus. Sinon, l'importateur peut

⁶² Article 119 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1); article 115 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

⁶³ Article 119 du Décret n° 2685 (pièce COL-1).

⁶⁴ Dans sa réponse à la question n° 154 posée par le Groupe spécial, la Colombie a confirmé que la prescription relative à la déclaration préalable était une option dans le cas de toutes les autres marchandises.

⁶⁵ Article premier de la Résolution n° 7373 de 2007 (pièce PAN-34). L'article premier de la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007 (pièce PAN-36) étend la portée de cette obligation à tous les produits textiles, les vêtements et les chaussures énumérés en provenance du Panama, et pas seulement à ceux qui proviennent de la ZFC. Conformément au paragraphe 3 de l'article 119 du Décret n° 2685 (pièce COL-1), la DIAN colombienne peut, en prenant compte de certains critères tels que l'origine de la marchandise, exiger des importateurs qu'ils présentent une déclaration préalable d'importation.

⁶⁶ Dans ses réponses aux questions n° 73, 74 et 154 du Groupe spécial, la Colombie a confirmé que l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation ne s'appliquait qu'aux produits textiles, aux vêtements et aux chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie et provenant du Panama.

⁶⁷ Article premier de la Résolution n° 9859 du 23 août 2007 (pièce PAN-46).

décider de réexpédier les marchandises hors du territoire colombien.^{68,69} Si l'importateur ne présente pas de déclaration de légalisation et ne paie pas de taxe, ou s'il ne réexpédie pas les marchandises en question, celles-ci seront considérées comme étant légalement abandonnées et pourront être saisies dans un délai d'un mois.⁷⁰ L'importateur peut acquitter une taxe de "rescate" correspondant à 15 pour cent de la valeur des marchandises pour récupérer des marchandises considérées comme légalement abandonnées.⁷¹

E. OBLIGATION DE PAYER UNE TAXE POUR CORRIGER UNE DÉCLARATION D'IMPORTATION APPLICABLE AUX IMPORTATIONS DE TEXTILES EN PROVENANCE DU PANAMA

2.19 Outre qu'ils sont obligés de présenter une déclaration préalable d'importation, les importateurs des textiles qui peuvent être classés dans les chapitres 50 à 60 du tarif douanier de la Colombie et proviennent du Panama, sont également tenus de payer une taxe pour corriger certaines erreurs figurant dans la déclaration préalable d'importation. En particulier, en vertu de l'article 3 de la Résolution n° 7373, les importateurs des marchandises visées doivent payer une taxe pour corriger la déclaration d'importation dans les cas où les différences dans le poids au mètre carré ou la largeur du textile dépassent 7 et 10 pour cent, respectivement.⁷² L'article 128.7 du Décret n° 2685 de 1999, modifié par le Décret n° 1232 de 2001, a établi de manière générale une taxe de 3 pour cent de la valeur des marchandises pour corriger les erreurs concernant la désignation des marchandises, dans les cinq jours suivant la présentation de la déclaration.⁷³ En vertu de l'article 153 de la Résolution n° 4240 de 2000, modifié par l'article premier de la Résolution n° 8038 de 2005, toutes les importations pouvant être classées dans les chapitres 50 à 60 du tarif douanier de la Colombie, qui font l'objet d'une déclaration préalable d'importation, sont assujetties à la même prescription en matière de légalisation (et sont exonérées de la même manière dans les cas où les différences dans le poids au mètre carré ou la largeur du textile ne dépassent pas 7 et 10 pour cent, respectivement).⁷⁴ Néanmoins, comme il est indiqué plus haut aux paragraphes 2.16 et 2.17, seuls les importateurs des textiles visés en provenance du Panama sont tenus de présenter une déclaration préalable d'importation. Les autres importateurs des textiles visés ont tous le choix pour ce qui est de présenter une telle déclaration.

III. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

3.1 Le Panama demande au Groupe spécial de constater que:

- a) la détermination par la Colombie de la valeur en douane des textiles, des chaussures et d'autres produits sur la base de prix indicatifs est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*;
- b) l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs pour déterminer la base d'imposition aux fins de la perception de la taxe sur les ventes frappant les textiles, chaussures et autres produits importés, alors que la valeur transactionnelle est utilisée pour déterminer la base d'imposition des produits nationaux similaires à cette même fin, est

⁶⁸ Article 6 de la Résolution n° 7373 (pièce PAN-34); article 231 du Décret n° 2685 (pièce PAN-32).

⁶⁹ Article 231 du Décret n° 2685 (pièce PAN-32).

⁷⁰ Article 115 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce PAN-1).

⁷¹ Article 231 du Décret n° 2685 (pièce PAN-32).

⁷² Article 3 de la Résolution n° 7373 du 22 juin 2007 (pièce PAN-34).

⁷³ Article 128.7 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1), modifié par le Décret n° 1232 de 2001.

⁷⁴ Article 153 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce COL-2), modifiée par l'article premier de la Résolution n° 8038 de 2005.

incompatible avec la première phrase de l'article III:2 ou, à titre subsidiaire, avec l'article III:4 du *GATT de 1994*⁷⁵;

- c) la prohibition imposée par la Colombie à l'importation de textiles, de chaussures et de vêtements en provenance du Panama, sauf aux bureaux de Bogota et de Barranquilla, est incompatible avec l'article XI:1 du *GATT de 1994*;
- d) la prohibition imposée par la Colombie à l'importation de textiles, de chaussures et de vêtements en provenance du Panama, sauf aux bureaux de Bogota et de Barranquilla, alors que l'importation de produits similaires en provenance d'autres pays n'est pas soumise à des restrictions similaires, est incompatible avec l'article XIII:1 du *GATT de 1994*⁷⁶ ou, à titre subsidiaire, avec l'article I:1 du *GATT de 1994*⁷⁷;
- e) la suspension par la Colombie du régime de transit pour les textiles, les chaussures et les vêtements en provenance du Panama est incompatible avec l'article V:2 du *GATT de 1994*;
- f) l'imposition par la Colombie de restrictions relatives aux bureaux d'entrée et au transit en ce qui concerne les textiles, les chaussures et les vêtements qui sont passés en transit par le Panama, alors qu'aucune restriction de ce type n'est imposée sur ces produits lorsqu'ils sont transportés de leur pays d'origine à la Colombie sans passer par le Panama, est incompatible avec l'article V:6 du *GATT de 1994*;
- g) les prescriptions imposant aux importateurs de textiles, de chaussures et de vêtements originaires du Panama de présenter une déclaration préalable d'importation et d'acquitter les droits de douane avant l'arrivée des produits à la douane, ainsi que les options limitées qui sont disponibles pour pouvoir présenter la déclaration de légalisation sans payer de taxe, alors qu'aucune prescription ou limitation de ce type n'est imposée aux importateurs de produits similaires originaires d'autres pays, sont incompatibles avec l'article I:1 du *GATT de 1994*.

3.2 La Colombie demande au Groupe spécial de rejeter toutes les allégations du Panama pour les raisons indiquées dans ses communications.⁷⁸

3.3 Dans l'éventualité où le Groupe spécial reconnaîtrait le bien-fondé de certaines ou de la totalité des allégations formulées par le Panama au titre des articles I:1, V:2, V:6, XI:1 ou XIII:1 du

⁷⁵ Le Panama a d'abord formellement demandé, au paragraphe 226 de sa deuxième communication écrite, une constatation au titre de l'article III:4. Dans la note de bas de page 110 de sa première communication écrite et dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Panama a estimé que l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs pour déterminer la base d'imposition pour les produits importés était incompatible avec l'article III:4.

⁷⁶ Bien que le Panama n'ait pas formellement demandé des constatations en rapport avec l'article XIII:1 du *GATT de 1994* dans sa première communication écrite, il a attribué cette omission à une erreur matérielle et, par la suite, il a demandé une constatation de violation de l'article XIII:1 au paragraphe 226 de sa deuxième communication écrite (voir la réponse du Panama à la question n° 10 du Groupe spécial).

⁷⁷ Le Panama a d'abord demandé, aux paragraphes 52 et 53 de sa première déclaration orale, des constatations selon lesquelles la restriction imposée par la Colombie à l'entrée de textiles, vêtements et chaussures était contraire à l'article I:1 du *GATT de 1994*. Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Panama a aussi fait référence à l'article I:1 du *GATT de 1994* au sujet de la mesure relative aux bureaux d'entrée. La Colombie a contesté cette allégation, soutenant qu'elle ne relevait pas du mandat du Groupe spécial (voir la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 148 à 172).

⁷⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 325.

GATT de 1994, la Colombie demande au Groupe spécial de constater que la mesure est justifiée au regard du moyen de défense général prévu à l'article XX d) du GATT.

IV. ARGUMENTS DES PARTIES

A. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DU PANAMA

1. Introduction

4.1 Le tableau ci-après contient un résumé succinct des mesures spécifiques en cause, de leur fondement juridique dans le droit colombien, ainsi que des dispositions pertinentes de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et du *GATT de 1994* au titre desquelles le Panama conteste chacune des mesures.

Question	Mesure spécifique en cause	Fondement juridique dans le droit interne	Droit de l'OMC applicable
A. Méthodes et procédures d'évaluation en douane applicables aux textiles, aux chaussures et à d'autres produits assujettis aux "prix indicatifs"	L'évaluation en douane des textiles, des chaussures et d'autres produits est fondée sur des "prix indicatifs".	Article 128.5 e) du Décret n° 2685 Article 172.7 de la Résolution n° 4240	Articles 1 ^{er} , 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l' <i>Accord sur l'évaluation en douane</i>
	La taxe sur les ventes applicable aux produits importés assujettis aux prix indicatifs est fondée sur le prix indicatif, tandis que la taxe sur les ventes applicable aux produits nationaux similaires est fondée sur la valeur transactionnelle.	Article 447 de la Loi fiscale conjointement avec l'article 128.5 e) du Décret n° 2685	Article III:2 du <i>GATT de 1994</i>
B. Restrictions et règles douanières relatives aux bureaux d'entrée et au transit applicables aux produits textiles en provenance du Panama	La déclaration et l'importation de produits textiles en provenance du Panama ne peut se faire qu'aux bureaux de Bogota et de Barranquilla.	Article 2 de la Résolution n° 7373 (portant modification de l'article 39 de la Résolution n° 4240)	Articles XI:1 et XIII:1 du <i>GATT de 1994</i>
	Le régime de transit est suspendu pour les produits textiles en provenance du Panama.	Article 2 de la Résolution n° 7373 (portant modification de l'article 39 de la Résolution n° 4240)	Article V:2 du <i>GATT de 1994</i>
	Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée prévoient pour les produits qui ont transité par le Panama un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits qui n'ont pas transité par le Panama.	Article 2 de la Résolution n° 7373 (portant modification de l'article 39 de la Résolution n° 4240)	Article V:6 du <i>GATT de 1994</i>

Question	Mesure spécifique en cause	Fondement juridique dans le droit interne	Droit de l'OMC applicable
	L'obligation d'achever les formalités douanières et d'acquitter les droits de douane avant l'arrivée des marchandises à la douane, ainsi que les options limitées disponibles pour pouvoir présenter une déclaration de légalisation sans payer de taxe, ne s'appliquent qu'aux produits textiles en provenance du Panama.	Articles 1 ^{er} et 3 de la Résolution n° 7373, article 119 du Décret n° 2685 et article premier de la Résolution n° 9859	Article I:1 du <i>GATT de 1994</i>

2. Les mesures en cause

- a) Évaluation en douane des textiles, des chaussures et d'autres produits sur la base de "prix indicatifs"

4.2 La Liste de concessions de la Colombie annexée au *GATT de 1994* prévoit que les droits de douane sont appliqués sur une base *ad valorem*. Un droit de douane *ad valorem* est fondé sur la valeur en douane des marchandises. La Colombie n'utilise pas la valeur transactionnelle comme base pour déterminer la valeur en douane de ces marchandises. Elle utilise à la place des prix indicatifs, qui ne sont pas liés à la valeur transactionnelle des marchandises.

4.3 Aux termes de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 de 1999 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000, l'importateur dont les marchandises ont une valeur transactionnelle inférieure au prix indicatif doit corriger la déclaration d'importation pour qu'elle corresponde au prix indicatif ou à un montant plus élevé pour obtenir la mainlevée des marchandises. Le fait de ne pas corriger la valeur transactionnelle pour qu'elle corresponde au prix indicatif dans un délai de cinq jours à compter du dépôt de la déclaration d'importation entraîne l'abandon légal des marchandises et leur confiscation ultérieure.

4.4 En outre, la taxe sur les ventes de produits importés est déterminée sur la base du prix indicatif lorsque la valeur transactionnelle est inférieure au prix indicatif. En revanche, la taxe sur les ventes de produits nationaux est fondée sur la valeur effective de la vente.

- b) Restrictions et règles douanières relatives aux bureaux d'entrée et au transit applicables aux textiles en provenance du Panama

4.5 L'importation et la déclaration de textiles originaires du Panama, ou qui transitent par le Panama, ne peuvent avoir lieu qu'à deux des onze bureaux d'entrée où il est possible d'importer des textiles en Colombie, à savoir, l'aéroport de Bogota et le port de mer de Barranquilla. Sur le plan des coûts de transport, ces bureaux ne sont pas toujours les points d'entrée les plus pratiques et les plus viables pour les textiles en provenance du Panama qui ont différentes destinations en Colombie.

4.6 Par ailleurs, les textiles en provenance du Panama ne peuvent pas transiter par la Colombie. Même si leur destination finale est un pays autre que la Colombie, les textiles en provenance du Panama ne peuvent pas être transportés par voie terrestre à travers la Colombie. Ils doivent en revanche être dédouanés comme marchandises importées dès qu'ils arrivent à Bogota ou à Barranquilla.

4.7 De plus, il faut que toutes les formalités douanières soient achevées et que les droits de douane et la taxe sur les ventes soient acquittés intégralement avant l'arrivée des marchandises, dans le cas uniquement des textiles en provenance du Panama.

3. Argument juridique

- a) L'utilisation de prix indicatifs par la Colombie pour déterminer la valeur en douane des textiles, des chaussures et d'autres produits est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*
- i) *L'utilisation de prix indicatifs par la Colombie est incompatible avec l'article premier de l'Accord sur l'évaluation en douane*

4.8 L'article premier de l'*Accord sur l'évaluation en douane* dispose que la valeur en douane des marchandises importées "sera" la valeur transactionnelle (c'est-à-dire le prix effectivement payé ou à payer), qui constitue la base première pour la détermination de la valeur en douane des marchandises importées.

4.9 En principe, seules les parties à la transaction, c'est-à-dire l'acheteur et le vendeur, peuvent connaître avec certitude le prix effectivement payé ou à payer pour les marchandises. Les autorités douanières doivent donc se fonder sur les renseignements fournis par l'acheteur (habituellement l'importateur) en ce qui concerne la valeur transactionnelle des marchandises. La détermination de la valeur transactionnelle des marchandises doit tenir compte des circonstances propres à l'achat et à la vente de ces marchandises particulières.

4.10 Un Membre de l'OMC pourrait faire valoir qu'il ne peut pas utiliser la valeur transactionnelle pour déterminer la valeur en douane des marchandises parce que les conditions énoncées aux alinéas a) à d) pertinents de l'article premier n'ont pas été remplies. Toutefois, cette conclusion ne pourrait être tirée qu'après l'évaluation par les douanes des circonstances particulières de la transaction en question. Une telle conclusion ne peut pas reposer sur une supposition *a priori* voulant que les conditions applicables n'ont pas été remplies pour toutes les importations. Le Panama croit savoir que la Colombie ne dit pas que les motifs pour lesquels elle n'accepte pas la valeur transactionnelle pour les textiles, les chaussures et d'autres produits et elle utilise des prix indicatifs sont que les conditions énoncées aux alinéas a) à d) de l'article premier n'ont pas été remplies.

4.11 D'après l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 de 1999 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000, la DIAN rejette *a priori* la valeur transactionnelle pour les marchandises assujetties à des prix indicatifs sans examiner les circonstances particulières entourant la vente. De fait, elle fait abstraction de la valeur transactionnelle dans *tous* les cas où des marchandises sont assujetties à des prix indicatifs.

4.12 Celui qui importe de telles marchandises n'a aucune possibilité de démontrer que la valeur déclarée (lorsqu'elle est inférieure au prix indicatif) correspond à la valeur transactionnelle du produit. Au contraire, l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 de 1999 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000 disposent qu'un déclarant de marchandises assujetties à des prix indicatifs peut uniquement: i) "corriger" la valeur déclarée dans la déclaration d'importation pour qu'elle corresponde au prix indicatif applicable et ii) acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes établis sur la base de ce prix.

4.13 Si, à la fin du délai de cinq jours établi à l'article 128.5 e), le déclarant ne "corrige" pas la déclaration d'importation en conséquence et n'acquitte pas les droits de douane correspondants ni la taxe sur les ventes applicable, le processus d'importation est considéré comme terminé et les marchandises sont placées en entrepôt. En l'absence d'une action ultérieure par le déclarant, les

marchandises sont considérées comme abandonnées légalement après un délai d'un mois. Un mois après l'expiration du délai fixé pour l'abandon légal, la DIAN peut disposer des marchandises.

4.14 Compte tenu des conséquences qu'aurait, pour un importateur, le fait de ne pas "corriger" la déclaration d'importation pour qu'elle corresponde au prix indicatif, l'importateur est effectivement forcé de déclarer le prix indicatif, plutôt que la valeur transactionnelle des marchandises, et d'acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes afférents. Cela est confirmé par le fait que, dans 87 pour cent des cas concernés, l'importateur a choisi de "corriger" la déclaration d'importation.

4.15 Le Panama fait observer que, en tout état de cause, la Colombie ne suit pas les procédures appropriées dans les cas où il existe des doutes quant à la véracité ou à l'exactitude de la valeur transactionnelle déclarée, telles qu'elles sont énoncées dans la Décision sur les cas où l'administration des douanes a des raisons de douter de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée. Cette décision part du principe que ces doutes apparaissent dans le cadre d'évaluations au cas par cas de la valeur transactionnelle déclarée. En outre, elle ménage à l'importateur des possibilités de présenter des arguments et des éléments de preuve démontrant la véracité ou l'exactitude de la valeur déclarée. En revanche, la DIAN rejette systématiquement la valeur transactionnelle déclarée. Elle ne procède pas à une évaluation au cas par cas des circonstances propres à la transaction en question pour déterminer s'il existe des motifs raisonnables de douter de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée.

ii) *L'utilisation de prix indicatifs par la Colombie est incompatible avec les méthodes énoncées aux articles 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane*

4.16 Les articles 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane prévoient une série d'autres méthodes, suivant un ordre séquentiel hiérarchique, pour déterminer la valeur en douane des marchandises dans les cas où l'article premier ne peut pas être utilisé. Ces méthodes subsidiaires d'évaluation doivent être appliquées au cas par cas.

4.17 Les méthodes établies aux articles 2, 3, 5 et 6 pour déterminer la valeur en douane d'un envoi nécessitent l'évaluation de plusieurs facteurs, dont la valeur transactionnelle de marchandises identiques vendues environ au même moment que la date de transaction en question, compte tenu des ventes réalisées au même niveau commercial ou à des niveaux semblables, ou le prix unitaire correspondant aux ventes des marchandises importées totalisant la quantité la plus élevée au moment ou à peu près au moment de l'importation des marchandises à évaluer. D'après les précisions temporelles données pour les autres méthodes d'évaluation en douane, celles-ci doivent être utilisées dans l'ordre approprié au cas par cas afin de reproduire le plus fidèlement possible les conditions de vente du produit en question.

4.18 Les prix indicatifs appliqués par la Colombie aux fins de l'évaluation en douane ne sont ni fondés sur la valeur transactionnelle, ni déterminés suivant l'une des méthodes énoncées dans les articles 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane. De fait, ils sont déterminés d'après des enquêtes menées par la DIAN sur une base fixe, conformément à la "méthode de détermination des prix de référence". Ces prix ne sont pas déterminés suivant l'une des méthodes énoncées aux articles 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane, puisque la DIAN ne procède pas à l'examen des circonstances spécifiques entourant la transaction en question.

4.19 En outre, l'article 128.5 e) du Décret n° 2658 de 1999 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000 n'autorisent pas la DIAN à utiliser les méthodes énoncées aux articles 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane au moment de l'inspection. Chacune de ces méthodes nécessite que les autorités douanières mènent leurs enquêtes au cas par cas, possibilité qui n'est pas envisagée dans ces dispositions de la législation colombienne.

- iii) *L'utilisation par la Colombie de prix indicatifs est incompatible avec les articles 7:2 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane*

4.20 L'article 7:1 dispose que si la valeur en douane des marchandises importées ne peut pas être déterminée par application des dispositions des articles 1^{er} à 6, elle sera déterminée par des moyens raisonnables compatibles avec les principes et les dispositions générales de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et de l'article VII du *GATT de 1994* et sur la base des données disponibles dans le pays d'importation. La flexibilité ménagée par l'article 7:1 est quelque peu limitée par l'article 7:2. En particulier, les Membres de l'OMC ne peuvent pas se fonder: i) sur un système prévoyant l'acceptation, à des fins douanières, de la plus élevée de deux valeurs possibles (article 7:2 b)), ii) sur des valeurs en douane minimales (article 7:2 f)), ou iii) sur des valeurs arbitraires ou fictives (article 7:2 g)).

4.21 En l'espèce, la Colombie détermine la valeur en douane des marchandises sur la base soit du prix indicatif (si la valeur déclarée est inférieure au prix indicatif), soit de la valeur transactionnelle (si le prix négocié pour le produit est supérieur au prix indicatif). Par ailleurs, les prix indicatifs sont aussi des valeurs en douane minimales, parce que les produits assujettis à des prix indicatifs ne pourront pas être importés en Colombie sauf si cette valeur minimale est déclarée par le déclarant. Enfin, les prix indicatifs sont des valeurs arbitraires ou fictives, parce que la valeur en douane des marchandises assujetties à ces prix n'est pas fondée sur les circonstances réelles de la vente, mais est établie sur la base d'une enquête générale fondée sur le regroupement de divers produits relevant de la position tarifaire applicable.

- iv) *L'acquiescement de droits de douane fondés sur des prix indicatifs n'est pas une "garantie" au sens de l'article 13 de l'Accord sur l'évaluation en douane*

4.22 Le Panama relève que la Colombie a fait valoir à plusieurs reprises que l'acquiescement de droits de douane fondés sur des prix indicatifs constituait simplement une "garantie". On peut considérer qu'en présentant de cette manière les acquiescements, la Colombie tente de faire relever la mesure de l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

4.23 L'acquiescement de droits de douane fondés sur des prix indicatifs n'est toutefois pas une "garantie" au sens de l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, le déclarant qui corrige sa déclaration d'importation doit acquiescer les droits de douane et la taxe sur les ventes applicables établis sur la base des prix indicatifs. En droit colombien, l'acquiescement est le premier moyen d'éteindre une obligation fiscale. Une fois l'acquiescement effectué, le processus d'importation est terminé et la mainlevée des marchandises est accordée. Une garantie, en revanche, est un instrument provisoire qui assure l'acquiescement des droits de douane dont les marchandises pourront en définitive être passibles pendant la durée du litige concernant l'évaluation. La garantie ne libère pas, en elle-même et à elle seule, les obligations fiscales en question. L'acquiescement de droits de douane fondés sur le prix indicatif ne peut donc pas être considéré comme équivalant au dépôt d'une garantie.

4.24 Par ailleurs, la législation colombienne elle-même établit une distinction entre la correction d'une déclaration d'importation et l'acquiescement des droits de douane et des taxes dus sur cette base et le dépôt d'une garantie.

- b) La réserve formulée par la Colombie au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane* lui permettant d'utiliser des valeurs minimales a expiré

4.25 En vertu de l'article 20:1 et de l'Annexe III de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, la Colombie a présenté, le 30 mars 2000, une demande de réserve en vue de maintenir des valeurs minimales officiellement établies pendant une période de cinq ans pour certains produits.

4.26 Le 10 mai 2000, le Comité de l'évaluation en douane a noté "que la Colombie a[vait] présenté sa demande à bon droit et qu'elle a[vait] l'intention de faire cette réserve sur une base limitée et à titre transitoire" et "que cette réserve ne s'appliquera[it] qu'aux produits énumérés dans l'Annexe I, l'Annexe II et l'Annexe III". Il a par ailleurs noté "que la Colombie a[vait] indiqué qu'il s'agirait de sa seule demande en vue de maintenir des valeurs minimales" et a donc décidé que "la Colombie pourra[it] continuer de maintenir les valeurs minimales officiellement établies pour l'évaluation en douane" jusqu'au 30 avril 2001, jusqu'au 30 avril 2002 et jusqu'au 30 avril 2003 pour les marchandises énumérées dans les Annexes I, II et III, respectivement.

4.27 La réserve, qui est devenue caduque, s'appliquait à bon nombre des produits qui sont maintenant assujettis à des prix indicatifs. Soixante-treize pour cent des produits (59 produits sur 81) pour lesquels la Colombie avait obtenu une dérogation lui permettant de maintenir des prix minimaux jusqu'au 30 avril 2002 (Annexes I et II) sont à présent assujettis à des prix indicatifs.

- c) L'utilisation par la Colombie de prix indicatifs pour déterminer la valeur des textiles, des chaussures et d'autres produits importés aux fins de la perception de la taxe sur les ventes alors que la valeur transactionnelle est utilisée pour déterminer la valeur des produits nationaux similaires à cette même fin est incompatible avec la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*

4.28 L'article III:2 du *GATT de 1994* interdit aux Membres de l'OMC de frapper les importations de taxes intérieures supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires. Le Panama fait observer que pour chaque produit importé assujetti à un prix indicatif, il existe au moins un produit national similaire potentiel qui peut bénéficier d'un traitement plus favorable.

4.29 Un produit importé dont la valeur transactionnelle est inférieure au prix indicatif applicable sera frappé d'une taxe fondée sur le prix indicatif plus élevé et de droits de douane fondés sur ce prix indicatif. Par contre, les produits nationaux similaires sont frappés d'une taxe sur les ventes fondée sur le prix de vente effectif du produit. Les produits importés assujettis à des prix indicatifs sont donc soumis à une taxe sur les ventes supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires.

- d) La prohibition imposée par la Colombie à l'importation de textiles en provenance du Panama, sauf aux bureaux de Bogota et de Barranquilla, est incompatible avec l'article XI:1 du *GATT de 1994*

4.30 L'article XI:1 du *GATT de 1994* dispose qu'aucun Membre de l'OMC n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'un autre Membre de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions.

4.31 Selon les Résolutions n° 7373 de 2007 et 7637 de 2007, l'importation de textiles en Colombie est prohibée à moins que les marchandises ne soient déclarées et importées à l'un des deux bureaux désignés de Bogota et de Barranquilla. L'obligation de déclarer et d'importer les textiles par ces deux bureaux constitue une "restriction" au sens de l'article XI:1 du *GATT de 1994*. Il s'agit également d'une "condition qui limite" l'importation en Colombie des produits énumérés et qui renchérit l'importation. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, il y a, en Colombie, onze bureaux de douane auxquels les textiles peuvent normalement être déclarés. Toutefois, l'importation de textiles en provenance du Panama est prohibée à neuf de ces onze bureaux de douane.

4.32 Les exportateurs panaméens de marchandises destinées à des marchés comme celui de Cali supportent des coûts additionnels, car les marchandises ne peuvent être déclarées qu'à Bogota (pour les expéditions par voie aérienne) ou à Barranquilla (pour les expéditions par voie maritime). Le transport par camion, de Buenaventura à Cali, d'une cargaison d'un poids inférieur ou égal à 7 tonnes

dans un conteneur de 20 pieds coûte 350 dollars EU, alors que le transport des mêmes marchandises par camion de Barranquilla à Cali coût 990 dollars EU. Ces coûts additionnels génèrent des coûts de transaction importants et créent une désincitation à importer des textiles du Panama dans des villes colombiennes qui ne sont pas situées près des deux bureaux désignés.

- e) Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont appliquées d'une manière qui est incompatible avec l'article XIII:1 du *GATT de 1994*

4.33 L'article XIII:1 dispose que toute restriction quantitative appliquée par un Membre de l'OMC doit être imposée sur une base non discriminatoire.

4.34 En l'espèce, l'obligation de déclarer et d'importer les textiles aux bureaux de Bogota ou de Barranquilla constitue une restriction à l'importation. La Colombie n'applique les restrictions énoncées dans les Résolutions n° 7373, 7637 et 16100 qu'aux importations de textiles en provenance du Panama. Elle n'exige pas que les textiles originaires de pays tiers soient importés aux bureaux de Bogota et de Barranquilla. Par conséquent, elle ne restreint pas de manière similaire les importations de tels produits en provenance de pays tiers.

- f) La suspension par la Colombie du régime de transit pour les textiles en provenance du Panama est incompatible avec l'article V:2 du *GATT de 1994*

4.35 La première phrase de l'article V:2 dispose qu'il y aura liberté de transit à travers le territoire des Membres pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres Membres empruntant les voies les plus commodes pour le transit international. Pour sa part, l'expression "trafic en transit" s'entend du transit à travers le territoire d'un Membre, lorsque le passage à travers ce territoire, qu'il s'effectue ou non avec transbordement, entreposage, rupture de charge ou changement dans le mode de transport, ne constituera qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières du Membre sur le territoire duquel il a lieu. Cette définition s'applique aux marchandises commençant leur voyage au Panama, transitant à travers le territoire de la Colombie et parvenant à leur destination finale dans un autre pays.

4.36 L'article 2 de la Résolution n° 7373 de 2007 dispose que, pour les textiles en provenance du Panama qui sont déclarés à Bogota ou à Barranquilla, aucune autorisation ne sera accordée dans le cadre du régime de transit douanier ordinaire. La Colombie exige en revanche que les textiles en provenance du Panama soient déclarés et *importés* aux bureaux de Barranquilla ou de Bogota. La Colombie limite donc la possibilité pour ces produits de transiter à travers son territoire.

4.37 En outre, les restrictions relatives aux bureaux d'entrée font des distinctions fondées sur le lieu d'origine ou le point de départ des marchandises. La deuxième phrase de l'article V:2 dispose qu'il ne sera fait aucune distinction fondée, entre autres choses, sur le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, ou autres moyens de transport. En l'espèce, si des textiles sont originaires du Panama, ou transitent à travers le Panama, ils doivent être déclarés à Bogota ou à Barranquilla. Toutefois, si les mêmes marchandises proviennent directement de pays tiers sans passer par le Panama, elles peuvent être déclarées à n'importe quel bureau habilité en Colombie.

- g) Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée qui accordent un traitement moins favorable aux marchandises en transit à travers le Panama que celui qui leur aurait été accordé si elles avaient été transportées depuis leur lieu d'origine sans passer par le Panama sont incompatibles avec l'article V:6 du *GATT de 1994*

4.38 L'article V:6 du *GATT de 1994* dispose que les produits qui sont passés en transit par le territoire d'un autre Membre se verront accorder un traitement non moins favorable que celui qui leur

aurait été accordé s'ils avaient été transportés de leur lieu d'origine à leur lieu de destination sans passer par ce territoire.

4.39 La Colombie autorise la déclaration des textiles en provenance d'autres Membres de l'OMC à tout bureau habilité en Colombie, mais interdit l'importation de ces mêmes produits, sauf aux bureaux de Bogota et de Barranquilla, lorsqu'ils sont passés en transit par le Panama. À titre d'exemple, un produit textile allant directement en Colombie à partir d'un pays tiers peut être déclaré à tout bureau habilité en Colombie. Toutefois, si les mêmes textiles étaient transportés en passant par le Panama, ils devraient être déclarés et importés aux bureaux de Bogota ou de Barranquilla.

h) L'obligation de présenter une déclaration préalable et d'acquitter des droits de douane et une taxe sur les ventes pour les textiles originaires du Panama est incompatible avec l'article I:1 du *GATT de 1994*

4.40 En vertu de l'article I:1 du *GATT de 1994*, les Membres doivent accorder un traitement non discriminatoire pour les questions relevant de cet article, telles que "la réglementation et [l]es formalités afférentes aux importations ou aux exportations". En l'espèce, l'obligation de présenter une déclaration d'importation préalable et d'acquitter des droits de douane et une taxe sur les ventes sur la base de cette déclaration préalable est une règle afférente aux importations.

4.41 Les importateurs de produits originaires de pays autres que le Panama sont autorisés à importer des marchandises en Colombie sans avoir à présenter de déclaration préalable et sans avoir à acquitter de droits de douane ni de taxe sur les ventes sur cette base. Il s'agit d'un avantage au sens de l'article I:1 du *GATT de 1994*. En revanche, l'article premier de la Résolution n° 7373 de 2007 prévoit que la déclaration d'importation visant les produits énumérés doit être présentée avant l'arrivée des marchandises en Colombie. En outre, les droits de douane et la taxe sur les ventes doivent être acquittés intégralement pour ces produits.

4.42 Par ailleurs, l'article 3 de la Résolution n° 7373 de 2007 limite les options disponibles pour rectifier la déclaration d'importation sans verser de taxe (*rescate*) dans les cas où les différences entre les marchandises effectivement importées et ce qui est déclaré dans la déclaration d'importation en ce qui concerne le poids par mètre carré ou la largeur dépassent 7 et 10 pour cent, respectivement. Il s'agit d'une règle liée à l'importation. L'importation de produits similaires en provenance d'autres pays n'est pas soumise à cette limitation et ces produits bénéficient donc d'un avantage.

4.43 Compte tenu de ce qui précède, les produits originaires du Panama ne bénéficient pas immédiatement et sans condition des avantages qui sont accordés aux produits similaires originaires d'autres pays.

4. Constatations et recommandations demandées par le Panama

4.44 Compte tenu des considérations qui précèdent, le Panama demande au Groupe spécial de formuler les constatations suivantes:

- La détermination par la Colombie de la valeur en douane des textiles, des chaussures et d'autres produits sur la base de prix indicatifs est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.
- L'utilisation par la Colombie de prix indicatifs pour déterminer la valeur des textiles, des chaussures et d'autres produits importés aux fins de la perception de la taxe sur les ventes, alors que la valeur transactionnelle est utilisée pour déterminer la valeur des produits nationaux similaires à ces fins, est incompatible avec la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*.

- La prohibition imposée par la Colombie à l'importation de textiles en provenance du Panama, sauf aux bureaux de Bogota et de Barranquilla, est incompatible avec l'article XI:1 du *GATT de 1994*.
- La suspension par la Colombie du régime de transit pour les textiles en provenance du Panama est incompatible avec l'article V:2 du *GATT de 1994*.
- L'imposition par la Colombie de restrictions relatives aux bureaux d'entrée et au transit en ce qui concerne les textiles qui sont passés en transit par le Panama, alors qu'aucune restriction de ce type n'est imposée sur ces produits lorsqu'ils sont transportés de leur pays d'origine à la Colombie sans passer par le Panama, est incompatible avec l'article V:6 du *GATT de 1994*.
- Les prescriptions imposant aux importateurs de textiles originaires du Panama de présenter une déclaration préalable d'importation et d'acquitter des droits de douane avant l'arrivée des produits à la douane, ainsi que les options limitées qui sont disponibles pour pouvoir présenter la déclaration de légalisation sans payer de taxe, alors qu'aucune prescription ou limitation de ce type n'est imposée aux importateurs de produits similaires originaires d'autres pays, sont incompatibles avec l'article I:1 du *GATT de 1994*.

4.45 Le Panama demande au Groupe spécial de recommander, conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord, que l'ORD demande à la Colombie de rendre les mesures en cause conformes à l'Accord sur l'évaluation en douane et au *GATT de 1994*.

B. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DE LA COLOMBIE

1. Demande de décision préliminaire

4.46 La Colombie estime que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Colombie (la "demande") ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la régularité de la procédure énoncées à l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Elle demande au Groupe spécial de rendre une décision préliminaire pour exclure de son mandat les allégations qui ne sont pas énoncées d'une manière suffisamment claire dans la demande d'établissement ou qui n'ont pas fait l'objet de consultations entre les Membres.

4.47 Premièrement, la Colombie estime que la demande du Panama contestant la mesure relative au prix indicatif "en tant que telle" et "telle qu'appliquée" est incompatible avec l'article 6:2 du Mémoire d'accord. La demande du Panama ne fait référence à aucune application spécifique de cette mesure. La Colombie demande donc au Groupe spécial d'établir que, en ce qui concerne l'allégation "tel qu'appliqué", la demande du Panama n'indique [pas] la mesure spécifique en cause", comme l'exige l'article 6:2 du Mémoire d'accord.

4.48 Deuxièmement, la Colombie fait valoir que la demande n'indique pas non plus les mesures spécifiques en cause car elle fait état de prix indicatifs qui sont établis et appliqués conformément, entre autres choses, à la "législation-cadre, à savoir la Loi douanière de la Colombie (Décret n° 2685 de 1999, en particulier les Titres V et VI), la Résolution n° 4240 de 2000 et le Code fiscal de la Colombie (Décret n° 624 de 1989)". Il ne fait aucun doute que ces "mesures" recouvrent plusieurs centaines de pages et une large gamme de dispositions juridiques, dont la relation avec les prix indicatifs n'est pas toujours évidente, c'est le moins que l'on puisse dire. La Colombie demande donc au Groupe spécial de décider que les références générales faites par le Panama à la "législation-cadre, à savoir la Loi douanière de la Colombie et le Code fiscal de la Colombie" ne satisfont pas aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord.

2. Les allégations du Panama en ce qui concerne la mesure relative au prix indicatif doivent être rejetées

- a) Les allégations formulées par le Panama au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane* doivent être rejetées car les prix indicatifs ne sont pas une méthode d'évaluation en douane mais seulement un mécanisme de vérification et de contrôle douaniers

4.49 L'allégation "en tant que tel" du Panama, selon laquelle l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 de 1999 (la "Loi douanière") et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000 violent les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (l'*"Accord sur l'évaluation en douane"*), est injustifiée.

4.50 Premièrement, le Panama fait erreur lorsqu'il allègue que la Colombie utilise les prix indicatifs comme un mécanisme d'évaluation des marchandises. La Colombie utilise les prix indicatifs comme un mécanisme de contrôle douanier, et non comme une méthode d'évaluation en douane. Les prix indicatifs sont utilisés pour vérifier la véracité de la valeur déclarée dans le cadre d'un "*control previo*", tandis que la valeur en douane des marchandises est déterminée en utilisant l'une des méthodes indiquées dans l'*Accord sur l'évaluation en douane* dans le cadre d'un "*control posterior*".

4.51 Les dispositions contestées des instruments juridiques colombiens pertinents, à savoir l'article 128.5 e) de la Loi douanière de la Colombie et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000, prévoient que si une question ou un différend (une "*controversia*") découle du fait que la valeur f.a.b. déclarée est inférieure au prix indicatif établi par la DIAN, l'autorité douanière colombienne, l'importateur obtiendra la mainlevée des marchandises s'il corrige sa déclaration d'importation pour qu'elle corresponde aux prix indicatifs et acquitte provisoirement, par voie de dépôt, les droits de douane et les taxes applicables sur la base de ces prix indicatifs. L'article 128 de la Loi douanière de la Colombie et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 portent sur la "mainlevée" ("*levante*") des marchandises, et non sur la "liquidation" ("*liquidación*") finale des marchandises à des fins douanières. Ce n'est qu'après la mainlevée des marchandises et la constitution du dépôt que la Division du contrôle douanier (*División de Fiscalización Aduanera*) déterminera la valeur en douane effective des marchandises importées aux fins de la fixation des droits. Cette évaluation en douane sera toujours effectuée sur la base des méthodes prévues dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*, et en suivant la hiérarchie établie par l'*Accord sur l'évaluation en douane* en ce qui concerne ces méthodes. La Colombie donne des exemples spécifiques où, après la constitution d'un dépôt sur la base de prix indicatifs, il a été déterminé que la valeur en douane correspondait à la valeur déclarée et le dépôt a été remboursé. Un tel mécanisme de vérification et de contrôle douanier qui n'affecte pas la détermination de la valeur en douane de marchandises importées ne peut pas être incompatible avec les articles 1^{er} à 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, qui ont clairement trait à la "détermination de la valeur en douane" de marchandises importées. Les allégations du Panama à cet égard doivent donc être rejetées.

4.52 La Colombie estime que les arguments juridiques du Panama fondés sur le texte des dispositions contestées sont erronés. Premièrement, la prescription énoncée à l'article 128.5 e) de la Loi douanière et à l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 imposant de corriger la déclaration d'importation et d'acquitter provisoirement les droits correspondants n'est qu'un mécanisme de "garantie" et ne correspond pas à une évaluation, comme le Panama l'a indiqué à tort. Cela apparaît clairement lorsque les dispositions contestées sont lues dans leur propre contexte juridique. Les deux dispositions figurent dans les sections des lois et règlements de la Colombie qui traitent de la vérification et du contrôle douaniers, et ne font pas partie des dispositions distinctes qui traitent de l'évaluation en douane. Par ailleurs, la définition de l'expression "prix indicatifs" qui figure dans la Loi douanière colombienne confirme que les prix indicatifs sont un mécanisme de contrôle douanier.

Des exemples pratiques démontrent que le système fonctionne effectivement comme un mécanisme de garantie.

4.53 Deuxièmement, le Panama ne donne pas un seul exemple spécifique où les droits sont en fin de compte fixés sur la base de prix indicatifs. En fait, les allégations qu'il formule reposent exclusivement sur son interprétation (incorrecte) des dispositions contestées. Le Panama a pris le risque que son interprétation des dispositions juridiques soit incorrecte et que son allégation ne soit donc pas retenue. C'est ce qui s'est produit. En ne donnant pas d'exemple de la manière dont les lois et règlements sont effectivement appliqués, le Panama n'a pas établi *prima facie* le bien-fondé de son allégation.

4.54 Troisièmement, l'affirmation du Panama selon laquelle les prix indicatifs prolongent un système aboli de valeurs en douane minimales est également sans fondement. Il y a une distinction importante entre la manière dont les valeurs indicatives fonctionnent et la manière dont les valeurs en douane minimales fonctionnaient dans la période de transition qui a suivi l'accession de la Colombie à l'OMC. La Colombie demande instamment au Groupe spécial de ne pas accepter l'argument simpliste présenté par le Panama qui est fondé sur une ressemblance perçue, mais erronée, entre les prix indicatifs et les valeurs en douane minimales.

4.55 En résumé, le Panama n'a pas démontré que les mesures identifiées étaient incompatibles avec l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Les dispositions contestées des lois et règlements de la Colombie relatives aux prix indicatifs ne régissent pas l'évaluation, n'exigent pas un comportement incompatible avec les règles de l'OMC et n'empêchent pas les actions compatibles avec les règles de l'OMC. La Colombie demande donc au Groupe spécial de rejeter toutes les allégations du Panama à cet égard.

b) L'allégation de discrimination formulée par le Panama au titre de l'article III:2 du GATT doit être rejetée car elle n'a pas de fondement factuel ni juridique

4.56 L'allégation du Panama au titre de l'article III:2 concernant l'utilisation des prix indicatifs comme base pour la fixation des taxes intérieures, doit être rejetée. Premièrement, le Panama n'indique pas précisément la disposition juridique des lois et règlements de la Colombie qu'il considère être la "mesure" qui serait incompatible avec l'article III:2 du GATT. Comme cela signifie que la question n'est pas indiquée clairement, le Groupe spécial n'est pas en mesure de procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, comme l'exige l'article 11 du Mémorandum d'accord.

4.57 Deuxièmement, le Panama ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait. Le Panama allègue simplement qu'une autre base d'imposition est utilisée pour déterminer le montant des taxes intérieures, sans tenter de démontrer que cette différence conduit à frapper les importations de taxes intérieures "supérieures" à la charge fiscale imposée sur les produits nationaux, comme l'exige l'article III:2 du GATT.

4.58 Troisièmement, l'argument juridique du Panama repose sur la même hypothèse erronée que les allégations formulées par ce pays au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane*: à savoir que des prix indicatifs sont utilisés pour déterminer la valeur en douane. Rien dans la législation colombienne ne prescrit que la taxe sur les ventes de produits importés doit être imposée sur la base de prix indicatifs, même dans les cas où la valeur déclarée est inférieure au prix indicatif. L'article 459 du Code fiscal indique simplement que la base d'imposition pour les produits importés doit être la même que la base utilisée pour la liquidation des droits d'importation. L'article 468 du Code fiscal colombien prévoit que la même taxe de 16 pour cent frappe les produits nationaux et les produits importés. Il n'existe donc pas de violation "évidente" de la première phrase de l'article III:2. Par ailleurs, le Panama fait erreur lorsqu'il allègue que, pour les produits nationaux, les taxes intérieures

sont toujours déterminées sur la base de la valeur transactionnelle, et que ce ne serait pas le cas pour les produits importés. L'article 453 du Code fiscal colombien autorise les autorités fiscales à faire également abstraction de la valeur transactionnelle ou du prix de vente des produits nationaux en tant que base d'imposition lorsque ces produits sont sous-évalués. L'hypothèse selon laquelle il existe une discrimination est donc incorrecte. S'agissant des produits importés comme des produits nationaux, la sous-évaluation peut mener à une fixation des impositions fondée sur une valeur autre que la valeur déclarée.

4.59 Pour toutes les raisons qui précèdent, la Colombie demande au Groupe spécial de rejeter l'allégation du Panama selon laquelle l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs pour déterminer la valeur de certains produits aux fins de la perception de la taxe sur les ventes est incompatible avec la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*.

3. Les allégations du Panama concernant la mesure relative au bureau d'entrée doivent être rejetées

4.60 La deuxième série d'allégations du Panama vise la désignation par la Colombie de bureaux d'entrée pour les importations de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama, ainsi qu'il est prévu par la Résolution n° 7373 du 22 juin 2007, modifiée par la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007 (la mesure relative au "bureau d'entrée"). La Colombie a pris cette mesure pour des raisons de contrôle douanier et de spécialisation douanière et pour faire face au problème persistant du commerce de contrebande qui concerne ce type de produits en provenance du Panama. Les éléments de preuve montrent que la contrebande et la sous-facturation posent un sérieux problème dans le cas des expéditions en provenance du Panama et que la contrebande dans le domaine des textiles, des vêtements et des chaussures est particulièrement importante à cet égard. Le problème est exacerbé par le manque de contrôle exercé au Panama dans la zone franche de Colón, qui est connue au niveau international comme étant un centre de commerce illicite.

a) L'allégation du Panama au titre de l'article XI du GATT n'est pas fondée parce que la mesure relative au bureau d'entrée ne constitue pas une restriction quantitative prohibée

4.61 L'allégation du Panama selon laquelle la mesure relative au bureau d'entrée rend l'importation plus difficile et constitue donc une restriction à l'importation *de facto*, en violation de l'article XI du *GATT de 1994*, devrait être rejetée.

4.62 Premièrement, l'article XI du GATT prévoit l'élimination des restrictions **quantitatives**. Bien que les termes utilisés au premier paragraphe de l'article XI soient "prohibitions ou ... restrictions" sans autres détails, il ressort clairement du contexte dans lequel ces termes sont utilisés que le genre de "limitation" ou de restriction dont il est question dans cette disposition est une limitation de la *quantité* des importations. La Colombie estime donc que l'interprétation que donne le Panama de l'article XI du GATT, selon laquelle cette disposition prévoirait "une interdiction totale de toutes les formes de limitations à l'importation de produits autres que les droits de douane, taxes ou autres impositions", est trop large. L'interprétation du Panama n'est pas compatible avec le texte de l'article XI et n'est pas étayée par la jurisprudence mentionnée par le Panama lorsqu'elle est lue dans le contexte approprié.

4.63 Deuxièmement, le Panama ne s'acquitte pas de la charge de la preuve qui lui incombe. Il n'a fourni aucun élément de preuve indiquant que les mesures en question restreignent le commerce. Il ne donne qu'une seule citation d'un seul transporteur au sujet des coûts du transport intérieur en Colombie, et ne tente pas de démontrer que la différence de coûts dans les transports intérieurs affecte le commerce. Cela n'est tout simplement pas suffisant pour établir des éléments *prima facie* s'agissant d'une mesure qui, telle qu'elle est libellée, n'impose pas de limitation quantitative des importations. En outre, la Colombie présente des éléments de preuve qui montrent que la valeur des importations

des produits visés en provenance du Panama a en fait augmenté au cours de la période durant laquelle la mesure a été en vigueur, ce qui réfute également l'allégation du Panama.

4.64 Pour toutes les raisons qui précèdent, la Colombie demande au Groupe spécial de rejeter l'allégation du Panama au titre de l'article XI:1 du GATT concernant la mesure relative au bureau d'entrée.

- b) L'allégation du Panama selon laquelle la mesure relative au bureau d'entrée est appliquée d'une manière qui est incompatible avec l'article XIII:1 du GATT doit être rejetée parce que cet article ne s'applique pas à la situation dont il s'agit ici

4.65 L'allégation du Panama selon laquelle la mesure relative au bureau d'entrée est incompatible avec l'article XIII:1 du GATT doit être rejetée parce que cet article ne s'applique pas à la question dont il s'agit ici. Il ressort d'une lecture correcte de l'article XIII du GATT dans son contexte que cette disposition interdit la discrimination dans l'application des restrictions quantitatives 1) qui seraient normalement prohibées par l'article XI, mais 2) qui sont expressément autorisées par les dispositions des articles XI:2 et XII du GATT (ainsi que de la partie pertinente de l'article XVIII pour les pays en développement). En d'autres termes, il existe un nombre limité de situations, décrites principalement dans les deux articles précédant l'article XIII, dans lesquelles l'utilisation de restrictions quantitatives autrement prohibées est autorisée. L'article XIII ajoute une obligation de non-discrimination *en ce qui concerne ces restrictions quantitatives autorisées*.

4.66 La Colombie estime que l'article XIII du GATT ne s'applique pas aux mesures, comme la mesure contestée relative au bureau d'entrée, qui ne sont pas des restrictions quantitatives prohibées par l'article XI:1 du GATT (point de vue de la Colombie) ou à celles qui sont en fait prohibées par l'article XI:1, mais pas autrement autorisées (point de vue du Panama). Toute autre interprétation de la portée et du champ d'application de cette disposition serait contraire au texte et au bon sens. Il n'y a tout simplement aucune raison de prévoir une prescription détaillée et spécifique imposant l'application non discriminatoire d'une mesure qui est déjà prohibée par l'article XI:1 du GATT.

4.67 Comme la mesure relative au bureau d'entrée n'est pas visée par l'article XIII:1 du GATT, la Colombie estime que l'allégation d'incompatibilité avec l'article XIII du GATT formulée par le Panama doit être rejetée.

- c) L'allégation du Panama, selon laquelle la mesure relative au bureau d'entrée est incompatible avec les prescriptions de l'article V:2 et V:6 du GATT, n'a pas de fondement factuel car la mesure relative au bureau ne s'applique pas aux marchandises en transit

4.68 L'allégation du Panama, selon laquelle la mesure relative au bureau d'entrée restreint la liberté de transit à travers le territoire colombien d'une manière incompatible avec l'article V:2 et V:6 du *GATT de 1994*, doit être rejetée. Les mesures relatives au bureau d'entrée ne s'appliquent pas aux marchandises en transit au sens de l'article V. L'article V du GATT s'applique uniquement aux marchandises *destinées à être vendues à l'extérieur du pays à travers lequel elles passent* et les obligations découlant de l'article V, comme celles qui sont énoncées à l'article V:2 et V:6 du GATT, se limitent donc aux marchandises qui sont destinées à être vendues à l'extérieur du pays de transit.

4.69 Toutefois, la mesure contestée relative au bureau d'entrée ne s'applique pas au trafic en transit au sens de l'article V du GATT. Les importations de textiles et d'autres produits visés qui passent en transit international à travers la Colombie, en ce sens que leur destination finale se trouve à l'extérieur de la Colombie, sont exemptées de la mesure et peuvent entrer en Colombie à n'importe quel bureau d'entrée. Le Panama fait erreur lorsqu'il invoque l'article 2 de la Résolution n° 7373 contestée, qui indique que le régime du transit douanier ordinaire ne s'applique plus aux marchandises visées en provenance du Panama. Cette disposition vise uniquement le régime du *transit interne* qui concerne

le transport de marchandises d'une douane à une autre douane "située sur le territoire national de la Colombie". Elle ne restreint pas le *transit international*. Afin d'éviter tout malentendu, le paragraphe 3 de l'article 4 de la Résolution n° 7373 prévoit que l'article 2, qui interdit l'application du régime du transit ordinaire aux marchandises visées, "ne s'applique pas aux marchandises qui doivent être soumises à un transbordement, car la destination finale de ces marchandises n'est pas la Colombie". La Colombie donne un exemple précis confirmant que la mesure n'est pas appliquée aux marchandises en transit international. Le Panama, en revanche, n'a même pas cité un cas dans lequel une marchandise en transit international en provenance du Panama n'a pas été autorisée à entrer en Colombie par un autre bureau que les deux bureaux désignés par la Résolution n° 7373.

4.70 Pour les raisons qui précèdent, la Colombie demande au Groupe spécial de rejeter l'allégation du Panama au titre de l'article V:2 et V:6 du GATT.

- d) L'allégation du Panama, selon laquelle l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation et d'acquitter les droits de douane et les taxes sur les ventes pour les textiles originaires du Panama viole l'obligation NPF de la Colombie découlant de l'article I:1 du GATT, est dénuée de fondement

4.71 L'allégation de violation de l'article I:1 du GATT formulée par le Panama à cause d'un aspect spécifique de la mesure relative au bureau d'entrée prescrivant l'accomplissement des formalités douanières et l'acquittement des droits de douane avant l'arrivée des marchandises à la douane et limitant les options disponibles pour présenter la déclaration de légalisation sans payer de taxe, est dénuée de fondement.

4.72 Premièrement, le Panama ne démontre pas que cet aspect de la mesure constitue "un avantage" au sens de l'article I:1 du GATT. Il ne fournit aucun élément de preuve au sujet de l'incidence négative alléguée de ces prescriptions sur les possibilités de concurrence pour les produits visés importés du Panama. La Colombie estime que l'article I:1 du GATT n'interdit pas absolument toutes les différences dans les conditions applicables aux importations des Membres, pour autant que ces différences n'offrent pas aux importations de certains Membres un avantage concurrentiel par rapport aux importations d'autres Membres. Le Panama suppose simplement que ces prescriptions affectent les "possibilités de concurrence" pour un produit, mais il ne présente aucun élément de preuve le démontrant. Il n'y a rien de "manifestement" avantageux sur le plan des possibilités de concurrence dans les conditions très limitées imposées au Panama à cet égard.

4.73 Deuxièmement, et même à supposer que l'exemption de ces prescriptions pour les produits d'autres Membres constituait un avantage, cela ne signifie pas en soi que cet avantage n'a pas été "étendu sans condition" au Panama. L'argument du Panama repose sur l'hypothèse erronée que l'article premier du GATT n'autorise pas un Membre à imposer des conditions légitimes à l'importation. En vertu de l'obligation NPF énoncée l'article premier du GATT, les Membres *doivent étendre*, immédiatement et sans condition, tous les avantages à tous les Membres de l'OMC. La Colombie estime que l'obligation d'étendre ces avantages sans condition ne veut *pas* dire qu'*aucune condition* ne peut être attachée à *l'octroi de l'avantage* au départ. Les lois et règlements de la Colombie subordonnent les formalités et les procédures douanières ordinaires à la nécessité pour les autorités douanières de pouvoir contrôler et vérifier les marchandises importées et empêcher le contournement de ces lois et règlements par la sous-facturation, la fraude et la contrebande. Il s'agit d'une condition générale qui s'applique à toutes les marchandises indépendamment de leur origine. L'article 41 de la Loi douanière prévoit que la DIAN a le pouvoir de prendre des mesures concernant l'importation des produits à des fins de contrôle douanier. Cette disposition de la Loi douanière est d'application générale et subordonne les formalités au pouvoir discrétionnaire qu'a la DIAN de déterminer ce qui est nécessaire à des fins de vérification et de contrôle douanier. Les aspects spécifiques de la mesure relative au bureau d'entrée qui sont contestés par le Panama dans le cadre de son allégation au titre de l'article I:1 du GATT étaient simplement dus au fait que certains textiles,

vêtements et chaussures en provenance du Panama posaient des problèmes à cet égard. L'avantage allégué était accordé sous certaines conditions (satisfaire à la vérification et au contrôle douaniers), et comme ces conditions n'étaient pas remplies dans le cas des produits visés en provenance du Panama, l'avantage allégué a été modifié en ce qui concerne ces produits. Comme il n'est pas vrai qu'un avantage était conféré à d'autres Membres, sans être *étendu sans condition* aux produits en provenance du Panama, la Colombie estime que l'allégation du Panama doit être rejetée.

4.74 De plus, la Colombie estime que l'article I:1 du GATT s'applique aux produits *originaires* d'un Membre et que cet article repose donc sur l'origine d'un produit, et non sur son lieu d'exportation. Le Panama fait le commerce des marchandises visées mais ne produit pas toutes les marchandises à l'examen, qui ont donc une origine ailleurs. Pour cette raison également, le Panama ne peut alléguer qu'un avantage n'a pas été étendu sans condition et immédiatement à des produits *originaires* du Panama.

4.75 Pour toutes les raisons qui précèdent, la Colombie demande au Groupe spécial de rejeter l'allégation du Panama au titre de l'article I:1 du GATT concernant les aspects contestés de la mesure relative au bureau d'entrée.

4. En tout état de cause, la mesure colombienne relative au bureau d'entrée est justifiée au regard du moyen de défense général prévu à l'article XX d) du GATT

4.76 La Colombie est d'avis qu'elle a suffisamment réfuté les arguments du Panama concernant sa mesure relative au bureau d'entrée et elle estime que toutes les allégations du Panama devraient donc être rejetées par le Groupe spécial.

4.77 Toutefois, si le Groupe spécial devait être d'un avis différent et devait reconnaître le bien-fondé de certaines ou de toutes les allégations du Panama concernant la mesure relative au bureau d'entrée, la Colombie considère que le moyen de défense général énoncé à l'article XX d) du GATT justifie la mesure relative au bureau d'entrée, qui est une mesure temporaire nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements douaniers de la Colombie. L'application spécifique d'une telle mesure aux importations en provenance du Panama est justifiée sur la base des éléments de preuve dont dispose la Colombie, et la mesure n'est donc pas appliquée de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable.

a) La mesure relative au bureau d'entrée est provisoirement justifiée au regard du paragraphe d) de l'article XX du GATT

4.78 La Colombie estime que la mesure relative au bureau d'entrée remplit les conditions requises pour être provisoirement justifiée au regard du paragraphe d) de l'article XX car il s'agit i) d'une mesure conçue pour assurer le respect des lois et règlements douaniers de la Colombie qui sont eux-mêmes réputés compatibles avec les règles de l'OMC; et ii) d'une mesure nécessaire pour assurer ce respect.

4.79 Premièrement, comme il ressort clairement du préambule de la Résolution n° 7373 de 2007, la mesure relative au bureau d'entrée est clairement conçue pour assurer le respect des lois colombiennes qui ont trait à l'application des mesures douanières.

4.80 Deuxièmement, la Colombie estime que la mesure relative au bureau d'entrée est "nécessaire" pour assurer le respect des lois colombiennes qui ont trait à l'application des mesures douanières. Dans son évaluation la plus récente du sens du terme "nécessaire" figurant à l'article XX, l'Organe d'appel a indiqué, dans son rapport sur l'affaire *Brésil – Pneumatiques*, qu'une mesure doit être considérée comme "nécessaire" si elle est "susceptible d'apporter une contribution importante" ou "à même d'apporter une contribution importante" à la réalisation de l'objectif de politique. Pour

déterminer si une mesure est "nécessaire", il faut dans chaque cas soupeser et mettre en balance une série de facteurs parmi lesquels figurent au premier plan l'importance de l'intérêt commun ou des valeurs communes qui sont protégés par cette loi ou ce règlement, le rôle joué par la mesure d'application dans le respect de la loi ou du règlement en question, et l'incidence concomitante de la loi ou du règlement sur les importations ou les exportations.

i) *La mesure relative au bureau d'entrée concerne un ensemble très important d'intérêts ou de valeurs*

4.81 On ne peut contester l'importance de la lutte contre la sous-facturation, la fraude fiscale, la contrebande et le blanchiment d'argent, qui sont tous pertinents dans le présent contexte. La Colombie fait observer que dans l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, il a été reconnu que la lutte contre la fraude fiscale et la contrebande était "de la plus haute importance pour tout pays et en particulier pour un pays en développement". Malheureusement, le manque à gagner dû à la contrebande provenant du Panama est très élevé. En plus de la perte de recettes qui ont une importance cruciale pour un pays en développement comme la Colombie, ces activités illicites compromettent, dans le contexte actuel, la stabilité politique et économique du pays. La Colombie n'est pas comme tous les autres pays à cet égard. Elle fait face sur le plan interne à un gros problème de trafic de drogue et d'ordre public. Les valeurs protégées par la mesure en question sont manifestement très importantes.

ii) *La mesure relative au bureau d'entrée est à même d'apporter une contribution importante à la réalisation de l'objectif*

4.82 La mesure relative au bureau d'entrée contribue grandement à l'application des mesures douanières en améliorant la spécialisation et le contrôle douaniers. Premièrement, on ne peut nier qu'une mesure prescrivant que les produits doivent être importés aux quelques bureaux qui sont les mieux équipés pour contrôler les importations le plus efficacement possible est une mesure qui est, selon les mots de l'Organe d'appel, "à même d'apporter une contribution importante" à la réalisation de l'objectif politique consistant à lutter contre la contrebande. Deuxièmement, les effets positifs que la mesure a eus jusqu'à présent, comme en témoigne l'augmentation substantielle des saisies liées à la contrebande de produits textiles en provenance du Panama en 2007 par rapport à 2006, confirment que la mesure peut contribuer grandement à la réalisation de l'objectif politique. En résumé, la mesure contestée peut renforcer de façon très efficace l'application des mesures douanières car elle aboutit à accroître la spécialisation, à cibler davantage l'action et à améliorer les connaissances dans un nombre limité de bureaux.

iii) *La mesure relative au bureau d'entrée n'a pas d'incidence défavorable importante sur le commerce légitime*

4.83 La mesure relative au bureau d'entrée n'a pas d'incidence défavorable importante sur le commerce légitime, mais elle permet de lutter efficacement contre la contrebande et la sous-facturation. Premièrement, la Colombie souligne le caractère limité de la restriction imposée. La mesure relative au bureau d'entrée n'est pas une prohibition à l'importation; elle prescrit simplement que certains produits doivent passer par deux bureaux spécifiques. Deuxièmement, les deux bureaux désignés comptent parmi les bureaux les plus modernes de la Colombie et, même avant l'adoption de la mesure relative au bureau, étaient du nombre des bureaux d'entrée les plus importants pour le commerce des produits visés en provenance du Panama. Troisièmement, il existe plusieurs exemptions à l'application de la mesure pour faire en sorte que le commerce légitime des produits visés en provenance du Panama ne soit, dans la mesure du possible, pas du tout affecté par la mesure imposée pour maîtriser le commerce illicite. Enfin, il ressort des éléments de preuve disponibles que la valeur des importations des produits visés en provenance du Panama et de sa zone franche de Colón

n'a en fait pas diminué à la suite de la mise en œuvre de la mesure; la valeur a augmenté au cours de la période.

iv) *Il n'existait pas d'autres mesures raisonnablement disponibles*

4.84 La Colombie estime qu'elle a suffisamment établi que la mesure relative au bureau d'entrée était nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements colombiens ayant trait à l'application des mesures douanières. L'Organe d'appel a indiqué qu'il incombait au plaignant, en l'occurrence le Panama, de démontrer qu'il y avait en Colombie d'autres mesures raisonnablement disponibles qui auraient été aussi efficaces que la mesure prise.

4.85 La Colombie mentionne néanmoins deux solutions de rechange qui se sont avérées soit infructueuses soit irréalisables en ce qui concerne les produits en question. Premièrement, la Colombie a systématiquement tenté d'améliorer la coopération avec les autorités douanières panaméennes en vue d'assurer le respect de ses lois et règlements douaniers. Toutefois, ces efforts ont été vains que ce soit dans le cadre multilatéral de la Convention sur la coopération et l'assistance mutuelle entre les administrations douanières de l'Amérique latine, de l'Espagne et du Portugal ("COMALEP") ou dans le cadre du Protocole bilatéral d'octobre 2006 concernant l'échange d'information entre les autorités douanières de la Colombie et du Panama (le "Protocole de coopération douanière"). Le fait que les autorités du Panama n'ont souvent pas répondu aux demandes d'assistance et les nombreuses contradictions relevées dans les réponses reçues ont entamé la crédibilité de la coopération offerte par le Panama et ont ainsi affecté un élément important du système régional d'application des mesures douanières.

4.86 Deuxièmement, la Colombie a pu conclure des accords avec le secteur privé pour lutter conjointement contre la contrebande dans d'autres secteurs touchés par la contrebande et la sous-facturation. Le nombre limité d'importateurs et de distributeurs de tels produits a permis aux pouvoirs publics de demander la coopération de ces parties privées pour lutter contre la contrebande, ce qui n'est pas possible dans le cas des produits visés en raison du nombre d'importateurs et de négociants de ces produits.

4.87 Pour toutes les raisons qui précèdent, la Colombie estime que la mesure relative au bureau satisfait aux prescriptions nécessaires pour être considérée comme provisoirement justifiée au regard de l'article XX d) du GATT.

b) La mesure relative au bureau d'entrée est conforme au texte introductif de l'article XX

4.88 La Colombie considère que, comme l'exige le texte introductif de l'article XX du GATT, la mesure relative au bureau d'entrée n'est pas appliquée de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, soit une restriction déguisée au commerce international. Les éléments de preuve montrent que la préoccupation de la Colombie en ce qui concerne les importations visées en provenance du Panama est justifiable et que le fait qu'elle porte exclusivement sur le Panama a un "lien rationnel" clair avec l'objectif relevant de l'alinéa d) de l'article XX. La Colombie fait face à un grave problème de contrebande provenant du Panama, lié au blanchiment d'argent et au trafic de drogue, ce qui a un effet déstabilisant évident sur l'économie du pays. La différence entre les données provenant du secteur exportateur et ce qui a été déclaré par les importateurs montre que le montant du commerce de contrebande du Panama vers la Colombie est deux à trois fois plus élevé que la valeur des échanges formels entre les deux pays. La Colombie estime que l'application différenciée de la mesure est donc clairement *justifiable*.

4.89 La Colombie estime que, pour pratiquement les mêmes raisons, la mesure relative au bureau d'entrée ne peut pas être considérée comme ayant été appliquée de façon à constituer une restriction déguisée au commerce. La Colombie rappelle une fois de plus l'objectif de la mesure qui est

d'appliquer les mesures douanières et d'assurer une spécialisation et un contrôle douaniers, objectif dont même le Panama reconnaît qu'il sous-tend la mesure. Il est donc évident que la mesure ne vise pas du tout à restreindre le commerce à des fins protectionnistes. Et, encore une fois, les statistiques démontrent que, dans les faits, la mesure n'a pas restreint le commerce.

4.90 Pour toutes les raisons qui précèdent, la mesure relative au bureau d'entrée contestée par le Panama est une mesure nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements colombiens qui ont trait à l'application des mesures douanières, et n'est pas appliquée 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. Par conséquent, même si le Groupe spécial reconnaissait le bien-fondé de certaines ou de toutes les allégations du Panama concernant la mesure relative au bureau d'entrée, la Colombie demanderait au Groupe spécial de constater que la mesure est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT.

5. Constatations demandées

4.91 Pour toutes les raisons qui précèdent, la Colombie demande au Groupe spécial de rejeter toutes les allégations du Panama.

C. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LE PANAMA À TITRE DE RÉFUTATION

1. Argument juridique

a) La Colombie n'a pas démontré qu'elle utilisait les prix indicatifs comme un mécanisme de contrôle douanier et non à des fins d'évaluation en douane

4.92 La Colombie fait observer que l'article 128 fait partie du chapitre VI ("Importation ordinaire") qui est dans le Titre V ("Régime d'importation") et non dans le Titre VI ("Évaluation en douane"); et que l'article 172.7 est dans le chapitre II ("Contrôle de l'évaluation en douane") et non dans le chapitre III ("Détermination de la valeur en douane"). Elle se sert de l'emplacement de ces dispositions pour faire valoir qu'elles correspondent à un mécanisme de contrôle douanier et non à une méthode d'évaluation en douane. De l'avis du Panama, l'emplacement d'une disposition dans un chapitre particulier ne permet pas de déterminer la nature de la mesure en question. Comme l'Organe d'appel l'a clairement dit, aux fins de l'application du droit de l'OMC, un instrument national doit être évalué sur la base de son contenu et de son fond et non de l'intitulé qui lui est donné dans le cadre de la législation nationale. Par conséquent, la manière dont la Colombie classe les dispositions en cause dans sa législation ne permet pas de déterminer leur compatibilité avec l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Il faut que le Groupe spécial examine la conception, la structure et les principes de base de la loi elle-même pour faire une telle détermination.

4.93 L'évaluation en douane a pour objet de déterminer la valeur des marchandises afin de percevoir des droits de douane *ad valorem* sur les marchandises importées. En général, les marchandises seront évaluées dès qu'elles seront présentées pour être dédouanées, afin que les droits appropriés puissent être perçus et que les marchandises puissent être mises en circulation. Pour les produits assujettis aux prix indicatifs, la valeur des marchandises aux fins de la perception des droits de douane *ad valorem* sur les marchandises importées est déterminée lorsque l'importateur présente sa déclaration d'importation. L'évaluation en douane de ces produits est fondée sur les valeurs fixées dans les résolutions applicables et non sur la valeur transactionnelle déclarée. C'est à ce moment que la valeur en douane est déterminée tandis que l'administration des douanes examine la valeur déclarée pour établir si celle-ci est supérieure ou inférieure au prix indicatif correspondant au produit considéré. Si la valeur déclarée est égale ou supérieure au prix indicatif, elle sera acceptée en tant que valeur des marchandises aux fins de la perception des droits de douane *ad valorem*. Les documents

ne sont pas envoyés à la *División de Fiscalización Aduanera* pour plus ample examen puisque l'évaluation a lieu au moment de l'inspection. Par conséquent, les droits de douane concernant ces marchandises sont perçus sur la base du prix indicatif ou d'un montant supérieur.

4.94 Toutefois, si la valeur déclarée est inférieure au prix indicatif, elle n'est pas acceptée en tant que valeur en douane aux fins de la perception des droits de douane. L'importateur est tenu de "corriger" la valeur des marchandises dans la déclaration d'importation et d'acquitter les droits de douane sur la base de cette valeur en douane corrigée.

4.95 Si un importateur décide de ne pas "corriger" la déclaration d'importation, les documents ne sont pas envoyés à la *División de Fiscalización Aduanera* pour examen. Dans ces circonstances, l'administration des douanes a déjà déterminé qu'elle n'accepterait pas la valeur transactionnelle déclarée et, par conséquent, l'évaluation du produit a eu lieu. La Colombie confirme que "si l'importateur décide de ne pas se conformer aux prescriptions légales ... les marchandises devront être enlevées (c'est-à-dire réexpédiées), sans quoi, après un mois, elles seront considérées comme abandonnées". Le fait que les documents ne sont pas envoyés à la *División de Fiscalización Aduanera* démontre qu'en pareil cas, aucune évaluation n'est effectuée à un stade ultérieur.

4.96 La Colombie fait valoir que "la mainlevée des marchandises [assujetties aux prix indicatifs] donne lieu à une vérification ultérieure/un contrôle postérieur à l'importation ("*control posterior*") au cours duquel la valeur en douane effective sera déterminée afin de fixer le montant des droits". Or, bien que le Groupe spécial lui ait demandé spécifiquement de préciser le fondement juridique de la procédure de "*control posterior*" ou de liquidation, la Colombie ne l'a pas fait. En outre, le Groupe spécial a demandé à la Colombie d'indiquer les dispositions juridiques qui régissaient l'"*estudio de valor*". Dans sa réponse, la Colombie a dit que le Titre VI du Décret n° 2685 traitait de l'évaluation en douane ("*estudio de valor*"). Le terme "*estudio de valor*" n'apparaissant nulle part dans le Titre VI, l'affirmation de la Colombie repose sur une base imprécise.

4.97 Bien qu'elle n'ait pas précisé le fondement juridique du "*control posterior*" ou de l'"*estudio de valor*", la Colombie a donné une explication descriptive, à savoir que le "*control posterior*" commence par l'"*estudio de valor*" (évaluation) et s'achève soit par la "*liquidación oficial*" (article 514) soit par le remboursement du paiement en espèces effectué au moment de la mainlevée (article 548). L'article 514, qui traite de la "*liquidación oficial de revisión de valor correspondiente*", prévoit le réexamen de la valeur en douane déterminée au moment de l'inspection. Le terme employé est celui de *revisión* ou *réexamen* de la valeur. Par conséquent, la transmission des documents à la *División de Fiscalización Aduanera* a pour objet le réexamen de la valeur en douane dans la déclaration d'importation corrigée et non la détermination initiale de la valeur en douane. En outre, selon ses termes mêmes, un "*control posterior*" servirait de mécanisme de "contrôle" et non de mécanisme d'évaluation.

4.98 L'article 548 prévoit qu'un importateur peut demander à la DIAN le remboursement des taxes douanières et autres montants acquittés en excédent dans les situations suivantes:

- a) quand la déclaration d'importation a été liquidée et qu'un montant supérieur à celui qui est exigible au titre des taxes douanières a été acquitté;
- b) quand un montant supérieur à celui qui a été liquidé et qui était exigible au titre des taxes douanières a été acquitté;
- c) quand la déclaration d'importation a été présentée et que les taxes douanières ont été acquittées sans que l'autorisation de mainlevée des marchandises ait été obtenue ou lorsqu'elle a été en partie obtenue; ou

- d) quand le paiement de droits antidumping ou compensateurs provisoires a été effectué et que ces droits ne sont pas imposés de façon définitive.

4.99 Premièrement, l'article 548 ne s'applique que dans les situations où l'importateur demande le *remboursement des taxes douanières* qui ont été acquittées. Surtout, l'article 548 a) s'applique dans les situations où l'importateur a liquidé la déclaration d'importation et a acquitté un montant supérieur à celui qui était exigible au titre des taxes douanières. Comme l'a fait observer la Colombie, l'article 548 a) s'applique aux situations dans lesquelles interviennent les prix indicatifs. Cela confirme que l'article 128.5 e) prévoit l'acquittement de taxes douanières dont l'importateur pourra demander le remboursement à un stade ultérieur. Cet article ne concerne pas le remboursement d'une garantie. Deuxièmement, la Colombie allègue que lorsque "la valeur f.a.b. déclarée est inférieure au prix indicatif établi par la DIAN, la mainlevée (levante) des marchandises sera accordée ... si l'importateur effectue *provisoirement* un dépôt sur la base de ces prix indicatifs". Le texte de l'article 128.5 e) ne fait pas mention d'un paiement "provisoire". L'article 548 établit clairement une distinction entre paiements et paiements provisoires. L'article 548 d) est applicable dans les situations où il y a eu paiement de droits antidumping provisoires. Par conséquent, lorsque le remboursement s'applique à un paiement provisoire, l'article 548 signale spécifiquement la nature provisoire du paiement.

- b) La Colombie n'a pas démontré que la correction de la déclaration d'importation et le paiement des taxes douanières prévus à l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 étaient un mécanisme de garantie au sens du droit colombien et de l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*

4.100 La Colombie fait valoir que la "correction" de la déclaration d'importation suivie du paiement de droits "n'est rien de plus que l'imposition d'une obligation de fournir une garantie sous forme de dépôt". Son raisonnement est le suivant: la législation andine dispose qu'une garantie peut être fournie sous forme de "fianza, depósito u otro medio apropiado". Le Règlement n° 846 de la Communauté andine portant application de la Décision andine n° 571, qui est directement applicable dans le droit colombien, dispose expressément qu'un importateur est toujours en droit d'obtenir la mainlevée des marchandises, s'il fournit une garantie sous la forme d'une caution, d'un dépôt ou autre. L'article 128.5 e) dispose qu'un importateur doit faire une correction et effectuer un paiement. La Colombie considère ce paiement comme un "dépôt". Étant donné qu'une garantie peut être fournie sous forme de dépôt en vertu de la législation andine, la Colombie estime que le paiement dont il est question à l'article 128.5 e) est un dépôt, ce qui est la forme prise par la garantie. Son raisonnement est erroné. Premièrement, la Colombie part du principe que le paiement effectué est un "dépôt" et non un paiement. Or la Colombie n'a aucun fondement textuel pour faire valoir que le paiement des droits de douane prévu à l'article 128.5 e) constitue simplement un dépôt. L'article 128.5 e) indique clairement que l'importateur doit corriger la déclaration d'importation et *acquitter* les taxes douanières sur la base du prix indicatif. Il ne dit pas que l'importateur doit "effectuer un dépôt" ou "acquitter provisoirement les taxes douanières en attendant la détermination finale". Surtout, il ne donne pas à l'importateur la possibilité de déposer de "garantie".

4.101 Deuxièmement, la Colombie fait référence à diverses dispositions de la législation andine et de la législation colombienne pour démontrer que la garantie peut prendre la forme de "fianza, depósito u otro medio apropiado" et peut constituer 100 pour cent des droits dus. Cependant, le Panama note que toutes les dispositions citées par la Colombie font spécifiquement référence au dépôt d'une "garantie". Le terme "garantie" est un terme technique. Par conséquent, ces dispositions ne s'appliquent que dans les cas où la législation autorise spécifiquement l'importateur à déposer une "garantie", comme c'est le cas à l'article 128.5 a) à d). Elles ne s'appliquent pas quand le terme "garantie" n'est pas employé dans la législation, comme c'est le cas dans l'article 128.5 e). En outre, bien que les dispositions de la législation andine citées par la Colombie prévoient la fourniture d'une garantie sous la forme d'une caution, d'un dépôt ou d'un autre moyen approprié, l'article 496 de la Résolution n° 4240 ne prévoit que deux types de garantie: la garantie globale ou la garantie

spécifique, qui peuvent être fournies par une banque ou une compagnie d'assurances. Il n'envisage pas la possibilité d'un "dépôt".

4.102 La Colombie allègue que les dispositions contestées "décrivent clairement un mécanisme de garantie du type autorisé par les articles 13 et 17 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*". Elle assume la charge de la preuve à cet égard, mais elle ne s'en est pas acquittée. Un examen attentif des faits et de la législation en cause montre que la correction et le paiement requis à l'article 128.5 e) ne satisfont pas aux prescriptions de l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Une condition préalable à l'application de l'article 13 est qu'il est "nécessaire de différer la détermination définitive de [la] valeur [en douane]". La Colombie affirme qu'il incombe aux "autorités douanières nationales de décider quand elles considèrent qu'un tel report est nécessaire. Ce pouvoir discrétionnaire doit bien entendu être exercé dans des limites raisonnables". Le Panama considère que l'article 13 ne peut pas être interprété d'une manière aussi déférente. Il n'incombe pas uniquement aux autorités douanières de décider de façon discrétionnaire qu'un report est nécessaire. La question de savoir s'il est nécessaire de différer la détermination définitive de la valeur en douane doit être tranchée d'une manière objective, compte tenu des faits particuliers de la cause. La Colombie se réfère à la pièce COL-6 pour faire observer que le Comité technique de l'OMD a noté que des "reports" de la détermination de la valeur en douane finale d'un produit "se produisaient très fréquemment". Le Panama note que cette affirmation faite par la Colombie dans le texte de sa communication ne correspond pas au texte de l'avis consultatif 18.1 du Comité technique de l'OMD. Il n'est jamais question dans cet avis de reports de la détermination définitive de la valeur en douane se produisant fréquemment. L'avis consultatif donne un exemple de situation dans laquelle il peut être jugé "nécessaire" de différer la détermination définitive: lorsque des ajustements devraient être apportés conformément à l'article 8 mais que les données pertinentes ne sont pas disponibles au moment de l'importation. Par conséquent, un critère objectif pour déterminer s'il est "nécessaire" de différer la détermination définitive de la valeur en douane serait de savoir si les données ou les documents pertinents n'étaient pas disponibles. Ce n'est pas le cas en ce qui concerne les importations de produits visés par des prix indicatifs.

4.103 L'article 13 dispose que dans le cas où un Membre autorise le retrait des marchandises de la douane sous réserve de la fourniture d'une garantie, cette garantie doit être suffisante pour couvrir l'acquittement des droits de douane dont les marchandises pourront en définitive être passibles. Pour déterminer si une garantie est "suffisante", un Membre est tenu d'examiner "l'acquittement des droits de douane dont les marchandises pourront en définitive être passibles". De l'avis du Panama, pour examiner l'acquittement des droits dont les marchandises pourront en définitive être passibles, il faut tenir compte des circonstances particulières de chaque cas et suivre les règles d'évaluation en douane énoncées dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Aux fins de l'article 128.5 e), l'"acquittement des droits de douane dont les marchandises pourront en définitive être passibles", que la prétendue garantie est censée couvrir, n'est déterminé sur la base d'*aucune* des méthodes d'évaluation en douane décrites dans l'*Accord sur l'évaluation en douane* pour chaque importation spécifique concernant des marchandises assujetties aux prix indicatifs. Il est en fait déterminé sur la base de valeurs en douane minimales ou de valeurs arbitraires ou fictives. La Colombie elle-même note qu'elle a le "droit de vérifier la véracité ou l'exactitude de la valeur déclarée, y compris en utilisant des *points de repère objectifs* pour indiquer si une sous-évaluation a eu lieu du fait, par exemple, de l'utilisation des prix indicatifs". Par conséquent, la Colombie reconnaît qu'elle utilise les points de repère objectifs des prix indicatifs pour examiner l'acquittement des droits de douane dont les marchandises pourront en définitive être passibles et qu'elle ne suit pas les méthodes d'évaluation énoncées dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*. En outre, comme elle n'effectue pas d'analyse au cas par cas, elle exige l'acquittement de droits de douane dans tous les cas, y compris dans ceux où l'acquittement d'un montant moindre constituerait une garantie suffisante.

4.104 L'acquittement de taxes douanières ou le versement d'un "dépôt" ne constitue pas un instrument approprié pour fournir une garantie. La législation colombienne limite la forme sous laquelle les garanties peuvent être fournies. L'article 496 de la Résolution n° 4240 figurant au

Titre XVIII (Garantías) ne prévoit que deux types de garantie: la garantie globale ou la garantie spécifique, qui peuvent être fournies par une banque ou une compagnie d'assurances. Par conséquent, la disposition spécifique de la législation colombienne régissant les garanties ne prévoit pas la possibilité qu'un "dépôt" tienne lieu de garantie. Cela est confirmé en outre par le texte des articles 523 et 527 de la Résolution n° 4240, qui dispose que la durée de validité d'une garantie sera d'un an. Cette restriction ne serait applicable qu'aux garanties fournies par les banques ou les compagnies d'assurances, et non aux dépôts en espèces.

- c) La Colombie n'a pas démontré que l'utilisation qu'elle faisait des prix indicatifs était une mesure prise conformément à l'article 17 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et à la Décision sur les cas où l'administration des douanes a des raisons de douter de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée

4.105 La Colombie allègue que "l'utilisation de la valeur transactionnelle de la marchandise pour en déterminer la valeur en douane ne restreint ni ne conteste le droit qu'a la Colombie de vérifier la véracité ou l'exactitude de la valeur déclarée, y compris en utilisant des points de repère objectifs pour indiquer si une sous-évaluation a eu lieu du fait, par exemple, de l'utilisation des prix indicatifs". De l'avis du Panama, si rien dans l'article 17 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* ne limite le droit des autorités douanières de s'assurer elles-mêmes de la véracité et de l'exactitude de la valeur déclarée, il est également clair que rien dans l'article 17 ne donne à penser que, dans l'exercice de ce droit, les autorités douanières peuvent automatiquement rejeter la valeur déclarée et enjoindre l'importateur d'utiliser une valeur différente, sans examiner préalablement les faits, au cas par cas, afin de déterminer la véracité et l'exactitude de la valeur déclarée.

4.106 Le droit des autorités douanières de s'assurer de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée doit être interprété à la lumière du paragraphe 6 de l'Annexe III de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et de la *Décision sur les cas où l'administration des douanes a des raisons de douter de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée* (la "Décision"), qui confirment que le droit accordé aux termes de l'article 17 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* doit être exercé au cas par cas. La Colombie admet que lorsqu'une valeur déclarée est inférieure au prix indicatif, elle a des doutes au sujet de la véracité de cette valeur déclarée (c'est-à-dire qu'elle juge celle-ci "anormalement basse"). Dans de telles circonstances, les autorités douanières colombiennes devraient s'assurer de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée conformément au paragraphe 6 de l'Annexe III de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et aux procédures spéciales décrites dans la Décision. Au lieu de cela, la Colombie choisit à tort de rejeter à première vue la valeur transactionnelle déclarée et exige que cette valeur soit automatiquement corrigée pour tenir compte du prix indicatif.

4.107 La Colombie allègue que la Décision doit être appliquée "au moment de l'évaluation des marchandises", c'est-à-dire "quand la valeur déclarée ... est rejetée et que la décision est prise de fonder l'évaluation sur l'une des autres méthodes énoncées aux articles 2 à 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*". Elle fait valoir en outre que "[d]ans le système colombien d'évaluation en douane, cette décision n'est prise pour certaines transactions qu'au moment du contrôle postérieur, et non au moment de la mainlevée des marchandises moyennant une garantie". Le Panama considère que la Décision doit être appliquée conformément aux conditions qui y sont énoncées, c'est-à-dire dès qu'"une déclaration a été présentée et que l'administration des douanes a des raisons de douter de la véracité ou de l'exactitude des renseignements ou des documents fournis à l'appui de cette déclaration". Il s'agit nécessairement du moment de l'importation ou de la présentation de la déclaration d'importation pour le dédouanement, et non d'un prétendu contrôle postérieur qui peut avoir lieu bien après, même des mois ou des années plus tard.

- d) La Colombie n'a pas réfuté l'argument du Panama selon lequel les prix indicatifs sont un prolongement des valeurs en douane minimales

4.108 Dans sa première communication, le Panama a formulé une allégation selon laquelle la Colombie avait demandé qu'une réserve l'autorise à maintenir des valeurs minimales pour les produits textiles et les chaussures jusqu'au 30 avril 2002. Bien que cette réserve soit maintenant venue à expiration, la Colombie continue d'imposer des prix indicatifs sur 73 pour cent des produits qui étaient auparavant visés par ladite réserve. Sa seule réponse est qu'"il y a une distinction importante entre ... le système des valeurs minimales à l'importation qui existait dans le passé en tant que méthode d'évaluation en douane et le mécanisme actuel qui consiste à n'utiliser les prix indicatifs que comme des points de repère". Bien que la Colombie ait tenté de présenter le système des prix indicatifs comme un système de "contrôle douanier" ou de "points de repère", il ressort clairement de l'analyse présentée ci-dessus qu'il s'agit d'un système d'évaluation en douane. En ce sens, il s'agit du même système que le précédent système de valeurs en douane minimales pour lequel la Colombie avait jugé nécessaire de demander qu'une réserve la relève de ses obligations au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

- e) La Colombie n'a pas démontré qu'elle n'utilisait pas les prix indicatifs pour déterminer l'assiette de la taxe sur les ventes appliquée aux produits importés d'une manière incompatible avec l'article III:2 et III:4 du *GATT de 1994*

4.109 La Colombie allègue que le Panama n'a pas décrit la mesure de manière suffisamment claire. Le Panama soulève une contestation au titre de l'article III:2 du *GATT de 1994* au motif que la taxe sur les ventes appliquée aux marchandises importées assujetties aux prix indicatifs (quand la valeur déclarée est inférieure au prix indicatif correspondant) est "supérieure" à la taxe sur les ventes qui frappe les marchandises nationales similaires. La différence de taxation résulte de l'application de règles différentes pour déterminer la base d'imposition applicable aux marchandises importées et nationales. Il ressort clairement de la première communication écrite de la Colombie que celle-ci a pu identifier la mesure en cause avec l'utilisation des prix indicatifs pour déterminer la valeur des textiles, chaussures et autres produits importés en vue de la perception de la taxe sur les ventes, en application de l'article 459 du Code fiscal compte tenu de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, alors que pour les produits nationaux similaires la Colombie utilise la *valor de operación* conformément à l'article 447 du Code fiscal. En outre, des tierces parties telles que les Communautés européennes, le Guatemala et l'Équateur ont pu elles aussi identifier la mesure en cause et, par conséquent, ont présenté des arguments en ce qui concerne l'allégation du Panama.

4.110 La Colombie fait valoir que le Panama ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait s'agissant de ses allégations selon lesquelles l'utilisation des prix indicatifs en tant que base d'imposition des produits importés est incompatible avec l'article III:2. Le Panama rappelle que dans l'affaire *Argentine – Peaux et cuirs*, le Groupe spécial a constaté ce qui suit: "même quand les produits importés et les produits nationaux similaires sont assujettis à des taux de taxation identiques, la charge fiscale effective peut malgré tout être plus lourde pour les produits importés. Cela pourrait être le cas, par exemple, quand des méthodes différentes de calcul des bases d'imposition entraînent une charge fiscale effective plus élevée pour les produits importés".

4.111 Pour le Panama, il est clair que si la base d'imposition applicable aux marchandises nationales est la valeur marchande effective, alors que pour les marchandises importées, la base d'imposition est un prix indicatif plus élevé, l'application du même taux d'imposition de 16 pour cent entraînera l'imposition sur les marchandises importées d'une taxe sur les ventes supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires. Comme l'ont fait observer les Communautés européennes, un système dans lequel les prix indicatifs sont systématiquement utilisés pour déterminer la valeur des produits importés en vue de la perception des taxes sur les ventes alors que la valeur transactionnelle est utilisée pour déterminer la valeur des produits nationaux similaires à cette même fin est, à première

vue, contraire à la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*. Par conséquent, contrairement à ce qu'affirme la Colombie, le Panama s'est acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait en ce qui concerne la contestation qu'il a soulevée au titre de l'article III:2 du *GATT de 1994*.

4.112 La Colombie fait valoir en outre que le Panama n'a pas présenté d'élément de preuve de l'existence de cas spécifiques de violation de l'article III:2. Le Panama note qu'un précédent groupe spécial a indiqué clairement que "la quantité et la nature" des éléments de preuve nécessaires pour qu'une partie plaignante établisse, comme cela lui incombe, l'existence d'une violation de l'article III:2 dépendaient "de la structure et de la conception de la mesure en cause". Le Groupe spécial *Indonésie – Automobiles* a dit qu'une "distinction fondée sur l'origine en ce qui concerne les taxes intérieures [était] en soi suffisante pour qu'il y ait violation de l'article III:2, sans qu'il soit nécessaire de démontrer que des produits similaires ont effectivement fait l'objet d'échanges commerciaux". Dans la présente affaire, le traitement fiscal différent est accordé en fonction de l'origine des marchandises. Par conséquent, le Panama estime en l'espèce que les dispositions contestées sont en elles-mêmes un élément de preuve suffisant de l'existence d'un traitement discriminatoire incompatible avec l'article III:2 du *GATT de 1994*.

4.113 La base d'imposition applicable aux marchandises importées est toujours fondée sur les prix indicatifs alors que, sauf preuve du contraire, la base d'imposition applicable aux marchandises nationales est fondée sur le prix de vente effectif. Comme l'ont fait observer les Communautés européennes, "le fait qu'à la suite d'une procédure de vérification *a posteriori*, la valeur transactionnelle facturée des produits nationaux puisse être considérée comme inexacte en raison d'une sous-évaluation probable ne modifie pas la base d'application de la règle générale, à savoir que la taxe sur les ventes qui frappe les importations est fondée sur les prix indicatifs, alors que les produits nationaux similaires sont taxés sur la base des valeurs transactionnelles".

4.114 S'il devait considérer que la mesure en cause ne relève pas de l'article III:2 du *GATT de 1994*, le Groupe spécial devrait constater que cette mesure est incompatible avec l'article III:4 du *GATT de 1994*. Le Panama estime que l'article 459 du Code fiscal, l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 accordent aux produits importés assujettis aux prix indicatifs un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux au titre de l'article 453 du Code fiscal, au sens de l'article III:4 du *GATT de 1994*. Dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel a dit que, pour établir l'existence d'une violation de l'article III:4, trois éléments devaient être réunis: "les produits importés et les produits nationaux en cause [devaient] être des "produits similaires"; la mesure en cause [devait] être "une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur"; et les produits importés [devaient] être soumis à un traitement "moins favorable" que celui accordé aux produits nationaux similaires". Premièrement, le Panama note qu'en ce qui concerne la question de la similarité des produits importés et des produits nationaux, la Colombie a admis que les mesures concernant les prix indicatifs s'appliquaient aux produits importés qui étaient similaires aux produits nationaux. Deuxièmement, le Panama allègue que les dispositions de la législation colombienne qui différencient le traitement accordé aux produits importés de celui dont bénéficient les produits nationaux participent des "lois, règlements ou prescriptions" affectant la vente, la mise en vente, l'achat et l'utilisation des produits importés assujettis aux prix indicatifs sur le marché intérieur. Troisièmement, le traitement différencié qui est accordé aux produits importés assujettis aux prix indicatifs conformément à l'article 459 du Code fiscal en liaison avec l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 est moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires en application des règles et procédures courantes du Code fiscal. Lorsqu'un produit importé qui est assujetti aux prix indicatifs est présenté pour la liquidation des taxes douanières, la seule possibilité prévue à l'article 128.5 du Décret n° 2685 et à l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 si la valeur déclarée est inférieure au prix indicatif applicable, consiste à corriger la valeur déclarée et à acquitter les taxes douanières sur cette base. En revanche, dans le cas des produits nationaux similaires, le contribuable est en droit de fonder

sa déclaration fiscale sur le prix de vente effectif ou la valeur transactionnelle effective – ce qu'il détermine – et de liquider et payer sur cette base la taxe sur les ventes. En outre, l'article 453 permet la présentation de preuves de la valeur transactionnelle, possibilité qui n'existe pas pour les marchandises importées assujetties aux prix indicatifs. Par conséquent, les règles et procédures régissant la détermination de la base d'imposition pour la taxe sur les ventes applicable aux produits importés assujettis aux prix indicatifs sont incompatibles avec l'article III:4 du *GATT de 1994*.

- f) La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle les restrictions relatives aux bureaux d'entrée étaient incompatibles avec l'article XI:1 du *GATT de 1994*
- i) *Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée n'ont pas les caractéristiques d'une véritable mesure d'application des dispositions douanières*

4.115 La Colombie allègue que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ont été mises en œuvre pour assurer le respect de la législation douanière colombienne et lutter contre la contrebande et le blanchiment d'argent. Or le nombre limité des produits visés par les restrictions relatives aux bureaux d'entrée, l'application exclusive de ces restrictions au Panama et les nombreuses exemptions servant des intérêts économiques nationaux montrent clairement que la mesure n'est pas une véritable mesure d'application des dispositions douanières. En outre, rien ne justifie de désigner le Panama comme cible des restrictions relatives aux bureaux d'entrée. Le tableau 3 de la pièce COL-38 indique que les importations donnant lieu à des "distorsions" qui proviennent du Panama représentent 906 354 dollars EU, tandis que celles qui proviennent des États-Unis représentent 2 902 809 dollars EU et celles qui proviennent de l'ensemble de l'ALADI 2 500 876 dollars EU. La Colombie a dit que "quand un gouvernement dispose de renseignements indiquant que certaines importations en provenance d'un pays donné ont posé un grave problème, il est tout à fait raisonnable et opportun qu'il prenne des mesures particulières pour améliorer le contrôle douanier en ce qui concerne les mesures prises par le pays en question". Ce raisonnement ne permet pas d'expliquer clairement pourquoi la Colombie n'a pas appliqué les restrictions relatives aux bureaux d'entrée aux autres pays qui ont "posé problème".

- ii) *L'interprétation de la Colombie selon laquelle l'article XI:1 ne prohibe que les mesures qui imposent une restriction sur la quantité des importations n'est pas étayée par le texte de l'article XI:1 ni par la jurisprudence*

4.116 La Colombie estime qu'il ressort clairement de l'intitulé et du texte de l'article XI:1 que cette disposition ne s'applique qu'à l'élimination des restrictions *quantitatives*. Suivant son raisonnement, comme les restrictions relatives aux bureaux d'entrée n'imposent pas de restriction *quantitative* sur les importations, elles ne peuvent pas relever de l'article XI:1. Ainsi, tout le moyen de défense invoqué par la Colombie repose sur la question de savoir si la restriction relative aux bureaux d'entrée impose une restriction quantitative. La Colombie n'oppose pas de moyen de défense à l'allégation du Panama selon laquelle les restrictions relatives aux bureaux d'entrée constituent une "restriction" au sens de l'article XI:1. Par conséquent, si le Panama peut démontrer que le champ d'application de l'article XI:1 n'est pas limité aux restrictions *quantitatives*, tout le moyen de défense de la Colombie doit tomber.

4.117 Le terme "restrictions quantitatives" n'apparaît que dans l'intitulé de l'article XI. Dans le texte lui-même, sont employés les termes "prohibitions" et "restrictions". Le Panama note que l'existence du terme "quantitatives", qui qualifie les restrictions dans l'intitulé de l'article XI, n'est pas un élément permettant de déterminer la portée de l'article XI:1. Il y a plusieurs articles du GATT dans lesquels l'intitulé ne décrit pas pleinement la portée de l'article. Par exemple, l'article X est intitulé "Publication et application des règlements relatifs au commerce". Or, le texte de l'article X:1 fait référence aux "lois, règlements, décisions judiciaires et administratives d'application générale". De même, l'article XIII est intitulé "Application non discriminatoire des restrictions quantitatives", mais

contient des dispositions relatives à l'administration des contingents tarifaires, qui ne sont pas des restrictions quantitatives.

4.118 L'argument de la Colombie selon lequel l'article XI est limité aux restrictions quantitatives n'est aucunement étayé par la jurisprudence du GATT/de l'OMC. Contrairement à ce que la Colombie fait valoir, il y a eu plusieurs affaires dans lesquelles les groupes spéciaux ont constaté qu'une restriction non quantitative constituait une violation de l'article XI. Tout récemment, dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, le Groupe spécial a dit que les "amendes" étaient une restriction au sens de l'article XI:1. Dans l'affaire *CEE – Prix minimaux à l'importation*, un groupe spécial du GATT a constaté que le "régime du prix minimal à l'importation constituait une restriction au sens de l'article XI, paragraphe 1", même si les importations n'étaient pas limitées sur une base quantitative. Dans l'affaire *Canada – Régies provinciales des alcools*, le Groupe spécial a constaté que les limitations relatives aux points de vente de la bière importée étaient des restrictions au sens de l'article XI:1.

- g) La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont incompatibles avec l'article XIII:1 du *GATT de 1994*

4.119 La Colombie dit qu'une "lecture correcte ... limite clairement l'application de l'article XIII aux restrictions quantitatives qui sont en principe prohibées par l'article XI:1, mais qui sont couvertes par les exceptions à cette prohibition prévues par les articles XI:2, XIII et XVIII". Cependant, le texte de l'article XIII:1 ne restreint pas son application aux restrictions *autorisées*. Il dispose qu'aucune prohibition ou restriction ne sera appliquée par un Membre de l'OMC à l'importation d'un produit en provenance d'un autre Membre de l'OMC à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées à l'importation du produit similaire originaire de tout pays tiers. Ainsi qu'il ressort clairement du texte de la Résolution n° 7373, les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne s'appliquent qu'aux marchandises en provenance du Panama. Elles ne s'appliquent pas aux marchandises provenant d'autres sources. Par conséquent, la mesure est appliquée sur une base discriminatoire. Compte tenu des éclaircissements ci-dessus, le Panama demande au Groupe spécial de constater que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont des restrictions au sens de l'article XI et que les produits similaires en provenance d'autres pays ne font pas l'objet de restrictions semblables au sens de l'article XIII:1 du *GATT de 1994*.

- h) Si le Groupe spécial devait constater que l'article XI:1 n'est pas applicable, le Panama demande que le Groupe spécial constate que les éléments discriminatoires des mesures relatives aux bureaux d'entrée sont contraires à l'article I:1 du *GATT de 1994*

4.120 Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Panama a allégué que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée étaient incompatibles avec les articles XI:1 et XIII:1, ainsi qu'avec l'article I:1 du *GATT de 1994*. Si les aspects discriminatoires de la mesure étaient jugés incompatibles avec l'article XIII, il ne serait pas nécessaire d'avoir recours à l'article I:1. Cependant, si le Groupe spécial devait constater que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne relèvent pas de l'article XI (ni par conséquent de l'article XIII), le Panama demanderait au Groupe spécial de constater que les aspects discriminatoires des mesures relatives aux bureaux d'entrée sont incompatibles avec l'article I:1. L'obligation de déclarer les produits textiles et les chaussures à Barranquilla et à Bogota est une règle appliquée à l'occasion de l'importation. Alors que la déclaration et l'importation des textiles et des chaussures en provenance du Panama sont limitées à ces deux bureaux, les produits textiles et les chaussures provenant d'autres pays peuvent être déclarés dans tout bureau habilité de Colombie. Par conséquent, les produits d'origine autre que panaméenne ont l'avantage de pouvoir être déclarés et importés dans plusieurs bureaux. L'avantage de pouvoir déclarer et importer des textiles et des chaussures à plus de deux bureaux désignés n'est pas étendu immédiatement et sans condition aux importations en provenance du Panama. Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée qui sont

applicables exclusivement aux marchandises en provenance du Panama sont, par conséquent, incompatibles avec l'article I:1 du *GATT de 1994*.

- i) La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle elle impose des limitations à la liberté de transit d'une manière incompatible avec l'article V:2 du *GATT de 1994*

4.121 L'article 4 de la Résolution n° 7373 dispose que "[l]es dispositions de l'article 2 de la présente Résolution ne s'appliquent pas aux marchandises qui doivent faire l'objet des procédures de transbordement, étant donné que, dans ce cas, la destination finale des marchandises n'est pas la Colombie". Le "transbordement" est un terme qui est défini en droit colombien comme signifiant que les marchandises doivent être transférées du moyen de transport utilisé pour leur arrivée en Colombie à un autre moyen de transport utilisé pour leur départ de Colombie. Le transfert doit avoir lieu au même bureau de douane. Cependant, la Colombie semble être fixée sur le point de savoir si la destination finale des marchandises en question est ou non la Colombie. Or, en vertu de l'article 4, les dispositions de l'article 2 ne s'appliquent pas quand les *marchandises font l'objet de la procédure de transbordement* car, dans ce cas, la destination finale des marchandises n'est pas la Colombie. La question qui se pose est celle de savoir si les marchandises en question font l'objet de la procédure de transbordement, et non celle de savoir si la Colombie est leur destination finale. Si le transbordement n'était pas une limitation, l'article 4 aurait indiqué que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne s'appliquent pas aux "marchandises dont la Colombie n'est pas la destination finale". Ce n'est pas ce qu'il indique. Le fait que la Colombie n'accorde pas la liberté de transit à toutes les marchandises en transit, et pas seulement à celles qui sont transbordées, est incompatible avec les obligations de ce pays au titre de l'article V:2.

- j) La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle elle accorde un traitement moins favorable aux marchandises qui sont passées en transit par le Panama, d'une manière incompatible avec ses obligations au titre de l'article V:6 du *GATT de 1994*

4.122 Comme le Panama l'a noté dans sa première communication écrite, la Colombie autorise que les textiles en provenance des autres Membres de l'OMC soient déclarés et importés à tout bureau habilité de Colombie, mais interdit la déclaration et l'importation des mêmes produits qui sont passés en transit par le Panama, sauf aux bureaux de Barranquilla ou de Bogota.

4.123 La Colombie a interprété l'article V:6 comme s'appliquant aux marchandises qui passent en transit *par* la Colombie. En vertu de l'article V:1, l'expression "trafic en transit" désigne les marchandises qui commencent et terminent leur voyage au-delà des frontières du Membre de l'OMC sur le territoire duquel a lieu leur passage. Par conséquent, les marchandises peuvent provenir d'un Membre A, transiter par un Membre B et terminer leur voyage dans un Membre C. La Colombie part du principe que l'article V énonce des obligations, uniquement pour le Membre B, car c'est le pays de transit. Or, bien que l'article V:2 (comme les paragraphes 3, 4 et 5) mentionne l'obligation imposée au Membre B d'assurer la liberté de transit à travers son territoire, l'article V:6 fait référence à l'obligation imposée au Membre C de ne pas établir de discrimination à l'égard des marchandises arrivant sur son territoire qui sont passées en transit par le Membre B. Le fait que l'article V:6 impose une obligation au Membre sur le territoire duquel les marchandises terminent leur voyage (c'est-à-dire le pays d'importation) ressort clairement de la deuxième phrase de cet article, qui fait référence aux conditions "*d'admission* [des marchandises]". En effet, l'article V:6 est une disposition qui établit que le pays de destination doit respecter la prescription relative au traitement de la nation la plus favorisée.

4.124 Par conséquent, l'article V:6 dispose qu'un Membre ne peut pas accorder un traitement moins favorable aux marchandises "qui sont passées en transit" par le territoire du Membre B. L'obligation énoncée à l'article V:6, appliquée aux faits de la cause en l'espèce, serait la suivante: la Colombie (Membre C) (pays où les marchandises terminent leur voyage) ne peut pas accorder aux produits qui sont passés en transit par le Panama (Membre B) un traitement moins favorable que celui qu'elle

aurait accordé à ces produits s'ils étaient arrivés du pays où ils ont commencé leur voyage (Membre A). Par conséquent, la description du "trafic en transit" qui est faite à l'article V:1 reste applicable.

- k) La Colombie n'a pas réfuté l'allégation du Panama selon laquelle les obligations de présenter une déclaration préalable et d'acquitter des droits de douane pour les textiles originaires du Panama sont incompatibles avec l'article I:1 du *GATT de 1994*

4.125 La Colombie convient que les prescriptions douanières établies par les mesures relatives aux bureaux d'entrée relèvent de l'article I:1 car elles font partie "de la réglementation et des formalités afférentes aux importations". Elle n'est toutefois pas d'accord pour dire que les prescriptions douanières constituent un "avantage". Même si elle admet que des groupes spéciaux de l'OMC et l'Organe d'appel ont donné au terme "avantage" une interprétation large, en se fondant sur les textes, elle affirme avec insistance qu'un "avantage" doit "influer sur les possibilités commerciales" de manière à créer "des possibilités plus favorables pour certains produits". Il n'y a dans l'article I:1 aucun élément textuel étayant cette conclusion. Le texte fait référence à "tous" avantages; pas à tous avantages "commerciaux". En fait, comme l'Organe d'appel l'a dit dans l'affaire *Canada – Automobiles*, "[l]es termes de l'article I:1 ne désignent pas *des* avantages accordés ..., mais *tous avantages*"; accordés non pas à *des* produits, mais à *"un produit"*, c'est-à-dire à n'importe quel produit; et non pas aux produits similaires en provenance d'autres Membres, mais aux produits similaires originaires ou à destination de *"tous les autres"* Membres". Alors que l'Organe d'appel a indiqué clairement que l'article I:1 devrait être interprété d'une manière large et générale, la Colombie rejette cette interprétation préférant une lecture étroite et restrictive de cet article.

4.126 Il est important de noter que les importateurs de produits originaires d'un autre pays ont l'*option* de décider s'ils déposent ou non une déclaration d'importation, tandis que les importateurs de produits originaires du Panama sont *tenus* de le faire. Dans le cadre des procédures normales d'importation, l'article 119 dispose qu'une déclaration d'importation doit être présentée dans le délai prévu à l'article 115 [jusqu'à un ou deux mois après l'arrivée des marchandises, sous réserve de l'approbation des autorités douanières] ou à l'avance, au plus tôt 15 jours avant l'admission des marchandises. Les importateurs ont une certaine flexibilité pour ce qui est de déterminer le moment de présenter la déclaration d'importation. L'importateur peut attendre de vérifier les marchandises qui sont effectivement arrivées avant de présenter la déclaration d'importation concernant ces marchandises.

4.127 Cependant, pour les marchandises soumises aux restrictions relatives aux bureaux d'entrée, l'importateur n'a pas le choix – il est obligé de présenter la déclaration d'importation dans un court laps de temps, à savoir dix jours. Par conséquent, il est privé de la flexibilité permettant de choisir le moment de présenter la déclaration d'importation. Cela a pour conséquence pratique que l'importateur n'est pas en mesure d'inspecter les marchandises avant de présenter la déclaration d'importation, ce qui est particulièrement problématique pour deux raisons. Premièrement, s'il y a des différences quelconques entre les renseignements indiqués dans la déclaration d'importation et les marchandises effectivement admises, l'importateur doit déposer une Declaración de Legalización (article 6 de la Résolution n° 7373). Deuxièmement, si ces différences dépassent 7 pour cent (poids) ou 10 pour cent (largeur), l'importateur devra en outre acquitter un *rescate* ou une taxe de 15 pour cent de la valeur en douane de la marchandise (article 231 du Décret n° 2685). Ces conséquences montrent que les importateurs de produits soumis aux restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont désavantagés du fait qu'ils sont obligés de déposer à l'avance leur déclaration d'importation. Les importateurs de produits en provenance du Panama doivent présenter une déclaration préalable et doivent se conformer aux autres prescriptions douanières, mais ce n'est pas le cas des importateurs de produits similaires en provenance d'autres pays. Cet avantage qui est accordé aux autres pays n'est pas accordé immédiatement et sans condition au Panama. Compte tenu de la jurisprudence antérieure, cela suffit pour démontrer l'existence d'une violation de l'article I:1.

4.128 La Colombie fait valoir que l'article I:1 est fondé sur l'origine du produit, et non sur son lieu d'exportation, et que comme le Panama ne produit pas les marchandises en question qu'il exporte en Colombie, il n'est pas fondé à alléguer l'existence d'une violation de l'article I:1. À nouveau, la Colombie est fixée sur les effets commerciaux de la mesure, et non sur la conception, la structure et les principes de base de la mesure elle-même et ses conséquences potentielles. Le volume des marchandises d'origine panaméenne qui sont actuellement exportées vers la Colombie n'est pas pertinent pour déterminer si la mesure en cause est incompatible avec l'article I:1. L'article I:1 régit le cadre réglementaire que les gouvernements doivent appliquer. Cette disposition protège les conditions de concurrence entre des fournisseurs d'origine différente, indépendamment des volumes effectifs des échanges; elle protège non seulement le commerce actuel, mais aussi le commerce futur potentiel.

- l) La Colombie n'a pas démontré que ses restrictions relatives aux bureaux d'entrée étaient justifiées au titre de l'article XX d) du *GATT de 1994*

4.129 La Colombie estime que si le Groupe spécial devait confirmer certaines ou l'ensemble des allégations du Panama, elle ferait aussi observer que le "moyen de défense général énoncé à l'article XX d) justifie la mesure relative au bureau d'entrée, qui est une mesure temporaire nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements de la Colombie". Elle reconnaît qu'elle assume la charge de la preuve en tant que partie invoquant l'exception prévue à l'article XX. Le Panama considère que la Colombie ne s'est pas libérée de cette charge. Pour établir que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont justifiées au titre de l'article XX d), la Colombie doit démontrer que ces restrictions répondent au "double" critère établi par l'Organe d'appel: elles doivent relever du paragraphe d) pour être justifiées provisoirement et elles doivent remplir les conditions du texte introductif.

- i) *Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne sont pas justifiées provisoirement au titre du paragraphe d) de l'article XX*

4.130 Dans sa première communication écrite, la Colombie dit que les mesures relatives aux bureaux d'entrée ont été conçues pour assurer le respect de ses lois douanières et de ses lois contre la contrebande et le blanchiment d'argent. Or elle n'a indiqué *aucune loi ni aucun règlement spécifique* lié à la lutte contre la contrebande ou le blanchiment d'argent dont les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont censées assurer le respect. Le fait que la Colombie n'ait rien indiqué tranche nettement avec les dispositions prises par d'autres défendeurs qui ont invoqué un moyen de défense au titre de l'article XX d) dans des procédures de règlement des différends de l'OMC, par exemple dans les affaires *Canada – Exportations de blé et importations de grains* et *États-Unis – Crevettes*. Lorsqu'un moyen de défense est invoqué au titre de l'article XX d), un groupe spécial doit identifier les lois ou règlements dont la mesure est censée assurer le respect, pour déterminer si ces lois et règlements ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC et si la mesure est conçue pour assurer le respect des lois ou règlements pertinents.

4.131 La Colombie dit maintes fois que la mesure relative aux bureaux d'entrée était "clairement conçue pour assurer le respect des lois colombiennes liées à l'application des mesures douanières" ou "clairement une mesure *conçue pour assurer le respect* des lois colombiennes qui ont trait à l'application des mesures douanières". Cependant, elle n'indique jamais les lois et règlements douaniers *précis* dont les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont censées assurer le respect. Par conséquent, il n'est pas possible pour le Groupe spécial de mener à terme l'analyse requise dans la première partie du critère associé à un moyen de défense au titre de l'article XX d).

4.132 L'indication des lois et règlements spécifiques est une condition préalable pour aider le Groupe spécial à déterminer si ces lois et règlements sont eux-mêmes compatibles avec le GATT. Dans sa première communication écrite, la Colombie a allégué que "les lois et règlements des Membres de l'OMC [étaient] présumés compatibles avec les règles du GATT/de l'OMC" et que, le

Panama ne les ayant pas contestés, "les lois et règlements de la Colombie [étaient] par conséquent réputés compatibles avec les dispositions du GATT". Cependant, la simple allégation d'une présomption de compatibilité avec les règles de l'OMC n'est pas suffisante pour démontrer que l'ensemble des lois et règlements douaniers en question de la Colombie sont eux-mêmes compatibles avec le GATT. En outre, on peut supposer sans risque d'erreur que les lois et règlements douaniers de la Colombie représentent au total des milliers de pages et, par conséquent, il n'est pas possible que le Groupe spécial sache quelles sont les dispositions des lois et règlements douaniers de la Colombie qu'il doit examiner pour déterminer si elles sont compatibles avec le GATT.

4.133 En tant que partie assumant la charge de la preuve dans le cadre d'un moyen de défense au titre de l'article XX d), le défendeur doit démontrer que *toutes* les conditions du moyen de défense sont remplies, y compris la condition voulant que les lois et règlements dont la mesure en cause est censée assurer le respect ne soient pas eux-mêmes incompatibles avec le GATT. La Colombie n'a pas fait cette démonstration. Par conséquent, le Groupe spécial est dans l'impossibilité d'appliquer la deuxième partie du critère énoncé à l'article XX d), à savoir la détermination du fait que les lois ou règlements dont la mesure est censée assurer le respect ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec le GATT.

4.134 Même si le Groupe spécial devait constater que la Colombie a correctement indiqué les lois et règlements ayant trait à l'application des mesures douanières en général, le Panama estime que la Colombie n'a pas démontré en quoi les restrictions relatives aux bureaux d'entrée étaient conçues pour assurer le respect de ces lois et règlements. Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne s'appliquent qu'à une gamme limitée de produits, alors que la Colombie a des problèmes d'application des mesures douanières en ce qui concerne une large gamme de produits tels que les "máquinas y aparatos eléctricos", ainsi que les véhicules et les pièces de véhicules qui ne sont pas soumis à ces restrictions. Une mesure véritablement conçue pour assurer le respect des dispositions douanières s'appliquerait à tous les produits connus pour être problématiques. En outre, la Colombie n'applique les restrictions relatives aux bureaux d'entrée qu'au Panama, alors même qu'elle rencontre d'importants problèmes de contrebande technique, de sous-facturation et de surfacturation avec les États-Unis, l'Europe, l'Asie et le reste des pays de l'ALADI, comme le montrent les données qui figurent dans le tableau 3 de la pièce COL-38. Si son intention était d'assurer le respect de ses lois et règlements douaniers, elle appliquerait les mesures à toutes les importations donnant lieu à des irrégularités douanières.

4.135 Conformément aux déclarations faites par l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* –, il y a trois facteurs pertinents pour déterminer si une mesure est "nécessaire" pour assurer le respect d'une loi ou d'un règlement compatible avec les règles de l'OMC au sens de l'article XX d), à savoir: l'importance relative de l'intérêt commun ou des valeurs communes que la loi ou le règlement sous-jacent qu'il s'agit de faire respecter est censé protéger; la mesure dans laquelle la mesure contribue à assurer le respect de l'objectif poursuivi, à savoir la loi ou le règlement sous-jacent en cause; et la mesure dans laquelle la mesure a une incidence restrictive sur le commerce international, c'est-à-dire des effets restrictifs profonds ou larges sur les marchandises importées.

4.136 Pour qu'une mesure soit considérée comme "nécessaire" au sens de l'article XX d), il faut qu'elle soit presque "indispensable" pour assurer le respect des lois et règlements compatibles avec le GATT. Comme il est démontré plus bas, étant donné le manque d'efficacité des mesures similaires prises précédemment pour lutter contre la contrebande, la Colombie ne peut pas démontrer que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont presque "indispensables" pour assurer le respect de ses lois et règlements douaniers. Alors que la lutte contre la fraude fiscale et la contrebande peut présenter un grand intérêt pour un pays en développement, le Panama considère que la Colombie n'a pas établi de quelle manière les restrictions contribuaient de façon importante à assurer le respect des lois applicables. La Colombie a maintenu des restrictions similaires relatives aux bureaux d'entrée du

7 juillet 2005 au 31 octobre 2006. La Résolution n° 5796 du 7 juillet 2005 disposait que toutes les marchandises pouvant être classées dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier (produits textiles et chaussures) en provenance et originaires du Panama devaient être déclarées et importées exclusivement aux bureaux de Bogota (pour le fret aérien) et de Barranquilla (pour le fret maritime). *Les éléments de preuve cités par la Colombie montrent que pendant dix mois en 2006, alors que les précédentes restrictions relatives aux bureaux d'entrée étaient en vigueur, le pourcentage du commerce de contrebande représentait plus de 84,27 pour cent en général et 89 pour cent pour les textiles. Ces statistiques montrent que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont totalement inefficaces pour lutter contre la contrebande.* Dans ces circonstances, l'argument de la Colombie selon lequel ses restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont maintenant nécessaires pour assurer le respect de sa loi douanière et lutter contre la contrebande ne tient pas.

4.137 À la lumière de ces statistiques, le Groupe spécial a demandé à la Colombie comment elle pouvait considérer que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée imposées à cette époque étaient "nécessaires" et "contribu[ai]ent de manière importante à la réalisation de l'objectif consistant à assurer le respect des lois colombiennes relatives à l'application de mesures douanières contre la fraude douanière". Dans sa réponse, la Colombie a seulement noté qu'elle ne partageait pas l'opinion selon laquelle les chiffres montraient que les mesures similaires en place entre juillet 2005 et octobre 2006 n'étaient pas efficaces. En outre, la Colombie fait valoir que "ce n'est pas parce qu'une mesure ne permet pas de résoudre immédiatement le problème, en particulier dans un cas aussi complexe et persistant que le cas présent, que cette mesure ... n'est pas à même de contribuer de manière importante à la réalisation de l'objectif". Elle note qu'"il n'est que normal qu'il faille un certain temps pour que les mesures aient l'effet escompté" et que "la mesure contestée est manifestement susceptible de contribuer très efficacement au renforcement de l'application des mesures douanières". De l'avis du Panama, la mesure est d'une nature telle – prohibition de l'admission des textiles à tous les bureaux à l'exception de Barranquilla et de Bogota – qu'il devrait être possible d'en déceler l'incidence immédiate et d'en évaluer l'efficacité. Le fait que la contrebande soit restée élevée pendant les dix mois de 2006 au cours desquels les précédentes restrictions relatives aux bureaux d'entrée étaient en place démontre clairement que ces restrictions ne contribuent pas de manière importante à la réalisation des objectifs politiques qui consistent à lutter contre le commerce de contrebande et à renforcer l'application des mesures douanières. C'est pour une raison quasi similaire que le Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes* a constaté que la mesure en cause n'était pas efficace parce que, malgré les efforts visant à enrayer la contrebande par l'imposition de la vignette fiscale, il y avait toujours des cas bien établis de contrebande. Le Groupe spécial a donc conclu que la vignette fiscale était d'une efficacité limitée pour ce qui était de prévenir la fraude fiscale et la contrebande de cigarettes. La Colombie ne peut pas faire valoir d'une manière convaincante que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée contribuent de façon importante à la réalisation de l'objectif politique qui consiste à lutter contre la contrebande, alors que les niveaux de contrebande étaient tellement élevés au moment où les précédentes mesures étaient en place.

4.138 La Colombie se réfère à la déclaration de l'Organe d'appel selon laquelle "[u]ne mesure qui a une incidence relativement faible sur les produits importés pourra plus facilement être considérée comme "nécessaire" qu'une mesure qui a des effets restrictifs profonds ou plus larges" et fait observer que la mesure "n'a pas d'incidence négative notable sur le commerce légitime, tout en étant efficace pour lutter contre la contrebande et la sous-facturation". Elle note que les importations des produits visés en provenance du Panama et de sa zone franche de Colón ont augmenté. Elle rappelle que l'Organe d'appel a dit qu'"une mesure qui a une incidence relativement faible sur les produits importés pourra plus facilement être considérée comme "nécessaire" qu'une mesure qui a des effets restrictifs profonds ou plus larges". Le Panama estime que la façon dont la Colombie conçoit ce qui constitue une "incidence négative sur le commerce" ou des "effets restrictifs sur le commerce" est erronée. Ce membre de phrase ne peut servir de critère pour évaluer si les niveaux des importations ont augmenté malgré l'imposition de la mesure en cause. De l'avis du Panama, par conséquent, il faut considérer

que les "effets restrictifs" auxquels fait référence l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* désignent les effets sur les conditions de concurrence du produit importé, et non les effets restrictifs sur les courants d'échanges des produits importés.

4.139 Dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel a dit ce qui suit: "Il était clair pour le Groupe spécial qu'une 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." Le Panama convient qu'il lui incombe d'indiquer d'autres solutions moins restrictives pour le commerce raisonnablement disponibles qui permettraient d'assurer le niveau de protection souhaité en ce qui concerne l'objectif poursuivi par la Colombie. Cependant, il n'est pas possible d'apporter des solutions de remplacement spécifiques car la Colombie n'a pas indiqué clairement quels étaient, parmi ses lois et règlements douaniers, ceux dont elle cherchait à assurer le respect au moyen des restrictions relatives aux bureaux d'entrée. Le Panama note que la Colombie a connu des problèmes de contrebande, de sous-facturation et de blanchiment d'argent avec de nombreux pays, comme le montre le tableau 3 de la pièce COL-38. Elle applique ses lois et règlements douaniers généraux à tous les autres pays. Par conséquent, une solution de remplacement de la restriction relative aux bureaux d'entrée qui serait moins restrictive pour le commerce et raisonnablement disponible serait pour la Colombie d'appliquer ses lois et règlements douaniers généraux au Panama. Il s'agirait bien sûr d'une solution de remplacement qui est raisonnablement disponible et n'imposerait pas de charge excessive à la Colombie.

ii) *Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne satisfont pas aux prescriptions énoncées dans le texte introductif de l'article XX*

4.140 S'il devait conclure que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne relèvent pas de l'article XX d) du *GATT de 1994*, le Groupe spécial devrait effectuer une analyse de la mesure conformément aux prescriptions du *texte introductif* de l'article XX du *GATT de 1994*.

4.141 Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont une "restriction déguisée" au commerce international. Le Panama considère que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ont été imposées pour protéger des branches de production nationales fragiles. Comme il l'indique dans l'introduction de sa première communication, la conception, la structure et les principes de base de la restriction relative aux bureaux d'entrée montrent que l'objet véritable de cette mesure est de protéger les branches de production nationales, et non de faire appliquer la loi douanière. Les déclarations faites par le Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme dans le cadre de plusieurs déterminations finales de l'existence d'un dumping confirment cette conclusion. Le Ministère a par ailleurs constaté que bien que des mesures commerciales correctives aient été appliquées à l'importation des produits visés originaires de Chine, ce qui a été *complété à partir d'octobre 2005 par l'adoption de contrôles douaniers pour l'admission de ces produits en Colombie*, et qui a permis à la branche de production nationale de montrer certains signes de reprise en particulier en 2005, dans l'ensemble la branche de production en question a continué de montrer des signes d'un dommage grave qui s'est aggravé au premier semestre de 2006. Dans ces déclarations, le Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme reconnaît que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée n'ont pas pour objet de faire appliquer les mesures douanières, mais constituent une "restriction déguisée au commerce international".

4.142 La discrimination qui existe dans l'application des restrictions relatives aux bureaux d'entrée entre les marchandises en provenance du Panama et celles qui proviennent d'autres pays est "arbitraire" et "injustifiable" au sens du texte introductif de l'article XX. Ainsi qu'il ressort de la pièce COL-36, la Colombie a connu divers problèmes douaniers, comme la contrebande technique, la sous-facturation, la surfacturation et la contrebande ouverte, avec de nombreux pays dont les

États-Unis et le reste des pays de l'ALADI. Pourtant, elle n'applique les restrictions relatives aux bureaux d'entrée qu'au Panama. Cela est clairement "arbitraire" au sens du texte introductif.

4.143 Ce type de discrimination ne peut pas être justifié au titre du texte introductif de l'article XX. Ce texte mentionne la discrimination "entre les pays où les mêmes conditions existent". Cela indique clairement que la discrimination entre les importations en provenance de pays différents ne peut être justifiée que *si elle est fondée sur des différences dans les conditions qui existent dans ces pays*, comme une discrimination à l'encontre des importations de végétaux en provenance de pays touchés par une maladie végétale. La loi instituant les restrictions relatives aux bureaux d'entrée n'établit pas de distinction liée aux conditions qui existent au Panama et dans les pays exemptés.

D. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LA COLOMBIE À TITRE DE RÉFUTATION

1. Allégations concernant le mécanisme de fixation des prix indicatifs de la Colombie en tant que méthode d'évaluation en douane au titre de l'Accord sur l'évaluation en douane

4.144 La Colombie a expliqué à plusieurs occasions le rôle des prix indicatifs. Ils ne sont *pas* utilisés, comme le Panama l'a indiqué à tort, "pour *déterminer la valeur* des produits aux fins de la perception de droits de douane et de taxes intérieures".⁷⁹ Les prix indicatifs sont en revanche utilisés comme un mécanisme de contrôle douanier, qui n'affecte pas l'évaluation en douane. En Colombie, l'évaluation en douane est entièrement conforme aux principes énoncés aux articles 1^{er} à 7 de l'Accord sur l'évaluation en douane, et elle n'est pas liée aux prix indicatifs.⁸⁰

a) Le Panama ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait

4.145 La Colombie rappelle que, au regard du droit international, "les lois nationales sont de simples faits".⁸¹ Une simple lecture du texte peut ne pas suffire pour déterminer le sens de la législation nationale d'un Membre; il peut être nécessaire de recourir à d'autres moyens d'interprétation, tels que les éléments de preuve de l'application constante de la législation dans la pratique, les arrêts des tribunaux nationaux, ou les opinions des experts juridiques et les écrits de spécialistes reconnus. Ce principe a été bien établi dans la jurisprudence du GATT, y compris par le Groupe spécial du GATT *États-Unis – Tabac*. Dans la présente affaire, le Panama s'est limité au texte des mesures prises par la Colombie et, de ce fait, a mal interprété les prix indicatifs de la Colombie. Il n'a apporté aucun élément de preuve de l'application pratique des lois et règlements contestés, et ne s'est donc pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait.

b) Une interprétation correcte des dispositions contestées relatives aux prix indicatifs montre que les prix indicatifs ne sont pas utilisés aux fins de l'évaluation en douane

4.146 Il apparaît même que le Panama a mal interprété le texte. Le texte de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et celui de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 n'étaient pas l'argument du Panama selon lequel ces dispositions prévoient l'utilisation de prix indicatifs comme méthode d'évaluation en douane. Une lecture ordinaire du texte de ces dispositions aboutit aux conclusions suivantes. Premièrement, ces dispositions concernent l'inspection douanière ("*inspección aduanera*") et la mainlevée des marchandises ("*el levante*"), et non la détermination de la valeur en douane aux fins de

⁷⁹ WT/DS366/6, page 1. Pas d'italique dans l'original.

⁸⁰ La Colombie renvoie notamment aux paragraphes 50 à 66 de sa première communication écrite, aux paragraphes 33 à 50 de sa déclaration orale et à sa réponse à la question n° 35 du Groupe spécial, reproduite dans la pièce COL-41, contenant un exposé descriptif et un graphique pour expliquer le processus d'importation, qui *inclut dans tous les cas* une évaluation en douane basée sur les principes énoncés aux articles 1^{er} à 7 de l'Accord sur l'évaluation en douane.

⁸¹ Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 65.

la fixation des droits. Deuxièmement, les dispositions contestées indiquent elles-mêmes expressément que l'inspecteur des douanes doit transmettre tous les documents à la *División de Fiscalización Aduanera* en vue de la détermination de la valeur en douane de la marchandise importée aux fins de la fixation des droits.⁸² Troisièmement, les deux dispositions juridiques contestées figurent dans les articles de lois et de réglementations colombiennes concernant la vérification et le *contrôle* douanier, et ne font *pas* partie des dispositions distinctes de la Loi douanière ou de la Résolution n° 4240 qui traitent de l'*évaluation* en douane. La Colombie est d'avis qu'il s'agit d'un élément "significatif" pour déterminer le sens des dispositions juridiques intérieures contestées.⁸³ Quatrièmement, la définition de l'expression "prix indicatifs" figurant à l'article 237 de la Loi douanière colombienne confirme que les prix indicatifs sont un mécanisme de contrôle douanier ("mecanismo de control"), et non une méthode d'évaluation en douane. Cinquièmement, les dispositions pertinentes de la Loi douanière (Titre VI, articles 237 à 259) et de la Résolution n° 4240 (chapitre III, articles 174 à 217), qui concernent effectivement l'évaluation en douane, indiquent clairement que l'évaluation en douane sera effectuée sur la base des méthodes prévues dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*. La "correction" prescrite aux articles 128.5 e) et 172.7 prévoit qu'il faut cocher la case "ajustes" dans la déclaration d'importation, mais elle ne nécessite pas la modification de la Declaración Andina del Valor qui est particulièrement importante. L'"acquittement" des droits ("paga los tributos") est une référence générale au paiement en espèces du montant des droits considérés et ne renvoie pas à la liquidation finale des droits dont il est question dans d'autres dispositions, comme l'article 128.8 qui concerne les precios oficiales ("se liquide los mayores tributos dejados de pagar").

4.147 En allant au-delà du texte, on voit les erreurs d'interprétation commises par le Panama. Le droit communautaire andin est le contexte juridique dans lequel il faut interpréter les dispositions contestées du Décret n° 2685 et de la Résolution n° 4240, et il confirme que les prix indicatifs ont uniquement un rôle de mécanisme de contrôle douanier et de garantie. Les décisions et résolutions de la Communauté andine sont directement applicables et ont force exécutoire en Colombie, et elles prévalent même sur les législations nationales en cas de conflit. Qui plus est, elles font partie du cadre juridique dans lequel les dispositions contestées doivent être analysées. Compte tenu de ce contexte juridique, le fait que les termes "correction" et "acquittement des droits de douane" sont mentionnés à l'article 128.5 (une disposition concernant exclusivement la mainlevée des marchandises) à côté des garanties bancaires ou des garanties d'assurance, donne fortement à penser que ce paiement en espèces correspond au type de dépôt en espèces envisagé dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*, ainsi que dans les décisions et résolutions de la Communauté andine qui prévoient ce type de garantie.

4.148 En outre, l'application constante des dispositions contestées étaye pleinement l'interprétation de ces dispositions faite par la Colombie. Le Panama n'a donné aucun exemple dans lequel la valeur en douane d'une marchandise aurait été déterminée sur la base des prix indicatifs. Le seul exemple précis (PAN-53) cité par le Panama, en réponse à la question n° 33 du Groupe spécial, confirme tous les arguments de la Colombie à cet égard et contredit clairement l'affirmation selon laquelle les dispositions contestées "empêchent la DIAN d'utiliser les méthodes" prévues dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Les éléments de preuve fournis par le Panama montrent seulement que, en Colombie, la mainlevée des marchandises visées est subordonnée à une correction administrative et au paiement d'une garantie en espèces si le prix déclaré est inférieur au prix indicatif. La Colombie n'a pas dit le contraire. Toutefois, cela ne veut pas dire que les prix indicatifs sont utilisés comme méthode d'évaluation en douane. Tous les exemples fournis par la Colombie (y compris la pièce COL-49, qui contient des documents que le Panama n'a pas inclus dans la pièce PAN-53)

⁸² C'est ce que reconnaît maintenant le Panama, en changeant nettement de position, lorsqu'il indique dans sa réponse à la question n° 33 du Groupe spécial qu'"en vertu du texte de l'article 128.5 e), les documents doivent être envoyés automatiquement à la *División de Fiscalización Aduanera*". Réponse du Panama à la question n° 33 du Groupe spécial.

⁸³ Rapport du Groupe spécial du GATT États-Unis – Tabac, paragraphe 76.

montrent exactement le contraire. Dans chaque cas, après que l'importateur s'est acquitté du paiement exigé pour la mainlevée des marchandises, les autorités colombiennes ont procédé à une évaluation des marchandises, appliqué l'*Accord sur l'évaluation en douane* et estimé que l'importateur avait droit à un remboursement.

4.149 La Colombie demande que le Groupe spécial rejette toutes les allégations formulées par le Panama au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane* qui concernent les dispositions contestées, l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240. Ces dispositions ne déterminent pas la valeur en douane des marchandises visées sur la base des prix indicatifs, comme le Panama l'a affirmé à tort.

2. Allégations concernant les prix indicatifs formulées par le Panama au titre de l'article III du GATT

4.150 Les allégations concernant les prix indicatifs formulées par le Panama au titre de l'article III du GATT reposent sur la même hypothèse erronée que l'allégation présentée par ce pays au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, à savoir que les prix indicatifs sont utilisés pour déterminer la valeur en douane. Le Groupe spécial devrait rejeter cette allégation.

a) L'allégation du Panama au titre de l'article III:2 du GATT est erronée

4.151 Premièrement, il n'existe aucune disposition dans la législation colombienne exigeant que la taxe sur les ventes appliquée aux produits importés soit imposée sur la base des prix indicatifs, même dans les cas où la valeur déclarée est inférieure au prix indicatif. L'article 459 du Code fiscal de la Colombie, au sujet duquel le Panama a précisé dans sa réponse à la question n° 6 du Groupe spécial qu'il constituait le fondement de son allégation au titre de l'article III du GATT, précise simplement que la base utilisée pour évaluer les taxes intérieures sur les produits importés est la même que celle qui sert à déterminer les droits de douane. Étant donné qu'il ressort clairement de l'explication ci-dessus que la valeur en douane est déterminée sur la base de l'une des méthodes prévues dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*, et non sur la base des prix indicatifs, l'argument du Panama est sans fondement. Deuxièmement, le Panama ne prouve pas que la taxe sur les ventes appliquée aux produits importés impose une charge fiscale supérieure à celle qui frappe les produits nationaux. La Colombie souligne que cela n'a rien à voir avec la question de savoir si l'article III protège les possibilités de concurrence ou s'il est basé sur les effets sur le commerce; il s'agit simplement de déterminer s'il y a violation dans le cas où le taux d'imposition nominal appliqué aux produits nationaux similaires et aux produits importés est identique, alors qu'un plaignant allègue l'existence d'une violation de la première phrase de l'article III:2, qui prohibe l'imposition sur les produits importés de taxes supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires.

b) La nouvelle allégation non étayée du Panama au titre de l'article III:4 du GATT doit être rejetée

4.152 Dans sa déclaration orale, le Panama a introduit une allégation au titre de l'article III:4 du GATT, qui est subsidiaire par rapport à l'allégation qu'il a formulée au titre de l'article III:2 du GATT.⁸⁴ Il "développe" son argumentation essentiellement dans un paragraphe de sa déclaration.⁸⁵ Premièrement, la Colombie estime que cette déclaration contenue dans un paragraphe de la déclaration orale, qui répète dans le corps du texte ce qui était une note de bas de page dans la première communication écrite du Panama⁸⁶, n'est pas suffisante pour établir des éléments *prima facie*. Le Panama ne présente aucun argument juridique ni factuel. Deuxièmement, même l'argument

⁸⁴ C'est ce qui ressort clairement de la réponse du Panama à la question n° 6 du Groupe spécial.

⁸⁵ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 141.

⁸⁶ Voir la note de bas de page 110 de la première communication écrite du Panama.

exposé par le Panama dans ce paragraphe unique pose un problème: le fondement juridique de l'argument est une fois de plus l'affirmation erronée selon laquelle, dans le cas des produits importés assujettis aux prix indicatifs, les importateurs ne peuvent pas démontrer que la valeur déclarée correspond à la valeur transactionnelle, alors que cette possibilité est offerte aux vendeurs de produits nationaux. Cela n'est pas correct. Comme la Colombie l'a expliqué et l'a démontré en fournissant des éléments de preuve, les importateurs ont les mêmes possibilités que les producteurs nationaux, car l'évaluation en douane n'est pas déterminée par les prix indicatifs, et les prix déclarés peuvent également prévaloir sur les prix "corriente en plaza". Pour toutes les raisons qui précèdent, la Colombie demande au Groupe spécial de rejeter toutes les allégations formulées par le Panama au titre de l'article III du GATT.

3. Allégations du Panama concernant la mesure relative aux bureaux d'entrée

- a) L'allégation du Panama au titre de l'article XI du GATT est dénuée de fondement parce que la mesure relative aux bureaux d'entrée ne constitue pas une restriction quantitative prohibée

4.153 Premièrement, la Colombie ne souscrit pas à l'interprétation juridique que le Panama fait de la prohibition des restrictions quantitatives au titre de l'article XI du GATT. La Colombie estime que l'interprétation du Panama de l'article XI du GATT, selon laquelle cet article énonce "une interdiction totale de toutes les formes de limitations à l'importation de produits autres que les droits de douane, taxes ou autres impositions", est trop large. L'interprétation du Panama n'est pas compatible avec le texte de l'article XI, qui prohibe les restrictions *quantitatives*, et n'est pas étayée par la jurisprudence invoquée par le Panama lorsqu'elle est lue dans le contexte qui lui correspond. Une interprétation correcte de l'article XI permet aux Membres d'imposer certaines conditions justifiées concernant l'accès à leurs marchés, pour autant que l'idée maîtresse et l'effet essentiel de ces mesures ne soient pas de limiter les importations que ce soit en volume ou en valeur.

4.154 Deuxièmement, la contestation formulée par le Panama selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée impose *de facto* une restriction quantitative n'est pas étayée par des éléments de preuve suffisants, car le Panama n'a apporté aucun élément de preuve montrant que la mesure, qui n'est pas conçue ni structurée de manière à limiter les importations, restreint effectivement le commerce entre le Panama et la Colombie ou a l'effet limitatif sur les échanges qui est allégué. Le fait que le Panama conteste *de facto* la mesure, oblige ce pays à démontrer que la "configuration globale des faits" mène à la conclusion que la mesure est en fait une restriction quantitative.⁸⁷ Le Panama ne s'acquitte pas de la charge de la preuve en l'espèce parce qu'il ne fait même pas référence aux faibles niveaux allégués des importations ou au lien de causalité entre la mesure spécifique contestée et le faible niveau des exportations. De fait, en réponse à la question n° 56 du Groupe spécial, le Panama présente la pièce PAN-56 qui tend à confirmer qu'il n'existe aucun effet restrictif, puisque la valeur des importations a augmenté durant la période d'application de la mesure. La mesure n'aboutit pas non plus à une hausse des coûts de transport. Dans la pièce COL-50, la Colombie présente deux estimations différentes des coûts de transport, qu'elle a obtenues de sources indépendantes. D'après l'estimation de l'UPS, le coût "tout compris" du transport des marchandises depuis la zone franche de Colón à Cali, par deux itinéraires différents, est à peu près le même, et les coûts additionnels liés à l'utilisation du canal de Panama et au fret maritime rendant même l'itinéraire passant par Buenaventura, que le Panama semble préférer, légèrement plus onéreux.

4.155 Troisièmement, même si le Panama avait présenté quelques éléments de preuve attestant d'un effet restrictif, ces éléments de preuve ne seraient pas nécessairement *suffisants* pour établir l'existence d'une violation *de facto* de l'article XI du GATT. La Colombie estime qu'il n'est pas suffisant de mettre en évidence des effets sur le commerce si l'on ne démontre pas l'existence d'un lien

⁸⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Aéronefs*, paragraphes 167 à 169.

de causalité entre la mesure en question, qui n'est pas conçue de manière si restrictive, et ses effets allégués.⁸⁸

4.156 En résumé, étant donné l'"idée maîtresse et l'effet essentiel de la mesure" ou sa "conception, ses principes de base et sa structure révélatrice", la mesure relative aux bureaux d'entrée est conçue pour assurer un contrôle douanier efficace. De par sa conception, elle est "neutre sur le plan de la quantité". Le choix des deux bureaux cadre parfaitement avec l'objectif de contrôle douanier et le renforcement de l'application des mesures douanières. En outre, la proximité de ces ports avec la zone franche de Colón, leurs équipements de pointe et le traitement efficace des importations, et le fait que ce sont précisément les ports qui étaient les plus utilisés par les exportateurs panaméens même avant l'adoption de la mesure, vont à l'encontre de l'allégation selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée impose une restriction quantitative à l'importation. La vérité est tout autre, et la structure de la mesure relative aux bureaux d'entrée est "révélatrice" du fait qu'il s'agit réellement d'une disposition visant l'application des mesures douanières et non d'une restriction quantitative. Le Groupe spécial devrait donc rejeter l'allégation formulée par le Panama au titre de l'article XI:1 du GATT.

- b) Le Groupe spécial devrait rejeter l'allégation du Panama selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée est appliquée d'une manière incompatible avec l'article XIII:1 du GATT parce que l'article XIII:1 ne s'applique pas à la situation en question

4.157 L'article XIII du GATT ne s'applique pas aux mesures, telle que la mesure relative aux bureaux d'entrée contestée, qui ne sont pas des restrictions quantitatives prohibées par l'article XI:1 du GATT (du point de vue de la Colombie) ou à celles qui sont en fait prohibées par l'article XI:1 et non autorisées par ailleurs (du point de vue du Panama). En résumé, la mesure relative aux bureaux d'entrée n'est pas visée par l'article XIII:1 du GATT et ne peut donc pas être incompatible avec cette disposition. L'allégation du Panama concernant l'article XIII doit donc être considérée sans fondement. La Colombie note que, à l'audience, le Panama a été pratiquement incapable de répondre aux arguments de simple bon sens présentés par la Colombie au sujet de la non-applicabilité de l'article XIII du GATT à la mesure relative aux bureaux d'entrée.

- c) La nouvelle allégation d'incompatibilité de la mesure relative aux bureaux d'entrée avec l'article I:1 du GATT formulée par le Panama doit être rejetée

4.158 À l'audience, le Panama a introduit, dans une courte déclaration d'un paragraphe, une nouvelle allégation concernant la mesure relative aux bureaux d'entrée au titre de l'article I:1 du GATT.⁸⁹ La Colombie s'oppose à l'inclusion de cette nouvelle allégation et estime que, comme le Panama n'a pas présenté d'arguments juridiques ni factuels au sujet de ces allégations, il n'a pas établi *prima facie* l'existence d'une violation au titre de l'article I:1 du GATT. La Colombie ne présentera pas de réfutation sur le fond à ce stade, car il n'y a simplement pas lieu de répondre pour le moment en l'absence de tout développement de cette nouvelle allégation par le Panama. La Colombie se réserve le droit de présenter des arguments à titre de réfutation à un stade ultérieur de la procédure, s'il y a lieu.

4.159 La Colombie estime que le Groupe spécial ne devrait pas examiner cette allégation, car elle n'est pas soumise à bon droit au Groupe spécial. Premièrement, la Colombie fait observer que cette allégation ne faisait pas partie de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama et qu'elle ne relève donc pas du mandat du Groupe spécial. La Colombie reconnaît que l'article I:1 du GATT est mentionné dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama. Toutefois, l'allégation au titre de l'article I:1 a été formulée d'une façon particulière et

⁸⁸ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.21.

⁸⁹ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 53.

différente dans la première communication écrite du Panama, qui précisait dans quelle mesure l'exposé figurant dans la demande d'établissement d'un groupe spécial était lié à chacune des dispositions juridiques citées dans la demande. Deuxièmement, la Colombie estime que le Panama aurait dû présenter ses allégations et ses arguments dans sa première communication écrite, ce qu'il n'a pas fait. Il ressort clairement du paragraphe 4 des procédures de travail des groupes spéciaux, que le Panama était tenu de le faire, conformément à la jurisprudence bien établie de l'OMC selon laquelle une partie doit présenter ses arguments dans les meilleurs délais, ce qui correspondait dans la présente affaire au moment où la première communication écrite a été présentée.⁹⁰ La troisième raison pour laquelle le Groupe spécial devrait refuser de prendre en compte l'allégation du Panama au titre de l'article I:1 est l'absence de tout argument juridique ou factuel au premier stade de la procédure. Le Panama ne fait qu'affirmer que la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec l'article I:1, sans présenter aucun argument factuel ni juridique à l'appui de ses allégations spécifiques liant la description de la mesure aux éléments spécifiques devant être démontrés pour établir *prima facie* l'existence d'une violation au titre de l'article I:1. La Colombie rappelle que l'Organe d'appel a indiqué clairement, dans son rapport sur l'affaire *États-Unis – Jeux*, que l'article 11 du Mémoire d'accord empêchait un groupe spécial de se prononcer sur une allégation en l'absence d'arguments à l'appui.⁹¹

- d) L'allégation du Panama selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec les prescriptions énoncées à l'article V:2 et V:6 du GATT est dénuée de fondement factuel et juridique

4.160 La prémisse fondamentale des allégations formulées par le Panama au titre de l'article V du GATT est erronée, parce que la mesure relative aux bureaux d'entrée ne s'applique pas aux marchandises en transit; en fait, la mesure s'applique uniquement aux marchandises qui sont expédiées à partir du Panama et dont la destination finale est la Colombie. Ainsi, la mesure relative aux bureaux d'entrée ne s'applique pas au trafic en transit, tel qu'il est défini à l'article V du GATT, et elle n'est donc pas contraire à l'article V qui concerne le trafic en transit international. Cela ressort clairement de l'article 4, paragraphe 3, de la Résolution, qui ajoute expressément que la mesure "ne s'applique pas aux "[b]ienes que se pretendan someter a la modalidad de **transbordo, considerando que en este caso la mercancia no tiene como destino final Colombia**" ("marchandises qui doivent être soumises à un **transbordement, car la destination finale de ces marchandises n'est pas la Colombie**").⁹² Le choix du terme "transbordement" pour cette mesure visant spécifiquement le Panama peut s'expliquer facilement si l'on tient compte de la réalité des échanges avec le Panama. Tout produit en provenance du Panama en transit international à travers la Colombie devra être transbordé.

4.161 En outre, la Colombie estime que l'article V:6 ne constitue pas une exception à la portée de l'article V et n'impose pas aux Membres l'obligation mentionnée par le Panama pour les marchandises qui ne sont pas en transit. De l'avis de la Colombie, le texte de l'article V:6, lu dans son contexte, s'applique uniquement, comme le reste de l'article V, aux marchandises en "transit". L'interprétation de l'article V:6 proposée par la Colombie n'est pas nouvelle. En fait, pas plus tard qu'en 2005, le Secrétariat de l'OMC a exposé le même point de vue que la Colombie.⁹³ Des universitaires ont adopté une position comparable.⁹⁴ Ce point de vue a aussi été partagé par la Turquie, tierce partie à la

⁹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 269.

⁹¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 281.

⁹² Résolution n° 7373, article 4, paragraphe 3. Pièce PAN-34. La pièce PAN-43 (page 3) confirme que c'est de cette manière que la DIAN applique la mesure, et montre que la mesure ne s'applique pas aux marchandises en transit international.

⁹³ "Article V du GATT de 1994 – Portée et application", Note du Secrétariat, TN/TF/W/2, 12 janvier 2005, paragraphe 25.

⁹⁴ John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* 511 (The Bobbs-Merrill Company, Inc. 1969).

présente affaire, pour laquelle les questions concernant l'article V revêtent une importance particulière.⁹⁵ En résumé, la Résolution n° 7373 ne s'applique pas aux marchandises qui transitent par la Colombie pour être consommées ailleurs. Par conséquent, la Résolution n° 7373 n'est pas incompatible avec l'article V:2 ou V:6, comme le Panama l'allègue.

- e) L'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation et d'acquitter des droits de douane et des taxes sur les ventes pour les textiles originaires du Panama n'est pas contraire à l'obligation NPF découlant pour la Colombie de l'article I:1 du GATT

4.162 Le Panama ne démontre pas que la déclaration préalable d'importation et l'acquittement des droits de douane qui en résulte constituent "un avantage" (ou un désavantage) au sens de l'article I:1 du GATT. La Colombie ne conteste pas le fait que le terme "avantage" doit être interprété au sens large. Toutefois, dans le cadre d'un accord économique comme le GATT, ce terme a un sens économique, ce qui signifie qu'il renvoie à un avantage sur le plan économique, c'est-à-dire sur le plan des possibilités économiques concurrentielles. Il n'y a donc pas lieu d'être surpris que l'Organe d'appel, dans son rapport sur l'affaire *CE – Bananes III*, ait assimilé le mot "avantage" à celui d'"avantage compétitif".⁹⁶ Le Panama n'a pas démontré que la déclaration préalable, qui est aussi facultative pour les autres importateurs et est utilisée régulièrement pour accélérer le processus d'importation, entraîne un désavantage concurrentiel.

4.163 La Colombie ajoute que les prescriptions en matière de paiement préalable et les possibilités limitées de légalisation ne s'appliquent pas en fonction de l'origine, et que les deuxièmes ne sont même pas spécifiques au Panama. C'est pour ces raisons que la Colombie a fait valoir que le Panama devrait faire plus pour démontrer que les "produits originaires de certains Membres" bénéficient d'avantages allégués qui ne sont pas étendus immédiatement et sans condition aux produits originaires d'autres Membres.

4. Moyen de défense général de la Colombie au titre de l'article XX d) du GATT

4.164 Au cas où le Groupe spécial reconnaîtrait le bien-fondé d'une partie ou de la totalité des allégations du Panama concernant la mesure relative aux bureaux d'entrée, la Colombie fait remarquer que l'article XX d) du GATT justifie la mesure.

- a) La mesure relative aux bureaux d'entrée est justifiée provisoirement au regard du paragraphe d) de l'article XX du GATT

4.165 Les lois et règlements de la Colombie qui ont trait à l'application des mesures douanières sont réputés compatibles avec les dispositions du GATT. Comme il a été expliqué dans la première communication écrite, le préambule de la Résolution n° 7373 de 2007⁹⁷ dispose clairement que la mesure relative aux bureaux d'entrée a été conçue pour assurer le respect des lois colombiennes concernant l'application des mesures douanières. Le fait que la Colombie a accepté de supprimer la première mesure relative aux bureaux d'entrée en échange de la promesse d'une plus grande coopération douanière montre que l'objectif du gouvernement colombien est l'application des mesures douanières. La mesure relative aux bureaux d'entrée et le Protocole visent le même but, qui est d'assurer le respect de la législation douanière colombienne.

4.166 Le Panama laisse entendre qu'il est d'une certaine manière plus difficile pour le gouvernement colombien d'agir contre un problème qui touche d'importants secteurs industriels, car ce serait "protectionniste". Cette suggestion est contredite par les éléments de preuve présentés qui vont tous

⁹⁵ Déclaration orale de la Turquie à la réunion du Groupe spécial avec les tierces parties, 22 mai 2008.

⁹⁶ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 207.

⁹⁷ Pièce PAN-34.

dans le même sens: c'est la lutte contre la contrebande, et donc l'intention d'assurer le respect de la législation douanière, qui ont poussé le gouvernement colombien à prendre ces mesures. Si le non-respect de sa législation douanière affecte à la fois un secteur "important" et un secteur "non important", un gouvernement n'est pas limité d'une certaine manière dans sa capacité de prendre des mesures visant le secteur important.

4.167 Par ailleurs, la mesure relative aux bureaux d'entrée est "nécessaire" pour assurer le respect des lois et règlements douaniers colombiens.

4.168 Premièrement, la mesure relative aux bureaux d'entrée concerne un ensemble très important d'intérêts ou de valeurs. Le gouvernement colombien estime qu'il est important de lutter contre la sous-facturation, la fraude fiscale, la contrebande et le blanchiment d'argent. Outre la perte de recettes qui est d'une importance cruciale pour un pays en développement comme la Colombie, ces activités illicites compromettent la stabilité politique et économique de la Colombie dans le contexte actuel. La conversion des fonds illicites hors de la Colombie en pesos implique souvent l'importation de produits sur le territoire colombien et, comme l'indique l'analyse de l'UIAF contenue dans la pièce COL-43, les produits importés sont généralement des biens de consommation faciles à vendre, y compris des vêtements et des chaussures. Il convient de noter que ce sont précisément ces produits qui sont aussi mentionnés dans la pièce COL-38 concernant le "Caso Panama" parmi les principaux produits de contrebande en provenance du Panama.⁹⁸ À cet égard, la pièce COL-51, présentée dans la deuxième communication, contient des renseignements plus détaillés, qui montrent qu'en 2006, les importations en provenance du Panama de produits relevant des chapitres 62 (certains produits textiles) et 64 (chaussures) ont atteint à elles seules, en termes de sous-facturation, environ 160 millions de dollars et que les importations d'autres produits textiles et vêtements arrivés en Colombie en "contrabando abierto" ou contrebande ont représenté à peu près le même montant.

4.169 Deuxièmement, la mesure relative aux bureaux d'entrée peut apporter une contribution importante à la réalisation de l'objectif visé, comme le montrent les éléments de preuve fournis dans la première communication écrite, dans la déclaration orale et dans la réponse aux questions du Groupe spécial. La mesure relative aux bureaux d'entrée n'est qu'une mesure parmi d'autres, qui s'inscrit dans le cadre d'une stratégie globale et d'un ensemble de mesures que le gouvernement colombien a mis en place pour lutter contre le commerce de contrebande. Parmi les autres mesures, on peut citer le recours à des observateurs douaniers, l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation, les procédures de licences automatiques, les accords conclus avec le secteur privé en matière de contrebande, la coopération douanière, la modernisation des ports et diverses mesures visant à lutter contre la corruption interne. Le Panama a reconnu la gravité du problème posé par le commerce de contrebande, admettant que la plupart de ses échanges avec la Colombie pouvaient être considérés comme de la contrebande. La Colombie estime que le Groupe spécial ne devrait pas perdre de vue cette déclaration en examinant la contribution potentielle et réelle de la mesure relative aux bureaux d'entrée.

4.170 La mesure relative aux bureaux d'entrée contribue largement à l'application des mesures douanières grâce à l'amélioration du contrôle douanier et à la spécialisation. Personne ne conteste le fait qu'il est plus facile de contrôler les importations et de vérifier l'exactitude des déclarations d'importation lorsqu'il n'y a que deux bureaux d'entrée au lieu de onze. Le fait que les agents des douanes sont de plus en plus souvent en présence de produits pouvant être de contrebande leur permet aussi d'acquérir une expérience utile en ce qui concerne les techniques utilisées par les contrebandiers. La Colombie estime que cette évaluation qualitative du potentiel de la mesure devrait déjà suffire pour établir *prima facie* que cette mesure peut apporter une contribution importante à la réalisation de l'objectif visé. De plus, la Colombie considère qu'il y a suffisamment d'indications montrant que la mesure relative aux bureaux d'entrée a des effets positifs dans la lutte contre la contrebande. Outre les

⁹⁸ Pièce COL-38, pages 17 à 19.

éléments de preuve exposés dans sa première communication écrite, la Colombie se réfère au fait que, dans sa réponse à la question n° 83 du Groupe spécial, elle a présenté, en tant que pièce COL-42, plusieurs rapports établis conformément à la "Seguimiento Resolución 7373" – dans le cadre du travail de suivi régulier visant à vérifier l'efficacité de cette mesure particulière dans la lutte contre la contrebande. Le Panama a affirmé à l'audience que le niveau élevé du commerce de contrebande en provenance de son territoire durant l'application d'une mesure similaire en 2006 montrait que cette mesure était "complètement inefficace pour lutter contre la contrebande".⁹⁹ Il s'agit d'une analyse simpliste et statique de la situation. Les éléments de preuve présentés dans la pièce COL-42 montrent que des progrès sont faits. En outre, comme il a été expliqué dans les réponses aux questions, il faudra forcément du temps avant que certaines mesures ne deviennent efficaces.¹⁰⁰

4.171 Troisièmement, la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas d'incidence défavorable notable sur le commerce légitime. Cette mesure n'est en aucun cas une interdiction d'importer, ou même une restriction à l'importation. Elle prescrit simplement que certains produits doivent être expédiés depuis un certain nombre de ports. En outre, les deux ports d'entrée imposés par la mesure comptent parmi les plus modernes de Colombie et sont les plus proches de la zone franche de Colón du Panama qui, comme le port de Barranquilla, se situe sur la côte atlantique. Par ailleurs, cette mesure prévoit un certain nombre d'exemptions relatives à son application. La raison justifiant ces exemptions est liée à l'objectif visé par la mesure, car on estime que les importations effectuées par certains importateurs ou "utilisateurs", ou dans certaines circonstances, ne présentent pas de risques douaniers. Enfin, les éléments de preuve disponibles montrent qu'il n'y a tout simplement aucune incidence négative sur le commerce des produits visés en provenance du Panama. En réponse à la question n° 56 du Groupe spécial, le Panama a présenté la pièce PAN-56, qui confirme qu'en 2007, le montant des ventes des marchandises visées par la mesure (503 millions de dollars EU) a été supérieur à celui de 2006 (483 millions de dollars EU), et plus élevé que jamais.

4.172 Quatrièmement, il n'y avait aucune mesure de rechange raisonnablement disponible et tout aussi efficace que la Colombie aurait pu prendre. Il incombe au Panama de démontrer qu'il existait des mesures de rechange raisonnablement disponibles et tout aussi efficaces.¹⁰¹ La Colombie a pris délibérément en 2005 la décision de lutter contre le commerce de contrebande, et même si elle ne se faisait pas d'illusion sur sa capacité à éradiquer la contrebande complètement et immédiatement, elle avait clairement l'intention d'avoir une incidence notable. À cet égard, la mesure relative aux bureaux d'entrée ne peut pas être examinée indépendamment des autres mesures prises au même moment pour lutter contre la fraude douanière. La Colombie demande au Groupe spécial d'examiner toute éventuelle solution de rechange, également dans le contexte de cette politique globale visant à lutter contre la fraude douanière. La Colombie examine deux types de mesures qui semblent avoir été suggérées en tant que solutions de rechange, à savoir le renforcement de la coopération douanière et la conclusion d'accords avec le secteur privé.

4.173 Premièrement, la Colombie rappelle la tentative de renforcer la coopération entre les autorités douanières qui a échoué. Dans sa première communication écrite, la Colombie a indiqué le manque de coopération des autorités panaméennes dans le cadre du COMALEP, mis en évidence dans la pièce COL-32.¹⁰² Sur les 455 demandes d'assistance présentées par la Colombie au Panama entre 2001 et 2005, trois seulement ont obtenu une réponse, soit un taux de coopération de 0,65 pour cent. Sur les 1 234 demandes d'assistance présentées entre 2001 et 2007, 372 seulement ont reçu une réponse des autorités panaméennes. Le processus de coopération douanière du COMALEP ne fonctionnait pas. Cette conclusion ressort implicitement du fait que les deux pays ont conclu de façon bilatérale le Protocole pour l'échange de renseignements entre les autorités douanières de la Colombie

⁹⁹ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 5.

¹⁰⁰ Rapport de l'Organe d'appel Brésil – *Pneumatiques rechapés*, paragraphe 151.

¹⁰¹ Rapport de l'Organe d'appel Brésil – *Pneumatiques rechapés*, paragraphe 156.

¹⁰² Pièce COL-32.

et du Panama (le "Protocole de coopération douanière"), en octobre 2006. Le Protocole n'était pas un accord distinct fonctionnant dans le vide; il s'agissait plutôt d'une tentative visant à renforcer les engagements et à faire en sorte que le Panama accepte des lignes directrices spécifiques en matière de coopération, compte tenu de l'échec de la coopération dans le cadre du COMALEP. Avec les autres pays du COMALEP, il n'a pas été nécessaire de conclure un protocole supplémentaire de ce type afin d'assurer une compréhension correcte de leurs obligations en matière de coopération douanière. Malheureusement, les données pour l'ensemble de la période de coopération douanière, y compris dans le cadre du Protocole, montrent que les tentatives visant à résoudre le problème par un renforcement de la coopération douanière ont échoué.¹⁰³ En tout cas, de l'avis de la Colombie, la coopération douanière n'est pas réellement une solution de rechange mais constitue plutôt un moyen supplémentaire de lutter contre la contrebande. En fait, la coopération douanière existe entre les deux pays depuis 1990, et n'a manifestement pas pu empêcher ni même limiter le commerce des produits de contrebande en provenance du Panama. La coopération douanière existe encore dans le cadre du COMALEP, et la Colombie continue de demander l'assistance des autorités panaméennes.

4.174 Deuxièmement, et même si le Panama n'a pas mentionné cette solution de rechange, la Colombie a informé le Groupe spécial, dans sa première communication écrite, de la manière dont elle a traité des problèmes de contrebande similaires concernant d'autres produits. La Colombie n'a jamais laissé entendre que la contrebande, la sous-facturation et le blanchiment d'argent se limitaient aux produits visés.¹⁰⁴ Dans le cadre des mesures qu'elle a prises pour lutter contre la contrebande s'agissant d'autres produits, la Colombie a parfois eu recours à des accords avec le secteur privé. Toutefois, de tels accords ne sont pas possibles dans le contexte des produits textiles, des vêtements et des chaussures. La Colombie ajoute à cet égard qu'il faut être prudent lorsque l'on compare diverses manières de régler des problèmes similaires concernant des produits totalement différents, dans des conditions différentes, et pour lesquels les problèmes liés à l'application des mesures douanières sont différents.¹⁰⁵

b) La mesure relative aux bureaux d'entrée est conforme au texte introductif de l'article XX

4.175 La mesure relative aux bureaux d'entrée n'est pas appliquée de façon à constituer une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent. Selon la Colombie, les éléments de preuve montrent clairement que sa préoccupation au sujet des importations visées en provenance du Panama est justifiée et que l'attention exclusive accordée au Panama a un "lien rationnel" évident avec l'objectif relevant du paragraphe d) de l'article XX. La Colombie a exposé en détail ces éléments de preuve aux paragraphes 193 et suivants de sa première communication écrite et dans ses réponses aux diverses questions du Groupe spécial, auxquels elle renvoie le Groupe spécial. Le commerce de contrebande avec le Panama a pris de telles formes et une telle ampleur qu'il a été jugé indispensable de prendre une mesure additionnelle visant un pays particulier pour maîtriser la situation et ramener le problème à des proportions normales, dans lesquelles cette mesure ne sera plus nécessaire. C'est pourquoi la mesure a un caractère temporaire, tandis que les prix indicatifs et les autres mesures de contrôle douanier qui ont été adoptées (et qui ne visent pas un pays particulier) pourraient bien rester en place plus longtemps. La pièce COL-38, que la Colombie a présentée à l'audience, expose de façon détaillée le problème particulier du commerce en provenance du Panama et étudie spécifiquement le "Caso Panama".

¹⁰³ La Colombie fournit une base de données en format électronique dans la pièce COL-52 uniquement, qui recense, pour l'information du Groupe spécial, tous les cas de manque de coopération ou les réponses tardives.

¹⁰⁴ Il convient néanmoins de noter qu'à l'heure actuelle, comme cela a été longuement expliqué dans les communications de la Colombie, ce sont les produits spécifiques visés par la mesure qui posent à cet égard le plus de problèmes.

¹⁰⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 172.

4.176 En second lieu, la mesure relative aux bureaux d'entrée n'est pas appliquée de façon à constituer une restriction déguisée au commerce. La Colombie a déjà mentionné les objectifs visés par cette mesure, à savoir l'application des mesures douanières, le contrôle douanier et la spécialisation, qui sont, comme même le Panama le reconnaît, à l'origine de la mesure. Il est donc évident que la mesure ne vise pas à restreindre les échanges à des fins protectionnistes. Le choix des produits en question est lié à la raison d'être de la mesure – lutter contre la contrebande –, car ces produits comptent parmi les principaux produits faisant l'objet de la contrebande et du blanchiment d'argent.

5. Demande de constatations

4.177 Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, la Colombie demande au Groupe spécial de rejeter toutes les allégations formulées par le Panama.

V. ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

A. ÉQUATEUR

5.1 L'Équateur ne prend pas position sur les mesures en cause. Il a, toutefois, un intérêt systémique dans les questions examinées par le Groupe spécial.

5.2 L'Équateur croit comprendre que les mesures contestées par le Panama dans la présente procédure sont l'utilisation de prix indicatifs par la Colombie pour déterminer la valeur en douane des textiles, des chaussures et d'autres produits, et la restriction à l'importation en Colombie de certains produits provenant du Panama, sauf s'ils sont importés à l'aéroport de Bogota ou au port maritime de Barranquilla.

5.3 Selon le Panama, l'utilisation de prix indicatifs par la Colombie est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, également dénommé *l'Accord sur l'évaluation en douane*, ainsi qu'avec l'article III:2 du *GATT de 1994*. Les restrictions relatives aux bureaux d'entrée, quant à elles, seraient incompatibles avec plusieurs dispositions du *GATT de 1994*, en particulier les articles I^{er}, V, XI et XIII. L'Équateur estime que les constatations du Groupe spécial concernant les questions relatives aux articles du *GATT de 1994* et de *l'Accord sur l'évaluation en douane* dont il est saisi dans le présent différend présenteront un grand intérêt pour les Membres.

5.4 L'Équateur n'abordera pas chacun des articles susmentionnés, mais il formulera les observations générales suivantes.

5.5 S'agissant de l'utilisation de prix indicatifs, il semble y avoir un désaccord entre les parties en ce qui concerne la description et le fonctionnement approprié de cette mesure. Le Panama soutient que la Colombie utilise les prix indicatifs comme un mécanisme d'évaluation des marchandises (lorsque leur valeur est inférieure aux prix indicatifs), et que la liquidation des marchandises aux fins douanières en découle, tandis que la Colombie fait valoir que les prix indicatifs servent de mécanisme de contrôle douanier pour vérifier la véracité de la valeur déclarée dans le cadre d'un "*control previo*". La Colombie affirme en outre qu'après le "*control previo*" il existe une procédure permettant à l'importateur de démontrer la valeur correcte des marchandises à l'autorité douanière; dans le cadre de ce "*control posterior*", la valeur en douane des marchandises est déterminée en utilisant l'une des méthodes indiquées dans *l'Accord sur l'évaluation en douane*. Le Panama réfute cette affirmation car l'importateur n'a jamais la possibilité de démontrer que la valeur déclarée (lorsqu'elle est inférieure au prix indicatif) correspond à la valeur transactionnelle du produit.

5.6 Bien qu'il existe d'autres éléments que le Groupe spécial devrait prendre en considération pour déterminer la compatibilité de l'utilisation de prix indicatifs avec certaines dispositions de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et du GATT, l'Équateur estime que la question essentielle à ce sujet consiste à savoir si le paiement effectué par l'importateur lorsque le prix déclaré de la marchandise est inférieur à celui de la liste de prix indicatifs constitue un mécanisme de garantie ou représente en fait une évaluation, indépendamment de l'existence d'un mécanisme *a posteriori* de remboursement de l'excédent de droit acquitté.

5.7 Nous n'avons pas l'intention de décider laquelle des deux options susmentionnées est correcte. Pour résoudre cette question, le Groupe spécial devra trancher des questions complexes de fait et de droit. À cette fin, l'Équateur invite le Groupe spécial à évaluer soigneusement les éléments de preuve factuels qui lui sont présentés.

5.8 La deuxième série d'allégations du Panama concerne la prohibition à l'importation de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama appliquée par la Colombie, sauf à l'aéroport de Bogota et au port maritime de Barranquilla. Selon la Colombie, cette prohibition a pour objet de lutter contre la contrebande et la sous-facturation et elle n'est donc pas incompatible avec les articles I:1, V:2 à 6, XI:1 et XIII:1 du GATT. En outre, elle serait justifiée au regard du paragraphe d) de l'article XX du GATT.

5.9 S'agissant de cette allégation, l'Équateur estime que le Groupe spécial devrait s'attacher à déterminer si la mesure contestée satisfait aux conditions requises pour être provisoirement justifiée au regard du paragraphe d) de l'article XX, ainsi qu'aux deux prescriptions énoncées dans le texte introductif. Vu l'importance primordiale de l'article XX du GATT, qui autorise les Membres à déroger aux règles du GATT concernant le commerce des marchandises, l'Équateur invite le Groupe spécial à examiner soigneusement la question de son application correcte.

5.10 L'Équateur souhaiterait également relever les effets négatifs que les pratiques de contrebande, de sous-facturation et de contournement par le biais des exportations traversant des pays tiers (échanges triangulaires) ont sur l'économie de tous les Membres de l'OMC, en particulier des pays en développement. De nombreux pays en développement n'ont malheureusement pas les ressources ou la capacité nécessaires pour mettre en place un mécanisme adéquat qui leur permettrait de lutter contre ces problèmes à tous leurs bureaux d'entrée. L'Équateur estime que le Groupe spécial devrait tenir compte de ce fait lorsqu'il rendra sa décision.

B. COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

1. Méthodes d'évaluation en douane fondées sur les prix indicatifs

a) La mesure en cause

5.11 Les Communautés européennes notent qu'il y a désaccord entre les parties au présent différend s'agissant de la description et du fonctionnement corrects de la mesure en cause. D'une part, le Panama estime que, dans le cadre du système appliqué par la Colombie, les droits de douane et la taxe sur les ventes exigibles à l'importation de textiles, de chaussures et de certains autres produits ne sont pas fondés sur la *valeur effective* des produits (c'est-à-dire la valeur transactionnelle déclarée dans la déclaration en douane); en fait, pour ces produits, la Colombie dispose d'une liste de prix indicatifs qui servent de *valeurs de référence minimales* pour imposer les droits de douane et recouvrer la taxe sur les ventes.

5.12 D'autre part, la Colombie estime que les prix indicatifs sont un mécanisme de contrôle servant à identifier les produits qui ont fait l'objet de sous-facturation, de contrebande et de blanchiment d'argent.

5.13 Les Communautés européennes estiment que, conformément à l'article 11 du *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends* (le "Mémorandum d'accord"), le présent Groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits. Bien qu'elles ne se prononcent pas de manière définitive sur les faits de la cause en l'espèce – tâche qui revient au présent Groupe spécial – les Communautés européennes font observer que la question cruciale est de savoir si, pour obtenir la mainlevée des importations de textiles, de chaussures et d'autres produits sur le territoire colombien, il est nécessaire d'*acquitter* des droits de douane fondés sur les prix indicatifs (plutôt que sur les valeurs déclarées), indépendamment de tout autre mécanisme *a posteriori* prévoyant le remboursement du surplus de droits acquittés. Si tel est le cas, ces prix indicatifs serviraient de base à l'évaluation en douane au sens de l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, également connu sous le nom d'*Accord sur l'évaluation en douane*.

5.14 D'après une analyse préliminaire des dispositions invoquées dans la présente affaire, la mainlevée des importations visées par des prix indicatifs est subordonnée à l'*acquiescement* des droits de douane et de la taxe sur les ventes. Un mécanisme *a posteriori* permet ensuite le remboursement du surplus de droits acquittés, si l'importateur fournit des éléments de preuve montrant que le prix acquitté pour la transaction était effectivement inférieur au prix indicatif.

b) Prix indicatifs et *Accord sur l'évaluation en douane*

5.15 La première question que soulève la mesure en cause est celle de savoir si les prix indicatifs sont utilisés pour établir les valeurs en douane au sens de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. À cet égard, les Communautés européennes font observer que, selon l'article 15:1 a) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, l'expression "valeur en douane des marchandises importées", s'entend de "*la valeur des marchandises déterminée en vue de la perception de droits de douane ad valorem sur les marchandises importées*". S'agissant des importations visées par des prix indicatifs, la mainlevée des marchandises ne peut être obtenue (et les marchandises ne peuvent donc être effectivement importées en Colombie) que si l'importateur *acquiesce* des droits de douane fondés sur ces prix. Il est donc permis de conclure que ces prix indicatifs sont des valeurs pertinentes pour imposer des droits de douane et obtenir la mainlevée des produits.

5.16 Pour les Communautés européennes, un système dans lequel la valeur des marchandises en vue de la perception de droits de douane est fondée sur des prix indicatifs, comme celui qui est décrit ci-dessus, peut être examiné au regard des dispositions de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

5.17 Les Communautés européennes sont d'avis que le texte, le contexte et le but de l'*Accord sur l'évaluation en douane* montrent que la valeur transactionnelle est la première méthode d'évaluation en douane que les Membres de l'OMC doivent appliquer. Chaque fois que les conditions sont telles que la valeur en douane ne peut pas être déterminée en utilisant la méthode de la valeur transactionnelle, les articles 2 à 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* énoncent les autres méthodes d'évaluation en douane qui peuvent être appliquées, mais toujours en respectant l'ordre d'application qu'ils prévoient.

5.18 L'utilisation de prix indicatifs comme base pour la perception de droits de douane *ad valorem* (c'est-à-dire, aux fins de l'évaluation en douane au sens de l'article 15:1 a) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*) est contraire aux articles 1^{er} à 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. En effet, les prix indicatifs (ou valeurs minimales) ne sont même pas mentionnés en tant que méthode d'évaluation en douane valable dans les articles 1^{er} à 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et leur utilisation en tant que méthode de substitution à l'article premier de l'*Accord sur l'évaluation en douane* (ce qui semble être le cas pour le système mis en place en Colombie) est donc incompatible avec cet accord. Par ailleurs, une telle méthode d'évaluation en douane ne peut pas être considérée comme un *critère raisonnable* prévu à l'article 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

5.19 Par conséquent, les Communautés européennes estiment que l'utilisation de prix indicatifs comme base pour la perception de droits de douane est contraire aux articles 1^{er} à 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

5.20 Enfin, l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* permet de différer la détermination définitive des valeurs en douane si cela est nécessaire pour que l'autorité douanière établisse des valeurs correctes. Toutefois, en pareil cas, l'importateur doit pouvoir obtenir la mainlevée des marchandises en fournissant une garantie suffisante pour couvrir l'acquittement des droits de douane dont les marchandises pourront en définitive être passibles.

5.21 De l'avis des Communautés européennes, comme il est indiqué plus haut, la Colombie exige que les droits fondés sur des prix indicatifs soient acquittés entièrement pour que les marchandises soient mises en circulation sur le territoire colombien, mais une procédure d'examen douanier *a posteriori* permet le remboursement ultérieur du surplus de droits acquittés. L'importateur obtient le remboursement du surplus de droits acquittés s'il fournit des éléments de preuve suffisants montrant que la valeur effective des marchandises est inférieure au prix indicatif. Le fait que l'importateur ne peut en aucune manière demander la mainlevée des marchandises en fournissant une garantie serait également contraire à l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

5.22 Compte tenu de ce qui précède, et sans se prononcer de manière définitive sur les faits de la cause en l'espèce, les Communautés européennes estiment qu'en l'espèce, l'élément crucial pour établir si la mesure en cause constitue une méthode d'évaluation en douane contraire à l'*Accord sur l'évaluation en douane* est le fait que la mise en circulation des importations sur le marché colombien est subordonnée à l'acquittement de droits de douane et d'une taxe sur les ventes fondés sur des prix indicatifs. Au contraire, si les importations visées par des prix indicatifs pouvaient être mises en circulation sur le marché colombien au moyen du dépôt d'une garantie suffisante et si, par la suite, les valeurs correctes étaient liquidées rapidement sur la base des éléments de preuve concernant les valeurs effectives fournis par l'importateur aux autorités douanières compétentes, l'acquittement des droits de douane aurait lieu ultérieurement.

c) Prix indicatifs et article III:2 du *GATT de 1994*

5.23 Les Communautés européennes croient comprendre que le montant de la taxe sur les ventes perçue sur les produits importés visés par des prix indicatifs est également calculé d'après ces prix indicatifs, tandis que la taxe sur les ventes de produits nationaux similaires est fondée sur les valeurs transactionnelles effectives.

5.24 Les Communautés européennes estiment qu'un système dans le cadre duquel des prix indicatifs sont systématiquement utilisés pour déterminer la valeur des produits importés aux fins de la perception de taxes sur les ventes, alors que la valeur transactionnelle est utilisée pour déterminer la valeur des produits nationaux similaires à cette même fin, à *première vue*, est contraire, à la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*.

5.25 À cet égard, dans les cas où la valeur du produit importé est fondée sur des prix indicatifs supérieurs à la valeur transactionnelle déclarée initialement par l'importateur, la taxe sur les ventes perçue sur ces importations est "supérieure à celle[] qui frappe[] ... les produits nationaux similaires" et qui est fondée sur une valeur transactionnelle inférieure au prix indicatif, au sens de la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*.

5.26 En conséquence, pour les Communautés européennes, dans les cas où, à *première vue*, la mesure (de par sa structure et sa conception) aboutit nécessairement à ce que les produits importés soient frappés de taxes intérieures supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires, il y a violation de la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*. C'est ce qui se produit lorsque

des prix indicatifs servent de base à la perception de la taxe sur les ventes de produits importés, et que des valeurs effectives inférieures sont utilisées comme base pour la perception de la même taxe sur les produits nationaux similaires.

5.27 Cette conclusion reste valable même s'il peut y avoir des cas où le prix indicatif des importations est le même que la valeur transactionnelle de ces importations ou que la valeur transactionnelle des produits nationaux similaires. En d'autres termes, même si *certaines* importations ne sont pas frappées d'une taxe supérieure à la taxe sur les ventes perçue sur les produits nationaux similaires, la structure et la conception de la mesure aboutissent à la violation de la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*.

5.28 Les Communautés européennes estiment donc que l'utilisation de prix indicatifs pour déterminer la valeur de produits importés aux fins de la perception de taxes sur les ventes, alors que la valeur transactionnelle est utilisée pour déterminer la valeur des produits nationaux similaires à cette même fin, est contraire, *à première vue*, à la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*. Par conséquent, pour examiner si une mesure constitue une violation de la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*, il faudrait tenir compte de sa conception et de sa structure, lesquelles devraient conduire à une discrimination entre les produits importés et les (éventuels) produits nationaux similaires.

2. Restrictions relatives aux bureaux d'entrée

a) Restrictions relatives au nombre de bureaux disponibles pour les importations de textiles en provenance du Panama: Article XI du *GATT de 1994*

5.29 Les Communautés européennes croient comprendre que les textiles en provenance du Panama ne peuvent être importés en Colombie qu'à deux bureaux: l'aéroport de Bogota et le port de mer de Barranquilla. Comme les importations de textiles en provenance du Panama doivent passer par ces deux bureaux (alors que onze bureaux sont normalement disponibles pour les importations de textiles en provenance d'autres pays), le Panama allègue que cette mesure constitue une restriction contraire aux articles XI et XIII du *GATT de 1994*.

5.30 Selon le Panama, le terme "restriction" figurant à l'article XI du *GATT de 1994* couvre également les situations dans lesquelles une mesure constitue une "condition qui limite" l'importation de produits d'une façon générale. Le Panama fonde ses conclusions sur les déclarations des Groupes spéciaux *Inde – Restrictions quantitatives* et *Inde – Automobiles*, selon lesquelles le terme "restriction" nécessite l'identification d'une "condition qui a un effet limitatif ... sur l'importation elle-même". En l'espèce, le Panama allègue que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée imposent une condition qui limite (seuls deux bureaux d'entrée sont disponibles) et renchérissent l'importation.

5.31 La Colombie, pour sa part, est d'avis que "l'interprétation que donne le Panama de l'article XI est trop large car elle impliquerait que toute mesure qui impose une condition à l'importation soit considérée comme une restriction quantitative à l'importation prohibée". Dans les arguments qu'elle avance contre la large interprétation que fait le Panama du terme "restriction" figurant à l'article XI, la Colombie relève que le Panama admet que le fait que les produits textiles ne peuvent être importés qu'à onze bureaux, alors que la Colombie dispose de 26 bureaux d'entrée pour le commerce international, ne constitue pas une "restriction" au sens de l'article XI du *GATT de 1994*. Faisant référence au titre et au texte de l'article XI, ainsi qu'aux rapports des groupes spéciaux mentionnés par le Panama, la Colombie fait valoir qu'à son avis, l'article XI du *GATT de 1994* prévoit uniquement l'élimination des restrictions *quantitatives*, c'est-à-dire lorsqu'une mesure impose *de jure* ou *de facto* une limitation visant le montant des importations qui sont admises dans un pays.

5.32 À cet égard, les Communautés européennes font observer que l'article XI du *GATT de 1994* ne définit pas le terme "restrictions". Le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a indiqué qu'un large éventail de mesures pouvait relever de cette disposition.

5.33 Dans cette affaire, le Groupe spécial a également souligné que, malgré le large éventail des mesures relevant de l'article XI du *GATT de 1994*, toutes les conditions imposées à l'importation n'étaient pas pertinentes pour qu'une mesure relève de cette disposition.

5.34 Ainsi, bien que l'article XI:1 du *GATT de 1994* ait incontestablement une large portée, toute condition à l'importation ne peut relever de cette disposition. Il doit s'agir d'un *type particulier de condition*, à savoir d'une condition qui a un effet limitatif sur l'importation elle-même.

5.35 Il peut sembler étrange que les importations de textiles en provenance du Panama doivent passer par deux bureaux alors que les importations des mêmes produits en provenance d'autres pays de l'OMC peuvent aussi passer par d'autres bureaux. Toutefois, les Communautés européennes estiment que cette question doit être examinée dans le cadre de l'article premier du *GATT de 1994* et qu'elle n'est pas pertinente pour procéder à une analyse de la mesure au titre de l'article XI du *GATT de 1994*.

5.36 Par conséquent, sans entrer dans les détails factuels de la présente affaire, les Communautés européennes estiment que le terme "restriction" figurant à l'article XI du *GATT de 1994* ne désigne pas "toute" condition à l'importation, mais plutôt celles qui ont un *effet limitatif* sur l'importation elle-même.

b) Obligation de présenter une déclaration préalable pour acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes dans le cas des textiles originaires du Panama: Article premier du *GATT de 1994*

5.37 Les Communautés européennes croient comprendre que le Panama conteste l'obligation de présenter une déclaration préalable (entre 15 et cinq jours avant l'arrivée des marchandises en Colombie) pour acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes dans le cas des textiles originaires du Panama. Si la déclaration préalable n'est pas présentée dans les délais voulus, les importateurs doivent acquitter une taxe spéciale pour obtenir la mainlevée des marchandises. Il est permis de rectifier des écarts mineurs dans la déclaration en douane (c'est-à-dire moins de 7 pour cent en ce qui concerne le poids par mètre carré ou moins de 10 pour cent en ce qui concerne la largeur du tissu) sans acquitter de taxe spéciale. Sinon, la taxe spéciale est également perçue à l'importation des marchandises. Le Panama allègue que cette mesure constitue une violation de l'article I:1 du *GATT de 1994*.

5.38 Comme l'Organe d'appel l'a confirmé dans l'affaire *CE – Bananes III*, pour établir qu'il y a violation de l'article I:1, i) il doit y avoir un avantage du type visé à l'article premier, ii) qui n'est pas étendu sans condition à tous les produits similaires de tous les Membres de l'OMC. L'objet et le but de l'article I:1 étayaient cette interprétation. Cet objet et ce but consistent à interdire la *discrimination* entre produits similaires originaires ou à destination de différents pays. Ainsi, l'article I:1 du *GATT de 1994* n'autorise pas à équilibrer un traitement plus favorable accordé en vertu de certaines procédures avec un traitement moins favorable résultant de certaines autres. Suivant cette analyse, il conviendrait d'examiner en l'espèce s'il existe des avantages des types visés par l'article premier, et si les avantages sont offerts à tous les produits similaires sans condition.

5.39 Compte tenu de la description des mesures faite par le Panama et la Colombie, les Communautés européennes estiment que l'obligation de présenter des déclarations préalables d'importation ainsi que les pénalités imposées en cas de manquement, afin d'obtenir la mainlevée des importations, constituent une violation de l'article I:1 du *GATT de 1994*.

- c) Restrictions relatives au régime de transit pour les textiles en provenance du Panama: Article V:2 et V:6 du *GATT de 1994*

5.40 Les Communautés européennes croient comprendre qu'il y a désaccord entre les parties sur la question de savoir si le régime de transit s'applique aux textiles en provenance du Panama en Colombie. Les Communautés européennes souscrivent aux interprétations que le Panama donne de ces dispositions.

5.41 *Premièrement*, l'article V:2 du *GATT de 1994* permet de choisir les "voies les plus commodes pour le transit international". Si une mesure limite à deux le nombre de bureaux d'entrée pour les marchandises en transit, elle limitera la liberté de transit au sens de l'article V:2 du *GATT de 1994*.

5.42 *Deuxièmement*, il ressort de l'article V:6 du *GATT de 1994* que les Membres doivent appliquer le traitement NPF. Dans la présente affaire, la mesure contestée semble indiquer qu'un produit originaire d'un pays tiers en transit au Panama est assujéti aux restrictions relatives aux bureaux d'entrée lorsqu'il arrive en Colombie, tandis que le même produit importé directement (ou en transit) de tout autre Membre y échapperait. Cela serait donc contraire à l'article V:6 du *GATT de 1994*.

- d) Justification des restrictions relatives aux bureaux d'entrée fondée sur l'article XX d) du *GATT de 1994*

5.43 La Colombie fait valoir que l'article XX d) du *GATT de 1994* justifie la mesure relative au bureau d'entrée, en particulier parce qu'elle est nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements douaniers de la Colombie. À cet égard, les Communautés européennes voudraient formuler des observations sur un élément spécifique de la justification au titre de l'article XX d) du *GATT de 1994* présentée par la Colombie.

5.44 Les Communautés européennes ne contestent pas l'importance fondamentale de la lutte contre ces activités illicites. Toutefois, elles doutent que le blanchiment d'argent relève nécessairement de l'application des lois et règlements douaniers. S'agissant du blanchiment d'argent, les Communautés européennes seraient d'avis que les lois et règlements dont les mesures pourraient être conçues pour assurer le respect sont celles qui ont trait à l'application du droit en général plutôt qu'à l'application des mesures douanières, à moins que le blanchiment d'argent soit une activité illicite érigée en infraction ou visée de quelque autre manière dans les lois douanières de la Colombie. La Colombie n'a pas indiqué si tel était le cas.

C. GUATEMALA

5.45 Le Guatemala note que les dispositions pertinentes invoquées par le Panama dans la présente affaire sont l'article 128.5 e) du Code douanier de la Colombie, l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000 et l'article 447 de la Loi fiscale conjointement avec l'article 128.5 e) du Décret n° 2685.¹⁰⁶

5.46 Selon le Panama, aux termes de ces dispositions, un importateur dont les marchandises ont une valeur transactionnelle inférieure au prix indicatif doit corriger la déclaration d'importation pour qu'elle corresponde au prix indicatif ou à un montant supérieur afin d'obtenir la mainlevée de ces marchandises. Le fait de ne pas corriger la valeur transactionnelle et de ne pas faire en sorte que la déclaration d'importation corresponde au prix indicatif (ou à un montant supérieur) dans un délai de cinq jours à compter de la présentation de cette déclaration entraîne l'abandon légal des marchandises,

¹⁰⁶ Première communication écrite du Panama, paragraphe 13.

et leur confiscation ultérieure.¹⁰⁷ En outre, le Panama allègue que la taxe sur les ventes de produits importés est déterminée sur la base du prix indicatif lorsque la valeur transactionnelle est inférieure au prix indicatif. Le Panama ajoute que pour les produits nationaux, en revanche, la taxe sur les ventes est fondée sur la valeur effective de la vente.¹⁰⁸ À cet égard, selon le Panama, l'utilisation de prix indicatifs par la Colombie est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6, 7:2 b), f) et g) et 13 de l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, également connu sous le nom d'*Accord sur l'évaluation en douane* (ci-après dénommé l'*"Accord sur l'évaluation en douane"*), ainsi qu'avec la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*.

5.47 Le Guatemala croit comprendre que le principal argument du Panama est que la Colombie n'accepte pas la valeur transactionnelle comme base première pour la détermination de la valeur en douane des marchandises importées et ne suit pas les méthodes décrites aux articles 2 à 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. En outre, le Panama fait valoir que l'acquittement de droits de douane fondés sur des prix indicatifs n'est pas une "garantie" au sens de l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Enfin, le Panama affirme aussi que l'utilisation de prix indicatifs est incompatible avec la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994* parce que les taxes intérieures calculées sur la base des prix indicatifs sont "supérieures" à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires, lesquelles sont calculées sur la base du prix de vente effectif.

5.48 En réponse, la Colombie considère que le Panama fait erreur dans son allégation selon laquelle elle utilise les prix indicatifs comme mécanisme d'évaluation des marchandises. Selon elle, les prix indicatifs sont utilisés "pour vérifier la véracité de la valeur déclarée dans le cadre d'un *"control previo"*", tandis que la valeur en douane des marchandises est déterminée en utilisant l'une des méthodes indiquées dans l'*Accord sur l'évaluation en douane* dans le cadre d'un *"control posterior"*". Autrement dit, la Colombie affirme que les prix indicatifs sont un "mécanisme de contrôle" et non une "méthode d'évaluation en douane".¹⁰⁹ En outre, la Colombie assimile l'acquittement de taxes à la garantie prévue à l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* en affirmant que cette garantie prend la forme d'une caution ou d'un dépôt en attendant la détermination finale de la valeur.¹¹⁰ Enfin, s'agissant de l'allégation au titre de l'article III:2, la Colombie fait valoir que son Code fiscal ne prescrit pas d'utiliser les prix indicatifs comme base d'imposition pour les produits importés en question. Selon elle, le simple fait qu'une différence dans la base d'imposition peut parfois exister entre produits importés et produits nationaux ne suffit pas pour établir qu'il y a violation de l'article III. La Colombie estime que le Panama n'a pas démontré que cette différence entraînait nécessairement une augmentation de la charge fiscale pesant sur les produits importés, qui faussait les possibilités de concurrence pour ces produits.¹¹¹

5.49 À cet égard, le Guatemala reconnaît que les Membres de l'OMC devraient disposer de la marge d'action nécessaire pour répondre à leurs préoccupations particulières ou même, comme l'a affirmé la Colombie, pour "empêcher le commerce illicite de fausser les relations commerciales normales". Cependant, cette marge d'action doit s'inscrire dans le cadre des Accords de l'OMC et telle est précisément la tâche du Groupe spécial dans la présente affaire. Le Guatemala n'est toujours pas convaincu par la description que la Colombie a faite de son mécanisme de contrôle douanier, pour les raisons suivantes:

¹⁰⁷ Première communication écrite du Panama, paragraphes 49 à 53.

¹⁰⁸ Première communication écrite du Panama, paragraphes 54 à 61.

¹⁰⁹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 12.

¹¹⁰ Première communication écrite de la Colombie.

¹¹¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 142 à 161.

5.50 Premièrement, la Colombie affirme que les prix indicatifs ne sont pas une "méthode d'évaluation en douane" mais un "mécanisme de contrôle douanier" et qu'ils ne violent donc pas les règles de l'*Accord sur l'évaluation en douane* qui régissent l'évaluation en douane. À cet égard, elle fait valoir ce qui suit:

"Les prix indicatifs sont utilisés pour détecter la sous-facturation et la fraude douanière ainsi que comme base d'un dépôt versé pour assurer la mainlevée des marchandises en attendant une détermination de la valeur en douane effective des marchandises en question suivant les méthodes énoncées dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*."¹¹²

5.51 La Colombie ajoute que l'article 128 de sa Loi douanière traite de la "mainlevée" ("levante" en espagnol) des marchandises, et non de la "liquidation" finale des marchandises à des fins douanières ou de la détermination de leur valeur en douane aux mêmes fins.¹¹³ En outre, elle affirme qu'une lecture correcte des dispositions pertinentes dans leur contexte juridique montre que la prescription relative à la "correction" est simplement une prescription imposant la fourniture d'une garantie sous la forme d'un dépôt avant la mainlevée des marchandises et n'influe pas sur la détermination de la valeur en douane. Selon la Colombie, le mot "correction" a un sens différent à l'article 128.5 e) de sa Loi douanière. La Colombie est aussi d'avis que cet article et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000 disposent que si une question ou un différend ("controversia" en espagnol) découle du fait que la valeur f.a.b. déclarée est inférieure au prix indicatif établi par la DIAN, l'importateur obtiendra la mainlevée des marchandises s'il corrige sa déclaration d'importation pour qu'elle corresponde aux prix indicatifs et effectue provisoirement un dépôt sur la base de ces prix indicatifs.¹¹⁴

5.52 Si le Guatemala comprend bien, la Colombie fait valoir à propos des prix indicatifs ce qui suit:

- a) Premièrement, les prix indicatifs sont un "mécanisme de contrôle" et non une "méthode d'évaluation en douane".¹¹⁵
- b) Deuxièmement, la "correction" de la déclaration est une prescription imposant la fourniture d'une garantie, sous la forme d'un dépôt, et n'influe pas sur la détermination de la valeur en douane.¹¹⁶
- c) Troisièmement, l'évaluation en douane a lieu lors d'un "*control posterior*", après le versement de la "garantie" et la mainlevée des marchandises.¹¹⁷

5.53 Bien qu'il n'ait pas l'intention d'interpréter la législation colombienne, le Guatemala estime que l'article 128.5 e) de la Loi douanière de la Colombie, lu conjointement avec les articles 1^{er}, 112, 234, 252, 254, 514, 515, 548, 551, 554 et 555 de cette même loi, entre autres, peut donner une autre description de la distinction que fait la Colombie entre "*control previo*" et "*control posterior*".

5.54 L'article premier de la Loi douanière de la Colombie contient quelques définitions. Il est important ici d'en mentionner deux:

¹¹² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 74.

¹¹³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 75.

¹¹⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 100.

¹¹⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 67 à 77.

¹¹⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 97 à 130.

¹¹⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 78 à 96.

"PROCESO DE IMPORTACIÓN: Es aquel que se inicia con el aviso de llegada del medio de transporte y *finaliza con la autorización del levante de la mercancía, previo el pago de los tributos y sanciones*, cuando haya lugar a ello. Igualmente finaliza con el vencimiento de los términos establecidos en este Decreto para que se autorice su levante.

LIQUIDACIÓN OFICIAL: Es el acto mediante el cual la autoridad aduanera determina el valor a pagar e impone las sanciones a que hubiere lugar, cuando en el *proceso de importación* o en desarrollo de programas de fiscalización *se detecte que la liquidación de la Declaración no se ajusta a las exigencias legales aduaneras*. La liquidación oficial también puede efectuarse para determinar un menor valor a pagar en los casos establecidos en este Decreto."

5.55 La définition de "proceso de importación" est utilisée à l'article 112 de la Loi douanière de la Colombie, qui dispose ce qui suit:

"Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 101 de este Decreto, la mercancía de procedencia extranjera permanecerá *durante el proceso de su importación*, en depósitos habilitados para el efecto."

5.56 Conformément au dernier article cité, lu conjointement avec la définition de "PROCESO DE IMPORTACIÓN", il est clair que l'acquittement des droits et la "mainlevée" des marchandises parachèvent le processus d'importation. À cet égard, le Guatemala ne voit pas comment concilier ces dispositions avec l'argument de la Colombie selon lequel il existe un "control posterior" au cours duquel la "*valeur en douane effective aux fins de la fixation des droits sera déterminée*", si le processus d'importation est déjà terminé.¹¹⁸

5.57 Le Guatemala ne voit pas non plus quelle serait la différence entre la "corrección" évoquée à l'article 128.5 e) de la Loi douanière de la Colombie et la "Declaración de Corrección" mentionnée dans d'autres dispositions pertinentes de l'article 128.

5.58 La partie pertinente de l'article 234 de la Loi douanière de la Colombie dispose ce qui suit:

"DECLARACIÓN DE CORRECCIÓN: La Declaración de Importación *se podrá corregir voluntariamente sólo* para subsanar los siguientes errores: subpartida arancelaria, tarifas, tasa de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad, tratamientos preferenciales, *valor f.o.b.*, fletes, seguros, otros gastos, ajustes y *valor en aduana*, y sólo procederá dentro del término previsto en el artículo 131 del presente decreto.

... La Declaración de Corrección *provocada* por la *autoridad aduanera* procederá, como consecuencia de los resultados de una inspección aduanera, o cuando se notifique requerimiento especial aduanero de corrección o de revisión del valor, en cuyo caso, la base para corregir será la determinada oficialmente por la autoridad aduanera, o a solicitud del declarante o del importador, cuando se pretenda corregir errores en el diligenciamiento de la Declaración de Importación, diferentes a los contemplados en el inciso primero del presente artículo, en cuyo caso, deberá mediar autorización previa por parte de la autoridad aduanera.

No procederá Declaración de Corrección cuando la autoridad aduanera hubiere formulado liquidación oficial de corrección o de revisión del valor."

¹¹⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 55.

5.59 Conformément à cette disposition, le Guatemala considère que la demande de présentation d'une "Declaración de Corrección" qui peut être faite par les autorités douanières est l'un des cas prévus à l'article 128.5 e) de la Loi douanière. Si tel n'est pas le cas, le Guatemala a aussi du mal à concilier les articles 128.5 e) et 234 de la Loi douanière de la Colombie.

5.60 En ce qui concerne le paiement allégué de la garantie au titre de l'article 128.5 e), le Guatemala note que l'article 252 de la Loi douanière de la Colombie porte sur les "valores provisionales", c'est-à-dire les cas dans lesquels la valeur en douane peut être déclarée à titre provisoire. Lorsqu'il examine cette disposition, le Guatemala n'y trouve pas, parmi les cas mentionnés, ledit "*control previo*" allégué par la Colombie.

5.61 En outre, l'article 254 dispose ce qui suit:

"Cuando exista controversia respecto al valor en aduana declarado y/o los documentos que lo justifican, o cuando no sea posible la determinación del valor al momento de la importación, se podrá otorgar el levante de las mercancías, previa constitución de garantía, en los términos del Artículo 13 del Acuerdo y artículo 128º numeral 5 de este Decreto y conforme a las condiciones y modalidades que señale la autoridad aduanera."

5.62 Bien qu'il semble que la référence à l'article 128.5 qui est faite dans cette disposition autoriserait l'interprétation avancée par la Colombie, une lecture plus approfondie de l'article 128.5 permet de constater qu'à la différence des autres clauses de cette disposition, le paragraphe e) prescrit le "paiement" des droits de douane et non la constitution d'une "garantía bancaria o de compañía de seguros".

5.63 Enfin, le Guatemala considère que ledit "*control posterior*" allégué par la Colombie est, en fait, un ensemble de procédures juridiques prévues dans la législation colombienne pour *réexaminer* les décisions administratives, et non un élément d'une "méthode d'évaluation en douane". Effectivement, et du moins telle qu'elle est libellée, la méthode d'évaluation en douane prévue aux articles 237 à 259 de la Loi douanière de la Colombie semble être différente des procédures établies aux articles 514, 515, 548, 551, 554 et 555.

5.64 Les articles susmentionnés établissent une procédure de remboursement ou de compensation lorsqu'une somme excessive a été *payée*.

5.65 Par conséquent, pour les raisons exposées plus haut, il est difficile pour le Guatemala de considérer que le *paiement* de droits de douane peut être tenu pour une garantie et que le "*control posterior*", tel que la Colombie le décrit, est le moment où les autorités douanières déterminent la valeur des marchandises.

5.66 Au contraire, le Guatemala considère, du moins à première vue, que la Colombie, quelle que soit sa façon de présenter la question, demande en fait le paiement de droits de douane sur un montant minimal égal aux prix indicatifs et autorise l'intéressé, s'il le souhaite, à contester la décision par la voie de procédures administratives.

5.67 Pour cette raison particulière, le Guatemala partagerait l'avis du Panama selon lequel l'utilisation des prix indicatifs par la Colombie est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6, 7:2 b), f) et g) et 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, puisque la Colombie n'accepte pas la valeur transactionnelle comme base première pour la détermination de la valeur en douane des marchandises importées et qu'elle ne suit donc pas les méthodes décrites aux articles 2 à 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. En outre, compte tenu de ce qui précède, il est difficile pour le Guatemala d'accepter que l'acquiescement des droits de douane, même si la loi prévoit des procédures

administratives pour demander le remboursement de l'excédent d'un droit acquitté, pourrait être considéré comme une "garantie" au sens de l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

D. HONDURAS

5.68 Le Honduras tient à dire combien il apprécie l'occasion qui lui est donnée d'assister à la présente réunion des tierces parties avec les parties et les membres du Groupe spécial.

5.69 Le Honduras indique qu'il ne prend aucunement position sur le fond de la question. Nous avons décidé de participer en raison de l'intérêt systémique que nous portons à cette question, parce que pour la première fois, un groupe spécial va interpréter l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (Accord sur l'évaluation en douane)*, et parce que nous sommes très intéressés par le résultat de cette procédure eu égard à l'interprétation de l'article V du GATT, qui traite de la liberté de transit, et à la relation possible avec les négociations visant à conclure un accord sur la facilitation des échanges.

E. TERRITOIRE DOUANIER DISTINCT DE TAIWAN, PENGHU, KINMEN ET MATSU

1. Introduction

5.70 Le Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu (le "Taipei chinois") se félicite de l'occasion qui lui est donnée de présenter ses observations en tant que tierce partie. Dans la présente communication, le Taipei chinois traitera de certaines questions d'interprétation du droit, en particulier de questions concernant l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (l'*"Accord sur l'évaluation en douane"*), l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (le "GATT de 1994"), et le *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "Mémoire d'accord").

2. Allégations relatives aux prix indicatifs utilisés par la Colombie

5.71 Dans le présent différend, le Panama a affirmé que les prix indicatifs en cause (les "prix indicatifs") étaient employés pour déterminer les valeurs en douane et que le paiement fondé sur le calcul des prix indicatifs avait un caractère définitif. Pour sa part, dans son moyen de défense, la Colombie a déclaré que les prix indicatifs constituaient simplement un mécanisme administratif autorisé par l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et que le paiement fondé sur ces prix indicatifs était provisoire. Compte tenu des affirmations contradictoires sur le rôle des prix indicatifs, le Taipei chinois encouragerait le Panama et la Colombie à produire d'autres éléments de preuve afin de démontrer la nature exacte des prix indicatifs en cause.

5.72 De plus, si le Groupe spécial constatait que les prix indicatifs n'étaient qu'un mécanisme de contrôle et ne visaient pas à déterminer les valeurs en douane, le Taipei chinois soutiendrait que la Colombie n'était de toute façon pas autorisée à établir les prix indicatifs d'une manière arbitraire incompatible avec l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

5.73 Dans sa communication, le Panama a longuement expliqué que l'établissement des prix indicatifs par la Colombie était incompatible avec l'*Accord sur l'évaluation en douane*, en particulier ses articles 1^{er} à 7. À cet égard, le Taipei chinois est enclin à penser que les prix indicatifs de la Colombie n'ont pas été établis en conformité avec les méthodes énoncées aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. La seule autre façon de justifier l'emploi des prix indicatifs était de dire qu'ils relevaient de la méthode prévue à l'article 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

5.74 Toutefois, si la Colombie était autorisée à invoquer l'article 7 pour établir les prix indicatifs, le Taipei chinois ferait observer que non seulement la Colombie n'a peut-être pas démontré en premier lieu que les valeurs en douane ne pouvaient pas être déterminées par application des articles 1^{er} à 6, mais aussi qu'elle a peut-être fait une utilisation impropre de l'article 7 en violant la condition positive énoncée à l'article 7:1 et les conditions négatives énoncées à l'article 7:2.

3. Les mesures colombiennes qui limitent les bureaux d'entrée pour certains produits en provenance du Panama ne peuvent pas être justifiées au regard du *GATT de 1994*

5.75 Il n'a pas été contesté que la Colombie avait adopté des résolutions qui restreignaient l'importation sur son territoire de certains textiles en provenance du Panama, sauf si l'importation avait lieu aux bureaux de Bogota ou de Barranquilla. Ces restrictions ont non seulement généré des coûts de transaction importants pour les importations de textiles en provenance du Panama, mais elles ont également rendu la livraison en "temps réel" impossible, ce qui dissuaderait certainement les acheteurs qui ne sont pas situés près des deux bureaux désignés d'acheter ces produits.

5.76 Il ressort de tous ces faits que les restrictions colombiennes relatives aux bureaux d'entrée ont rendu l'importation de certains textiles en provenance du Panama bien plus onéreuse qu'elle ne l'aurait été autrement, et qu'elles étaient donc incompatibles avec les articles XI:1 et XIII:1 du *GATT de 1994*.

5.77 La Colombie a tenté d'invoquer l'article XX d) du *GATT de 1994* pour justifier ses restrictions relatives aux bureaux d'entrée. À cet égard, le Taipei chinois estime que le Groupe spécial devrait d'abord examiner certains facteurs comme l'importance des intérêts protégés par ces restrictions, leur incidence sur le commerce et leur contribution à la réalisation de l'objectif poursuivi. Le Groupe spécial devrait également examiner si une autre mesure compatible avec les règles de l'OMC et correspondant au niveau d'exécution visé par la Colombie était raisonnablement disponible pour assurer le respect de lois et règlements qui n'étaient pas eux-mêmes incompatibles avec certaines dispositions du *GATT de 1994*.

5.78 Toutefois, même si le Groupe spécial constatait que ces restrictions étaient provisoirement compatibles avec l'article XX d), il ne fait aucun doute qu'elles ne pourraient pas être justifiées au regard de l'article XX étant donné leur incompatibilité manifeste avec le texte introductif de l'article XX, qui interdit qu'une mesure soit appliquée de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable.

5.79 En l'espèce, la Colombie a adopté des résolutions limitant les bureaux d'entrée uniquement dans le cas de certains produits en provenance du Panama. Il s'ensuit que l'application de ces résolutions a entraîné une discrimination.

5.80 La Colombie a fait valoir que ces restrictions s'inscrivaient dans le cadre d'une série de mesures visant à lutter contre la sous-facturation, la contrebande, le blanchiment d'argent et d'autres activités illicites. Compte tenu de la relation entre les objectifs étendus des restrictions adoptées par la Colombie et la manière dont ce pays les a mises en œuvre, le Taipei chinois ajouterait que toute discrimination causée par ces restrictions était aléatoire. Par conséquent, la discrimination découlant de ces restrictions pourrait être considérée comme arbitraire au sens du texte introductif de l'article XX.

5.81 Pour ce qui est de la question de savoir si la discrimination causée par les restrictions colombiennes en cause était injustifiable, le Taipei chinois fait observer que les objectifs susmentionnés ne pouvaient pas être atteints par la seule adoption de ces restrictions. Il est difficile de comprendre comment la discrimination causée par les restrictions de la Colombie pourrait être considérée comme conforme au texte introductif de l'article XX alors que ces restrictions n'étaient pas liées à la réalisation des objectifs déclarés de la Colombie. Le Taipei chinois estime donc que les

restrictions en cause de la Colombie constituaient un moyen de discrimination injustifiable au sens du texte introductif de l'article XX.

4. Les Membres devraient régler les différends de bonne foi

5.82 Au vu de l'article 3:7 et 3:10 du Mémoire d'accord, le Taipei chinois fait observer que selon le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, une solution mutuellement convenue est préférable à une procédure contentieuse. En outre, un Membre qui souhaite arriver à un règlement avec un autre Membre dans une procédure doit engager des consultations ou des négociations de "bonne foi". Conformément à l'application du principe de bonne foi, le Taipei chinois est d'avis que tout Membre qui est partie à un règlement convenu doit exécuter de bonne foi toutes les modalités et conditions contenues dans ce règlement.

5.83 L'action engagée par le Panama contre la Colombie était une affaire particulière. C'était la deuxième fois que le Panama déposait un recours contre la Colombie dans le cadre de l'OMC, et les mesures en cause étaient presque identiques à celles de la procédure précédente. La procédure précédente s'était toutefois terminée peu de temps après avoir été engagée parce que le Panama et la Colombie étaient arrivés à un règlement mutuellement convenu.

5.84 Du point de vue des articles 2 et 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (la "Convention de Vienne"), ce règlement mutuellement convenu est un accord international conclu entre le Panama et la Colombie, qu'il convient d'interpréter comme un traité devant être exécuté par les deux parties de bonne foi. En l'absence de faits nouveaux contraires aux circonstances, la non-exécution par l'une des deux parties est non seulement incompatible avec les principes de la "solution positive des différends" et de la "bonne foi" énoncés à l'article 3:7 et 3:10 du Mémoire d'accord, mais est également contraire à l'obligation incombant à une partie en vertu de la Convention de Vienne et du droit international coutumier consigné dans ses dispositions pertinentes.

5.85 Le Taipei chinois sait que le Panama et la Colombie ont présenté des scénarios contradictoires en ce qui concerne l'exécution du règlement susmentionné. Pour faciliter la tâche du Groupe spécial, le Taipei chinois suggère que la Colombie comme le Panama produisent des éléments de preuve plus convaincants qui démontrent l'existence de faits nouveaux étayant leurs arguments, au lieu de se borner à répéter l'ensemble des faits qui ont déjà été présentés.

F. ÉTATS-UNIS

5.86 Nous sommes heureux de nous présenter devant vous aujourd'hui pour vous exposer les vues des États-Unis sur certaines questions soulevées dans le présent différend. Nous formulerons quelques brèves observations sur les allégations du Panama concernant l'utilisation de prix indicatifs par la Colombie et la bonne interprétation juridique de certaines dispositions de l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (l'*Accord sur l'évaluation en douane*). Nous reconnaissons que nombre des questions soulevées dans le présent différend ont un caractère factuel et, dès le départ, nous tenons à souligner que les États-Unis ne prennent pas position sur la question de savoir si la Colombie s'est ou ne s'est pas conformée à ses obligations dans le cadre de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

5.87 Le présent différend soulève une question importante concernant la bonne application de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Les dispositions de l'Accord visées par le Panama n'ont jamais été analysées par un groupe spécial établi dans le cadre de l'OMC ni par l'Organe d'appel, et la question des prix indicatifs n'a pas fait l'objet d'un rapport d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel.

5.88 Les informations faisant état de l'utilisation courante par les Membres de l'OMC de prix indicatifs (ou de prix figurant dans des bases de données) dans le cadre de l'évaluation en douane sont

inquiétants et suscitent de graves préoccupations. Le fait de recourir à des prix indicatifs ou à des prix figurant dans des bases de données au lieu de suivre le processus d'évaluation en douane prescrit par l'*Accord sur l'évaluation en douane* est incompatible avec l'Accord.

5.89 Les États-Unis notent avec satisfaction que dans le présent différend, le Panama et la Colombie sont en général d'accord sur l'interprétation juridique de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. En particulier, le Panama et la Colombie font tous deux remarquer que "[l]a base première pour la détermination de la valeur en douane dans le cadre du présent accord est la "valeur transactionnelle" telle qu'elle est définie à l'article premier".¹¹⁹ L'article premier de l'Accord dispose que, sauf dans certains cas spécifiés, "[l]a valeur en douane des marchandises importées sera la valeur transactionnelle, c'est-à-dire le prix effectivement payé ou à payer pour les marchandises lorsqu'elles sont vendues pour l'exportation à destination du pays d'importation". Dans les cas où la valeur en douane ne peut pas être déterminée par application de l'article premier, les articles 2 à 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* établissent un processus hiérarchique pour la déterminer en utilisant d'autres moyens, y compris la valeur transactionnelle de marchandises identiques ou similaires (articles 2 et 3), le prix unitaire de marchandises identiques ou similaires vendues dans le pays d'importation (article 5), un prix calculé (article 6) ou d'autres "moyens raisonnables" (article 7).¹²⁰

5.90 L'utilisation d'un prix indicatif pour déterminer la valeur en douane n'est pas autorisée par les articles 1^{er} à 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Chacun de ces articles prescrit une méthode spécifique pour déterminer la valeur en douane qui exclut la possibilité d'utiliser des prix indicatifs. Ce n'est que dans les cas où la valeur en douane ne peut pas être déterminée par application des articles 1^{er} à 6 qu'elle peut être déterminée, en vertu de l'article 7, "par des moyens raisonnables compatibles avec les principes et les dispositions générales [de l'*Accord sur l'évaluation en douane*] et de l'article VII du *GATT de 1994* et sur la base des données disponibles dans le pays d'importation".¹²¹

5.91 L'article 7 interdit également certaines pratiques, par exemple, l'utilisation de valeurs en douane minimales (article 7:2 f)) et l'utilisation de valeurs arbitraires ou fictives (article 7:2 g)). Si un prix indicatif était utilisé pour déterminer la valeur en douane et qu'il était impossible de dédouaner les importations à une valeur inférieure au prix indicatif, cela constituerait une valeur minimale incompatible avec l'article 7:2 f). Si un prix indicatif est fondé sur des données insuffisantes pour déterminer la valeur en douane par application des articles 2 à 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, cela donne fortement à penser que le prix indicatif est arbitraire ou fictif, ce qui serait incompatible avec l'article 7:2 g).

5.92 Bien qu'il ne soit pas nécessaire dans le présent différend que le Groupe spécial détermine la portée exacte de ce qui serait admissible au titre de l'article 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, les États-Unis rappellent, en tout état de cause, que la Colombie semble être d'accord avec le Panama pour dire que, sur le plan du droit, en général, substituer un prix indicatif à une valeur déclarée pour déterminer la valeur en douane serait incompatible avec les articles 1^{er} à 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.¹²²

5.93 Dans le présent différend, le désaccord entre le Panama et la Colombie porte principalement sur la nature et l'ampleur de l'utilisation de prix indicatifs par la Colombie, le Panama alléguant que la Colombie utilise des prix indicatifs pour déterminer la valeur en douane et la Colombie répondant qu'elle n'utilise pas les prix indicatifs à cette fin. Il s'agit d'une question de fait sur laquelle les

¹¹⁹ *Accord sur l'évaluation en douane, Introduction générale*, paragraphe 1 (première phrase); première communication écrite du Panama, paragraphe 90; première communication écrite de la Colombie, paragraphe 69.

¹²⁰ Voir, par exemple, l'*Accord sur l'évaluation en douane, Introduction générale*, paragraphes 2 à 4.

¹²¹ *Accord sur l'évaluation en douane*, article 7:1.

¹²² Voir la première communication écrite de la Colombie, paragraphes 68 à 74.

États-Unis ne prennent pas position. Les États-Unis attendent avec intérêt l'examen que fera le Groupe spécial de ces questions de fait, ainsi que le rapport du Groupe spécial.

5.94 Monsieur le Président, je tenais à formuler une brève observation supplémentaire sur une question relative à l'article 6:2 du *Mémoire d'accord* sur le règlement des différends. J'ai cru comprendre que les CE ont expliqué dans leur déclaration orale en tant que tierce partie que pour satisfaire à l'article 6:2 du *Mémoire d'accord* sur le règlement des différends, il suffirait de dire, dans une demande d'établissement d'un groupe spécial, qu'une mesure est contestée "en tant que telle" et "telle qu'appliquée", sans faire davantage référence aux applications de la mesure au sujet desquelles les constatations sont demandées. La première réaction des États-Unis serait de s'inscrire en faux contre l'approche des CE.

5.95 Plus précisément, on ne sait pas très bien si des mesures qui sont des applications d'une autre mesure seraient elles-mêmes, si elles n'étaient pas identifiées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, des mesures entrant dans le champ du mandat du Groupe spécial et donc susceptibles de faire l'objet de constatations et éventuellement de recommandations formulées par le Groupe spécial au titre de l'article 19:1 du *Mémoire d'accord* sur le règlement des différends. Nous invitons donc le Groupe spécial à examiner cette question plus avant.

VI. RÉEXAMEN INTÉIMAIRE

6.1 Le 4 avril 2009, le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties. Le 18 avril 2009, les deux parties ont présenté des demandes écrites concernant le réexamen d'aspects précis du rapport intérimaire. Les parties ont présenté des observations écrites au sujet des observations de l'autre partie le 25 avril 2009. Aucune des deux parties n'a demandé de réunion consacrée au réexamen intérimaire.

6.2 Conformément à l'article 15:3 du *Mémoire d'accord*, la réponse du Groupe spécial aux arguments avancés au stade du réexamen intérimaire figure dans la présente section du rapport du Groupe spécial, chaque fois que ce dernier a estimé que des explications étaient nécessaires. Le Groupe spécial a également modifié certains aspects de son rapport compte tenu des observations des parties chaque fois qu'il l'a jugé approprié. Enfin, le Groupe spécial a apporté un nombre limité de corrections d'ordre rédactionnel au rapport intérimaire pour plus de clarté et de précision. Les références aux sections, aux numéros des paragraphes et aux notes de bas de page figurant dans la présente section VI renvoient au rapport intérimaire. Dans les cas appropriés, des références aux paragraphes et aux notes de bas de page du rapport final ont été incluses.

A. OBSERVATIONS DU PANAMA AU SUJET DU RAPPORT INTÉIMAIRE

1. Partie descriptive

6.3 En ce qui concerne le paragraphe 2.5 du rapport intérimaire, le Panama demande au Groupe spécial d'inclure des déclarations additionnelles de la United States Drug Enforcement Agency décrivant les opérations de change du peso sur le marché noir afin de refléter plus complètement ses arguments. Le Groupe spécial estime que la description qu'il a faite dans cette section est adéquate et s'abstient donc de le faire. En outre, il note que le Panama avait déjà eu la possibilité de demander que des modifications soient apportées à la partie descriptive du rapport.

6.4 En ce qui concerne la note de bas de page 14 du rapport intérimaire, le Panama demande au Groupe spécial de supprimer le texte exposant les constatations de la *Unidad de Información y Análisis Financiero* (UIAF) de la Colombie au sujet des participants aux activités de contrebande. Le Groupe spécial ne pense pas que cette suppression soit appropriée.

2. Allégations du Panama au titre de l'Accord sur l'évaluation en douane

6.5 En ce qui concerne le paragraphe 7.9 du rapport intérimaire, le Panama suggère de remplacer l'expression "au mieux de sa capacité" employée à la deuxième ligne par le membre de phrase "ainsi que la législation et le cadre réglementaire donnant effet aux prix indicatifs". Le Groupe spécial ne pense pas que cette modification soit appropriée.

6.6 En ce qui concerne le paragraphe 7.10 du rapport intérimaire, le Panama suggère d'ajouter la phrase ci-après: "En particulier, le Panama se réfère au différend *Thaïlande – Poutres en H* dans lequel il a été précisé que la question fondamentale dans une allégation de préjudice était de savoir si la partie défenderesse avait été suffisamment avisée des allégations présentées par la partie plaignante pour pouvoir se défendre." Le Panama suggère également d'ajouter une note de bas de page pour inclure la référence pertinente. Le Groupe spécial ne pense pas que cette modification soit appropriée.

6.7 En ce qui concerne le paragraphe 7.88 du rapport intérimaire, le Panama suggère d'ajouter au début du paragraphe la phrase suivante: "Le Panama a fait valoir que, sans qu'il y ait une quelconque base textuelle dans l'article 128.5 e), la Colombie assimilait la notion de paiement à celle de garantie ou de dépôt." Le Panama suggère par ailleurs d'insérer à la fin de cette phrase une note de bas de page libellée comme suit: "Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 43." Le Groupe spécial ne pense pas que ces modifications soient appropriées.

6.8 En ce qui concerne le paragraphe 7.128 du rapport intérimaire, le Panama demande au Groupe spécial de remplacer le membre de phrase "il y a un mécanisme de réexamen au cours duquel les autorités douanières colombiennes déterminent une valeur en douane" par le membre de phrase "il y a un mécanisme de réexamen au cours duquel les autorités douanières colombiennes déterminent une valeur en douane révisée". Cependant, la Colombie n'accepte pas que le mécanisme de réexamen soit qualifié de révision. Le Groupe spécial refuse de procéder aux modifications demandées car il considère que l'assertion est correcte.

3. Allégation du Panama au titre de l'article III:2 du GATT de 1994

6.9 Le Panama a fait observer que la décision du Groupe spécial de ne pas formuler de constatations au titre de l'article III:2, du fait qu'il a constaté que l'utilisation de prix indicatifs pour déterminer la valeur en douane était une méthode prohibée, avait un impact direct sur l'allégation au titre de l'article III:2. Le Panama considère qu'en l'absence de décision spécifique du Groupe spécial établissant que les prix indicatifs ne peuvent pas être utilisés pour déterminer l'assiette imposable pour les textiles, vêtements et chaussures, la Colombie aurait la possibilité de modifier sa législation afin de permettre l'utilisation de prix indicatifs pour déterminer l'assiette imposable pour ces produits. Le Panama relève que le Groupe spécial a déjà considéré, pour les besoins de l'argumentation, que les deux critères établissant l'existence d'une violation de l'article III:2, première phrase, avaient été remplis. Ainsi, le Panama demande au Groupe spécial d'envisager de compléter son analyse en formulant une constatation selon laquelle l'utilisation de prix indicatifs, plutôt que de la valeur de transaction, comme base pour évaluer la taxe sur les ventes entraîne l'imposition d'une taxe supérieure à celle qui est perçue sur les produits nationaux similaires, et enfreint l'article III:2, première phrase.

6.10 En réponse, la Colombie juge inapproprié que le Groupe spécial fasse les constatations demandées étant donné que la contestation du Panama se limitait aux dispositions particulières du Décret n° 2685 et de la Résolution n° 4240. De l'avis de la Colombie, la préoccupation du Panama à ce stade tardif au sujet de l'application de l'article 459 du Code fiscal n'entre pas dans le cadre du mandat du Groupe spécial. Il ne convient pas de contester la décision du Groupe spécial d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle puisque le Panama n'a pas contesté cette disposition du Code fiscal de la Colombie. La Colombie juge par ailleurs que l'argument du Panama relatif à la mise en œuvre a un caractère hypothétique et ne tient pas compte du principe bien établi voulant qu'il

appartienne à chaque Membre de décider de la meilleure façon de mettre sa mesure en conformité avec l'accord considéré. Si le Panama estime que la Colombie n'a pas mis sa mesure en conformité, la Colombie fait valoir qu'il doit demander qu'un groupe spécial de la mise en conformité examine la question.

6.11 Ayant examiné les observations des deux parties, le Groupe spécial ne donne pas suite à la demande du Panama voulant qu'il fasse des constatations au titre de l'article III:2. Comme cela est expliqué dans le rapport intérimaire (paragraphe 7.169), les constatations du Groupe spécial relatives à l'incompatibilité "en tant que tel" des dispositions juridiques imposant l'utilisation de prix indicatifs avec les règles de l'OMC fournissent une solution positive au différend et le Groupe spécial juge donc inutile de poursuivre son analyse et de formuler des constatations spécifiques sur la compatibilité "en tant que tel" de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 avec l'article III:2 du *GATT de 1994*. Comme on l'a fait observer, le Panama n'a pas contesté l'article 459 du Code fiscal ni telle ou telle autre disposition fiscale, mais a mentionné en fait ces dispositions à titre de contexte pertinent pour interpréter les dispositions relatives aux prix indicatifs. En écho aux préoccupations exprimées par la Colombie, le Groupe spécial considère que, ayant constaté que les prix indicatifs constituaient une méthode d'évaluation en douane prohibée, formuler des constatations additionnelles au titre de l'article III:2 reviendrait à se prononcer sur des éventualités futures.

4. Allégation du Panama au titre de l'article XI:1 du *GATT de 1994*

6.12 En ce qui concerne le paragraphe 7.210 du rapport intérimaire, le Panama suggère d'ajouter au début du paragraphe la phrase suivante: "Le Panama note que dans la jurisprudence du GATT et de l'OMC, les groupes spéciaux ont interprété l'article XI:1 comme formulant une interdiction générale de tous les types de limitation visant l'importation de produits, autres que les droits de douane, taxes ou autres impositions." Le Panama demande par ailleurs au Groupe spécial d'ajouter le passage suivant à la fin du paragraphe: "Le Panama considère que l'argument de la Colombie selon lequel l'article XI est limité aux restrictions quantitatives n'est étayé par aucun élément dans la jurisprudence du GATT/de l'OMC. Il y a eu plusieurs affaires dans lesquelles des groupes spéciaux ont constaté qu'une restriction non quantitative constituait une violation de l'article XI." Le Groupe spécial ne pense pas que ces modifications soient appropriées.

6.13 En ce qui concerne le paragraphe 7.230 du rapport intérimaire, le Panama a fait observer que le Groupe spécial souhaiterait peut-être mentionner plus complètement les arguments détaillés du Panama qui étaient exposés dans sa deuxième communication écrite, aux paragraphes 113 à 126, et dans sa deuxième déclaration orale, aux paragraphes 30 à 34. Le Groupe spécial estime que l'argumentation du Panama est suffisamment exposée dans son rapport et refuse donc de prendre en considération la suggestion du Panama.

6.14 En ce qui concerne le paragraphe 7.250 du rapport intérimaire, le Panama suggère de remplacer dans la dernière phrase le membre de phrase "en réponse à l'allégation de la Colombie selon laquelle sa contestation a forcément un caractère *de facto*" par le membre de phrase "si le Groupe spécial devait en juger autrement". Le Groupe spécial ne pense pas que cette modification soit appropriée.

6.15 En ce qui concerne le paragraphe 7.252 du rapport intérimaire, le Panama suggère d'ajouter au début du paragraphe le passage suivant: "Le Panama considère que la référence à l'affaire *Argentine – Peaux et cuirs* faite par la Colombie est infondée. Dans cette affaire, les CE ont contesté la mesure en cause sur une base *de facto*, tandis que le Panama conteste la mesure sur la base du texte de la loi." Le Groupe spécial ne pense pas que ces modifications soient appropriées.

5. Moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994

6.16 En ce qui concerne l'analyse au titre de l'article XX d) faite par le Groupe spécial, le Panama demande à ce dernier de modifier sa constatation selon laquelle la Colombie s'est acquittée de la charge qui lui incombait d'indiquer les lois et règlements dont la mesure relative aux bureaux d'entrée vise à assurer le respect, à savoir le Décret n° 2685, y compris l'article 41 et l'article 87, et la Résolution n° 4240 (paragraphe 7.524 du rapport intérimaire). De l'avis du Panama, une lecture attentive de la réponse de la Colombie à la question n° 145 du Groupe spécial montre que celle-ci n'a pas initialement désigné l'article 87 comme constituant la législation dont la mesure relative aux bureaux d'entrée vise à assurer le respect. Le Panama considère que la Colombie a simplement fait référence à cette disposition à titre d'exemple d'une loi qui énonce une obligation douanière. Par conséquent, il estime que la Colombie ne s'est pas acquittée de la charge d'indiquer les lois et règlements qui lui incombait. C'est pourquoi le Panama demande au Groupe spécial de s'abstenir de formuler des constatations positives sur la question de savoir si la Colombie a correctement indiqué les lois et règlements, mais de supposer en fait, pour les besoins de l'argumentation, qu'elle l'a fait afin de poursuivre son analyse au titre de l'article XX d).

6.17 Le Panama relève en outre, dans la section du rapport intérimaire consacrée à la question de savoir si les lois et règlements ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC, que le Groupe spécial dit ce qui suit: "L'Organe d'appel a insisté sur le fait que la législation d'un Membre défendeur sera considérée comme compatible avec les règles de l'OMC jusqu'à preuve du contraire" (paragraphe 7.531). Tout en reconnaissant le caractère judicieux de ces propos, le Panama fait valoir qu'ils ne sont valables que dans les cas où une partie plaignante allègue que les mesures d'une partie défenderesse sont incompatibles avec les règles de l'OMC. Le Panama considère que c'est à la partie plaignante qui affirme qu'il y a incompatibilité qu'incombe la charge de présenter des éléments de preuve pour justifier cette affirmation. Ainsi, les différends mentionnés dans la note de bas de page 852, en particulier le différend *États-Unis – Acier au carbone*, se rapportent au type d'éléments de preuve qu'une partie plaignante doit fournir pour faire la preuve de son affirmation selon laquelle une mesure d'une partie défenderesse est incompatible. De l'avis du Panama, il n'est pas possible d'appliquer ce raisonnement de l'Organe d'appel dans une situation faisant intervenir un moyen de défense affirmatif comme l'article XX d). Lorsqu'une partie défenderesse invoque une exception, elle a la charge de démontrer que les lois ou règlements dont elle vise à assurer le respect ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles du GATT. Elle ne peut pas chercher à bénéficier d'une présomption de compatibilité à cet égard. Comme l'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Inde – Chemises et blouses de laine*, "[l']article[] XX ... concerne[] ... [un] moyen[] de défense affirmatif[]". Il est tout simplement normal qu'il incombe d'établir ce moyen de défense à la partie qui s'en prévaut". (Page 18).

6.18 Dans la présente affaire, le Panama fait valoir que la Colombie ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait en tant que défendeur d'établir *prima facie* que ses lois et règlements ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec le GATT. Là encore, le Panama demande au Groupe spécial de supposer pour les besoins de l'argumentation que la Colombie l'a fait afin de poursuivre son analyse de la question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est "nécessaire" pour assurer le respect de ses lois et règlements douaniers.

6.19 La Colombie estime que le Panama invoque à nouveau les mêmes points que ceux qu'il a soulevés au cours de la procédure sur la base d'arguments identiques qui ont été rejetés par le Groupe spécial. La Colombie soutient qu'il est bien établi que le réexamen intérimaire n'a pas pour objet de permettre aux parties de faire valoir à nouveau leur argumentation.¹²³ La Colombie demande donc au

¹²³ La Colombie se réfère au rapport du Groupe spécial *Japon – DRAM (Corée)*, paragraphe 6.2: "En examinant les observations de la Corée, nous notons que celle-ci a cherché à faire valoir à nouveau un grand nombre des arguments qu'elle avait développés dans ses communications. Tel n'est pas nécessairement l'objet

Groupe spécial de s'abstenir d'apporter les modifications demandées à son rapport en ce qui concerne ses constatations.

6.20 Le Groupe spécial considère qu'il a déjà suffisamment traité la question de savoir si la Colombie avait correctement indiqué les lois et règlements pertinents dont elle visait à assurer le respect, et si ces lois et règlements étaient eux-mêmes compatibles avec les règles de l'OMC. En particulier, le Groupe spécial s'est référé aux propos exprimés par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Crevettes (Thaïlande)* selon lesquels un groupe spécial est libre d'utiliser les divers arguments avancés et les dispositions citées par les parties pour évaluer objectivement quelles lois et quels règlements étaient pertinents pour le moyen de défense du défendeur.¹²⁴ Comme il l'a expliqué aux paragraphes 7.516 à 7.521 du rapport intérimaire, le Groupe spécial estime que la Colombie a indiqué les lois et règlements, y compris l'article 41 et l'article 87 du Décret n° 2685 et la Résolution n° 4240, qui énoncent ensemble les règles applicables à la désignation des bureaux pour l'importation et le dédouanement des marchandises, et l'obligation de présenter une déclaration d'importation et de payer les droits et redevances. S'agissant de la question de savoir si les lois et règlements indiqués par la Colombie sont eux-mêmes compatibles avec les règles de l'OMC, le Groupe spécial a expliqué aux paragraphes 7.529 à 7.532 du rapport intérimaire qu'il ne considérerait pas que le Panama ait contesté dans son intégralité le droit de la Colombie de faire appliquer ses lois et obligations douanières contenues dans le Décret n° 2685 ou dans la Résolution n° 4240. Il ne considère pas non plus que les dispositions spécifiques mentionnées par la Colombie soient incompatibles avec les règles de l'OMC. Par conséquent, le Groupe spécial s'abstient de modifier ses constatations au titre de l'article XX d) du *GATT de 1994*, qui, en tout état de cause, n'auraient pas d'incidence sur ses conclusions générales concernant l'article XX d).

6.21 En ce qui concerne la note de bas de page 836 du rapport intérimaire, le Panama demande au Groupe spécial d'insérer des arguments relatifs à l'inclusion de la référence faite par la Colombie à l'article 319 de son *Código Penal*, lorsqu'il traite l'indication par la Colombie des lois et règlements dont la mesure relative aux bureaux d'entrée vise à assurer le respect. La Colombie demande au Groupe spécial de rejeter le texte proposé par le Panama. Le Groupe spécial refuse de procéder aux modifications, en faisant observer que la note de bas de page 836 sert à exposer le contexte de la question n° 145 qu'il a posée aux parties. Le Groupe spécial n'a pas considéré que l'article 319 du *Código Penal* de la Colombie constituait une loi ou un règlement pertinent aux fins de son analyse au titre de l'article XX d).

6.22 En ce qui concerne la note de bas de page 868 du rapport intérimaire, le Panama suggère de supprimer la phrase suivante: "Par exemple, il est allégué dans une étude de l'UIAF que 89 entreprises établies dans la zone franche de Colón ont été identifiées par les services secrets colombiens comme participant régulièrement à l'achat de marchandises avec des dollars EU de contrebande." Le Groupe spécial ne pense pas que cette modification soit appropriée.

6. Divers

6.23 Outre les observations sur le fond présentées ci-dessus, le Panama a fait un certain nombre de suggestions d'ordre typographique et stylistique, demandant d'autre part au Groupe spécial d'apporter des modifications à la version espagnole du rapport intérimaire pour l'harmoniser. Le Groupe spécial a pris en compte et commenté les suggestions du Panama lorsque cela était approprié. De même, des modifications parallèles de la traduction en espagnol du rapport du Groupe spécial ont été introduites.

du mécanisme de réexamen intérimaire énoncé à l'article 15:2 du *Mémorandum d'accord*. En particulier, nous ne considérons pas que cet article nous impose de défendre nos constatations lors de la phase de réexamen intérimaire."

¹²⁴ Le Panama se réfère à la note de bas de page 844 du rapport intérimaire, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes (Thaïlande)*, paragraphe 302.

A. OBSERVATIONS DE LA COLOMBIE AU SUJET DU RAPPORT INTÉRIMAIRE

1. Partie descriptive

6.24 En ce qui concerne le paragraphe 2.4 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de mentionner l'"échec de la coopération" dans le cadre du Protocole de coopération douanière, et de qualifier les mesures en cause de mesures "de nature similaire" aux mesures promulguées auparavant. Le Groupe spécial considère que la formulation du paragraphe reflète précisément les faits tels qu'ils lui ont été présentés mais il a néanmoins modifié le texte du paragraphe 2.4 du rapport final pour tenir compte des observations de la Colombie.

2. Allégations du Panama au titre de l'Accord sur l'évaluation en douane

6.25 En ce qui concerne le paragraphe 7.63 du rapport intérimaire, la Colombie n'est pas d'accord avec la qualification ci-après de l'argument du Panama faite par le Groupe spécial: "Pour le Panama, la Colombie n'a pas démontré que l'évaluation en douane avait lieu pendant le "control posterior" ou l'"estudio de valor"." De l'avis de la Colombie, le Panama a fait valoir que l'évaluation en douane avait lieu pour la première fois au moment de la mise en libre circulation des marchandises auxquelles des prix indicatifs ont été appliqués. Cependant, le Panama est d'accord avec la qualification de son argument faite par le Groupe spécial et renvoie à juste titre la Colombie aux paragraphes 16 à 21 de sa deuxième communication écrite à cet effet. Le Groupe spécial s'abstient de modifier le libellé du paragraphe 7.63.

6.26 En ce qui concerne le paragraphe 7.71 du rapport intérimaire, la Colombie considère que la dernière phrase de ce paragraphe n'indique pas clairement pourquoi elle estime que la décision du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Tabac* est pertinente et demande au Groupe spécial de replacer cette phrase après le paragraphe 42 de sa deuxième communication écrite. Le Groupe spécial a modifié le texte du paragraphe 7.71 du rapport final en conséquence.

6.27 En ce qui concerne le paragraphe 7.76 du rapport intérimaire, la Colombie a demandé au Groupe spécial d'ajouter le texte du paragraphe 3 de l'article 172 de la Résolution n° 4240. C'est ce qu'a fait le Groupe spécial au paragraphe 7.76 de son rapport final.

6.28 En ce qui concerne la note de bas de page 270 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de compléter sa citation de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685. Le Groupe spécial a donc complété le texte de la note de bas de page 274 correspondante dans le rapport final.

6.29 En ce qui concerne le paragraphe 7.91 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial d'ajouter le terme "textuel" avant le mot "contexte" car les arguments qu'elle a présentés sont tous fondés sur le texte de la législation colombienne en tant que telle. La Colombie demande par ailleurs au Groupe spécial de remplacer certains des termes employés dans ce paragraphe par un texte additionnel. Après un examen attentif, le Groupe spécial a ajouté le terme "textuel" pour qualifier le mot "contexte" au paragraphe 7.91 du rapport final, comme l'a demandé la Colombie. Cependant, il refuse de modifier davantage le texte du paragraphe car il considère que le texte existant reflète correctement les arguments de la Colombie.

6.30 En ce qui concerne le paragraphe 7.113 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de remplacer le terme "déterminant" employé dans la première phrase de ce paragraphe par le terme "important". Le Groupe spécial a apporté la modification suggérée au paragraphe 7.113 du rapport final.

3. Allégation du Panama au titre de l'article III:2 du GATT de 1994

6.31 En ce qui concerne le paragraphe 7.196 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de supprimer la deuxième partie de ce paragraphe car, à son avis, la conclusion qu'il y a établie ne repose en aucune façon sur un argument présenté par le Panama. Pour la Colombie, le Groupe spécial formulerait des arguments à la place du Panama en traitant la question de la charge fiscale plus lourde pesant sur les marchandises importées en raison du coût financier additionnel que l'importateur doit supporter dans l'intervalle entre la perception de la taxe sur les ventes fondée sur le prix indicatif et le remboursement des taxes payées en surplus pendant le contrôle postérieur à l'importation. Sur cette question, le Groupe spécial n'est pas d'accord avec la Colombie. Au paragraphe 7.196, il a expliqué la conclusion qu'il a établie au paragraphe 7.195, selon laquelle la Colombie soumet les produits importés à des taxes supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires chaque fois que les conditions factuelles exposées au paragraphe 7.175 sont remplies, indépendamment du montant de l'écart entre le prix déclaré et le prix indicatif. Le fait que l'importateur peut obtenir un remboursement, durant le processus dit postérieur à l'importation, des taxes payées en surplus de celles qui auraient été payées si l'on n'avait pas utilisé les prix indicatifs n'a pas d'incidence sur cette conclusion. Le Groupe spécial ne pense pas avoir formulé d'arguments à la place du Panama mais estime plutôt qu'il a été consciencieux en examinant si l'existence du processus postérieur à l'importation aurait une incidence sur une telle conclusion.

6.32 Également en ce qui concerne le paragraphe 7.196 du rapport intérimaire, la Colombie conteste la qualification du processus de contrôle postérieur à l'importation faite par le Groupe spécial, à savoir que ce processus peut intervenir deux ans, voire plus, après l'entrée des marchandises. La Colombie fait observer qu'elle a également présenté des éléments de preuve d'un cas dans lequel le contrôle postérieur à l'importation s'est achevé trois mois seulement après l'entrée. Le Panama considère que la réflexion de la Colombie est dénuée de fondement. À son avis, le Groupe spécial a simplement dit que le processus de contrôle postérieur à l'importation "[pouvait] durer plus de deux ans". (non souligné dans l'original) Pour le Panama, le fait que, dans un cas, ce processus a été plus court ne remet pas en cause l'appréciation par le Groupe spécial du moment où il intervient, attesté par des éléments de preuve dans d'autres cas de contrôle postérieur à l'importation. Le Groupe spécial souscrit au point de vue exprimé par le Panama à cet égard et refuse donc de procéder à la modification demandée par la Colombie.

4. Allégation du Panama au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994

6.33 La Colombie fait valoir que le paragraphe 7.210 du rapport intérimaire ne reflète pas les paragraphes mentionnés dans les citations pertinentes. Le Panama relève que la note de bas de page devrait faire référence aux paragraphes 18 à 22 de sa deuxième déclaration orale. Le Groupe spécial a corrigé l'erreur typographique faite dans la note de bas de page relative au paragraphe 7.210 du rapport final pour refléter précisément l'argument du Panama.

6.34 En ce qui concerne le paragraphe 7.212 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de mentionner le paragraphe 10 de sa deuxième communication écrite lorsqu'il résume ses arguments tels qu'ils y sont présentés. Le Groupe spécial considère que les arguments de la Colombie sont pris en compte avec précision et s'abstient de modifier le texte. Il relève d'autre part que la Colombie a fourni son propre résumé des arguments dans la partie descriptive.

6.35 En ce qui concerne le paragraphe 7.217 du rapport intérimaire, la Colombie considère que le Groupe spécial n'a pas exprimé précisément son argument selon lequel le Panama ne s'acquitte pas de la charge de la preuve qui lui incombe au titre de l'article XI:1 parce qu'il ne mentionne pas les faibles niveaux allégués des importations ni le lien de causalité entre la mesure spécifique contestée et ces faibles niveaux des exportations. Le Panama estime que le paragraphe reflète précisément le point de vue de la Colombie. Le Groupe spécial a clarifié le texte du paragraphe 7.217 de son rapport final et

corrigé sa référence à la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 254, pour tenir compte des arguments des parties.

6.36 En ce qui concerne le paragraphe 7.258 du rapport intérimaire, la Colombie fait valoir qu'elle n'a pas connaissance d'arguments du Panama selon lesquels les coûts additionnels découlant de l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée crée des facteurs dissuasifs et une incertitude liés à l'importation sur divers marchés en Colombie. Le Panama s'est référé aux paragraphes 160 à 162 de sa première communication écrite et aux paragraphes 132 à 134 de sa deuxième communication écrite. Le Groupe spécial a actualisé ses citations en conséquence.

5. Allégation du Panama au titre de l'article I:1 du GATT de 1994

6.37 En ce qui concerne les paragraphes 7.295 et 7.296 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de clarifier sa position au sujet de l'allégation du Panama au titre de l'article I:1 pour ce qui est de la mesure relative aux bureaux d'entrée. Outre d'autres modifications du texte, la Colombie demande au Groupe spécial d'inclure le passage suivant: "La Colombie estime que la façon dont le Panama a développé son allégation au titre de l'article I:1 pour ce qui est des aspects des mesures relatives aux bureaux d'entrée qui concernent la déclaration préalable d'importation suppose que l'allégation de violation de l'article I:1 du fait de la restriction du nombre des bureaux d'entrée ne faisait pas partie de la demande du Panama ..." Le Groupe spécial considère que le paragraphe et les citations dans leur forme actuelle reflètent l'argument de la Colombie tel qu'il a été initialement exposé dans ses communications et refuse donc de modifier le texte.

6. Allégation du Panama au titre de l'article V:6 du GATT de 1994

6.38 En ce qui concerne les paragraphes 7.314 et 7.318 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial d'employer l'expression "en provenance de" à la place de l'expression "importations provenant d'autres origines" pour plus de cohérence. Le Groupe spécial a modifié le texte des paragraphes 7.314 et 7.318 du rapport final pour le rendre cohérent.

6.39 En ce qui concerne le paragraphe 7.451 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de clarifier les termes résumant ses arguments relatifs à l'article V:6. Le Groupe spécial a corrigé l'erreur typographique en ajoutant les termes "ne ... pas" au paragraphe 7.451 du rapport final.

7. Moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994

6.40 En ce qui concerne le paragraphe 7.488 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de refléter toute la portée de ses arguments au sujet de la manière dont les mesures relatives aux bureaux d'entrée apportent une contribution importante à la prévention de la contrebande et de la sous-facturation, non pas simplement par la spécialisation des fonctionnaires des douanes. Le Groupe spécial a corrigé une erreur typographique figurant au paragraphe 7.488 du rapport final pour indiquer que les mesures contribuent à plusieurs titres et non pas seulement en permettant la spécialisation des fonctionnaires des douanes.

6.41 En ce qui concerne le paragraphe 7.500 du rapport intérimaire, la Colombie fait valoir qu'elle a présenté un moyen de défense commun pour tous les aspects de la mesure relative aux bureaux d'entrée parce que le Panama a contesté les aspects de la mesure en considérant qu'il s'agissait d'une seule mesure. La Colombie se réfère à la partie 2 de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama à l'appui de son argument. Ainsi, la Colombie demande au Groupe spécial de considérer que la contestation du Panama est une "contestation commune". Le Panama fait valoir qu'il a formulé des allégations distinctes dans ses communications, que la Colombie aurait dû réfuter séparément. Compte tenu des termes employés dans la demande d'établissement d'un groupe spécial,

qui mentionne l'importation "exclusivement par la voie des deux bureaux désignés", le fait que cette prescription "ne s'applique pas aux marchandises qui arrivent en Colombie directement en provenance de pays tiers", et la mention de l'obligation de présenter une déclaration d'importation "avant [l']arrivée [des marchandises] en Colombie", le Groupe spécial ne souscrit pas à la position de la Colombie. De plus, il note que le Panama a formulé des allégations séparées au titre de diverses dispositions du GATT en ce qui concerne la mesure relative aux bureaux d'entrée. Par conséquent, le Groupe spécial rejette la demande de la Colombie.

6.42 En ce qui concerne le paragraphe 7.556 et la note de bas de page 890 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de modifier le texte pour tenir compte d'une manière plus précise des données présentées dans les pièces. La Colombie soutient que le fondement de ce paragraphe (la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 194) n'a pas été présenté "aussi clairement que possible". En outre, la Colombie demande au Groupe spécial de supprimer la note de bas de page 890 dans son intégralité, en indiquant que la terminologie employée dans différentes pièces présentées au Groupe spécial n'a pas été établie aux fins de la présente procédure dans le cadre de l'OMC mais à d'autres fins et qu'elle peut donc avoir été source de confusion. Compte tenu de l'argument de la Colombie présenté dans sa première communication, et de la présentation des données dans les pièces pertinentes, y compris la pièce COL-15, le Groupe spécial conclut que rien ne justifie les modifications proposées par la Colombie. Le Groupe spécial s'abstient donc de toute modification.

6.43 En ce qui concerne le paragraphe 7.568 et la note de bas de page 913 du rapport intérimaire, la Colombie demande au Groupe spécial de faire référence au paragraphe 232 de sa deuxième communication écrite et à la pièce COL-18, au lieu des références initiales. Le Groupe spécial prend acte de cette erreur de référence et a procédé aux modifications appropriées au paragraphe 7.568 et à la note de bas de page 939 du rapport final.

6.44 La Colombie demande au Groupe spécial de modifier le texte du paragraphe 7.577 du rapport intérimaire afin d'exprimer que la Colombie n'a pas suggéré que le prix implicite était la "principale façon" de mesurer l'efficacité, mais qu'il servait en fait de "bon indicateur" de l'efficacité. Compte tenu du paragraphe 235 de la deuxième communication écrite de la Colombie, le Groupe spécial a apporté des modifications mineures au paragraphe 7.577 du rapport final pour refléter la position de la Colombie.

6.45 En ce qui concerne le paragraphe 7.602 du rapport intérimaire, la Colombie fait valoir que le Groupe spécial n'a pas exprimé précisément ses arguments relatifs au choix des ports dans la période située entre l'imposition de la première mesure relative aux bureaux d'entrée et celle de la seconde. La Colombie fait observer qu'elle a mentionné les aspects positifs généraux de la modernité des ports choisis, et leur importance au plan du commerce en général en 2006 et 2007. La Colombie demande donc au Groupe spécial de supprimer les termes indiquant que les données "contredisent nettement l'affirmation de la Colombie". Le Groupe spécial relève que sa référence à l'"affirmation" de la Colombie visait l'argument général de cette dernière selon lequel la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas eu d'impact négatif significatif sur le commerce légitime, par opposition à ses propres arguments spécifiques concernant la période située entre la mise en œuvre des deux mesures distinctes. Lorsqu'il formule ses constatations, le Groupe spécial considère qu'il n'est pas limité aux arguments des parties, mais qu'il peut les établir en tenant compte des éléments de preuve présentés par les deux parties. Le Groupe spécial a tenu compte de l'affirmation de la Colombie selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas eu d'impact négatif significatif sur le commerce légitime, dans le paragraphe 7.602 du rapport final.

VII. CONSTATATIONS

A. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

1. Demande de décision préliminaire présentée par la Colombie

a) Contexte

7.1 Dans sa première communication écrite¹²⁵, la Colombie a demandé au Groupe spécial de rendre une décision préliminaire concernant la portée de son mandat au motif que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama ne satisfaisait pas aux critères figurant à l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*. La Colombie a demandé au Groupe spécial d'"exclure les allégations qui [n'étaient pas énoncées d'une manière suffisamment claire dans la demande d'établissement]" et/ou "qui n'[avaient] pas fait l'objet de consultations". Conformément au paragraphe 11 des procédures de travail, le Groupe spécial a accordé au Panama un délai de dix jours pour répondre à la demande de la Colombie et il a informé les parties qu'elles seraient entendues sur cette question à la première réunion de fond. Après avoir entendu les parties, le Groupe spécial a décidé de ne pas se prononcer sur ces points jusqu'à la remise du rapport intérimaire.

7.2 La Colombie a soulevé deux questions liées à la portée du mandat du Groupe spécial dans le cadre des allégations relatives à l'utilisation de prix indicatifs. La première question concerne la portée des dispositions législatives et réglementaires contestées par le Panama. S'agissant de la deuxième question, la Colombie allègue que le Panama n'a pas suffisamment indiqué de cas précis d'application des dispositions contestées dans le contexte de ses allégations "tel qu'appliqué". Le Panama conteste les allégations de la Colombie ainsi que le moment où elle a présenté sa demande.¹²⁶

b) Principaux arguments des parties

i) *Moment de la présentation de la demande de décision préliminaire*

7.3 Le Panama a demandé au Groupe spécial de rejeter la demande de décision préliminaire de la Colombie au motif qu'elle n'avait pas été déposée en temps opportun, c'est-à-dire le plus tôt possible.¹²⁷ À l'appui de cette déclaration, le Panama fait référence aux constatations que l'Organe d'appel a formulées dans l'affaire *États-Unis – FSC*, lorsqu'il a dit ce qui suit:

"Le ... principe de la bonne foi impose aux Membres défendeurs de porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant, et de l'ORD ou du Groupe spécial, les manquements allégués aux règles de procédure, de façon que, le cas échéant, des corrections puissent être apportées pour régler les différends. Les règles de procédure du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ont pour objet de promouvoir non pas la mise au point de techniques en matière de contentieux mais simplement le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux."¹²⁸

7.4 Selon le Panama, il ne fait aucun doute, d'après la jurisprudence de l'Organe d'appel, qu'une partie doit faire part de ses objections le plus tôt possible et certainement avant de déposer sa première communication écrite, si elle est en mesure de le faire. À son avis, les préoccupations de la Colombie

¹²⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 26 à 41.

¹²⁶ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphes 3 à 8.

¹²⁷ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphes 3 à 8.

¹²⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphe 166.

se rapportent exclusivement au libellé de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama et non à une divergence entre la demande d'établissement d'un groupe spécial et la première communication écrite du Panama. Par conséquent, le Panama considère que la Colombie n'avait pas besoin d'attendre le dépôt de sa première communication écrite pour présenter sa demande de décision préliminaire.

7.5 Ainsi que le note le Panama, le paragraphe 11 des procédures de travail du présent Groupe spécial dispose ce qui suit: "[u]ne partie présentera une demande de décision préliminaire au plus tard au moment où elle présentera sa première communication au Groupe spécial". Pour le Panama, il s'agit du délai maximal imparti à une partie pour présenter une demande de décision préliminaire. Selon le Panama, ce délai s'applique aux situations dans lesquelles un défendeur soulève des exceptions fondées sur une divergence entre la première communication écrite du plaignant et le mandat énoncé dans la demande d'établissement d'un groupe spécial.¹²⁹ Comme l'exception soulevée par la Colombie repose sur des motifs qui étaient connus avant le dépôt de sa première communication, le Panama soutient que la Colombie aurait dû présenter sa demande de décision préliminaire le plus tôt possible, c'est-à-dire quelque temps avant le dépôt de sa première communication écrite. Pour étayer son point de vue, il s'appuie sur le rapport de l'Organe d'appel *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, dans lequel il est indiqué que le moment d'une exception soulevée au titre de l'article 6:2 doit être examiné à la lumière des circonstances propres aux motifs invoqués pour l'exception.¹³⁰

7.6 La Colombie conteste l'exception soulevée par le Panama quant au moment de la présentation de sa demande de décision préliminaire, renvoyant à la jurisprudence de l'OMC qui veut que les questions préliminaires soient traitées "dans les meilleurs délais", mais pas nécessairement "le plus tôt possible". Elle indique qu'une demande de décision préliminaire ne devrait pas servir de manœuvre procédurière pour retarder les travaux d'un groupe spécial.¹³¹ Par ailleurs, la Colombie conteste l'interprétation que fait le Panama des constatations formulées par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Exportations de blé et importations de grains*. Selon elle, l'Organe d'appel a clairement établi qu'il appartenait à chaque groupe spécial de décider si une demande de décision préliminaire avait été présentée en temps opportun, en particulier compte tenu du fait que les groupes spéciaux fixent leur propre calendrier. À cet égard, la Colombie note que le Groupe spécial avait décidé que les demandes de décisions préliminaires devraient être présentées au plus tard au moment de la présentation de la première communication écrite. Elle fait observer que sa demande a été présentée dans le délai imparti.¹³²

ii) *Portée des mesures*

7.7 S'agissant de la portée des mesures, la Colombie allègue que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama n'indique pas les mesures spécifiques en cause, car elle fait état de prix indicatifs établis et appliqués conformément à la législation-cadre, à savoir la Loi douanière de la Colombie (Décret n° 2685 de 1999, en particulier les Titres V et VI), la Résolution n° 4240 de 2000 et le Code fiscal de la Colombie (Décret n° 624 de 1989) qui, ensemble, couvrent plusieurs centaines de pages et dont la relation avec les prix indicatifs n'est pas évidente. La Colombie demande donc au Groupe spécial de limiter son examen aux Résolutions n° 07509, 07510, 07511, 07512, 07513 et 07530 du 26 juin 2007 de la DIAN, à l'article 128.5 e) de la Loi douanière de la Colombie, à l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000, à l'article 115 de la Loi douanière de

¹²⁹ Communication du Panama au sujet de la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphe 7.

¹³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 206.

¹³¹ Première déclaration orale de la Colombie, paragraphe 14.

¹³² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 16.

la Colombie et aux articles 447 et 459 du Code fiscal de la Colombie. Elle allègue que seules ces dispositions sont indiquées avec le niveau de clarté exigé par l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*.¹³³

7.8 De plus, la Colombie soutient que le Panama n'a indiqué aucune disposition juridique spécifique qui serait selon lui contraire à l'article III:2 et qu'il n'a mentionné aucune application spécifique de la différence qui existerait dans les bases d'imposition.¹³⁴ Selon la Colombie, il semble y avoir une "absence manifeste de lien" entre les diverses mesures que conteste le Panama dans son allégation au titre de l'article III:2.¹³⁵

7.9 Contrairement à ce que la Colombie allègue, le Panama fait valoir qu'il a clairement indiqué la mesure en cause "au mieux de sa capacité".¹³⁶ Il estime que sa demande d'établissement d'un groupe spécial indique clairement que la mesure en cause est l'utilisation de "prix indicatifs", lesquels "s'appliquent à des marchandises spécifiques en provenance de tous les pays à l'exception de ceux avec lesquels la Colombie a signé des accords de libre-échange", aux fins de la détermination de la valeur de ces marchandises qui doit servir de base pour la perception a) des droits d'importation et b) de la taxe sur les ventes. Il considère qu'il a indiqué le système réglementaire utilisé par la DIAN pour établir le mécanisme des prix indicatifs, y compris les Résolutions n° 07509, 07510, 07511, 07512, 07513 et 07530. Le Panama fait donc valoir qu'il a indiqué non seulement la mesure en cause, mais également le cadre législatif et réglementaire qui donne effet aux prix indicatifs. Il note qu'aux termes de l'article 6:2, il est simplement tenu d'"indiquer" la mesure en cause, et non d'expliquer en détail son fonctionnement.¹³⁷ À cet égard, il rappelle qu'il a précisé son intention "d'inclure dans la mesure en cause toutes autres lois, modifications ou prorogations connexes, ou toutes pratiques connexes". Selon le Panama, il a été jugé que ce libellé était suffisant pour inclure d'autres actes non énumérés dans le mandat d'un groupe spécial.¹³⁸

7.10 En tout état de cause, le Panama estime que même si la demande devait être considérée comme "insuffisante telle qu'elle est libellée", la Colombie n'a pas démontré qu'elle avait subi un "préjudice" en raison de cette formulation soi-disant irrationnelle des allégations.¹³⁹ Il appelle l'attention du Groupe spécial sur le fait que, comme il ressort de sa communication écrite détaillée, la Colombie semble avoir pu indiquer la mesure précise en cause, et sa capacité de se défendre donc n'a pas été entamée.¹⁴⁰

iii) *Type d'allégations: "en tant que tel" et/ou "tel qu'appliqué"*

7.11 La Colombie fait valoir que, si la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama fait référence aux dispositions juridiques en cause, ne mentionne pas une seule application spécifique des prix indicatifs aux importations visées en question. La Colombie estime donc que

¹³³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 37.

¹³⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 140.

¹³⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 141.

¹³⁶ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphe 11.

¹³⁷ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphes 10 à 12.

¹³⁸ Le Panama fait référence au rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 135. Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire de la Colombie, paragraphes 13 et 17.

¹³⁹ Le Panama fait référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H* et au rapport du Groupe spécial *CE – Linde de lit*.

¹⁴⁰ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphes 18 à 20.

l'argumentation du Panama relative à l'utilisation de prix indicatifs devrait se limiter à une contestation "en tant que tel" des lois et réglementations de la Colombie.

7.12 Le Panama conteste les allégations de la Colombie et fait valoir qu'il n'est pas tenu de citer chaque importation particulière dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Il estime que, puisqu'il a contesté l'application du système des prix indicatifs à toutes les importations visées, il n'a pas besoin d'indiquer les transactions particulières.¹⁴¹ De plus, le Panama conteste l'interprétation que fait la Colombie des concepts de "tel qu'appliqué" et "en tant que tel". Selon un point de vue qui, d'après lui, est étayé par la pratique des Membres de l'OMC¹⁴², un plaignant n'est pas tenu d'énumérer des importations particulières visées par une mesure lorsqu'il formule une allégation "tel qu'appliqué".¹⁴³

c) Examen par le Groupe spécial

i) *Considérations générales*

7.13 Bien que le *Mémoire d'accord* n'envisage pas expressément que les groupes spéciaux puissent rendre des décisions préliminaires, c'est devenu une pratique courante ces dernières années. L'Organe d'appel a observé que les procédures de travail des groupes spéciaux devraient prévoir la possibilité de présenter des demandes de décisions préliminaires.¹⁴⁴ Le présent Groupe spécial a donc inclus dans ses procédures de travail le paragraphe 11 pour traiter de cette possibilité. Ce paragraphe est libellé comme suit:

"Une partie présentera une demande de décision préliminaire au plus tard au moment où elle présentera sa première communication au Groupe spécial. Si la partie plaignante demande une telle décision, le défendeur présentera sa réponse à la demande dans sa première communication. Si le défendeur demande une telle décision, la partie plaignante présentera sa réponse à la demande avant la première réunion de fond du Groupe spécial, à un moment qui sera déterminé par le Groupe spécial compte tenu de cette demande. Des exceptions à cette procédure seront autorisées sur exposé de raisons valables."

7.14 Le Groupe spécial note qu'il n'existe pas de jurisprudence établie ni de pratique établie pour ce qui est de savoir si les groupes spéciaux doivent se prononcer sur la portée de leur mandat à titre préliminaire, c'est-à-dire avant la remise de leur rapport intérimaire aux parties. De nombreux groupes spéciaux ont réservé leur décision sur des questions préliminaires jusqu'à la remise du rapport final.¹⁴⁵ En conséquence, le Groupe spécial conclut qu'il peut exercer son propre pouvoir discrétionnaire pour décider comment traiter à la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie tout en prenant en considération les droits des parties à une procédure régulière. Après avoir entendu les vues des parties sur la demande de décision préliminaire de la Colombie, le Groupe spécial a donc décidé de ne pas se prononcer à titre préliminaire et de ne pas rendre de décision avant la remise du rapport intérimaire. Ainsi que l'Organe d'appel l'a établi dans l'affaire *États-Unis – Acier au carbone*, "lorsqu'on examine le caractère suffisant de la demande d'établissement d'un groupe spécial, il est possible de consulter les communications et les déclarations présentées au cours de la

¹⁴¹ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire de la Colombie, paragraphe 22.

¹⁴² Le Panama fait référence au rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Matériels informatiques*.

¹⁴³ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphes 23 à 27 et 29.

¹⁴⁴ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 144.

¹⁴⁵ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *Canada – Aéronefs*, paragraphe 9.15; le rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.7; le rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III*; et le rapport du Groupe spécial *CE – Matériels informatiques*.

procédure du groupe spécial, en particulier la première communication écrite de la partie plaignante, afin de confirmer le sens des termes utilisés dans la demande d'établissement dans le cadre de l'évaluation du point de savoir s'il a été porté atteinte à la capacité du défendeur de se défendre.^{146,147} Le Groupe spécial a donc considéré que la portée de la demande d'établissement présentée par le Panama pouvait être clarifiée en posant des questions appropriées pendant et après la première réunion de fond.

7.15 N'ayant pas rendu de décision préliminaire, le Groupe spécial va maintenant examiner l'exception soulevée par le Panama au sujet de la recevabilité de la demande de décision préliminaire présenté par la Colombie en raison de sa présentation alléguée tardive. Si le Groupe spécial décide de rejeter l'exception du Panama, il passera à l'examen quant au fond de la demande de la Colombie.

ii) *Moment de la présentation de la demande de décision préliminaire*

7.16 Le Groupe spécial examinera d'abord si la demande de décision préliminaire de la Colombie a été présentée en temps opportun. Il note que le paragraphe 11 de ses procédures de travail, qui est reproduit plus haut au paragraphe 7.13, établit spécifiquement un délai pour la présentation des demandes de décision préliminaire: "[u]ne partie présentera une demande de décision préliminaire *au plus tard* au moment où elle présentera sa première communication au Groupe spécial". (pas d'italique dans l'original) Comme la Colombie l'a noté, l'article 12 du *Mémoire d'accord* autorise les groupes spéciaux à établir leurs procédures de travail et le calendrier de leurs travaux. Pour être précis, l'Organe d'appel a dit ce qui suit: "en vertu de l'article 12 du *Mémoire d'accord*, c'est le groupe spécial qui fixe le calendrier de ses travaux et, par conséquent, c'est le groupe spécial qui est le mieux placé pour déterminer si, dans les circonstances propres à chaque affaire, une exception est soulevée en temps opportun".¹⁴⁸ Comme il est indiqué plus haut, l'Organe d'appel a en outre recommandé que les groupes spéciaux prévoient dans leurs procédures de travail la possibilité de présenter des demandes de décisions préliminaires.¹⁴⁹ C'est ce que le Groupe spécial a fait en incluant le paragraphe 11 dans ses procédures de travail. Le Groupe spécial est également d'avis que, dans les cas où le Groupe spécial a précisé un délai donné dans ses procédures de travail, ce délai devrait primer. Le libellé du paragraphe 11 est clair: la demande de décision préliminaire doit être présentée *au plus tard* au moment de la présentation de la première communication écrite. Cette phrase pourrait être interprétée comme signifiant qu'une telle demande peut être déposée avant ou au moment de la présentation de la première communication écrite. Le Groupe spécial considère que la Colombie a respecté ce délai puisque sa demande de décision préliminaire a été présentée au Groupe spécial dans le cadre de sa première communication écrite.¹⁵⁰

7.17 Le Groupe spécial n'est pas convaincu par l'argument du Panama selon lequel la demande de décision préliminaire de la Colombie devrait être rejetée au motif que les préoccupations de la Colombie sont exclusivement liées au libellé de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama et non à une divergence entre cette demande et la première communication écrite du Panama. Comme les préoccupations de la Colombie concernent exclusivement le texte de la demande, le Panama fait valoir que la Colombie n'avait pas besoin d'attendre le dépôt de sa première communication écrite pour présenter sa demande. Le Groupe spécial reconnaît que l'Organe d'appel a établi ce qui suit: "[I]orsqu'un Membre souhaite soulever une objection dans le cadre d'une procédure de règlement des différends, il lui appartient toujours de le faire rapidement. Un Membre qui n'a pas

¹⁴⁶ (note de bas de page de l'original) Voir par exemple le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 127; le rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 95.

¹⁴⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127.

¹⁴⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 206.

¹⁴⁹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 144. Voir le paragraphe 7.13.

¹⁵⁰ Première communication écrite de la Colombie, pages 12 à 15.

soulevé ses objections en temps opportun, bien qu'il ait eu une ou plusieurs possibilités de le faire, peut être réputé avoir renoncé à son droit de les faire examiner par un groupe spécial".¹⁵¹ Le Groupe spécial ne considère pas que ce soit le cas pour la demande de la Colombie.

7.18 En règle générale, l'Organe d'appel a accordé aux groupes spéciaux un large pouvoir discrétionnaire pour mener leurs travaux comme il convient, sous réserve des considérations suivantes: i) le groupe spécial doit respecter le libellé du *Mémoire d'accord* à moins que les parties ne conviennent d'un commun accord d'y déroger et ii) le groupe spécial doit tenir pleinement compte des droits des parties à une procédure régulière. Le Panama a eu la possibilité de présenter sa réponse par écrit avant la première réunion de fond et a également eu la possibilité de formuler des observations sur la demande de la Colombie à la première réunion de fond. De l'avis du Groupe spécial, il n'a pas été porté atteinte aux droits du Panama à une procédure régulière ni à son droit de défense. Le Groupe spécial examinera donc quant au fond la demande de la Colombie.

iii) *Adéquation avec les prescriptions de l'article 6:2*

7.19 Le Groupe spécial va à présent examiner les exceptions soulevées par la Colombie concernant l'adéquation de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama avec les prescriptions de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*. Selon la Colombie, la demande d'établissement présentée par le Panama n'indique pas la mesure spécifique en cause pour deux raisons. Premièrement, la Colombie fait valoir que la référence générale faite par le Panama à la "législation-cadre" n'est pas suffisamment précise, car la législation couvre des centaines de pages et une large gamme de dispositions juridiques dont la relation avec les prix indicatifs n'est pas toujours claire. Deuxièmement, la Colombie soutient que le Panama n'a indiqué aucune application particulière des dispositions contestées aux importations en provenance du Panama. Selon la Colombie, l'application spécifique d'une disposition constitue une mesure distincte sur le plan juridique, qui doit être indiquée séparément dans le cadre de l'allégation "tel qu'appliqué" du Panama.¹⁵²

7.20 Le Groupe spécial croit comprendre, ainsi que le fait valoir le Panama¹⁵³, que les préoccupations de la Colombie sont exclusivement liées au libellé de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama et non à une divergence entre cette demande et la première communication écrite du Panama.

7.21 L'article 6:2 est libellé comme suit:

"La demande d'établissement d'un groupe spécial sera présentée par écrit. Elle précisera si des consultations ont eu lieu, *indiquera les mesures spécifiques en cause* et contiendra un *bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème*. Dans le cas où la partie requérante demande l'établissement d'un groupe spécial dont le mandat diffère du mandat type, sa demande écrite contiendra le texte du mandat spécial proposé." (pas d'italique dans l'original)

7.22 Par conséquent, l'article 6:2 dispose entre autres choses qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial doit indiquer les mesures *spécifiques* en cause et contenir un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être *suffisant* pour énoncer clairement le problème. Dans l'affaire *États-Unis – Acier au carbone*, l'Organe d'appel a résumé la jurisprudence sur les prescriptions de

¹⁵¹ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 50.

¹⁵² Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 36 à 38.

¹⁵³ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphe 6.

l'article 6:2 qu'il avait établie antérieurement et a noté l'importance des deux prescriptions distinctes, à savoir, l'indication des mesures spécifiques en cause et l'inclusion d'un bref exposé des allégations. Se reportant au différend *Guatemala – Ciment I*¹⁵⁴, il a conclu que les deux prescriptions "constitu[aient] ensemble la "question portée devant l'ORD", qui [était] le fondement du mandat d'un groupe spécial au titre de l'article 7:1 du Mémoire d'accord".

7.23 Le Groupe spécial rappelle que, dans l'affaire *CE – Bananes III*, l'Organe d'appel a expliqué pourquoi une demande d'établissement d'un groupe spécial devait être "suffisamment précise", indiquant ce qui suit: "premièrement, elle constitue souvent la base du mandat du groupe spécial défini conformément à l'article 7 du Mémoire d'accord; et, deuxièmement, elle informe la partie défenderesse et les tierces parties du fondement juridique de la plainte".¹⁵⁵ Dans l'affaire *États-Unis – Acier au carbone*, l'Organe d'appel a répété que les prescriptions sous-jacentes prévues par l'article 6:2 étaient, premièrement, de définir la portée d'un différend et, deuxièmement, de "réaliser, du point de vue de la *régularité de la procédure*, l'objectif de notification aux parties et aux tierces parties de la nature des arguments du plaignant".¹⁵⁶

Indication des mesures spécifiques en cause concernant l'utilisation de prix indicatifs

7.24 La Colombie fait valoir entre autres choses que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama n'indique pas les mesures spécifiques en cause ainsi que l'exige l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*, en ce qui concerne l'utilisation de prix indicatifs par les autorités douanières colombiennes. Selon le Panama, sa demande d'établissement d'un groupe spécial indique clairement que la mesure en cause est l'utilisation de "prix indicatifs", qui "s'appliquent à des marchandises spécifiques en provenance de tous les pays à l'exception de ceux avec lesquels la Colombie a signé des accords de libre-échange", pour déterminer la valeur de ces marchandises qui servira de base à la perception a) des droits d'importation et b) de la taxe sur les ventes.¹⁵⁷

7.25 L'Organe d'appel a constaté que le degré de précision requis pour indiquer la mesure en cause devait être évalué au cas par cas.¹⁵⁸ La question de savoir si la mesure spécifique en cause a été indiquée de manière suffisante dans la demande d'établissement d'un groupe spécial dépendra de la capacité du défendeur de se défendre compte tenu de la description de la mesure figurant dans la demande.¹⁵⁹

7.26 Le Panama soutient qu'il n'a pas indiqué simplement les mesures en cause, mais également le cadre législatif réglementaire donnant effet aux prix indicatifs. En particulier, le Panama a cité les Résolutions n° 07509, 07510, 07511, 07512, 07513 et 07530 et il a noté, en outre que certaines dispositions des résolutions et décrets énumérés dans la demande d'établissement d'un groupe spécial étaient plus pertinentes que d'autres pour le fonctionnement des prix indicatifs. Par la suite, répondant à une question du Groupe spécial, il a expliqué qu'il contestait les dispositions spécifiques de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que le fonctionnement du régime d'importation relatif aux prix indicatifs, qui avait été cité dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial comme suit:

¹⁵⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Guatemala – Ciment I*, paragraphes 69 à 76.

¹⁵⁵ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 142.

¹⁵⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 126.

¹⁵⁷ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphes 10 à 12.

¹⁵⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127.

¹⁵⁹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 70.

- a) Résolutions n° 07509, 07510, 07511, 07512, 07513 et 07530 du 26 juin de la DIAN,
- b) législation-cadre, à savoir la Loi douanière de la Colombie (Décret n° 2685 de 1999, en particulier les Titres V et VI),
- c) Résolution n° 4240 de 2000 et Code fiscal de la Colombie (Décret n° 624 de 1989).¹⁶⁰

7.27 En réponse à une question complémentaire du Groupe spécial, le Panama a par ailleurs précisé ce qui suit:

"Le Panama souhaite que le Groupe spécial formule une constatation sur l'incompatibilité de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685, de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 et des résolutions spécifiques établissant des prix indicatifs, telles qu'elles ont été amendées ou modifiées, qui étaient énumérées au paragraphe 29 de sa première communication écrite. Le Panama souhaite qu'il soit établi que ces mesures sont, en tant que telles, incompatibles avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6, 7 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane, ainsi qu'avec l'article III:2 et, à titre subsidiaire, avec l'article III:4 du GATT de 1994."¹⁶¹

7.28 Le Panama conteste aussi l'argument de la Colombie selon lequel il n'a pas indiqué avec suffisamment de clarté la mesure en cause dans le cadre de son allégation au titre de l'article III:2 et III:4 du *GATT de 1994*. Il note que sa demande d'établissement d'un groupe spécial fait référence à des prix indicatifs "établis et appliqués conformément au[] ... Code fiscal de la Colombie", en particulier à l'article 459 du Code fiscal sur lequel est fondé l'établissement de la base d'imposition pour les marchandises importées, et à l'article 447 du Code fiscal sur lequel est fondé l'établissement de la base d'imposition pour les marchandises nationales.¹⁶² Le Panama fait valoir que c'est l'application de l'article 459 du Code fiscal conjointement avec les dispositions pertinentes régissant la détermination de la valeur en douane des produits visés qui aboutit à l'octroi d'un traitement moins favorable aux produits importés.¹⁶³ Il dit spécifiquement qu'il conteste "l'article 496 du Code fiscal conjointement avec l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240".¹⁶⁴ Le Groupe spécial note, toutefois, que dans sa réponse à une question ultérieure du Groupe spécial, citée au paragraphe 7.27 ci-dessus, le Panama ne cite pas l'article 496 du Code fiscal comme étant une mesure qu'il conteste *en tant que telle* mais cite l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 comme étant incompatibles entre autres choses avec l'article III:2 (et l'article III:4 à titre subsidiaire) du *GATT de 1994*.

7.29 Le Panama note que la Colombie et les tierces parties ont pu indiquer la mesure en cause et avancer des arguments concernant l'allégation formulée par le Panama.¹⁶⁵ Enfin, il soutient que même si la demande d'établissement d'un groupe spécial devait être considérée comme "insuffisante telle qu'elle est libellée", la Colombie n'a pas démontré l'existence d'un "préjudice" dû à cette allégation qui serait irrationnelle.¹⁶⁶

7.30 Comme la demande d'établissement d'un groupe spécial définit et limite la portée du différend et, partant, le domaine de compétence d'un groupe spécial, le Groupe spécial prendra la demande

¹⁶⁰ Réponse du Panama à la question n° 3 posée par le Groupe spécial.

¹⁶¹ Réponse du Panama à la question n° 91 posée par le Groupe spécial.

¹⁶² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 82.

¹⁶³ Réponse du Panama à la question n° 6 du Groupe spécial.

¹⁶⁴ Réponse du Panama à la question n° 6 du Groupe spécial; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 84.

¹⁶⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 79 et 80.

¹⁶⁶ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire de la Colombie, paragraphe 19.

d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama comme point de départ.¹⁶⁷ Un groupe spécial ne peut examiner le différend qu'à la lumière des dispositions citées dans la demande. Par conséquent, le mandat du Groupe spécial dans la présente affaire se limite aux mesures spécifiques et allégations juridiques mentionnées par le Panama dans le document WT/DS366/6.

7.31 La partie pertinente de la demande du Panama est libellée comme suit:

La Colombie établit des prix indicatifs pour déterminer la valeur des produits aux fins de la perception de droits de douane et de taxes intérieures. Ces prix s'appliquent à des marchandises spécifiques en provenance de tous les pays à l'exception de ceux avec lesquels la Colombie a signé des accords de libre-échange. Ils sont établis et appliqués conformément aux Résolutions n° 07509, 07510, 07511, 07512, 07513 et 07530 du 26 juin 2007 de la Direction des impôts et des douanes nationales ("DIAN") ainsi qu'à la législation-cadre, à savoir la Loi douanière de la Colombie (Décret n° 2685 de 1999, en particulier les Titres V et VI), la Résolution n° 4240 de 2000 et le Code fiscal de la Colombie (Décret n° 624 de 1989).

La Colombie exige que les importateurs de certaines marchandises acquittent des droits de douane et d'autres droits ou impositions et taxes sur la base des prix indicatifs, plutôt que sur la base des méthodes d'évaluation énoncées à l'article VII du GATT de 1994 et dans l'Accord sur l'évaluation en douane. Le Panama conteste les mesures relatives aux prix indicatifs sur une base "en tant que tel" et "tel qu'appliqué".

Conformément à l'article 128 e) de la Loi douanière de la Colombie et à l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000, un importateur qui déclare une valeur f.a.b. inférieure au prix indicatif ne peut obtenir la mainlevée des marchandises que s'il corrige sa déclaration d'importation afin qu'elle corresponde aux prix indicatifs et s'il acquitte des droits de douane, d'autres droits ou impositions et des taxes applicables sur la base de ces prix indicatifs. L'article 115 de la Loi douanière de la Colombie dispose en outre que, si un importateur n'obtient pas la mainlevée des marchandises pendant la période de garde, celles-ci seront considérées comme étant légalement abandonnées et deviendront finalement propriété de l'État.

7.32 Dans le texte cité, il apparaît que le Panama conteste les Résolutions n° 07509, 07510, 07511, 07512 et 07513 de la Direction des impôts et des douanes nationales ("DIAN"), ainsi que la législation-cadre, à savoir la Loi douanière de la Colombie (Décret n° 2685 de 1999, en particulier les Titres V et VI), la Résolution n° 4240 de 2000 et le Code fiscal de la Colombie (Décret n° 624 de 1989); et, en particulier, l'article 128.5 e) de la Loi douanière de la Colombie et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000. Le Groupe spécial note que dans ses réponses aux questions du Groupe spécial, le Panama a précisé ce qui suit: a) il ne demandait pas une décision séparée sur l'article 115 du Décret n° 2685 de 1999, mais mentionnait cet article dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial et dans sa première communication écrite pour démontrer les conséquences défavorables qui pesaient sur un importateur qui ne "corrigeait" pas la déclaration d'importation et n'acquittait pas les droits de douane et la taxe sur les ventes ainsi que l'exigeait l'article 128.5 e)¹⁶⁸; b) il ne demandait pas une décision sur la Résolution n° 07530 du 26 juin 2007, qui portait sur des produits soumis à des "prix de référence" et non à des "prix indicatifs"¹⁶⁹; et c) il contestait les dispositions régissant la détermination de la base d'imposition pour les marchandises importées, c'est-à-dire l'article 459 du

¹⁶⁷ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 142; rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 23.

¹⁶⁸ Réponse du Panama à la question n° 4 du Groupe spécial.

¹⁶⁹ Réponse du Panama à la question n° 5 du Groupe spécial.

Code fiscal appliqué conjointement avec l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240.¹⁷⁰

7.33 L'Organe d'appel a établi que les groupes spéciaux pouvaient s'appuyer sur les communications des parties pour interpréter les termes de la demande d'établissement d'un groupe spécial.¹⁷¹ Dans sa première communication écrite, le Panama fait référence à un certain nombre de dispositions figurant dans ces instruments législatifs. Le Groupe spécial a donc cherché à clarifier davantage la portée des mesures en cause en posant des questions aux parties.

7.34 Les arguments du Panama et les contre-arguments correspondants de la Colombie portent essentiellement sur l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et sur l'article 172.7 de la Résolution n° 4240. Le Panama fait aussi référence au fonctionnement du régime d'importation lié aux prix indicatifs. Dans ce contexte, il fait référence aux "résolutions spécifiques faisant partie de l'ensemble de la législation cadre, qui donne effet aux prix indicatifs", et en particulier aux Résolutions n° 07509, 07510, 07511, 07512, 07513 et 07530 du 26 juin de la Direction des impôts et des douanes nationales ("DIAN"); à la Loi douanière de la Colombie (Décret n° 2685 de 1999, en particulier les Titres V et VI), à la Résolution n° 4240 de 2000 et au Code fiscal de la Colombie (Décret n° 624 de 1989).¹⁷²

7.35 L'examen de la première communication de la Colombie et de ses communications suivantes montre que la Colombie a pu indiquer que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685, l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 et la série de résolutions qui établissaient et modifiaient les prix indicatifs, étaient les mesures pertinentes s'agissant des allégations relatives à son régime de prix indicatifs.¹⁷³ Comme ces dispositions ont été indiquées par le Panama dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial¹⁷⁴, elles font partie de la "mesure" en cause. Le Groupe spécial note que la définition des mesures en cause donnée par le Panama ne semble pas avoir porté atteinte à la capacité de la Colombie de se défendre.¹⁷⁵

7.36 Le Groupe spécial constate donc que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama est conforme aux prescriptions de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord* en ce qui concerne la définition des mesures en cause régissant l'utilisation de prix indicatifs par la Colombie. Par conséquent, le Groupe spécial établit que la mesure pertinente pour les allégations formulées par le Panama au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et de l'article III du *GATT de 1994* comprend: l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que la Résolution n° 7510 du 26 juin 2007, telle qu'elle a été modifiée par la Résolution n° 11412 du 28 septembre 2007; la Résolution n° 7511 du 26 juin 2007; la Résolution n° 7509 du 26 juin 2007, telle qu'elle a été modifiée par la Résolution n° 11414 du 28 septembre 2007; la Résolution n° 7512 du 26 juin 2007, telle qu'elle a été modifiée par la Résolution n° 11415 et la Résolution n° 7513 du 26 juin 2007. La question de savoir si un certain nombre de ces résolutions qui ont été promulguées après l'établissement du présent Groupe spécial font partie de notre mandat sera examinée, plus bas, dans la section VII.A.2 a).

7.37 Le Groupe spécial s'abstient par ailleurs de formuler des constatations sur la compatibilité de l'article 459 du Code fiscal avec les règles de l'OMC. Il a pris cette décision en se fondant sur le texte de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama et sur la réponse du

¹⁷⁰ Réponse du Panama à la question n° 6 du Groupe spécial.

¹⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127; rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 95.

¹⁷² Réponse du Panama à la question n° 3 du Groupe spécial.

¹⁷³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 37; première déclaration orale de la Colombie, paragraphe 12; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 10.

¹⁷⁴ WT/DS366/6, page 1.

¹⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 127; rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 88; rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 142.

Panama à sa question n° 91, dans laquelle ce pays a indiqué qu'il ne contestait pas la compatibilité avec les règles de l'OMC de l'article 459 du Code fiscal *en tant que tel*, mais prenait cette disposition comme contexte pour établir l'incompatibilité de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 avec l'article III:2 (et l'article III:4 à titre subsidiaire) du *GATT de 1994*.

Allégations "tel qu'appliqué" du Panama

7.38 La Colombie a en outre demandé au Groupe spécial de rejeter les allégations "tel qu'appliqué" du Panama parce que ce dernier n'avait pas indiqué de cas particuliers d'application de la mesure relative aux prix indicatifs qui était en cause.

7.39 Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Panama a dit qu'il contestait les mesures relatives à l'utilisation de prix indicatifs à la fois "en tant que tel" et "tel qu'appliqué". Par conséquent, il conteste la compatibilité avec les règles de l'OMC des instruments législatifs eux-mêmes ainsi que l'application des divers instruments législatifs cités dans sa demande.

7.40 La Colombie fait valoir que l'application des dispositions contestées dans des situations particulières en ce qui concerne des produits importés particuliers est une mesure distincte qui doit être indiquée avec clarté dans le cadre d'une allégation "tel qu'appliqué". Bien que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama fasse référence aux dispositions législatives en cause, la Colombie fait valoir qu'elle ne mentionne pas une seule application spécifique des prix indicatifs.¹⁷⁶ En conséquence, la Colombie fait valoir que l'argumentation du Panama ne doit concerner que sa contestation "en tant que tel" des lois et réglementations colombiennes qui établissent le régime de prix indicatifs.¹⁷⁷

7.41 Le Panama a précisé qu'il contestait l'application générale et systémique de prix indicatifs et non des déterminations particulières faites par les douanes.¹⁷⁸ Il fait valoir que la distinction entre une contestation "tel qu'appliqué" et une contestation "en tant que tel" n'est pas liée à l'indication des mesures en cause, mais à la nature des allégations juridiques du plaignant. Il fait valoir que, en principe, une allégation "en tant que tel" renvoie au point de vue d'un plaignant selon lequel la mesure indiquée – habituellement un acte législatif – est en soi incompatible avec les règles de l'OMC, en ce sens que chaque application de la mesure serait nécessairement incompatible avec les règles de

¹⁷⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 38.

¹⁷⁷ La Colombie note que la demande d'établissement d'un groupe spécial mentionnait encore un autre fondement législatif puisque les articles 447 et 459 du Code fiscal y étaient aussi contestés. Document WT/DS366/6, page 2. Voir le paragraphe 141 de la première communication écrite de la Colombie.

¹⁷⁸ Le Panama a toutefois cité des exemples de l'application du régime de prix indicatifs. En particulier, il a appelé l'attention du Groupe spécial sur les exemples suivants: i) une situation dans laquelle un importateur n'a pas corrigé la déclaration d'importation dans un premier temps (pièce PAN-51) et l'a corrigée par la suite (pièce PAN-52); ii) une situation dans laquelle l'importateur a corrigé la déclaration et acquitté les droits, puis a demandé le remboursement de l'excédent des droits de douane payés, ce qui lui a été refusé (pièce PAN-53); et iii) les exemples spécifiques présentés par la Colombie dans les pièces COL-7 à 9. Selon le Panama, la pièce COL-8, la pièce COL-9 (complétée par la pièce COL-64) et la pièce PAN-53 (complétée en partie par la pièce COL-49) brossent un tableau complet du processus "après importation". Ces pièces comprennent des éléments de preuve documentaires provenant de toutes les étapes de la procédure, y compris les demandes de liquidation officielle présentées par les importateurs, les réponses de la División de Fiscalización et de la División de Liquidación, ainsi que les décisions finales de la División juridique concernant le "recurso de reconsideración" présenté par les importateurs pour contester la décision de la División de Liquidación. Le Panama a également présenté la pièce PAN-23 où il est allégué que des importateurs ont corrigé leurs déclarations et acquitté les droits sur la base de prix indicatifs dans 87 pour cent de l'ensemble des cas concernant les textiles, les vêtements et les chaussures. Le Panama croit que ces éléments de preuve illustrent et confirment que la législation telle qu'elle est appliquée opère d'une manière incompatible avec l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

l'OMC. Selon le Panama, ce type de contestation soulève des questions de droit et de fait qui ne se posent pas dans le cas d'une contestation "tel qu'appliqué". Le Panama soutient qu'une contestation "tel qu'appliqué" renvoie quant à elle à toutes les autres contestations qui ne comportent pas d'allégation indiquant qu'un acte est en soi incompatible avec les règles de l'OMC. Bien qu'il puisse y avoir une contestation visant une importation particulière, rien ne prescrit que de telles contestations doivent être formulées uniquement eu égard à des déclarations spécifiques. De l'avis du Panama, le fait d'imposer une telle restriction et d'exiger des Membres qu'ils énumèrent toutes les importations auxquelles s'applique une mesure rendrait pratiquement impossible l'accès au mécanisme de règlement des différends.¹⁷⁹ Le Panama estime que la pratique antérieure des Membres corrobore cette interprétation. Par exemple, le Panama fait valoir que, dans l'affaire *CE – Matériels informatiques*, le plaignant a contesté en obtenant gain de cause l'application d'une mesure sans décrire de transactions spécifiques.¹⁸⁰

7.42 La question dont le Groupe spécial est saisi consiste à savoir si le Panama est tenu de présenter des applications spécifiques de la législation régissant les prix indicatifs pour formuler correctement une contestation "tel qu'appliqué" de l'utilisation des prix indicatifs conformément à l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*.

7.43 Selon le droit de l'OMC, une "allégation "en tant que tel" conteste des lois, des règlements ou d'autres instruments d'un Membre qui sont appliqués de manière générale et prospective, affirmant que la conduite d'un Membre – pas seulement dans un cas particulier qui s'est produit, mais aussi dans des situations futures – sera nécessairement incompatible avec les obligations contractées par ce Membre dans le cadre de l'OMC".¹⁸¹ Le Groupe spécial croit comprendre que si l'on met de côté la question examinée dans la section précédente, qui consiste à savoir si l'indication des mesures relatives aux prix indicatifs dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama était conforme à l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*, les deux parties conviennent que le Panama a avancé une allégation "en tant que tel" concernant la compatibilité des lois colombiennes régissant le régime de prix indicatifs avec les règles de l'OMC. Par conséquent, la Colombie ne conteste que la compatibilité des allégations "tel qu'appliqué" avec l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*.

7.44 Malgré la préoccupation exprimée par la Colombie, le Groupe spécial considère qu'il n'est pas obligé, à titre préliminaire, de formuler une constatation sur la question de savoir si les allégations "tel qu'appliqué" du Panama font partie de son mandat. Au cas où une violation serait constatée en ce qui concerne les allégations "en tant que tel" du Panama, le Groupe spécial considère qu'une constatation de violation "en tant qu'appliqué" ne serait pas nécessaire puisque, logiquement, chaque application future des prix indicatifs à des opérations d'importation serait fondée sur une législation incompatible avec les règles de l'OMC. Le fait qu'un groupe spécial formule une constatation établissant qu'une mesure "en tant que telle" est incompatible avec les accords visés couvre également chaque cas où cette même mesure est appliquée.¹⁸² Le Groupe spécial note que les parties sont d'accord pour ce qui est de la recevabilité des allégations "en tant que tel" formulées par le Panama. Il examinera donc d'abord ces allégations. Ce n'est que s'il rejette les allégations "en tant que tel" du Panama qu'il examinera si les allégations "tel qu'appliqué" du Panama satisfont aux prescriptions de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*.

¹⁷⁹ Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphes 23 et 24.

¹⁸⁰ Le Panama fait référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*. Communication du Panama concernant la demande de décision préliminaire présentée par la Colombie, paragraphes 26 et 27.

¹⁸¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères*, paragraphe 172.

¹⁸² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères*, paragraphe 172.

2. Autres questions concernant la portée de la question faisant l'objet du différend

a) Mesures pouvant sortir du mandat du Groupe spécial

7.45 Dans sa première communication écrite, le Panama indique que la Colombie a remplacé ou modifié une série de résolutions autorisant l'application de prix indicatifs à un certain nombre de produits visés, *après* la présentation de sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Les résolutions spécifiques, qui autorisent l'imposition de prix indicatifs sur une base unitaire sont les suivantes:

Résolutions en vigueur au moment de la demande d'établissement du groupe spécial	Mesure législative ultérieure
Résolution n° 7509	Remplacée ou modifiée par la Résolution n° 11414 du 28 septembre 2007. ¹⁸³
Résolution n° 7510	Remplacée ou modifiée par la Résolution n° 11412 du 28 septembre 2007. ¹⁸⁴
Résolution n° 7511	Aucune modification.
Résolution n° 7512	Remplacée ou modifiée par la Résolution n° 11415 du 28 septembre 2007. ¹⁸⁵
Résolution n° 7513	Aucune modification.

7.46 Le Panama demande au Groupe spécial de formuler des constatations sur les mesures actuellement en vigueur au motif que, dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, en plus d'indiquer les dispositions spécifiques en cause, il a fait référence à "tous amendements ou extensions de ces mesures ainsi que tous actes, pratiques et mesures de mise en œuvre connexes".

7.47 La Colombie a dit dans sa première communication écrite qu'elle ne s'opposait pas à ce que le Panama fasse référence à des mesures qui remplaçaient ou modifiaient les dispositions contestées initialement.¹⁸⁶ Cela dit, le Groupe spécial rappelle que l'Organe d'appel a établi que les groupes spéciaux avaient le devoir d'examiner les questions de "nature fondamentale", qui touchaient au fondement de leur compétence, de leur propre chef si les parties au différend ne disaient rien sur ces questions.¹⁸⁷ Le point de savoir si une mesure relève du mandat du Groupe spécial est clairement une question qui touche au fondement de la compétence du Groupe spécial. En conséquence, même si la Colombie ne conteste pas l'inclusion de ces divers règlements, le Groupe spécial doit déterminer si les Résolutions n° 11414, 11412 et 11415 relèvent de son mandat.

7.48 Le Groupe spécial considère que l'article 7 du *Mémorandum d'accord*, qui régit le mandat d'un groupe spécial, l'article 4 du *Mémorandum d'accord*, qui régit la demande de consultations d'un plaignant, et l'article 6 du *Mémorandum d'accord*, qui régit la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par un plaignant sont pertinents pour cette question. L'article 7:1 du *Mémorandum d'accord* dispose ce qui suit:

¹⁸³ Résolution n° 11414 du 28 septembre 2007 relative aux chaussures pouvant être classées dans le chapitre 64 (pièce PAN-14).

¹⁸⁴ Résolution n° 11412 du 28 septembre 2007 relative aux tissus pouvant être classés dans les chapitres 52, 54, 55, 56, 58, 59 et 60 (pièce PAN-15).

¹⁸⁵ Résolution n° 11415 du 28 septembre 2007 relative aux chaussures pouvant être classées dans le chapitre 64 (pièce PAN-16).

¹⁸⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 52, note de bas de page 35.

¹⁸⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 36; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 123.

"Les groupes spéciaux auront le mandat ci-après, à moins que les parties au différend n'en conviennent autrement dans un délai de 20 jours à compter de l'établissement du groupe spécial:

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes de (nom de l'(des) accord(s) visé(s) cité(s) par les parties au différend), la question portée devant l'ORD par (nom de la partie) dans le document ...; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans ledit (lesdits) accord(s)."

7.49 L'article 4:4 du *Mémorandum d'accord* dispose ce qui suit:

"Toutes les demandes de consultations de ce type seront notifiées à l'ORD et aux Conseils et Comités compétents par le Membre qui demande l'ouverture de consultations. Toute demande de consultations sera déposée par écrit et *motivée*; elle comprendra une indication des mesures en cause et du fondement juridique de la plainte." (pas d'italique dans l'original)

7.50 L'article 6:2 du *Mémorandum d'accord* dispose ce qui suit:

"La demande d'établissement d'un groupe spécial sera présentée par écrit. Elle précisera si des consultations ont eu lieu, *indiquera les mesures spécifiques en cause* et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème. Dans le cas où la partie requérante demande l'établissement d'un groupe spécial dont le mandat diffère du mandat type, sa demande écrite contiendra le texte du mandat spécial proposé." (pas d'italique dans l'original)

7.51 L'Organe d'appel a affirmé dans l'affaire *États-Unis – Coton upland* que, "conformément à l'article 7 du *Mémorandum d'accord*, le mandat d'un groupe spécial [était] déterminé par la demande d'établissement d'un groupe spécial".¹⁸⁸

7.52 Le Groupe spécial est d'avis que les constatations formulées par l'Organe d'appel dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix* sont pertinentes pour le présent différend. À cette occasion, l'Organe d'appel a examiné si une modification apportée à une mesure et promulguée *après* l'établissement du groupe spécial devrait néanmoins être considérée comme relevant du mandat du groupe.¹⁸⁹ Dans cette affaire, il a déterminé que la modification en cause devrait être considérée comme faisant partie de la mesure en cause puisqu'elle clarifiait la législation qui établissait la mesure en cause et ne transformait pas la mesure initiale en quelque chose de différent par rapport à ce qui était en vigueur avant la modification.¹⁹⁰ Cette détermination a été considérée comme compatible avec la jurisprudence antérieure¹⁹¹ et a également été jugée compatible avec l'objet et le but du

¹⁸⁸ Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Coton upland*, paragraphe 284, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 124.

¹⁸⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 137.

¹⁹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 137.

¹⁹¹ Dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, l'Organe d'appel a cité un passage du rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)* qui concluait que les modifications apportées à la mesure en cause durant la procédure du Groupe spécial:

"... ne constitu[aien]t pas des mesures de sauvegarde entièrement nouvelles, lesquelles seraient fondées sur une enquête en matière de sauvegarde différente mais [étaient] au contraire des modifications de la forme juridique de la mesure définitive initiale qui demeura[ient] en vigueur en substance et qui fai[sait] l'objet de la plainte".

système de règlement des différends de l'OMC, tels qu'ils étaient énoncés à l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord*. L'Organe d'appel a expliqué ce qui suit:

"Si le mandat relatif à un différend est suffisamment large pour inclure des modifications apportées à une mesure – comme il l'est en l'espèce – et qu'il est nécessaire d'examiner une modification pour parvenir à une solution positive du différend – comme c'est le cas ici –, il est alors approprié de considérer la mesure *telle qu'elle a été modifiée* pour parvenir à une décision dans un différend."¹⁹²

7.53 Le Groupe spécial souscrit au raisonnement de l'Organe d'appel. Dans le différend porté devant le Groupe spécial, la Colombie a promulgué les Résolutions n° 11414, 11412 et 11415 susmentionnées après l'établissement du Groupe spécial. De l'avis du Groupe spécial, les termes de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama comprennent les modifications et remplacements pertinents.

7.54 En conséquence, le Groupe spécial constate que c'est à bon droit que les Résolutions n° 11414, 11412 et 11415 font partie de la mesure en cause et relèvent de son mandat. À son avis, le fait de ne pas examiner ces résolutions additionnelles l'empêcherait d'arriver à une solution positive du différend.

b) Recevabilité de la deuxième allégation du Panama au titre de l'article I:1 du *GATT de 1994*

7.55 Dans sa première déclaration orale¹⁹³, le Panama a demandé au Groupe spécial de constater que la restriction limitant l'importation de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama à deux bureaux, était incompatible avec l'article I:1 du *GATT de 1994*, dans l'éventualité d'une constatation établissant que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne relèvent pas de "l'article XI (ni par conséquent de l'article XIII)". Le Panama n'a toutefois pas formulé cette allégation dans sa première communication écrite. De fait, dans sa première communication écrite, il a fait exclusivement valoir que l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation et d'acquitter des droits de douane et une taxe sur les ventes sur la base d'une déclaration préalable, et les prescriptions relatives à la taxe de légalisation, étaient contraires à l'article I:1 du *GATT de 1994*. Le Panama a fait valoir que cette dernière allégation était justifiée étant donné qu'elle avait été indiquée dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Il a expliqué que "[d]ans sa première communication écrite, [il] n'[avait] pas développé son allégation au titre de l'article I:1 parce qu'il semblait incontestable que la mesure relative aux bureaux d'entrée relevait des articles XI et XIII".¹⁹⁴

7.56 La Colombie s'oppose à l'inclusion de ce qu'elle considère être une nouvelle allégation et fait valoir que comme le Panama n'a pas présenté d'arguments juridiques ni factuels au sujet de cette allégation, il n'a pas établi *prima facie* l'existence d'une violation au titre de l'article I:1 du *GATT*.¹⁹⁵ La Colombie fait observer que cette allégation ne faisait pas partie de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama et qu'elle ne relève donc pas du mandat du Groupe spécial. Bien que la Colombie reconnaisse que l'article I:1 du *GATT de 1994* est mentionné dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama, elle considère que ce dernier se référerait strictement à l'allégation au titre de l'article I:1 formulée dans sa première communication écrite au

Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Systèmes de fourchettes de prix*, paragraphe 138.

¹⁹² Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 144.

¹⁹³ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 53.

¹⁹⁴ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 141.

¹⁹⁵ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 149.

sujet des prescriptions relatives à la déclaration préalable d'importation et à la légalisation prévues par la mesure relative aux bureaux d'entrée.¹⁹⁶

7.57 Même à supposer, pour les besoins de l'argumentation, que l'allégation additionnelle du Panama au titre de l'article I:1 relève du mandat du Groupe spécial, la Colombie estime en outre que le Panama était tenu au titre du paragraphe 4 des Procédures de travail du Groupe spécial¹⁹⁷ de présenter ses allégations et arguments dans sa première communication écrite.¹⁹⁸ Elle fait valoir que, suivant un principe bien établi de la jurisprudence de l'OMC, une partie doit présenter ses arguments dans les meilleurs délais – la première communication écrite en l'occurrence.¹⁹⁹ La Colombie soutient également que le Groupe spécial ne devrait pas s'appuyer sur la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes III* selon laquelle "[n]i le Mémoire d'accord ni la pratique suivie dans le cadre du GATT n'exige que les arguments concernant toutes les allégations relatives à la question soumise à l'ORD soient présentés dans la première communication écrite d'une partie plaignante au groupe spécial".²⁰⁰ De l'avis de la Colombie, l'Organe d'appel a autorisé l'introduction d'une nouvelle allégation après la première communication écrite en raison de l'"évolution très particulière de la procédure" dans cette affaire et un tel critère ne serait donc pas applicable dans le présent cas d'espèce.²⁰¹ Par ailleurs, la Colombie note que dans l'affaire *CE – Sardines*, l'Organe d'appel a limité ce raisonnement à la formulation de nouveaux "arguments" et non à la formulation de nouvelles "allégations". Dans le cas présent, la Colombie soutient que le Panama n'avance pas simplement un argument, mais il introduit une allégation entièrement nouvelle.²⁰² La Colombie n'a donc pas présenté de réfutations sur le fond car elle considère qu'il n'y a simplement pas lieu de répondre en l'absence de tout développement de cette nouvelle allégation par le Panama.²⁰³

7.58 Le Panama estime qu'il ne fait aucun doute que l'allégation formulée au titre de l'article I:1 relève du mandat du Groupe spécial. Même s'il ne s'est pas étendu sur cette allégation dans sa première communication écrite, le Panama fait valoir qu'il l'a fait dès qu'il en a eu l'occasion par la suite, à savoir dans sa déclaration orale à la première réunion du Groupe spécial avec les parties. Il soutient que le fait qu'il a présenté des arguments concernant cette allégation dans sa déclaration orale à la première réunion du Groupe spécial n'affecte d'aucune manière la capacité ou l'obligation du Groupe spécial de se prononcer sur cette allégation. De plus, le Panama fait valoir que la Colombie a eu la possibilité de répondre à l'allégation qu'il a formulée au titre de l'article I:1 dans sa deuxième communication écrite, dans sa déclaration orale à la deuxième réunion du Groupe spécial, ainsi que dans ses réponses aux questions du Groupe spécial. Par conséquent, selon le Panama, rien ne permet de penser que la Colombie a subi un quelconque préjudice du fait de l'inclusion par le Panama d'arguments concernant cette allégation dans sa première déclaration orale. Le Panama note que ses allégations au titre de l'article I:1 ont, en tout état de cause, été avancées seulement à titre subsidiaire, dans l'éventualité où le Groupe spécial se prononcerait contre ses allégations au titre de l'article XIII:1.²⁰⁴

¹⁹⁶ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 148 et 149.

¹⁹⁷ Le paragraphe 4 dispose ce qui suit: "Avant la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, les parties au différend feront remettre au Groupe spécial des communications écrites dans lesquelles elles présenteront les faits de la cause et leurs arguments."

¹⁹⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 155.

¹⁹⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 156. À l'appui de cette déclaration, la Colombie fait référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 269, et au rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets*, paragraphe 94.

²⁰⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 161.

²⁰¹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 162.

²⁰² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 164 et 165.

²⁰³ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 150, et deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphes 44 et 45.

²⁰⁴ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 44.

7.59 La question dont le Groupe spécial est saisi consiste donc à savoir si cette deuxième allégation au titre de l'article I:1 du *GATT de 1994* fait partie de son mandat.

7.60 Le Groupe spécial estime que, malgré l'affirmation de la Colombie, il n'est pas obligé, à titre préliminaire, de formuler une constatation sur le point de savoir si la deuxième allégation du Panama au titre de l'article I:1 fait partie de son mandat. Il note que le Panama a formulé cette allégation à titre subsidiaire par rapport à ses allégations au titre des articles XI et XIII. Par conséquent, si le Groupe spécial devait constater l'existence d'une violation au titre de l'article XI et de l'article XIII, il n'aurait pas besoin d'examiner l'allégation subsidiaire formulée par le Panama au titre de l'article I:1. Ce n'est que s'il rejette les allégations du Panama au titre de l'article XI et de l'article XIII que le Groupe spécial examinera si la deuxième allégation du Panama au titre de l'article I:1 fait partie de son mandat.

B. QUESTION DE SAVOIR SI L'UTILISATION PAR LA COLOMBIE DE PRIX INDICATIFS EST INCOMPATIBLE AVEC LES ARTICLES 1^{ER}, 2, 3, 5, 6 ET 7:2 B), F) ET G) DE L'ACCORD SUR L'ÉVALUATION EN DOUANE

1. Principaux arguments des parties

7.61 Le Panama demande au Groupe spécial de constater que la détermination par la Colombie de la valeur en douane des textiles, des vêtements et des chaussures sur la base de prix indicatifs est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Le Panama estime qu'aux termes de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, dans les cas où l'importateur a déclaré une valeur inférieure au prix indicatif, il doit soit corriger la déclaration d'importation et payer les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base des prix indicatifs, soit réexpédier les marchandises. Pour le Panama, les autorités colombiennes déterminent la valeur en douane sur la base de l'application de prix indicatifs aux marchandises visées provenant du Panama. Le Panama fait valoir que cette méthode d'évaluation en douane est incompatible avec les méthodes indiquées dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

7.62 Le Panama rappelle que l'article 15:1 a) de l'*Accord sur l'évaluation en douane* dispose que la "valeur en douane des marchandises importées" s'entend de la valeur d'une marchandise déterminée en vue de la perception de droits de douane *ad valorem* sur les marchandises importées. Dans le cas des produits assujettis aux prix indicatifs, le Panama fait valoir que la valeur en douane utilisée en vue de la perception des droits de douane *ad valorem* sur les marchandises importées est déterminée lorsque l'importateur présente sa déclaration d'importation. Le Panama considère que l'évaluation en douane a lieu au moment où les douaniers examinent la valeur déclarée pour déterminer si elle est supérieure ou inférieure au prix indicatif pertinent pour un produit particulier examiné. En vertu de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, si la valeur déclarée est inférieure au prix indicatif, elle n'est pas acceptée et l'importateur est tenu de la "corriger" pour qu'elle corresponde au prix indicatif. Puisque les autorités douanières colombiennes ont décidé de ne pas accepter la valeur en douane déclarée, le Panama fait valoir que cette valeur fondée sur un prix indicatif sert de valeur en douane en vue de la perception des droits de douane. Un importateur n'est pas autorisé à contester la valeur utilisée ni à présenter d'autres éléments de preuve. Il doit payer les droits de douane fondés sur cette valeur "corrigée", ou réexpédier les marchandises depuis la Colombie.²⁰⁵ Dans la grande majorité des cas (87 pour cent de l'ensemble des cas), d'après le Panama, les importateurs ont décidé de "corriger" la valeur déclarée et de payer des droits de douane fondés sur cette valeur.²⁰⁶

²⁰⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 14 à 16.

²⁰⁶ Voir la pièce PAN-23.

7.63 Le Panama rejette l'affirmation de la Colombie selon laquelle l'évaluation en douane est différée à l'étape ultérieure du "control posterior". Pour le Panama, la Colombie n'a pas démontré que l'évaluation en douane avait lieu pendant le "control posterior" ou l'"*estudio de valor*". De plus, le Panama soutient que la Colombie n'a pas précisé le fondement juridique spécifique du "control posterior" ou de l'"*estudio de valor*" pour les produits assujettis aux prix indicatifs au cours du processus postérieur à l'importation.²⁰⁷

7.64 Selon le Panama, l'article 128.5 e) dispose que les documents d'importation pertinents sont transmis à la *División de Fiscalización* dans le but d'engager la liquidation officielle. Le Panama note que la définition de ce "*proceso de liquidación oficial de revisión de valor*" prévu à l'article 514 du Décret n° 2685 fait référence à un "réexamen" de la valeur visant à réparer les "erreurs" qui figurent dans la déclaration d'importation, ce qui implique qu'il y a déjà eu une détermination de la valeur en douane qui est réexaminée.²⁰⁸ Le Panama fait valoir que cette conclusion est encore renforcée par le libellé de l'article 548 du Décret n° 2685, qui permet aux importateurs de demander le remboursement du surplus acquitté. Le Panama fait observer d'abord que l'article 548 du Décret n° 2685 concerne le remboursement des droits de douane "qui ont été acquittés", et non le "remboursement d'une garantie". De plus, le Panama fait valoir que l'article 548 établit une distinction entre "paiements" et "paiements provisoires". Il note que le paragraphe d) de l'article 548 fait référence au paiement de droits antidumping provisoires; cependant le paragraphe a) de la même disposition ne fait pas référence à un "paiement provisoire" mais indique les éléments sur lesquels les importateurs peuvent se fonder pour demander une "*devolución*" de fonds, ou un "remboursement".²⁰⁹

7.65 Le Panama fait par ailleurs valoir que l'article 222 de la Résolution n° 4240 montre que l'évaluation en douane a toujours lieu au moment de l'inspection. L'article 222 de la Résolution n° 4240 dispose que la date d'inspection physique ou la date de présentation de la déclaration d'importation sera considérée comme la date d'évaluation en vue de la détermination de la valeur en douane des importations.²¹⁰ Pour le Panama, l'allégation de la Colombie selon laquelle cet article établit simplement une "fiction juridique" revient à faire une "distinction sans différence".²¹¹ Le Panama considère que ce point de vue est aussi contredit par d'autres dispositions, comme les articles 254 et 237 du Décret n° 2685, qui disposent de la même façon que l'évaluation devrait avoir lieu au moment de l'importation.²¹²

7.66 Le Panama considère que son interprétation du moment où l'évaluation en douane a lieu n'est pas contredite par le fait que les dispositions contestées font partie de sections de la législation colombienne qui ne figurent pas dans la section générale traitant de "l'évaluation en douane".²¹³ Le Panama fait observer que l'emplacement d'une disposition dans un chapitre particulier ne permet pas

²⁰⁷ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 17 à 21.

²⁰⁸ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 22 à 26.

²⁰⁹ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 29 à 33.

²¹⁰ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 12.

²¹¹ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 12.

²¹² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 12. L'article 254 dispose que quand il y a litige au sujet de la valeur en douane déclarée et/ou des documents justificatifs ou *cuando il n'est pas possible de déterminer la valeur au moment de l'importation*, la mainlevée peut être autorisée après la constitution d'une garantie (italique ajouté par le Panama) ("*Levante de la Mercancía. Cuando exista controversia respecto al valor en aduana declarado y/o los documentos que lo justifican, o cuando no sea posible la determinación del valor al momento de la importación, se podrá otorgar el levante de las mercancías, previa constitución de garantía, en los términos del Artículo 13 del Acuerdo y artículo 128o. numeral 5 de este Decreto y conforme a las condiciones y modalidades que señale la autoridad aduanera*"). L'article 237 dispose que le "moment de l'importation" est la date d'arrivée de la marchandise sur le territoire douanier national ("*Momento de la importación La fecha de llegada de la mercancía al territorio aduanero nacional, establecida de conformidad con las normas aduaneras vigentes*").

²¹³ Première communication écrite du Panama, paragraphe 78.

de déterminer la nature de la mesure en question.²¹⁴ À cet égard, il note que la Colombie a elle-même confirmé que l'article 128.8 du Décret n° 2685 autorisait les prix officiels, avait pour objet, selon les termes de la Colombie, de "faire en sorte que le prix fixé par le gouvernement soit utilisé comme base de l'évaluation en douane".²¹⁵ Le Panama note que l'article 128.8 figure dans la même section que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685. Il fait donc valoir que si une autre disposition figurant avec l'article 128.5 e) au chapitre VI intitulé "Importation ordinaire" concerne la détermination de la base imposable (*base gravable*) aux fins de l'évaluation en douane²¹⁶, l'article 128.5 peut aussi être une disposition applicable pour l'évaluation en douane. Aucune de ces dispositions ne figure au Titre VI "Évaluation en douane".

7.67 Étant donné qu'à son avis l'évaluation en douane a lieu au moment de la présentation de la déclaration d'importation, le Panama allègue que l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs pour déterminer la valeur en douane des textiles, des vêtements et des chaussures est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.²¹⁷ Pour le Panama, la valeur en douane devrait chaque fois que possible être établie sur la base de la valeur transactionnelle, sauf dans les cas où cela n'est pas approprié conformément à l'*Accord sur l'évaluation en douane*.²¹⁸ Quand elle n'est pas établie sur la base de la valeur transactionnelle, la valeur doit être établie suivant les méthodes énoncées aux articles 2 à 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.²¹⁹ Le Panama soutient que l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs aux fins de l'évaluation en douane est contraire à chacune des méthodes séquentielles énoncées aux articles 1^{er} à 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. En outre, le Panama fait valoir que l'utilisation de prix indicatifs est contraire à l'article 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, puisque: i) la valeur en douane est déterminée sur la base d'un "système prévoyant l'acceptation, à des fins douanières, de la plus élevée de deux valeurs possibles"; ii) la valeur en douane est déterminée sur la base de "valeurs en douane minimales"; et iii) la valeur en douane est déterminée sur la base de "prix arbitraires ou fictifs".²²⁰

7.68 La Colombie ne nie pas la primauté de la valeur transactionnelle ni la nature séquentielle des méthodes d'évaluation dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Elle estime néanmoins que l'utilisation de prix indicatifs ne constitue pas une évaluation en douane mais un mécanisme de contrôle qui intervient *avant* l'évaluation en douane elle-même. La Colombie affirme que les prix indicatifs sont utilisés pour évaluer s'il y a une raison de douter de la véracité de la valeur f.a.b. déclarée des produits "dont on sait qu'ils ont fait l'objet de sous-facturation, de contrebande et de blanchiment d'argent".²²¹ La Colombie affirme que sa méthode d'évaluation postérieure à l'importation est compatible avec l'ordre séquentiel établi dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

7.69 La Colombie fait observer que son processus d'importation se déroule en deux étapes distinctes. Durant la première étape, appelée le "*control previo*", les marchandises sont inspectées puis mises en circulation. Durant la seconde étape, appelée le "*control posterior*", les douaniers colombiens déterminent la "valeur en douane" des marchandises importées. La Colombie fait valoir que, dans ce système, les prix indicatifs ne jouent un rôle que pendant le processus d'inspection, en tant que "mécanisme de contrôle douanier". En conséquence, les prix indicatifs n'entrent pas en

²¹⁴ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 9.

²¹⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 87.

²¹⁶ Réponse de la Colombie à la question n° 5 d) du Panama.

²¹⁷ Première communication écrite du Panama, section IV.A, page 24; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 226.

²¹⁸ Première communication écrite du Panama, paragraphes 91 à 98.

²¹⁹ Première communication écrite du Panama, paragraphes 110 à 115.

²²⁰ Première communication écrite du Panama, paragraphes 122 à 128.

²²¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 53.

compte pour la détermination définitive de la valeur en douane qui est évaluée au cours du *control posterior*, d'après la Colombie.²²²

7.70 Pour la Colombie, l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 régissent strictement la mainlevée des marchandises ("*levante*") si l'importateur "acquitte provisoirement, par voie de dépôt", les droits de douane et la taxe sur les ventes.²²³ Ce paiement provisoire est soumis à un contrôle postérieur à l'importation (*control posterior*) pendant lequel la valeur en douane est déterminée.²²⁴ Comme élément de preuve que l'évaluation n'a pas lieu jusqu'au *control posterior*, la Colombie note que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 exigent que la déclaration et les documents justificatifs de l'importateur soient envoyés à la *División de Fiscalización* pour l'évaluation en douane.²²⁵ De surcroît, la Colombie fait observer que les dispositions pertinentes qui "concernent effectivement l'évaluation en douane" figurent dans le Titre VI du Décret n° 2685 et dans le chapitre III de la Résolution n° 4240, et précise que l'évaluation doit être effectuée conformément aux critères énoncés dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*.²²⁶

7.71 La Colombie fait valoir que son interprétation selon laquelle l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 traitent de la "mainlevée" des marchandises et non de l'évaluation en douane est confirmée par une "lecture ordinaire" du texte des dispositions contestées.²²⁷ La Colombie fait observer que les "prix indicatifs" sont clairement définis à l'article 237 du Décret n° 2685 comme étant un "mécanisme de contrôle".²²⁸ De plus, la Colombie souligne qu'à la fois l'article 128.5 e) et l'article 172.7 figurent dans des sections du Décret n° 2685 et de la Résolution n° 4240, respectivement, qui traitent de questions relatives au "contrôle douanier" et non à l'"évaluation en douane".²²⁹ La Colombie relève à cet égard que le Groupe spécial du GATT *États-Unis – Tabac* a clairement estimé dans son rapport que la position occupée par les dispositions contestées dans le système juridique d'un Membre était très pertinente pour déterminer le sens du droit interne de ce Membre.²³⁰

7.72 La Colombie fait valoir que l'importation prend fin avec la mainlevée de la marchandise, mais ce n'est pas le cas pour la détermination de la valeur en douane. Ainsi, la Colombie estime que la référence au "*momento de valoración*" faite à l'article 222 de sa Loi douanière n'est qu'une simple "fiction juridique" servant à établir le moment approprié où la valeur en douane devrait être reconnue, mais ne veut pas dire que la valeur en douane des marchandises a été déterminée lors de cette étape de la procédure.²³¹

7.73 En plus de l'examen du sens ordinaire de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 dans leur contexte, la Colombie estime que l'"application

²²² Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 50 à 61; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 30.

²²³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 55.

²²⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 55.

²²⁵ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 35 et 36.

²²⁶ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 51 à 54.

²²⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 29 à 31.

²²⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 45 et 46. L'article 237 du Décret n° 2685 est ainsi libellé: "*Precio Indicativo. Es aquel precio de referencia establecido (...) para ser utilizado como mecanismo de control (...)*".

²²⁹ L'article 128.5 e) fait partie du Titre V, chapitre IV du Décret n° 2685 (intitulé "*Proceso de Importación*") et l'article 172.7 fait partie du Titre VI, chapitre II de la Résolution n° 4240 (intitulé "*Controles en Valoración Aduanera*").

²³⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 37 à 39.

²³¹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 32; voir aussi la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 96.

constante" de ces dispositions confirme que les prix indicatifs ne sont pas utilisés pour déterminer la valeur en douane des marchandises importées. La Colombie soutient que la pièce COL-8, la pièce COL-9²³² et la pièce PAN-53²³³ démontrent que la "correction" de la déclaration d'importation consiste simplement à cocher la case "Ajustes" sur la déclaration d'importation. Selon la Colombie, le paiement de droits sert effectivement de dépôt en espèces, et tous les documents pertinents sont ensuite transmis à la *División de Fiscalización* aux fins de l'évaluation en douane. À cette étape ultérieure de la procédure, la *División de Fiscalización* détermine la valeur en douane sur la base des méthodes énoncées dans l'*Accord sur l'évaluation en douane* et rembourse tout versement en espèce dépassant le montant dû.²³⁴

2. Examen par le Groupe spécial

a) Législation autorisant l'utilisation de prix indicatifs

7.74 En examinant la contestation soulevée par la Colombie au sujet de l'indication par le Panama de la mesure pertinente pour ses allégations au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et de l'article III du *GATT de 1994*²³⁵, le Groupe spécial a établi que la mesure en cause comprenait l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que la Résolution n° 7510 du 26 juin 2007 modifiée par la Résolution n° 11412 du 28 septembre 2007; la Résolution n° 7511 du 26 juin 2007; la Résolution n° 7509 du 26 juin 2007 modifiée par la Résolution n° 11414 du 28 septembre 2007; la Résolution n° 7512 du 26 juin 2007 modifiée par la Résolution n° 11415 et la Résolution n° 7513 du 26 juin 2007 (ci-après dénommées les résolutions établissant des prix indicatifs).²³⁶

7.75 La partie pertinente de l'article 128 du Décret n° 2685 est ainsi libellée:

"ARTICULO 128. AUTORIZACIÓN DE LEVANTE. La autorización de levante procede cuando ocurra uno de los siguientes eventos:

...

5. Cuando practicada la inspección aduanera física o documental, se suscite una controversia de valor en razón a que: ... e) el valor f.o.b. declarado está por debajo de los precios indicativos establecidos por el Director de Aduanas y el declarante dentro de los cinco (5) días siguientes a la práctica de dicha diligencia, corrige la declaración de importación y paga los tributos aduaneros con base en el precio indicativo en los términos y condiciones señalados por la DIAN, debiéndose en todo caso remitir las diligencias a la División de Fiscalización Aduanera con el fin de que se adelante el proceso de liquidación oficial de revisión de valor correspondiente."

7.76 La partie pertinente de l'article 172 de la Résolution n° 4240 est ainsi libellée:

"ARTICULO 172. CONTROVERSIA. Durante la diligencia de inspección aduanera en el proceso de importación, la controversia de valor puede ser originada por cualquiera de las situaciones descritas a continuación, en las cuales se actuará de la manera prevista en el numeral respectivo, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 128 del Decreto 2685 de 1999 y 17 de la Decisión Andina 571:

²³² Voir aussi la pièce COL-64.

²³³ Voir aussi la pièce COL-49.

²³⁴ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 67 à 69.

²³⁵ Voir le paragraphe 7.36.

²³⁶ WT/DS366/6, pages 1 et 2; première communication écrite du Panama, paragraphe 29; réponses du Panama aux questions n° 3 et 91 du Groupe spécial.

...

3) Cuando el importador haya constituido garantía para obtener el levante o haya corregido la base gravable a partir del precio de referencia establecido, el funcionario inspector deberá remitir, en el menor tiempo posible a través de su jefe inmediato, fotocopia de la Declaración de Corrección, de la documentación aportada por el importador y de la garantía a la División de Fiscalización Aduanera, para el correspondiente estudio de valor.

...

7) Cuando la controversia se origine en razón a que el valor f.o.b. declarado está por debajo del precio indicativo ... solo se autorizará el levanto si dentro de los cinco (5) días siguientes a la práctica de la diligencia, el declarante corrige el precio declarado con el precio indicativo que corresponda al producto importado, o con el precio real de negociación, siempre que sea superior al indicativo."

b) Ordre d'analyse

7.77 Le Panama a demandé au Groupe spécial de déterminer si l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs était incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Comme le Groupe spécial l'a indiqué au paragraphe 7.44, étant donné que le Panama a formulé des allégations "en tant que tel" et "tel qu'appliqué", il a décidé de surseoir à se prononcer sur la recevabilité des allégations "tel qu'appliqué" du Panama jusqu'à ce qu'il formule des constatations concernant les allégations "en tant que tel" du Panama. Cela ne signifie toutefois pas que le Groupe spécial ne peut pas examiner les cas où des prix indicatifs ont été appliqués dans le cadre de la mise en œuvre des mesures en cause.

7.78 Le Groupe spécial note que les arguments des parties liés à l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs portent presque exclusivement sur une série de déterminations factuelles concernant la nature et le fonctionnement concrets des prix indicatifs dans les procédures douanières de la Colombie. Les parties interprètent ces faits de façon radicalement différente. Le Panama considère que l'utilisation de prix indicatifs pour le paiement de droits de douane et de taxes constitue une évaluation en douane qui est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. La Colombie, en revanche, fait valoir que le régime de prix indicatifs ne constitue *pas* une évaluation en douane mais sert de mécanisme de contrôle douanier. La Colombie fait valoir que le paiement de droits suite à l'utilisation de prix indicatifs équivaut à une garantie, et que l'évaluation en douane n'a lieu qu'à une étape ultérieure.

7.79 Le Groupe spécial rappelle que les deux parties ont avancé une série d'arguments concernant la question de savoir si le "*pago de tributos*" dans le cadre de la mesure relative aux prix indicatifs était en fait une garantie au titre de l'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.²³⁷ Toutefois, le

²³⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 119 à 124; réponses du Panama aux questions n° 37 et 38 du Groupe spécial; réponses de la Colombie aux questions n° 37 et 38 du Groupe spécial; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 85; première déclaration orale du Panama, paragraphes 123 à 127; deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 46 à 64; réponse de la Colombie à la question n° 94 du Groupe spécial. L'article 13 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* dispose ce qui suit: "Si, au cours de la détermination de la valeur en douane de marchandises importées, il devient nécessaire de différer la détermination définitive de cette valeur, l'importateur des marchandises pourra néanmoins les retirer de la douane, à condition de fournir, si demande lui en est faite, une garantie suffisante sous la forme d'une caution, d'un dépôt ou d'un autre instrument approprié, couvrant l'acquittement des droits de douane dont les marchandises pourront en définitive être passibles. La législation de chaque Membre prévoit des dispositions applicables dans ces circonstances."

Groupe spécial n'étudiera cette question que s'il détermine que la Colombie ne recouvre pas de droits de douane au moment de l'inspection, sur la base de prix indicatifs. En effet, une constatation selon laquelle la Colombie utilise des prix indicatifs pour effectuer une évaluation en douane au moment de l'inspection rendrait une telle analyse superflue, puisque l'article 13 traite des situations où une autorité douanière se rend compte qu'il est nécessaire de différer la détermination définitive de la valeur en douane.

7.80 La première question dont le Groupe spécial est saisi consiste donc à savoir si les prix indicatifs sont utilisés à des fins d'évaluation en douane au sens de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Pour répondre à cette question, le Groupe spécial examinera le concept d'évaluation en douane dans le cadre de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Cela étant fait, il examinera, eu égard aux faits de la cause, si l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs équivaut à une évaluation en douane au sens de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Si le Groupe spécial constate que l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs constitue effectivement une évaluation en douane telle qu'elle est envisagée par l'*Accord sur l'évaluation en douane*, il procédera à l'analyse des allégations du Panama au titre des articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

c) Concept de l'évaluation en douane dans le cadre de l'*Accord sur l'évaluation en douane*

7.81 Le Groupe spécial note que l'*Accord sur l'évaluation en douane* ne donne pas de définition de l'évaluation en douane. L'article 15 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* contient cependant une définition de la "valeur en douane". L'expression "valeur en douane des marchandises importées" est définie à l'article 15:1 a) de l'*Accord sur l'évaluation en douane* comme étant "la valeur des marchandises déterminée en vue de la perception de droits de douane *ad valorem* sur les marchandises importées". Le Groupe spécial pense que cette définition de la valeur en douane est utile pour comprendre ce que l'évaluation en douane signifie dans le cadre de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Conformément à l'article 31 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* ("Convention de Vienne")²³⁸, le Groupe spécial examinera le sens ordinaire des concepts pertinents présents dans cette définition.

7.82 Le Groupe spécial évaluera premièrement le concept de "valuation" (évaluation) qui est défini comme désignant "[t]he action of estimating or fixing the monetary value of something" (l'action d'estimer ou de fixer la valeur monétaire de quelque chose)²³⁹ ou "[t]he process of determining the value of a thing or entity" (le processus de détermination de la valeur d'une chose ou d'une entité).²⁴⁰ Le terme "value" (valeur) est, à son tour, défini dans le *Oxford English Dictionary* comme désignant "[t]hat amount of a commodity, medium of exchange, etc., considered to be an equivalent for something else" (la quantité d'un produit, le moyen d'échange, etc. considéré comme un équivalent d'autre chose)²⁴¹ et le terme "value" (valeur) est défini dans le *Black's Law Dictionary* comme désignant "[t]he monetary worth or price of something; the amount of goods, services or money that

²³⁸ L'article 3:2 du *Mémoire d'accord* dispose que les Membres reconnaissent que le système de règlement des différends de l'OMC a pour objet de clarifier les dispositions des accords visés "conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public". L'article 31 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* ("Convention de Vienne"), reconnu comme étant l'une de ces règles (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 19. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 46; le rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, pages 12 à 14; et le rapport du Groupe spécial *États-Unis – DRAM*, paragraphe 6.13.), dispose qu'"[u]n 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". Doc. NU A/Conf.39/27; 1155 RTNU 331; 8 ILM 679 (1969).

²³⁹ *Shorter Oxford English Dictionary*, 5^{ème} édition (2002), page 3499.

²⁴⁰ *Black's Law Dictionary*, 7^{ème} édition (2000), page 1548.

²⁴¹ *Shorter Oxford English Dictionary*, 5^{ème} édition (2002), page 3500.

something will command in an exchange" (l'équivalent monétaire ou le prix de quelque chose; la quantité de marchandises, de services ou d'argent à laquelle quelque chose s'échangera).²⁴²

7.83 À la lumière des définitions de l'évaluation et de la valeur données par les dictionnaires, ainsi que de la définition de la valeur en douane figurant dans l'article 15 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, le Groupe spécial considère que le sens ordinaire du concept d'évaluation en douane est clair. Essentiellement, l'évaluation en douane est le processus consistant à déterminer l'équivalent monétaire ou le prix de marchandises importées en vue de percevoir des droits de douane. Sur la base de cette interprétation du sens de l'évaluation en douane, le Groupe spécial examinera si la Colombie détermine la valeur en douane des importations en utilisant son régime de prix indicatifs.

d) Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs par la Colombie constitue une évaluation en douane

7.84 Pour le Groupe spécial, les deux aspects centraux dans le concept d'évaluation en douane sont i) la *valeur* des marchandises, qui est utilisée, ii) en vue de la perception de droits de douane *ad valorem*.

7.85 La première question est celle de savoir si les prix indicatifs fixés par la Colombie représentent la "*valeur des marchandises*". À la lumière du sens ordinaire de l'évaluation en douane, les prix indicatifs chaque fois qu'ils sont supérieurs à la valeur déclarée indiquent la "*valeur des marchandises*" importées en Colombie. Il se pose, dès lors, la question de savoir si la valeur attribuée aux marchandises entrant en Colombie est utilisée en vue de la perception de droits de douane. Le Groupe spécial note que le terme "*levy*" (perception) est défini dans le *Oxford English Dictionary* comme signifiant "*the collection of an assessment, duty or tax*" (le recouvrement d'une imposition, d'un droit ou d'une taxe), tandis que le *Black's Law Dictionary* définit "*levy*" (perception) comme "*the imposition of a fine or tax*" (l'imposition d'une amende ou d'une taxe).²⁴³ La question clé est donc celle de savoir si les autorités douanières colombiennes *recouvrent* des droits de douane sur la base de prix indicatifs.

7.86 De l'avis du Groupe spécial, la valeur des marchandises ne peut être utilisée qu'à l'une de deux fins possibles, soit: a) pour déterminer le montant des droits *ad valorem* et de la taxe sur les ventes que l'importateur doit payer pour obtenir la mainlevée des marchandises, comme le Panama le fait valoir; soit b) pour déterminer le montant d'une "garantie sous la forme d'un dépôt en espèces" qui assurera le paiement futur des droits de douane et de la taxe sur les ventes déterminés à une étape ultérieure, comme la Colombie le fait valoir. En conséquence, si ce versement de l'importateur constitue un "paiement" de droits *ad valorem*, par opposition à une "garantie", il s'ensuit que l'administration douanière recouvre en fait les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base de prix indicatifs, indépendamment de tout autre mécanisme *a posteriori* qui peut être mis en place pour le remboursement du surplus de droits payés.

7.87 Les parties ne sont pas d'accord sur le point de savoir si la Colombie recouvre des droits sur la base de prix indicatifs. Cela soulève la question plus large de savoir si le "paiement" de droits est en fait un paiement *strictu sensu* ou plutôt une garantie sous la forme d'un dépôt en espèces, comme la Colombie le fait valoir. Tout au long de la présente procédure, la Colombie a constamment dit que le concept de paiement au titre de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 faisait référence à une "garantie sous la forme d'un dépôt en espèces".²⁴⁴ Toutefois, la position de la Colombie a subtilement évolué à

²⁴² *Black's Law Dictionary*, 7^{ème} édition (2000), page 1549.

²⁴³ *Black's Law Dictionary*, 7^{ème} édition (2000), page 737.

²⁴⁴ Voir, par exemple, la première communication écrite de la Colombie, paragraphes 55, 56, 104, 108, 130; la première déclaration orale de la Colombie, paragraphes 29, 40, 41, 52, 54, 57; la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 57, 66, 69, 85; les réponses de la Colombie aux questions

travers une série de réponses aux questions du Groupe spécial. En particulier, la Colombie a fait observer ce qui suit:

"[L]e paiement [effectué au titre de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685] fonctionne comme un dépôt en espèces mais aucun poste distinct au titre du dépôt n'est créé en droit colombien pour traiter ces paiements, qui sont simplement des paiements provisoires d'un montant suffisant pour couvrir l'acquittement des droits de douane dont les marchandises pourront en définitive être passibles.

...

Indépendamment de la forme prise par une garantie, un paiement en espèces peut et doit être considéré comme une garantie s'il remplit le critère de base concernant le moment où le paiement est effectué et la fonction qu'il a: premièrement, le paiement est effectué avant la détermination finale des droits à acquitter ... et, deuxièmement, le paiement a pour fonction d'assurer en définitive le paiement des droits de douane."²⁴⁵

7.88 De l'avis du Groupe spécial, "paiement" et "garantie" sont deux concepts juridiques différents qui ne peuvent être assimilés l'un à l'autre à la légère. Cela est vrai indépendamment de la forme que peut prendre la garantie, à savoir une garantie bancaire, une garantie fournie par une compagnie d'assurance, un dépôt en espèce, ou tout autre type de garantie. Le terme "*guarantee*" (garantie) est défini dans le *Black's Law Dictionary* comme désignant "*something given or existing as security, such as to fulfil a future engagement or a condition subsequent*" (quelque chose qui est donné ou qui existe en tant que caution, par exemple, pour la réalisation d'un engagement futur ou d'une condition ultérieure).²⁴⁶ Le *Shorter Oxford English Dictionary* définit "*guarantee*" (garantie) comme "[a] thing ... given or existing as security for the fulfilment ... of certain conditions" (une chose ... qui est donnée ou qui existe comme caution pour la réalisation de ... certaines conditions) et *guarantee fund* (fonds de garantie) comme "*a sum pledge as a contingent indemnity for future loss*" (une somme réservée en tant qu'indemnité éventuelle pour une perte future).²⁴⁷ En revanche, le mot "*payment*" (paiement) est défini dans le *Black's Law Dictionary* comme correspondant à la remise d'argent pour la "*performance of an obligation*" (exécution d'une obligation) ou la "*satisfaction of an obligation*" (satisfaction d'une obligation).²⁴⁸ Ainsi, comme les deux parties l'ont souligné, le but d'une garantie est d'assurer le futur paiement d'une obligation. Dès lors, la future obligation de paiement qui est assurée par une garantie ne peut pas être confondue avec l'obligation de fournir cette garantie.²⁴⁹

7.89 Afin de décider si l'utilisation de prix indicatifs par les autorités colombiennes constitue une évaluation en douane au sens de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, ou si elle sert de garantie pour assurer le futur recouvrement des droits de douane, le Groupe spécial examinera la nature juridique du versement que les importateurs doivent faire pour obtenir la mainlevée des marchandises au titre de l'article 128.5 e) de la Loi douanière et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240.

n° 14 et 22 du Groupe spécial; et les réponses de la Colombie aux questions n° 2 a), 2 b), 5 a) i), 6 a) et 6 b) du Panama.

²⁴⁵ Réponse de la Colombie à la question n° 94 a) du Groupe spécial.

²⁴⁶ *Black's Law Dictionary*, 7^{ème} édition (2000), page 565.

²⁴⁷ *Shorter Oxford English Dictionary*, 5^{ème} édition (1993), page 1165.

²⁴⁸ *Black's Law Dictionary*, 7^{ème} édition (2000), page 922.

²⁴⁹ Réponse du Panama à la question n° 110 du Groupe spécial.

i) *Nature juridique du paiement au titre de l'article 128.5 e)*

Arguments des parties

7.90 Le Groupe spécial rappelle les points de vue des parties quant à la nature juridique du paiement au titre de l'article 128.5 e). Le Panama fait valoir que les droits de douane applicables aux marchandises assujetties à la mesure relative aux prix indicatifs sont perçus sur la base du prix indicatif ou, dans les cas où la valeur déclarée est supérieure au prix indicatif, sur la base de ce montant supérieur. Par conséquent, le Panama considère que l'évaluation en douane a lieu au moment de l'inspection, qu'elle soit ou non fondée sur le prix indicatif, quand ce prix est supérieur à la valeur déclarée initiale, ou qu'elle est fondée sur la valeur déclarée quand ce prix est supérieur au prix indicatif.²⁵⁰

7.91 La Colombie soutient que le "*pago*" mentionné dans le texte de l'article 128.5 e) de la Loi douanière n'est en fait pas un véritable paiement mais une *garantie* sous la forme d'un dépôt en espèces, et que l'évaluation a lieu à une étape ultérieure de la procédure dénommée *control posterior*.²⁵¹ Pour étayer ce point de vue, la Colombie fait valoir que les termes de cette disposition ne sont pas "suffisamment explicites" et qu'il faudrait donc leur donner leur sens dans leur contexte textuel spécifique. Ce contexte spécifique inclut l'emplacement global de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 qui régit dans le contexte plus large de la législation douanière colombienne, la définition des expressions "prix de référence" et "prix indicatifs" sur lesquels le paiement est fondé; la prescription voulant que les documents soient transmis à la *División de Fiscalización* "pour déterminer la valeur en douane" des marchandises en question; et l'obligation en droit colombien d'effectuer l'évaluation en douane conformément aux principes de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.²⁵² En outre, la Colombie souligne l'importance du droit communautaire andin qui fait partie du contexte juridique dans lequel il faut lire les dispositions contestées. Elle note que les articles 51(1) et 61(1) de la Résolution n° 846 de la Communauté andine exigent que les marchandises soient mises en circulation en cas de litige au sujet de la valeur en douane, mais prévoient que cette mainlevée peut être subordonnée au paiement d'une garantie sous la forme d'une garantie fournie par une banque ou une assurance, d'un dépôt en espèces ou sous toute autre forme appropriée.²⁵³

7.92 Selon le Panama, la Colombie demande au Groupe spécial de lire dans l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et dans l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 "des mots qui ne se trouvent pas dans ces dispositions".²⁵⁴ Le Panama renvoie au "libellé clair" de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et estime que la Colombie n'a aucun fondement textuel pour faire valoir que le paiement des droits de douane est simplement un dépôt ou une garantie.²⁵⁵ En outre, le Panama note que l'article 496 de la Résolution n° 4240 ne prévoit que deux types de garantie: la garantie globale ou la garantie spécifique, qui peuvent uniquement prendre la forme d'une garantie fournie par une banque ou une compagnie d'assurance.²⁵⁶ Le Panama estime aussi que la limite temporelle indiquée aux articles 523 et 527 de la Résolution n° 4240 n'est applicable qu'aux garanties de banque ou de compagnie d'assurance et non aux dépôts en espèces.²⁵⁷ En ce qui concerne les règlements identifiés de la Communauté andine, le Panama soutient que le raisonnement de la Colombie est erroné. Selon le Panama, la Colombie part à tort du principe que, parce qu'un dépôt est une forme de garantie, le

²⁵⁰ Première communication écrite du Panama, paragraphes 26 à 53; première déclaration orale du Panama, paragraphes 88 à 113; deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 8 à 77.

²⁵¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 49 à 61; première déclaration orale de la Colombie, paragraphes 18 à 60; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 18, 24 à 86.

²⁵² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 55 à 59.

²⁵³ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 60 à 66.

²⁵⁴ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 1.

²⁵⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 38.

²⁵⁶ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 40.

²⁵⁷ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 40.

"dépôt" prévu à l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 doit être une garantie.²⁵⁸ En outre, le Panama soutient que l'invocation par la Colombie des articles 51(1) et 61 de la Résolution n° 846 de la Communauté andine n'est pas pertinente car cette Résolution n'a pas été mise en œuvre au niveau national en Colombie au moyen d'une législation nationale d'habilitation, conformément à l'article 61, quatrième paragraphe.²⁵⁹ Le Panama fait valoir que, de ce fait, les différents importateurs n'ont pas la possibilité de fournir une garantie sous la forme d'un "dépôt".

Approche adoptée par le Groupe spécial pour examiner la législation nationale colombienne – charge de la preuve

7.93 La jurisprudence de l'OMC a établi que le droit interne doit être abordé comme un "point de fait".²⁶⁰ Pour procéder à une "évaluation objective" de la législation nationale, un groupe spécial devrait commencer son analyse en examinant les termes mêmes de la loi.²⁶¹ Cet examen devrait aussi comprendre une lecture des dispositions dans le contexte approprié.²⁶² Un groupe spécial n'est cependant pas tenu de limiter son examen uniquement au texte ou au libellé de la norme examinée.²⁶³ L'analyse d'un groupe spécial devrait être complétée, chaque fois que cela est nécessaire, par des sources additionnelles, qui peuvent inclure des éléments de preuve de l'application constante de cette législation, les arrêts des tribunaux nationaux concernant le sens de cette législation, les opinions des experts juridiques et les écrits de spécialistes reconnus.²⁶⁴

7.94 Le Groupe spécial analysera donc les "termes mêmes" de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, et examinera ensuite ces dispositions dans leur contexte juridique. Nous notons qu'aucune des deux parties n'a présenté au Groupe spécial de décisions de tribunaux colombiens interprétant l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240.²⁶⁵ Les parties ont néanmoins fourni au Groupe spécial trois exemples d'application des dispositions pertinentes du droit colombien.

7.95 Avant de commencer l'analyse des termes mêmes des dispositions pertinentes, le Groupe spécial souhaite traiter l'argument de la Colombie selon lequel le Panama ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait pour étayer son interprétation de la législation colombienne. En particulier, la Colombie soutient que le Panama n'a pas fourni les éléments de preuve pertinents nécessaires pour étayer son allégation "en tant que tel" en limitant ses arguments à "une lecture erronée et restrictive" de la législation colombienne.²⁶⁶ D'après le défendeur, la démonstration de l'application effective de la loi fait "partie intégrante" du type d'éléments de preuve que le Panama doit fournir. La Colombie estime que, en ne fournissant pas ces éléments, le Panama ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait, à deux titres: la "charge de présentation" des

²⁵⁸ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 36.

²⁵⁹ Réponse du Panama à la question n° 95 a) du Groupe spécial.

²⁶⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 66; voir aussi le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Article 301, Loi sur le commerce extérieur*, paragraphe 7.18; voir aussi CPJI, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, CPJI, 1926, Rep., Série A, n° 7, page 19.

²⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 112; voir aussi le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Loi de 1916 (CE)*, paragraphe 16.

²⁶² Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Article 301, Loi sur le commerce extérieur*, paragraphe 7.27.

²⁶³ Rapport de l'Organe d'appel *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 112.

²⁶⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157.

²⁶⁵ En fait, dans sa réponse à la question n° 1 a) du Panama, la Colombie indique qu'elle ne connaît aucune décision de justice qui ait traité des paiements effectués conformément à l'article 128.5 e) comme des dépôts provisoires servant de garanties.

²⁶⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 116.

éléments de preuve nécessaires pour établir des éléments *prima facie*, et la "charge de persuasion".²⁶⁷ À l'appui de son argument, la Colombie fait valoir que dans l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, l'Organe d'appel "a clairement rejeté" une tentative du Honduras visant à imposer une analyse limitée de son allégation "en tant que tel" sur la base du texte de la législation dominicaine pertinente prise isolément.²⁶⁸

7.96 Le Groupe spécial convient que, dans une allégation "en tant que tel", la charge initiale d'établir le sens de la législation nationale du défendeur incombe au plaignant. Comme l'Organe d'appel l'a indiqué "[i]l incombe à la partie affirmant que la législation nationale d'une autre partie, en tant que telle, est incompatible avec les obligations conventionnelles pertinentes d'apporter des éléments de preuve quant à la portée et au sens de ladite législation pour étayer cette affirmation".²⁶⁹ Cependant, le Groupe spécial n'est pas convaincu par l'argument de la Colombie selon lequel le Panama ne s'est pas acquitté de cette charge en se limitant à présenter une interprétation fondée sur le seul texte des dispositions juridiques contestées. Le Groupe spécial note que les faits dans l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes* citée par la Colombie diffèrent nettement des faits de la cause en l'espèce. En effet, à cette occasion, le Honduras a cherché à exclure les moyens complémentaires d'interprétation de la législation nationale, autres que le texte de celle-ci. Le Groupe spécial a rejeté cette demande au motif qu'il n'était pas tenu de se prononcer "exclusivement" sur la base du libellé de la législation. Cette constatation, qui a été confirmée par l'Organe d'appel, ne signifie pas qu'un groupe spécial doit s'appuyer sur des moyens complémentaires lorsqu'il examine la législation nationale d'un Membre. Elle signifie simplement qu'il ne lui est pas interdit de le faire.

7.97 Nous rappelons que l'Organe d'appel a indiqué à maintes reprises que la simple présentation du texte de la mesure contestée pouvait être considérée comme adéquate pour établir des éléments *prima facie*.²⁷⁰ Si le Groupe spécial devait établir que les dispositions de la législation colombienne sont claires telles qu'elles sont libellées, le Panama aurait établi des éléments *prima facie* simplement en présentant les dispositions nationales pertinentes. La Colombie aurait alors la charge de démontrer que sa législation n'est pas appliquée de la manière indiquée par ses termes mêmes.

7.98 En tout état de cause, le Groupe spécial note que la nature et la portée des éléments de preuve exigés pour s'acquitter de la charge de la preuve varient d'une affaire à l'autre.²⁷¹ À cet égard, l'Organe d'appel a reconnu qu'un groupe spécial conservait une marge discrétionnaire pour soupeser la pertinence de certains types d'éléments de preuve.²⁷²

Analyse des "termes mêmes" des dispositions contestées

7.99 Afin de déterminer si les autorités douanières colombiennes "recouvrent" des droits de douane (et la taxe sur les ventes) en appliquant l'article 128.5 e) du Décret n° 2685, le Groupe spécial commencera son analyse en examinant les termes mêmes des dispositions pertinentes de la législation nationale colombienne. Ce faisant, le Groupe spécial rappelle qu'il n'est pas tenu d'accepter telle

²⁶⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 23.

²⁶⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 117.

²⁶⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 168.

²⁷⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères*, paragraphe 263; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157; rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix (article 21:5 – Argentine)*, paragraphe 135; rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Mesures antidumping visant le riz*, paragraphe 269.

²⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157.

²⁷² Rapport de l'Organe d'appel *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 112.

quelle l'interprétation que la Colombie donne de sa propre législation, mais qu'il doit effectuer une "évaluation objective" de la question.²⁷³

7.100 Une lecture objective de la législation colombienne corrobore nettement la conclusion selon laquelle les droits de douane sont recouverts au moment de l'application des prix indicatifs et de la mainlevée des marchandises. En vertu de l'article 128.5 e) de la Loi douanière colombienne et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, quand il y a une "*controversia*" parce qu'il a été déterminé que la valeur déclarée était inférieure aux prix indicatifs, l'importateur ne peut obtenir la mainlevée des marchandises que s'il corrige la déclaration d'importation et paie les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base du prix indicatif.²⁷⁴ Le Groupe spécial considère que l'utilisation du membre de phrase "paie les droits de douane et la taxe sur les ventes" ("*paga los tributos aduaneros*") dans l'article 128.5 e)²⁷⁵, tel qu'il est libellé, ne permet pas d'autre interprétation textuelle que la suivante: le recouvrement des droits de douane calculés sur la base du prix indicatif a lieu au moment de la mainlevée des marchandises.

7.101 Ayant examiné les termes de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, le Groupe spécial conclut à titre préliminaire qu'un importateur assujéti aux prix indicatifs est tenu d'effectuer un paiement aux fins du recouvrement de droits de douane. Le Groupe spécial va examiner si cette interprétation est étayée dans le contexte de la législation colombienne.

Analyse contextuelle des dispositions contestées dans le cadre de la législation nationale colombienne

7.102 Comme l'a noté le Groupe spécial *États-Unis – Article 301, Loi sur le commerce extérieur*, les éléments des législations nationales sont souvent inséparables et "ne devraient pas être interprétés indépendamment l'un de l'autre lorsque l'on évalue la conformité générale de la loi avec les obligations au regard de l'OMC".²⁷⁶ En ce sens, la Colombie a fait valoir dans ses réponses aux questions du Groupe spécial ce qui suit:

"[L]es termes utilisés dans l'article 128.5 e) doivent être lus à la lumière de leur contexte textuel formé par les autres dispositions du Décret n° 2685 et de leur contexte juridique composé des dispositions pertinentes du droit communautaire

²⁷³ Rapport du Groupe spécial *CE – Marques et indications géographiques (États-Unis)*, paragraphe 7.55. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Loi de 1916 (CE)*, paragraphe 19.

²⁷⁴ L'article 128.5 e) dispose ce qui suit: "*Cuando practicada la inspección aduanera física o documental, se suscite una controversia de valor en razón de que: e) el valor f.o.b. declarado está por debajo de los precios indicativos establecidos por el Director de Aduanas y el declarante dentro de los cinco (5) días siguientes a la práctica de dicha diligencia, **corrige la declaración de importación y paga los tributos aduaneros con base en el precio indicativo** en los términos y condiciones señalados por la DIAN, debiéndose en todo caso remitir las diligencias a la División de Fiscalización Aduanera con el fin de que se adelante el proceso de liquidación oficial de revisión de valor correspondiente.*" (pas de caractères gras dans l'original) Quant à l'article 172.7, il dispose ce qui suit: "*Durante la diligencia de inspección aduanera en el proceso de importación, la controversia de valor puede ser originada por cualquiera de las situaciones descritas a continuación, en las cuales se actuará de la manera prevista en el numeral respectivo, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 128 del Decreto 2685 de 1999 y 17 de la Decisión Andina 571: ... 7) Cuando la controversia se origine en razón a que el valor f.o.b. declarado está por debajo del precio indicativo ... solo se autorizará el levanto si dentro de los cinco (5) días siguientes a la práctica de la diligencia, el declarante **corrige el precio declarado con el precio indicativo** que corresponda al producto importado, o con el precio real de negociación, siempre que sea superior al indicativo.*" (pas de caractères gras dans l'original)

²⁷⁵ Il est à noter que l'article premier du Décret n° 2685 définit les "*tributos aduaneros*" comme signifiant "*los derechos de aduana y el impuesto sobre las ventas*". Ainsi, l'expression "*tributos aduaneros*" englobe à la fois les droits de douane et la taxe sur les ventes.

²⁷⁶ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Article 301, Loi sur le commerce extérieur*, paragraphe 7.27.

andin (qui ont un effet direct en Colombie et ont le statut de législation colombienne), de l'*Accord sur l'évaluation en douane* incorporé dans le droit colombien par la Loi n° 170 de 1994, et de la Résolution n° 240."

7.103 Le Groupe spécial examinera donc les autres paragraphes de l'article 128.5 e) de la Loi douanière colombienne et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 ainsi que toutes autres dispositions pertinentes de ces deux instruments juridiques.²⁷⁷ Le Groupe spécial analysera aussi l'argument de la Colombie concernant la pertinence de la position concrète de ces deux dispositions dans la législation pertinente aux fins de leur interprétation.

Analyse de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 dans le contexte d'autres paragraphes des mêmes dispositions et d'autres dispositions pertinentes

7.104 Pour le Groupe spécial, une lecture contextuelle de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 devrait, tout d'abord, porter sur le contexte textuel "le plus proche", c'est-à-dire les autres paragraphes de la même disposition. Une lecture de la disposition en question à la lumière des paragraphes a) à d) de l'article 128 du Décret n° 2685 semble indiquer, contrairement à l'interprétation de la Colombie, que le silence de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685, concernant la possibilité de fournir une garantie pour obtenir la mainlevée des marchandises, était intentionnel.

7.105 L'article 128.5 a) à e) du Décret n° 2685 décrit différentes situations dans lesquelles il y a litige en raison d'une divergence entre l'importateur et l'Administration au sujet de la valeur déclarée des marchandises. Dans la plupart de ces situations, l'importateur a la possibilité soit de présenter des documents additionnels à l'appui de la valeur déclarée soit de fournir une garantie ou de corriger la déclaration d'importation afin d'obtenir la mainlevée des marchandises.²⁷⁸ En fait, les deux dernières options sont disponibles dans tous les cas de figure envisagés à l'article 128.5, sauf dans le cas de litiges concernant l'utilisation de prix indicatifs en cause dans le présent différend.²⁷⁹ Les mêmes conclusions peuvent être tirées de l'article 172 de la Résolution n° 4240. En effet, l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 omet de mentionner la possibilité de déposer une garantie, alors que tous les paragraphes de cet article qui concernent des litiges au sujet du prix déclaré, c'est-à-dire les paragraphes 2, 3, 4, 5, 6 et 8, prévoient explicitement cette option.²⁸⁰ Compte tenu de qui précède, le Groupe spécial considère que, chaque fois que la législation colombienne entend prévoir le dépôt d'une garantie comme moyen d'obtenir la mainlevée des marchandises, elle prévoit explicitement cette option. Dès lors, puisque l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 ne mentionnent pas cette possibilité, le Groupe spécial considère qu'il est raisonnable de conclure que le dépôt d'une garantie a été une option exclue intentionnellement dans les situations où la valeur déclarée est inférieure au prix indicatif.

7.106 La Colombie a fait valoir qu'en fait, la possibilité de fournir une garantie sous la forme d'un dépôt est aussi implicitement présente dans l'article 128.5 paragraphes a) à d) du Décret n° 2685. D'après la Colombie, la seule différence entre ces dernières dispositions et l'article 128.5 e) est que les paragraphes a) à d) autorisent les importateurs à fournir soit une caution bancaire, soit une caution

²⁷⁷ Le Groupe spécial note que c'est l'article 128.5 e) du Décret n° 2685, en non l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 et les différentes résolutions établissant les prix indicatifs, qui traite spécifiquement du "*pago*" des droits de douane et de la taxe sur les ventes. Voilà pourquoi le Groupe spécial axera son examen dans les paragraphes suivants sur l'article 128.5.

²⁷⁸ Article 128.5 a), b) et c) du Décret n° 2685. Première communication écrite du Panama, paragraphe 44.

²⁷⁹ Article 128.5 a), b), c), d) et e) du Décret n° 2685.

²⁸⁰ Article 172 de la Résolution n° 4240. Le Groupe spécial note que le paragraphe 1 de l'article 172 n'est pas pertinent en tant que contexte, car il concerne les litiges découlant du fait qu'un importateur n'a communiqué absolument aucune déclaration d'importation.

d'une compagnie d'assurance, soit un dépôt en espèces, tandis que le paragraphe e) permet uniquement aux importateurs de fournir une garantie sous la forme d'un dépôt en espèces.²⁸¹ Cependant, il apparaît que cette vision est en conflit avec d'autres dispositions connexes et, en particulier, avec l'article 496 de la Résolution n° 4240, qui est examiné ci-après.

7.107 L'article 496 de la Résolution n° 4240 prévoit que deux types de garanties seulement peuvent être déposés pour assurer le respect des obligations douanières: les garanties bancaires et les garanties fournies par des compagnies d'assurance.²⁸² Ainsi, il n'est pas fait mention d'une "garantie sous la forme d'un dépôt en espèces". La Colombie a avancé une explication de ce silence. Elle a fait valoir que, par le passé, elle a utilisé les dépôts en espèces avec un système de comptabilité distinct, mais qu'elle a décidé de cesser de les utiliser pour des raisons administratives. Ainsi, selon la Colombie, au temps du Décret n° 2685 en 1999, le poste distinct de "dépôt en espèces" n'était pas prévu comme garantie possible. Par la suite, cependant, la Colombie a institué l'utilisation de dépôts en espèces pour faire face aux problèmes liés à la contrebande au moyen de l'utilisation de prix de référence à partir de 2000. La Colombie allègue que l'utilisation d'un système de "dépôt en espèces" est devenue nécessaire "sur un plan purement comptable". La même solution a été adoptée plus tard en 2002 pour les prix estimés et en 2005 pour les prix indicatifs.²⁸³

7.108 La Colombie n'a toutefois présenté aucun élément de preuve à l'appui de cette explication. En fait, cette explication ne semble pas convaincante au vu de plusieurs autres facteurs. Premièrement, à la fois la Loi douanière de la Colombie et la Résolution n° 4240 ont été amendées plusieurs fois depuis leurs promulgations respectives.²⁸⁴ En particulier, la Colombie n'a ni amendé ni autrement modifié l'article 496 de la Résolution n° 4240, en vue de permettre l'utilisation d'un dépôt en espèces comme forme de garantie en plus des garanties fournies par des banques et par des compagnies d'assurance. Deuxièmement, le "*Manual de Valoración – Orden Administrativa 0005*" de la DIAN, daté du 29 décembre 2004, dont le but déclaré est de normaliser et d'harmoniser les processus de contrôle préalables et postérieurs à l'importation, prescrit que quand la demande lui en est faite, l'importateur doit déposer une *garantie bancaire ou une garantie fournie par une compagnie d'assurance* égale à 100 pour cent des droits de douane et de la taxe sur les ventes découlant de la différence entre la valeur déclarée et le prix de référence.²⁸⁵ Là encore, aucune mention n'est faite d'une "garantie sous la forme d'un dépôt en espèces". Troisièmement, une conclusion semblable peut être tirée du Mémoire 00274 de la DIAN²⁸⁶, qui établit des directives pour l'application de l'article 128.5. Comme dans le cas du "*Manual de Valoración*", ce document a été publié de nombreuses années après que cette nouvelle interprétation du mot "correction" a été introduite par les

²⁸¹ Réponse de la Colombie à la question n° 14 du Groupe spécial.

²⁸² Cette disposition prescrit ce qui suit: "*Las garantías constituidas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, serán globales o específicas y podrán ser bancarias o de Compañía de Seguros*". Il convient de noter que la Résolution n° 4240 dispose expressément dans son préambule qu'elle a pour but de préciser les procédures, les formalités et les termes figurant dans le Décret n° 2685.

²⁸³ Réponses de la Colombie aux questions n° 5 a) i) et 6 b) du Panama.

²⁸⁴ Le Décret n° 2685 a été amendé presque 40 fois et la Résolution n° 4240 presque 70 fois. Certaines de ces modifications traitaient spécifiquement du régime de garanties. C'est le cas, par exemple, de la Résolution n° 7002 de 2001, de la Résolution n° 7179 de 2000, de la Résolution n° 904 de 2004 et de la Résolution n° 2795 de 2004, qui modifient toutes des articles inclus dans le Titre XVII de la Résolution n° 4240, mentionnant des "garanties".

²⁸⁵ Article 2.6.2, *Orden Administrativa 00005/2004* ("*Cuando así se requiera, el importador deberá constituir ante la División Servicio al Comercio Exterior o a la dependencia que haga sus veces, de la Administración Aduanera por donde se realiza el trámite de nacionalización, una garantía bancaria o de compañía de seguros a favor de la Nación – U.A.F. Dirección de Aduanas, por el término de un año, así: 1. Por el cien por ciento de los tributos aduaneros que pudieran causarse, por la diferencia entre el valor declarado por el importador y el precio de referencia o el que el inspector establezca con base en datos objetivos y cuantificables*").

²⁸⁶ Pièce PAN-24.

autorités douanières colombiennes.²⁸⁷ Il n'est pas non plus fait mention dans ce document de la possibilité pour l'importateur de fournir une garantie sous la forme d'un dépôt en espèces afin d'obtenir la mainlevée de ses marchandises.²⁸⁸ Enfin, comme nous le verrons dans les sections suivantes, rien ne renvoie à la capacité de déposer une "garantie sous la forme d'un dépôt en espèces" dans les cas spécifiques d'application de la mesure contestée communiqués par les parties.²⁸⁹

7.109 Interrogée sur le silence de sa législation, la Colombie a reconnu qu'il n'existait aucun instrument administratif utilisant le terme "garantie" ou "dépôt en espèces".²⁹⁰ Qui plus est, la Colombie a admis qu'une notion distincte désignée par les termes "dépôt en espèces" n'a été introduite nulle part dans la législation colombienne. Néanmoins, la Colombie considère que son utilisation de la notion existante englobant la correction et le paiement pour constituer une garantie sous la forme d'un dépôt en espèces, comme condition de la mainlevée des marchandises est un substitut acceptable.²⁹¹ Ainsi, la Colombie considère que le fait que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685, les articles 172.7 et 496 de la Résolution n° 4240, le *Manual de Valoración* et le Mémoire 00274 de la DIAN n'utilisent pas l'expression "dépôt en espèces" est dénué de pertinence.²⁹²

7.110 En l'absence de tout élément de preuve indiquant l'existence d'un dépôt en espèces comme forme de garantie dans un seul texte législatif, le Groupe spécial ne peut pas accepter l'affirmation de la Colombie selon laquelle elle emploie une garantie "*de facto*" sous la forme d'un dépôt en espèces entre autres options données aux importateurs pour assurer le futur paiement des droits de douane et de la taxe sur les ventes, lorsque les prix indicatifs s'appliquent. De surcroît, l'absence de ces "dépôts en espèces" comme forme de garantie autorisée par la législation douanière colombienne corrobore l'interprétation du Groupe spécial selon laquelle le "paiement des droits de douane et de la taxe sur les ventes" au titre de l'article 128.5 e) est en fait un paiement *strictu sensu* et non pas un simple "dépôt en espèces" visant à assurer le futur paiement de ces impositions.

7.111 La lecture que le Groupe spécial fait des dispositions contestées est encore confirmée par le libellé de l'article 542 et de l'article 548 a) du Décret n° 2685. Le Groupe spécial relève que le mot "paiement" a un sens technique spécifique dans la législation colombienne. Comme le Panama le note, l'article 542 dispose que le recouvrement des droits de douane sera régi par les procédures énoncées dans le Décret n° 624 de 1989 (la "Loi fiscale").²⁹³ Dans la Loi fiscale, le Panama note que la section V du chapitre II du Titre 7 intitulé "Extinction de l'obligation fiscale" considère le paiement comme le principal moyen de mettre fin à l'obligation fiscale.²⁹⁴ L'article 548 a) du Décret n° 2685 contient le fondement juridique sur lequel un importateur peut s'appuyer pour obtenir un remboursement du surplus payé pour obtenir la mainlevée de marchandises au titre de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685.²⁹⁵ Comme l'a fait remarquer le Panama, cette disposition s'applique aux cas où i) la déclaration d'importation a été "liquidée"; ii) les droits de douane et la taxe sur les ventes ont été payés; et iii) l'importateur cherche à obtenir un remboursement du surplus de

²⁸⁷ Le Mémoire 00274 est daté du 5 mai 2006.

²⁸⁸ Article 2.f du Mémoire 00274. En fait, l'article 2.f. de ce Mémoire dispose que, dans le cas où il y a une "*controversia*" parce que la valeur f.a.b. déclarée est inférieure au prix indicatif, la seule option que l'importateur a est de corriger la déclaration d'importation pour qu'elle corresponde au prix indicatif.

²⁸⁹ Voir le paragraphe 7.123.

²⁹⁰ Réponse de la Colombie à la question n° 94 a) du Groupe spécial.

²⁹¹ Réponse de la Colombie à la question n° 94 c) du Groupe spécial.

²⁹² Réponse de la Colombie à la question n° 94 b) du Groupe spécial.

²⁹³ Première communication écrite du Panama, paragraphe 48 et note de bas de page 51.

²⁹⁴ Le Groupe spécial note en outre que l'article 1626 du Code civil colombien prescrit aussi que le paiement est l'un des moyens d'éteindre les obligations.

²⁹⁵ Voir la réponse de la Colombie à la question n° 99 du Groupe spécial. Voir aussi le paragraphe 2.11.

droits de douane et de taxe sur les ventes payé.²⁹⁶ Il est donc raisonnable de conclure par référence à l'extinction des obligations fiscales et à la liquidation au cours du "contrôle postérieur à l'importation", que les importateurs cherchent à obtenir le remboursement de droits de douane et de taxes sur les ventes qui ont déjà été liquidés et payés au moment de l'inspection, et non le remboursement d'une "garantie sous la forme d'un dépôt en espèces".

Emplacement des dispositions contestées dans le Code douanier de la Colombie et la
Résolution n° 4240

7.112 La Colombie a fait valoir que l'emplacement des dispositions contestées était un autre élément contextuel indiquant que ces dispositions ne traitaient pas d'évaluation en douane, mais de contrôle douanier. Elle note que l'article 128 du Décret n° 2685 fait partie du Titre V "Régime d'importation", chapitre VI, "Importation ordinaire", et non du Titre VI, intitulé "Évaluation en douane" (articles 237 à 259). De même, l'article 172 fait partie du chapitre II de la Résolution n° 4240, intitulé "Contrôle de l'évaluation en douane", et non du chapitre III consacré à la "Détermination de la valeur en douane" (articles 174 à 217).²⁹⁷

7.113 Selon la Colombie, il est "bien établi" dans la jurisprudence que l'emplacement d'une disposition nationale est un facteur important pour déterminer le sens de cette disposition.²⁹⁸ À l'appui de cette déclaration, la Colombie cite le rapport d'un groupe spécial du GATT, *États-Unis – Tabac*, dans lequel le Groupe spécial a jugé "significatif" que la disposition examinée s'intitulait "Sanctions", pour conclure que certaines prescriptions relatives au prélèvement de commercialisation et à l'achat de quantités additionnelles établies par la norme étaient considérées dans le droit interne américain comme des "sanctions" et non comme une "mesure[] fiscale[] distincte[]".²⁹⁹

7.114 Le Groupe spécial convient que l'emplacement d'une disposition nationale peut être "significatif" pour en établir le sens. Toutefois, comme les deux parties l'ont reconnu, la position d'une disposition ne peut pas être jugée "déterminante".³⁰⁰ En l'espèce, le Groupe spécial n'est pas convaincu par l'argument selon lequel l'emplacement de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 implique que ces dispositions concernent exclusivement le contrôle douanier et non pas l'évaluation en douane. Premièrement, en ce qui concerne le Groupe spécial du GATT *États-Unis – Tabac* auquel la Colombie fait référence, le titre de la disposition en cause n'était qu'un des nombreux facteurs pris en compte pour interpréter le sens de la disposition. De plus, tous les facteurs examinés par le Groupe spécial *États-Unis – Tabac* n'étaient pas en soi contradictoires, ce qui confirmait que les prescriptions relatives au prélèvement de commercialisation et à l'achat de quantités additionnelles établies par la mesure en question étaient considérées comme

²⁹⁶ Article 548 a) du Décret n° 2685. Voir la deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 33.

²⁹⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 78 à 80.

²⁹⁸ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 22.

²⁹⁹ Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Tabac*, paragraphe 76.

³⁰⁰ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 22. Le Panama cite deux cas où l'Organe d'appel a conclu que la manière dont le droit interne d'un Membre de l'OMC classait ou désignait un instrument ne pouvait pas déterminer l'interprétation des Accords de l'OMC et que, au lieu de cela, cette détermination devait être fondée sur "le contenu et le fond" de l'instrument (voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 87, note de bas de page 87, et le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 65). Le Groupe spécial pense comme la Colombie que ces deux décisions ne sont pas applicables aux particularités de la présente affaire. Alors que ces décisions de l'Organe d'appel se réfèrent à l'emplacement d'une disposition nationale comme à un facteur permettant de déterminer la signification des termes d'un Accord de l'OMC, la présente affaire évoque l'emplacement de l'article 128.5 e) dans le contexte du système juridique national colombien. Voir la première déclaration orale du Panama, paragraphe 94; la deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 10.

des "sanctions".³⁰¹ En revanche, les divers facteurs examinés jusqu'ici par le Groupe spécial dans le présent différend donnent à penser que les prix indicatifs sont en fait utilisés pour déterminer la valeur en douane de marchandises visées. En outre, comme le Panama l'a noté³⁰², le raisonnement de la Colombie est contredit par le fait qu'une disposition voisine, l'article 128.8 du Décret n° 2685, qui autorise les prix indicatifs, a été décrit par la Colombie comme servant à "faire en sorte que le prix fixé par le gouvernement soit utilisé comme base de l'évaluation en douane".³⁰³ L'article 128.5 e) et l'article 128.8 du Décret n° 2685 figurent tous deux dans la partie intitulée "Importation ordinaire". Étant donné que la Colombie a admis que l'article 128.8 traitait d'un litige dans lequel l'évaluation en douane (et pas seulement le contrôle douanier) avait lieu au moment de l'inspection³⁰⁴, il est concevable que l'article 128.5, qui fait partie du même article, ne porte pas exclusivement sur des questions de "contrôle douanier", mais puisse aussi concerner l'évaluation en douane.

7.115 Le Groupe spécial estime donc que l'emplacement de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'emplacement de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 ne peuvent pas être considérés comme des éléments de preuve suffisants pour réfuter tous les éléments de preuve textuels et contextuels qui donnent à penser que ces dispositions traitent de questions d'évaluation en douane.

Analyse des dispositions contestées dans le contexte du droit communautaire andin

7.116 La Colombie estime en outre que le contexte dans lequel les dispositions contestées doivent être lues devrait aussi inclure les articles 51(1) et 61(1) de la Résolution n° 846 de la Communauté andine qui, selon la Colombie, ont un effet direct en Colombie et prévalent sur le droit national colombien.³⁰⁵

7.117 L'article 51(1) de la Résolution n° 846 de la Communauté andine prescrit que l'importateur peut obtenir la mainlevée des marchandises s'il fournit une garantie sous la forme de "*fianza, depósito u otro medio apropiado*".³⁰⁶ De même, l'article 61(1) dispose que, lorsque la détermination finale de la valeur en douane doit être différée, l'importateur peut obtenir la mainlevée des marchandises s'il fournit une garantie suffisante sous la forme de "*fianzas bancarias o de compañías de seguros, depósito u otro medio apropiado*".³⁰⁷ Faisant fond sur ces dispositions, dont elle soutient qu'elles font partie de son droit interne, la Colombie fait valoir que "l'importateur est toujours en droit d'obtenir la

³⁰¹ Rapport du Groupe spécial du GATT États-Unis – Tabac, paragraphes 78 à 81.

³⁰² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 9.

³⁰³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 87.

³⁰⁴ Voir la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 59 (la Colombie a expliqué ce qui suit: "[l']acquittement" des droits ("*paga los tributos*") [mentionné à l'article 128.5 e)] est une référence générale au paiement en espèces du montant des droits considérés et ne renvoie pas à la liquidation finale des droits dont il est question par exemple à l'article 128.8 qui concerne les *precios oficiales* ("*se liquide los mayores tributos dejados de pagar*")"); voir aussi la réponse de la Colombie à la question n° 5 d) du Panama et la première communication écrite de la Colombie, paragraphes 87 et 110.

³⁰⁵ Voir la pièce COL-39.

³⁰⁶ Pièce COL-6 (l'article 51 dispose ce qui suit: "... las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, harán uso del procedimiento que se establece a continuación para la verificación y comprobación del valor declarado ... En los casos en que este control se realice durante el despacho, el importador podrá retirar las mercancías, si presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado, que cubra el pago de los Derechos").

³⁰⁷ Pièce COL-6 ("En los casos en que resulte necesario demorar la determinación definitiva del valor en aduana de las mercancías importadas, el importador podrá retirar sus mercancías si, cuando así se lo exija, presta garantía suficiente que cubra el pago de los Derechos Aduaneros y demás gravámenes a los que eventualmente estarían sujetas tales mercancías, mediante fianzas bancarias o de compañías de seguros, depósitos u otro medio apropiado").

mainlevée des marchandises s'il fournit une garantie sous la forme d'une caution, d'un dépôt ou autre".³⁰⁸

7.118 À titre préliminaire, le Groupe spécial considère qu'il est nécessaire d'examiner si les résolutions de la Communauté andine font partie du droit interne de la Colombie, avant de déterminer si un importateur peut être admis à soumettre une garantie pour obtenir la mainlevée des marchandises. De l'avis du Groupe spécial, la Colombie a démontré que le droit communautaire andin avait un "effet direct" en Colombie et donc, en règle générale, les dispositions communautaires ne requièrent pas de législation "d'application" ou "d'habilitation" pour être appliquées au niveau national.³⁰⁹ Néanmoins, au vu du libellé explicite de la Résolution n° 846 de la Communauté andine, le Groupe spécial estime qu'une réglementation supplémentaire est nécessaire au niveau national pour que les garanties soient considérées comme une forme acceptable de dépôt. En effet, l'article 61 de la Résolution n° 846 – la "*lex specialis*" qui régit le dépôt de garanties dans la Résolution n° 846 de la Communauté andine – dispose que la législation douanière de chaque Membre indique la forme, les procédures et l'opportunité du dépôt d'une garantie.³¹⁰ En conséquence, le Groupe spécial croit comprendre que, en l'absence de toute référence explicite dans la législation nationale colombienne aux "dépôts en espèces" comme forme de garantie, et en l'absence de toute indication concernant leurs "*forma, procedimientos y oportunidad*", le "dépôt en espèces" n'est pas une forme acceptable de garantie en droit colombien, compte tenu de l'article 51(1) de la Résolution n° 846 de la Communauté andine.

7.119 De l'avis du Groupe spécial, la Colombie a eu de nombreuses occasions d'indiquer "la forme, les procédures et l'opportunité" des garanties sous la forme d'un dépôt en espèces, comme l'exige la législation pertinente de la Communauté andine, mais il apparaît que jusqu'ici elle ne l'a pas fait. Comme il a été noté précédemment, plusieurs amendements ont été apportés à la Loi douanière colombienne et à la Résolution n° 4240 après la publication de la Résolution n° 846 de la Communauté andine dans la *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*. Aucun de ces amendements n'a modifié les dispositions nationales colombiennes qui régissent les types de garanties disponibles. De surcroît, le "*Manual de Valoración – Orden Administrativa 0005*" de la Colombie, daté du 29 décembre 2004 (près de cinq mois après l'entrée en vigueur de la Résolution n° 846 de la Communauté andine)³¹¹, n'envisage pas non plus l'instrument du "dépôt en espèces" comme une forme de garantie appropriée et il prescrit au lieu de cela le dépôt d'une garantie bancaire ou d'une garantie fournie par une compagnie d'assurance.³¹²

7.120 En conséquence, le Groupe spécial n'est pas convaincu que les propres lois de la Colombie sont compatibles avec les règles de l'OMC compte tenu d'une disposition du droit communautaire andin qui autorise les importateurs à obtenir la mainlevée des marchandises sous réserve de la

³⁰⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 102 et 103; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 60 à 66; première déclaration orale de la Colombie, paragraphe 29; réponse de la Colombie à la question n° 14 du Groupe spécial.

³⁰⁹ Pièce COL-39; pièce COL-62.

³¹⁰ Article 61, paragraphe 4, Résolution n° 846 de la Communauté andine.

³¹¹ Article 1.1.2, *Orden Administrativa 00005/2004* ("*Fundamento Legal ... Reglamento Comunitario de la Decisión 571 adoptado por la Resolución 846*").

³¹² Article 2.6.2, *Orden Administrativa 00005/2004* ("*Cuando así se requiera, el importador deberá constituir ante la División Servicio al Comercio Exterior o a la dependencia que haga sus veces, de la Administración Aduanera por donde se realiza el trámite de nacionalización, una garantía bancaria o de compañía de seguros a favor de la Nación – U.A.F. Dirección de Aduanas, por el término de un año, así: 1. Por el cien por ciento de los tributos aduaneros que pudieran causarse, por la diferencia entre el valor declarado por el importador y el precio de referencia o el que el inspector establezca con base en datos objetivos y cuantificables*").

constitution d'une garantie sous l'une des formes suivantes: "*fianza, depósito u otro medio apropiado*".³¹³

Analyse des cas spécifiques d'application de prix indicatifs

7.121 Comme il a été vu précédemment, un groupe spécial peut examiner le droit interne d'un Membre chaque fois que cela est nécessaire, en examinant des éléments de preuve en dehors du texte de la législation, y compris des preuves de l'application constante de ces lois.³¹⁴ Les parties ont fourni au Groupe spécial trois cas spécifiques d'application des dispositions contestées que le Groupe spécial va maintenant examiner: la pièce COL-8, la pièce COL-9 (complétée par la pièce COL-64) et la pièce PAN-53 (partiellement complétée par la pièce COL-49). Le Groupe spécial voudrait souligner qu'il n'effectue pas une analyse des allégations "tel qu'appliqué" du Panama, mais qu'il examine les exemples spécifiques fournis par les parties pour mieux se rendre compte du fonctionnement de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240.

7.122 Les exemples fournis par les parties incluent des éléments de preuve documentaires concernant toutes les étapes de la procédure dite "postérieure à l'importation", c'est-à-dire les demandes de liquidation officielle présentées par les importateurs, les réponses de la *División de Fiscalización* et de la *División de Liquidación*, et les décisions finales de la Division juridique de l'administration douanière compétente sur le "*recurso de reconsideración*" présenté par les importateurs pour contester la décision de la *División de Liquidación*. Les parties ont communiqué des éléments de preuve additionnels concernant des applications de prix indicatifs à des importateurs spécifiques dans la pièce COL-7, la pièce PAN-51 et la pièce PAN-52; toutefois, le Groupe spécial ne les examinera pas dans le cadre de son analyse, car ces éléments de preuve sont incomplets.³¹⁵

7.123 Principalement, la Colombie fait valoir que les cas figurant dans la pièce COL-8, la pièce COL-9 et la pièce PAN-53 montrent que le "paiement" des droits en question est en réalité un dépôt en espèces. Toutefois, cela n'apparaît pas dans la documentation incluse dans les pièces. En fait, les termes utilisés dans les pièces donnent fortement à penser que tant l'importateur que les douaniers traitent le surplus payé comme un "paiement" et non comme une "garantie sous la forme d'un dépôt". Par exemple, dans la pièce COL-8, l'importateur a déposé une demande de liquidation officielle afin d'obtenir un remboursement du "*surplus des taxes douanières payé*".³¹⁶ L'importateur explique en outre que l'ajustement de la valeur a entraîné un "*paiement* excessif de droits de douane et

³¹³ En outre, comme le Panama l'a noté, le poste correspondant à une "garantie sous la forme d'un dépôt en espèces", que la Colombie prétend avoir adopté, ne semble pas correspondre au type de garantie requis en vertu du droit communautaire andin. Premièrement, le Panama fait valoir que l'obligation de la Colombie au titre de la Résolution n° 846 s'applique uniquement aux particuliers. (Le Groupe spécial note que l'article 61 de la Résolution n° 846 de la Communauté andine dispose que les particuliers ou "*personas naturales*", qui ne peuvent pas être admis à déposer une caution fournie par une banque ou une compagnie d'assurance, devraient néanmoins être autorisés à constituer une garantie sous la forme d'un dépôt.) Deuxièmement, le Panama souligne que la disposition citée fait référence à des "dépôts bancaires" et non des à "dépôts en espèces" ou à des paiements directs à l'administration douanière. Voir aussi la réponse du Panama à la question n° 95 a) du Groupe spécial.

³¹⁴ Voir le paragraphe 7.93.

³¹⁵ La pièce COL-7 contient un compte rendu succinct d'une série d'affaires dans lesquelles les importateurs ont été tenus de corriger la valeur déclarée. La pièce PAN-51 et la pièce PAN-52 donnent l'exemple d'une affaire dans laquelle un importateur n'a pas corrigé la déclaration d'importation dans un premier temps, mais l'a fait par la suite. Ces deux dernières pièces ne contiennent toutefois que les "Actas de Inspección" respectifs.

³¹⁶ Pièce COL-8, page 1 ("*... me dirijo respetuosamente a ustedes con el objeto de solicitar la liquidación Oficial de Revisión de valor para la devolución de los tributos pagados en exceso ... toda vez que el valor en aduanas fue ajustado con los precios indicativos ...*").

de taxe sur les ventes".³¹⁷ La *División de Liquidación*, de son côté, a constaté que la valeur totale des *taxes douanières liquidées et payées* sur la base de la valeur en douane avait donné à l'importateur un avantage sur le plan de l'impôt sur le revenu.³¹⁸ De même, en examinant le "*recurso de reconsideración*" déposé par l'importateur, la Division juridique de l'administration douanière compétente a noté que la *División de Liquidación* n'avait pas reconnu le *surplus payé* et, en conséquence, n'avait pas reconnu le droit de l'importateur d'obtenir le remboursement des *droits de douane liquidés et payés*.³¹⁹ Encore plus révélateur, la Division juridique reconnaît que l'importateur a versé 19 898 891 pesos colombiens en tant que "*valor pagado en exceso en los tributos aduaneros liquidados y cancelados*".³²⁰

7.124 En outre, dans les deux cas présentés en tant que pièce COL-8 et pièce PAN-53, les autorités douanières ont constaté que, puisque l'importateur avait déjà reçu un avantage sous la forme d'une déduction dans l'impôt sur le revenu, tout remboursement du surplus payé se traduirait par une "augmentation indue du patrimoine de l'importateur".³²¹ Le Groupe spécial note que si le versement était en fait une "garantie", il n'aurait pour commencer pas quitté le patrimoine de l'importateur. Ainsi, le remboursement de cette somme ne se serait jamais traduit par une augmentation (due ou indue) de ce patrimoine. Selon le Groupe spécial, cet échange indique encore que la nature du versement était celle d'un "paiement" et non d'une "garantie sous la forme d'un dépôt en espèces". En outre, l'importateur comme les autorités douanières considèrent que la demande de remboursement du surplus payé est fondée sur l'article 548 a) du Décret n° 2685.³²² Comme le fait valoir le Panama (voir, plus haut, le paragraphe 7.64), l'article 548 a) a trait au remboursement des droits de douane "qui ont été payés", et non au "remboursement d'une garantie". Ainsi, les références à l'article 548 a) du Décret n° 2685 confirment encore que les paiements effectués au titre de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 sont des paiements *strictu sensu*, et non des "garanties sous la forme d'un dépôt en espèces".

7.125 À titre additionnel, le Groupe spécial considère que la lenteur et la nature non automatique du processus postérieur à l'importation empêchent de considérer le paiement fondé sur les prix indicatifs comme un type de garantie. À la fois la pièce COL-8 et la pièce PAN-53 révèlent que la durée du processus dit "postérieur à l'importation" est de deux ans ou plus.³²³ Comme il est noté dans la section II.B ci-dessus, le cas décrit dans la pièce COL-8 a commencé, à la demande de l'importateur, le 2 avril 2006, et s'est terminé le 22 février 2008, près de deux ans plus tard. Quant au cas décrit dans

³¹⁷ Pièce COL-8, page 3 ("*En el momento de nacionalizar la mercancía con el fin de obtener el levante de la misma se ajustó el valor ... generándose un pago de tributos aduaneros en exceso ...*").

³¹⁸ Pièce COL-8, page 126 ("*... encontrando que el valor total de los tributos liquidados y pagados sobre el valor en aduana una vez efectuado el ajuste al precio f.o.b. ... se contabilizó en lo referente al arancel como mayor valor del inventario ... obtuvo un beneficio en el pago del impuesto sobre la renta ...*").

³¹⁹ Pièce COL-8, page 155 ("*La controversia versa en la negativa por parte de la División de Liquidación en expedir el acto administrativo correspondiente que reconozca el valor pagado en exceso de \$19.898.890 y en consecuencia, se le permita solicitar la devolución de la parte correspondiente al sobrearancel liquidado y pagado en cuantía de \$10.152.495 ...*").

³²⁰ Pièce COL-8, page 160 ("*Resuelve... Artículo Tercero. Reconocer ... la suma de ... como valor pagado en exceso en los tributos aduaneros liquidados y cancelados ...*").

³²¹ Pièce PAN-53 ("*al aceptar la expedición de una Liquidación Oficial de Revisión de Valor para los efectos de devolución en los términos señalados por el peticionario estaríamos frente a un indebido incremento en su patrimonio toda vez que se beneficiaría doblemente de una suma de dinero que ya utilizó como quedó demostrado en el estudio técnico*"); pièce COL-8, page 128 ("*... al aceptar la expedición de una Liquidación Oficial de Revisión de Valor para efectos devolutivos, en los términos señalados por el peticionario, estaríamos frente a un indebido incremento en su patrimonio, toda vez que se beneficiaría doblemente de una suma ...*").

³²² Pièce COL-8, pages 4 et 5, page 127; pièce PAN-53.

³²³ La pièce COL-9 ne comprend pas les références temporelles nécessaires pour déterminer la durée de l'ensemble du processus, qui ne peut donc pas être évaluée.

la pièce PAN-53 (et la pièce COL-49), il a commencé le 10 juillet 2005 et ne s'est terminé que le 18 décembre 2007, presque deux ans et demi plus tard.³²⁴

7.126 Dans ces cas, les procédures ont été engagées à la demande de l'importateur.³²⁵ La Colombie a indiqué que l'importateur avait engagé son action en recourant à une "procédure spéciale" visant à accélérer le processus ordinaire, dénommée "*Proceso de Petición*".³²⁶ Toutefois, on ne trouve pas la moindre mention de ce "*Derecho de Petición*" dans les pièces. La Colombie a fait valoir que cela tenait au fait que l'exercice par un importateur du "*Derecho de Petición*" ne revêtait pas de forme particulière. La Colombie soutient que ce "*Derecho de Petición*" est un droit constitutionnel, en vertu de l'article 23 de la Constitution colombienne et que, en tant que droit fondamental, il est protégé par l'injonction constitutionnelle spéciale appelée "*Tutela*", qui résulte de l'article 86 de la Constitution colombienne.³²⁷ Selon la Colombie, "tout ce que l'importateur doit faire c'est demander, de sa propre initiative, que les autorités examinent une question spécifique, et les autorités colombiennes sont alors obligées de traiter cette requête comme un "*Derecho de Petición*"".³²⁸ Le Groupe spécial n'est pas convaincu par cet argument. Les parties ne lui ont pas présenté d'éléments de preuve convaincants attestant d'une décision quelconque prise par l'Administration en vue de traiter les demandes des importateurs comme un "*Derecho de Petición*" et aucun des articles régissant ce "*Derecho de Petición*" n'est cité par les autorités douanières qui traitent les demandes des importateurs.³²⁹ Le Groupe spécial croit donc comprendre que la requête de l'importateur dans ce processus n'a pas été introduite comme un "*Derecho de Petición*" en vue d'accélérer un processus engagé automatiquement et d'office, mais comme une demande visant à engager le processus qui aboutirait à la *Liquidación Oficial de Revisión de Valor*, puis au remboursement du surplus payé.

7.127 Contrairement aux exemples présentés dans les pièces COL-8 et PAN-53, il apparaît que la pièce COL-9 indique que les documents d'importation ont été envoyés à la *División de Fiscalización* par le *Grupo Importaciones de la Administración Local de Aduanas de Medellín* sans que l'importateur en ait fait la demande.³³⁰

³²⁴ Pièce PAN-53. Voir aussi la note de bas de page 36 ci-dessus.

³²⁵ Voir la pièce COL-9, page 1, et la pièce PAN-53.

³²⁶ Réponse de la Colombie à la question n° 5 b) iii) du Panama.

³²⁷ Réponse de la Colombie à la question n° 101 a) du Groupe spécial.

³²⁸ Réponse de la Colombie à la question n° 101 b) du Groupe spécial.

³²⁹ Au lieu de cela, la décision du 16 août 2007 de l'*Administración Especial de Aduanas* de Bogota, figurant dans la pièce COL-8, cite comme fondement juridique de la transmission de la demande de l'importateur à la *División de Fiscalización Aduanera* une série de règlements douaniers qui indiquent que la *División de Liquidación* est compétente pour connaître des processus engagés à la demande de la partie intéressée pour obtenir la délivrance de *Liquidaciones Oficiales de Corrección o Revisión de Valor*. (pas d'italique dans l'original) Dans le même ordre d'idées, le fondement juridique de la demande formulée par l'importateur dans la pièce COL-8 se compose des articles 514 et 548 a) du Décret n° 2685 et de l'article 6.3 de la Résolution n° 5634 de 1999, modifiée par l'article premier de la Résolution n° 2200 du 25 mars 2003. La partie pertinente de la décision est libellée comme suit: "... de acuerdo al Memorando No. 00297 de 15 de Mayo de 2007 y del Concepto No. 53001-35 del 04 de Mayo de 2007 ... en los cuales se hace precisión sobre la **competencia que tiene la División de Liquidación para adelantar los procesos iniciados a solicitud de parte para la expedición de liquidaciones oficiales de corrección o de revisión de valor** (...). Por lo expuesto en los casos de devolución por pago en exceso, el estudio de valor y la práctica de pruebas previos a la liquidación oficial de corrección debe realizarlo la División de Liquidación, por lo cual de procede al traslado a la mencionada División." (pas de caractères gras dans l'original) En particulier, cette dernière disposition établit que la *División de Liquidación* est compétente pour se prononcer dans les processus engagés à la demande de la partie intéressée pour obtenir la délivrance de *Liquidaciones Oficiales de Corrección o Revisión de Valor*. (pas d'italique dans l'original) Pièce COL-8, pages 1 et 4.

³³⁰ L'*Administración de Aduanas de Medellín*, conformément au paragraphe 3 de l'article 172 de la Résolution n° 4240, a envoyé le dossier à la *División de Fiscalización* d'office, pour qu'il soit procédé à l'"*estudio de valor*". Pièce COL-64, page 1.

7.128 En somme, ces trois cas spécifiques d'application des dispositions contestées semblent confirmer le point de vue selon lequel le versement que l'importateur doit faire afin d'obtenir la mainlevée des marchandises assujetties aux prix indicatifs est en fait un "paiement" et non une "garantie sous la forme d'un dépôt en espèces". Ces trois exemples montrent que, après ce paiement, il y a un mécanisme de réexamen au cours duquel les autorités douanières colombiennes déterminent une valeur en douane suivant les critères établis par l'*Accord sur l'évaluation en douane* et décident sur cette base si l'importateur a droit à un remboursement du surplus qu'il a payé. Les éléments de preuve présentés par les parties ne semblent cependant pas concluants pour ce qui est de savoir si ce processus de réexamen a lieu automatiquement dans tous les cas. Quoi qu'il en soit, il apparaît que le processus de réexamen est lui-même assez long, puisqu'il faut deux ans ou plus pour qu'un importateur obtienne un remboursement.

ii) *Conclusion*

7.129 L'analyse du Groupe spécial dans les sections précédentes démontre que les paiements effectués par les importateurs dans la situation décrite dans l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 sont des paiements *strictu sensu* et non des "garanties sous la forme d'un dépôt en espèces". Les termes mêmes de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 sont révélateurs: pour obtenir la mainlevée des marchandises dans la situation décrite dans cette disposition, l'importateur doit *payer* les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base de prix indicatifs. Une lecture contextuelle des dispositions contestées ainsi que les exemples fournis par les parties confirme ce point de vue.

7.130 En conséquence, le Groupe spécial conclut que l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs comme l'exigent l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 constitue une évaluation en douane au sens de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Ayant établi cette conclusion, le Groupe spécial va analyser les allégations du Panama au titre des articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

e) Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs à des fins d'évaluation en douane est incompatible avec les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*

7.131 Le Groupe spécial va maintenant examiner si l'utilisation de prix indicatifs pour déterminer la valeur en douane des importations visées est conforme aux articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Il note que cet accord n'a jamais été interprété par aucun groupe spécial du GATT/de l'OMC, ni par l'Organe d'appel.

7.132 Le Groupe spécial rappelle également qu'il examine les allégations "en tant que tel" du Panama. Il n'examinera donc pas l'application par les autorités douanières colombiennes des méthodes d'évaluation successives prévues par l'*Accord sur l'évaluation en douane* dans chaque cas particulier. Il examinera plutôt si l'utilisation de prix indicatifs, telle qu'elle est prévue à l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et à l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, est incompatible avec les dispositions susmentionnées.

i) *Principaux arguments des parties*

7.133 Comme il a été dit ci-dessus, le Panama soutient que l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs à des fins d'évaluation en douane est contraire à chacune des méthodes successives énoncées aux articles 1^{er} à 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Le Panama fait valoir en outre que l'utilisation de prix indicatifs constitue une violation de l'article 7:2 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, puisque: i) la valeur en douane se fonde sur un "système prévoyant l'acceptation, à des fins douanières, de la plus élevée de deux valeurs possibles"; ii) la valeur en

douane se fonde sur des "valeurs en douane minimales"; et iii) la valeur en douane se fonde sur des "prix arbitraires ou fictifs".³³¹

7.134 La Colombie s'en tient à sa position antérieure selon laquelle elle n'effectue pas l'évaluation en douane sur la base de prix indicatifs.³³² En conséquence, elle ne considère pas que l'utilisation de prix indicatifs constitue une violation des articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7 b), f) et g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

ii) *Texte des articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane*

7.135 Les allégations du Panama portent sur un certain nombre de dispositions de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, à savoir les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:2 b), f) et g). Le texte de ces dispositions se lit comme suit:

"Article premier

1. La valeur en douane des marchandises importées sera la valeur transactionnelle, c'est-à-dire le prix effectivement payé ou à payer pour les marchandises lorsqu'elles sont vendues pour l'exportation à destination du pays d'importation, après ajustement conformément aux dispositions de l'article 8, pour autant

a) qu'il n'existe pas de restrictions concernant la cession ou l'utilisation des marchandises par l'acheteur, autres que des restrictions qui

- i) sont imposées ou exigées par la loi ou par les autorités publiques du pays d'importation,
- ii) limitent la zone géographique dans laquelle les marchandises peuvent être revendues, ou
- iii) n'affectent pas substantiellement la valeur des marchandises;

b) que la vente ou le prix n'est pas subordonné à des conditions ou à des prestations dont la valeur n'est pas déterminable pour ce qui se rapporte aux marchandises à évaluer;

c) qu'aucune partie du produit de toute revente, cession ou utilisation ultérieure des marchandises par l'acheteur ne revient directement ou indirectement au vendeur, sauf si un ajustement approprié peut être opéré en vertu des dispositions de l'article 8; et

d) que l'acheteur et le vendeur ne sont pas liés ou, s'ils le sont, que la valeur transactionnelle est acceptable à des fins douanières en vertu des dispositions du paragraphe 2.

2. a) Pour déterminer si la valeur transactionnelle est acceptable aux fins d'application du paragraphe 1, le fait que l'acheteur et le vendeur sont liés au sens de l'article 15 ne constituera pas en soi un motif suffisant pour considérer la valeur transactionnelle comme inacceptable. Dans un tel cas, les circonstances propres à la

³³¹ Première communication écrite du Panama, paragraphes 122 à 128.

³³² Voir la section VII.B.1.

vente seront examinées, et la valeur transactionnelle admise pour autant que ces liens n'ont pas influencé le prix. Si, compte tenu des renseignements fournis par l'importateur ou obtenus d'autres sources, l'administration des douanes a des motifs de considérer que les liens ont influencé le prix, elle communiquera ses motifs à l'importateur et lui donnera une possibilité raisonnable de répondre. Si l'importateur le demande, les motifs lui seront communiqués par écrit.

b) Dans une vente entre personnes liées, la valeur transactionnelle sera acceptée et les marchandises seront évaluées conformément aux dispositions du paragraphe 1 lorsque l'importateur démontrera que ladite valeur est très proche de l'une des valeurs ci-après, se situant au même moment ou à peu près au même moment:

- i) valeur transactionnelle lors de ventes, à des acheteurs non liés, de marchandises identiques ou similaires pour l'exportation à destination du même pays d'importation;
- ii) valeur en douane de marchandises identiques ou similaires, telle qu'elle est déterminée par application des dispositions de l'article 5;
- iii) valeur en douane de marchandises identiques ou similaires, telle qu'elle est déterminée par application des dispositions de l'article 6.

Dans l'application des critères qui précèdent, il sera dûment tenu compte des différences démontrées entre les niveaux commerciaux, les quantités, les éléments énumérés à l'article 8, et les coûts supportés par le vendeur lors de ventes dans lesquelles le vendeur et l'acheteur ne sont pas liés et qu'il ne supporte pas lors de ventes dans lesquelles le vendeur et l'acheteur sont liés.

c) Les critères énoncés au paragraphe 2 b) sont à utiliser à l'initiative de l'importateur, et à des fins de comparaison seulement. Des valeurs de substitution ne peuvent pas être établies en vertu du paragraphe 2 b).

Article 2

1. a) Si la valeur en douane des marchandises importées ne peut pas être déterminée par application des dispositions de l'article premier, la valeur en douane sera la valeur transactionnelle de marchandises identiques, vendues pour l'exportation à destination du même pays d'importation et exportées au même moment ou à peu près au même moment que les marchandises à évaluer.

b) Lors de l'application du présent article, la valeur en douane sera déterminée en se référant à la valeur transactionnelle de marchandises identiques, vendues au même niveau commercial et sensiblement en même quantité que les marchandises à évaluer. En l'absence de telles ventes, on se référera à la valeur transactionnelle de marchandises identiques, vendues à un niveau commercial différent et/ou en quantité différente, ajustée pour tenir compte des différences que le niveau commercial et/ou la quantité auraient pu entraîner, à la condition que de tels ajustements, qu'ils conduisent à une augmentation ou une diminution de la valeur, puissent se fonder sur des éléments de preuve produits établissant clairement qu'ils sont raisonnables et exacts.

2. Lorsque les coûts et frais visés au paragraphe 2 de l'article 8 seront compris dans la valeur transactionnelle, cette valeur sera ajustée pour tenir compte des différences notables qui peuvent exister entre les coûts et frais afférents, d'une part aux marchandises importées, et d'autre part aux marchandises identiques considérées, par suite de différences dans les distances et les modes de transport.

3. Si, lors de l'application du présent article, plus d'une valeur transactionnelle de marchandises identiques est constatée, on se référera à la valeur transactionnelle la plus basse pour déterminer la valeur en douane des marchandises importées.

Article 3

1. a) Si la valeur en douane des marchandises importées ne peut pas être déterminée par application des dispositions des articles premier et 2, la valeur en douane sera la valeur transactionnelle de marchandises similaires, vendues pour l'exportation à destination du même pays d'importation et exportées au même moment ou à peu près au même moment que les marchandises à évaluer.

b) Lors de l'application du présent article, la valeur en douane sera déterminée en se référant à la valeur transactionnelle de marchandises similaires, vendues au même niveau commercial et sensiblement en même quantité que les marchandises à évaluer. En l'absence de telles ventes, on se référera à la valeur transactionnelle de marchandises similaires, vendues à un niveau commercial différent et/ou en quantité différente, ajustée pour tenir compte des différences que le niveau commercial et/ou la quantité auraient pu entraîner, à la condition que de tels ajustements, qu'ils conduisent à une augmentation ou une diminution de la valeur, puissent se fonder sur des éléments de preuve produits établissant clairement qu'ils sont raisonnables et exacts.

2. Lorsque les coûts et frais visés au paragraphe 2 de l'article 8 seront compris dans la valeur transactionnelle, cette valeur sera ajustée pour tenir compte des différences notables qui peuvent exister entre les coûts et frais afférents, d'une part aux marchandises importées, et d'autre part aux marchandises similaires considérées, par suite de différences dans les distances et les modes de transport.

3. Si, lors de l'application du présent article, plus d'une valeur transactionnelle de marchandises similaires est constatée, on se référera à la valeur transactionnelle la plus basse pour déterminer la valeur en douane des marchandises importées.

Article 5

1. a) Si les marchandises importées, ou des marchandises identiques ou similaires importées, sont vendues dans le pays d'importation en l'état où elles sont importées, la valeur en douane des marchandises importées, déterminée par application des dispositions du présent article, se fondera sur le prix unitaire correspondant aux ventes des marchandises importées ou de marchandises identiques ou similaires importées totalisant la quantité la plus élevée, ainsi faites à des personnes non liées aux vendeurs, au moment ou à peu près au moment de l'importation des marchandises à évaluer, sous réserve de déductions se rapportant aux éléments ci-après:

- i) commissions généralement payées ou convenues, ou marges généralement pratiquées pour bénéfices et frais généraux

relatifs aux ventes, dans ce pays, de marchandises importées de la même espèce ou de la même nature;

- ii) frais habituels de transport et d'assurance, ainsi que frais connexes encourus dans le pays d'importation;
- iii) le cas échéant, coûts et frais visés au paragraphe 2 de l'article 8; et
- iv) droits de douane et autres taxes nationales à payer dans le pays d'importation en raison de l'importation ou de la vente des marchandises.

b) Si ni les marchandises importées, ni des marchandises identiques ou similaires importées, ne sont vendues au moment ou à peu près au moment de l'importation des marchandises à évaluer, la valeur en douane se fondera, sous réserve par ailleurs des dispositions du paragraphe 1 a), sur le prix unitaire auquel les marchandises importées, ou des marchandises identiques ou similaires importées, sont vendues dans le pays d'importation en l'état où elles sont importées, à la date la plus proche qui suit l'importation des marchandises à évaluer, mais dans les 90 jours suivant cette importation.

2. Si ni les marchandises importées, ni des marchandises identiques ou similaires importées, ne sont vendues dans le pays d'importation en l'état où elles sont importées, la valeur en douane se fondera, si l'importateur le demande, sur le prix unitaire correspondant aux ventes de marchandises importées totalisant la quantité la plus élevée, faites après ouvraison ou transformation ultérieure, à des personnes, dans le pays d'importation, qui ne sont pas liées aux vendeurs, compte dûment tenu de la valeur ajoutée par l'ouvraison ou la transformation et des déductions prévues au paragraphe 1 a).

Article 6

1. La valeur en douane des marchandises importées, déterminée par application des dispositions du présent article, se fondera sur une valeur calculée. La valeur calculée sera égale à la somme

- a) du coût ou de la valeur des matières et des opérations de fabrication ou autres, mises en œuvre pour produire les marchandises importées,
- b) d'un montant pour les bénéfices et frais généraux, égal à celui qui entre généralement dans les ventes de marchandises de la même nature ou de la même espèce que les marchandises à évaluer, qui sont faites par des producteurs du pays d'exportation pour l'exportation à destination du pays d'importation,
- c) du coût ou de la valeur de toute autre dépense dont il y a lieu de tenir compte selon l'option en matière d'évaluation choisie par chaque Membre en vertu du paragraphe 2 de l'article 8.

2. Aucun Membre ne pourra requérir ou obliger une personne ne résidant pas sur son territoire de produire, pour examen, une comptabilité ou d'autres pièces, ou de permettre l'accès à une comptabilité ou à d'autres pièces, aux fins de la détermination d'une valeur calculée. Néanmoins, les renseignements communiqués par le

producteur des marchandises aux fins de la détermination de la valeur en douane par application des dispositions du présent article pourront être vérifiés dans un autre pays par les autorités du pays d'importation, avec l'accord du producteur et à la condition que ces autorités donnent un préavis suffisant au gouvernement du pays en question et que ce dernier ne fasse pas opposition à l'enquête.

Article 7

1. Si la valeur en douane des marchandises importées ne peut pas être déterminée par application des dispositions des articles premier à 6, elle sera déterminée par des moyens raisonnables compatibles avec les principes et les dispositions générales du présent accord et de l'article VII du GATT de 1994 et sur la base des données disponibles dans le pays d'importation.

2. La valeur en douane déterminée par application des dispositions du présent article ne se fondera pas

a) ...

b) sur un système prévoyant l'acceptation, à des fins douanières, de la plus élevée de deux valeurs possibles;

...

f) sur des valeurs en douane minimales, ou

g) sur des valeurs arbitraires ou fictives."

iii) *Primauté de la valeur transactionnelle et caractère successif des méthodes d'évaluation prévues aux articles 1^{er} à 7 de l'Accord sur l'évaluation en douane*

7.136 Comme l'atteste le texte des dispositions pertinentes, l'*Accord sur l'évaluation en douane* prévoit, aux articles 1^{er} à 7:1, des méthodes d'évaluation successives. L'article premier établit la primauté de la valeur transactionnelle en tant que méthode d'évaluation. Lorsque les autorités douanières estiment que la valeur transactionnelle de la marchandise importée, telle qu'elle est définie à l'article premier, ne peut être utilisée, elles doivent appliquer, successivement, les méthodes d'évaluation prévues à l'article 2 (valeur transactionnelle de marchandises identiques), à l'article 3 (valeur transactionnelle de marchandises similaires), à l'article 5 (méthode déductive) et à l'article 6 (valeur calculée) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Si aucune des méthodes mentionnées aux articles 1^{er} à 6 n'est applicable, l'article 7 permet aux autorités douanières d'utiliser tout autre moyen raisonnable pour déterminer la valeur en douane, à condition que de tels moyens soient compatibles avec les principes et les dispositions générales de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et du *GATT de 1994*. Ce faisant, les autorités douanières ne doivent utiliser aucune des méthodes prohibées au paragraphe 2 de l'article 7.

7.137 La primauté de la valeur transactionnelle en tant que méthode d'évaluation en douane et le caractère successif des méthodes d'évaluation découlent de l'"Introduction générale" de cet accord. Dans cette introduction, il est expliqué que la "base première pour la détermination de la valeur en douane dans le cadre du présent accord est la "valeur transactionnelle" telle qu'elle est définie à l'article premier", mais il est également indiqué que "[l]es articles 2 à 7 énoncent les méthodes à utiliser pour déterminer la valeur en douane si cette détermination ne peut se faire par application des dispositions de l'article premier". De plus, le Préambule de l'Accord fait explicitement référence au rôle crucial de la valeur transactionnelle dans l'évaluation en douane.

7.138 Le Groupe spécial croit donc comprendre que l'*Accord sur l'évaluation en douane* fait obligation aux autorités nationales de fonder la valeur en douane des marchandises importées sur la "valeur transactionnelle" et, lorsque cela n'est pas possible, d'appliquer successivement les méthodes d'évaluation en douane prévues aux articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7:1 de l'*Accord*.

7.139 Afin de déterminer si la Colombie s'acquitte de cette obligation, le Groupe spécial doit déterminer si l'utilisation de prix indicatifs correspond à la "valeur transactionnelle" ou à toute autre méthode énoncée dans ces articles.

iv) *Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs constitue l'une quelconque des méthodes d'évaluation prévues aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane*

7.140 Le Groupe spécial examinera d'abord si l'utilisation de prix indicatifs correspond à l'une quelconque des méthodes prévues aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

7.141 Le Groupe spécial rappelle que, comme il a été expliqué dans la section II.B ci-dessus, les prix indicatifs sont déterminés *a priori*, pour de larges catégories de produits, à la suite d'enquêtes menées par la DIAN sur la base des importations passées.³³³ Ces prix sont calculés à partir des coûts de production moyens des marchandises importées lorsque ceux-ci sont disponibles, sinon, à partir du prix le plus bas effectivement négocié ou offert pour l'importation de la marchandise en Colombie.

7.142 Le Groupe spécial estime que les autorités douanières nationales sont tenues d'appliquer les différentes méthodes d'évaluation en douane énoncées aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* au cas par cas, de façon à tenir compte des conditions particulières de la vente du produit en question. Il estime que, dans la mesure où la valeur en douane de marchandises données est établie sur une base fixe pour de larges catégories de produits sans que soient aucunement examinées les circonstances spécifiques entourant la transaction en question, l'utilisation de prix indicatifs ne correspond à aucune des méthodes énoncées dans les dispositions mentionnées.³³⁴ En fait, comme la Colombie l'a reconnu, "la valeur en douane telle qu'elle est déterminée conformément aux méthodes de [l'*Accord sur l'évaluation en douane*] sera de fait différente du prix indicatif dans quasiment tous les cas".³³⁵

³³³ Voir Methodology for the Determination of Reference Prices, pages 12 à 15 (pièce PAN-18). Voir également le paragraphe 2.7.

³³⁴ Ainsi, comme l'a noté le Panama, les prix indicatifs n'ont aucun rapport avec le prix effectivement payé ou à payer pour la marchandise, compte tenu des circonstances spécifiques qui entourent la transaction en question. De ce fait, le Groupe spécial est d'avis que les prix indicatifs ne reflètent pas la "valeur transactionnelle" telle qu'elle est définie à l'article premier de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. De plus, les agents des douanes colombiens n'évaluent pas la valeur transactionnelle des marchandises identiques ou similaires, vendues pour l'exportation à destination de la Colombie approximativement au même moment que le produit en question, conformément aux articles 2 et 3 de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Les autorités colombiennes ne se renseignent pas non plus sur le prix unitaire correspondant aux ventes des marchandises importées ou des marchandises identiques ou similaires importées totalisant la quantité la plus élevée, faites à des personnes non liées, au moment ou à peu près au moment de l'importation des marchandises à évaluer, conformément à la méthode énoncée à l'article 5. Enfin, les prix indicatifs ne sont pas établis en tenant compte des facteurs énumérés à l'article 6, tels que le coût ou la valeur des matières et des opérations de fabrication; un montant pour les bénéfices et frais généraux; et les autres dépenses, y compris les frais de transport, de chargement, de déchargement et de manutention, et le coût de l'assurance. Même si, lorsqu'elles déterminent les prix indicatifs, les autorités douanières colombiennes prennent en compte "les coûts et frais de production" et les "bénéfices", ces variables sont des "moyennes" correspondant à de larges catégories de produits. L'article 6, en revanche, fait clairement référence aux coûts de production des produits spécifiques qui sont importés, comme on peut l'inférer du paragraphe 1 a) et de la note y relative.

³³⁵ Réponse de la Colombie à la question n° 5 du Panama. La Colombie indique en outre que "la probabilité que la valeur en douane [déterminée sur la base des méthodes prévues aux articles 1^{er} à 7 de l'*Accord*

- v) *Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs est compatible avec l'obligation d'effectuer une évaluation en douane conformément aux méthodes successives énoncées aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane*

7.143 Le Groupe spécial reconnaît que le caractère successif des différentes méthodes d'évaluation permet aux autorités douanières nationales de passer d'une méthode à la suivante sans agir d'une manière contraire à la première méthode, à condition que celle-ci ne puisse pas être utilisée. Toutefois, la structure et la conception du système de prix indicatifs tel qu'il est prévu à l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et à l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que dans les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, empêchent les autorités douanières colombiennes d'appliquer successivement les méthodes d'évaluation en douane prévues aux articles 1^{er} à 6. En effet, lorsqu'elles déterminent la valeur des importations de marchandises visées, les autorités douanières colombiennes sont tenues d'appliquer systématiquement une méthode qui ne correspond à aucune des méthodes prévues dans ces dispositions, à savoir l'utilisation de prix indicatifs, à moins que la valeur transactionnelle ne soit supérieure à ceux-ci.

7.144 Le Groupe spécial constate donc que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, qui prescrivent ensemble l'utilisation de prix indicatifs à des fins d'évaluation en douane, sont incompatibles avec l'obligation d'effectuer l'évaluation en douane des marchandises visées sur la base de l'application successive des méthodes établies par les articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'Accord sur l'évaluation en douane.

- vi) *Question de savoir si l'utilisation de prix indicatifs est incompatible avec l'article 7 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane*

7.145 De plus, le Panama fait valoir que l'utilisation de prix indicatifs constitue une violation de l'article 7:2 b), f) et g) de l'Accord sur l'évaluation en douane puisque: i) la valeur en douane se fonde sur "un système prévoyant l'acceptation, à des fins douanières, de la plus élevée de deux valeurs possibles"; ii) la valeur en douane se fonde sur "des valeurs en douane minimales"; et iii) la valeur en douane se fonde sur "des prix arbitraires ou fictifs".³³⁶

7.146 Le Groupe spécial note que l'article 7:1 de l'Accord sur l'évaluation en douane permet aux autorités douanières nationales de recourir à des moyens d'évaluation raisonnables lorsque la valeur en douane des marchandises importées ne peut pas être déterminée par application des méthodes prévues aux articles 1^{er} à 6.³³⁷ Le paragraphe 2 de l'article 7 prévoit en outre que ces moyens raisonnables ne peuvent pas être déterminés à l'aide d'une série de méthodes d'évaluation en douane prohibées.

7.147 En ce qui concerne l'article 7:2 b) de l'Accord sur l'évaluation en douane, le Panama soutient que la prescription établie à l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 qui impose d'utiliser un prix indicatif aux fins de l'évaluation en douane chaque fois que la valeur transactionnelle est inférieure au prix indicatif équivaut à l'acceptation de la plus élevée de deux valeurs possibles.³³⁸ S'agissant de l'article 7:2 f) de l'Accord sur l'évaluation en douane, il allègue que les prix indicatifs sont des valeurs en douane minimales parce que l'importation de produits faisant l'objet de prix indicatifs ne sera pas

sur l'évaluation en douane] soit identique au prix indicatif, qui est un prix moyen, est tellement faible qu'il est de fait correct de dire que la valeur en douane sera, dans la pratique, différente du prix indicatif dans tous les cas".

³³⁶ Première communication écrite du Panama, paragraphes 122 à 128.

³³⁷ L'article 7:1 prévoit ce qui suit: "Si la valeur en douane des marchandises importées ne peut pas être déterminée par application des dispositions des articles 1^{er} à 6, elle sera déterminée par des moyens raisonnables compatibles avec les principes et les dispositions générales du présent accord et de l'article VII du GATT de 1994 et sur la base des données disponibles dans le pays d'importation."

³³⁸ Première communication écrite du Panama, paragraphes 125 et 126.

autorisée, à moins que cette valeur minimale ne soit déclarée par l'importateur.³³⁹ Il allègue également que, puisque la valeur en douane des marchandises n'est pas fondée sur les circonstances réelles de la vente, mais est établie sur la base d'une enquête générale, les prix indicatifs sont, en effet, des prix arbitraires et fictifs, ce qui est contraire à l'article 7:2 g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.³⁴⁰

7.148 La Colombie n'a présenté aucun contre-argument particulier concernant les allégations du Panama au titre de l'article 7:2 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* autre que l'affirmation générale selon laquelle les prix indicatifs ne sont pas utilisés à des fins d'évaluation en douane.

7.149 Le Groupe spécial estime que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, imposent "l'acceptation, à des fins douanières, de la plus élevée de deux valeurs possibles". Comme il a été expliqué dans la section II.B ci-dessus, pour les produits faisant l'objet de prix indicatifs, les droits de douane et les taxes sur les ventes sont perçus au moment de l'inspection sur la base de la plus élevée de deux valeurs: la valeur déclarée ou le prix indicatif.³⁴¹ Le Groupe spécial constate donc que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, qui prescrivent l'utilisation de prix indicatifs à des fins d'évaluation en douane, sont incompatibles avec l'article 7:2 b) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

7.150 De plus, comme on l'a également expliqué ci-dessus, dans les cas où la valeur déclarée est inférieure au prix indicatif, l'importateur doit "corriger" la déclaration d'importation et payer les droits de douane et la taxe sur les ventes en fonction du prix indicatif.³⁴² Si l'importateur refuse de le faire, il n'a d'autre choix que de réexpédier les marchandises ou de les abandonner. Par conséquent, il n'existe que deux cas de figure possibles lorsque les marchandises visées sont présentées pour le dédouanement: soit les droits de douane et la taxe sur les ventes sont prélevés sur la base d'une valeur égale ou supérieure au prix indicatif; soit les marchandises n'entrent pas du tout sur le territoire douanier de la Colombie. Dans la pratique, cela donne un système dans lequel les droits de douane et la taxe sur les ventes ne sont jamais perçus sur la base d'une valeur inférieure à celle qui est donnée par le prix indicatif. Pour cette raison, le Groupe spécial conclut que les prix indicatifs sont assimilables à "des prix minimums" et, donc, constate que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, qui prescrivent l'utilisation de prix indicatifs à des fins d'évaluation en douane, sont également incompatibles avec l'article 7:2 f) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

7.151 Ayant constaté que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, qui prescrivent l'utilisation de prix indicatifs à des fins d'évaluation en douane, étaient incompatibles avec l'article 7:2 b) et f) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, le Groupe spécial ne juge pas nécessaire de se prononcer plus avant sur la compatibilité de ces dispositions internes de la Colombie avec l'article 7:2 g) dudit accord.

f) Conclusion

7.152 Pour les raisons exposées ci-dessus, le Groupe spécial constate que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, du fait qu'ils prescrivent l'utilisation de prix indicatifs à des fins d'évaluation en douane, sont incompatibles "en tant que tels" avec l'obligation établie dans l'*Accord sur l'évaluation*

³³⁹ Première communication écrite du Panama, paragraphe 127.

³⁴⁰ Première communication écrite du Panama, paragraphe 128.

³⁴¹ Voir le paragraphe 2.8.

³⁴² Voir les paragraphes 2.8 et 2.9.

en douane d'appliquer, successivement, les méthodes d'évaluation prévues aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 dudit accord.

7.153 Le Groupe spécial constate en outre que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, du fait qu'ils prescrivent l'utilisation de la plus élevée de deux valeurs ou d'un prix minimum en tant que valeur en douane des marchandises visées, sont incompatibles "en tant que tels" avec l'article 7:2 b) et f) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*. Ainsi, en dépit de sa constatation selon laquelle l'utilisation par la Colombie de prix indicatifs n'est pas incompatible avec l'article 7:2 g), le Groupe spécial constate qu'une telle méthode ne constitue pas un "moyen raisonnable [d'évaluation en douane] compatible avec les principes et les dispositions générales [de l'*Accord sur l'évaluation en douane*]" admissible au titre de l'article 7:1.

7.154 Ayant constaté que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, étaient "en tant que tels" incompatibles avec l'*Accord sur l'évaluation en douane*, le Groupe spécial juge inutile d'examiner plus avant les allégations "tel qu'appliqué" du Panama. Comme on l'a indiqué dans la section VII.A.1 c) iii) ci-dessus, étant donné que chacune des différentes applications de prix indicatifs à des transactions à l'importation est fondée sur une législation incompatible avec les règles de l'OMC, une telle analyse serait inutile.³⁴³

7.155 En parvenant à ses conclusions, le Groupe spécial reconnaît que les Membres de l'OMC ont le droit légitime d'appliquer des mesures visant à lutter contre la sous-facturation, la contrebande et le blanchiment d'argent. Toutefois, ces mesures devraient être compatibles avec les règles de l'OMC ou entrer dans le champ des exceptions incluses dans l'article XX du *GATT de 1994*, qui permet aux Membres de l'OMC de justifier une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC.

C. QUESTION DE SAVOIR SI L'UTILISATION PAR LA COLOMBIE DE PRIX INDICATIFS POUR DÉTERMINER LA VALEUR DES TEXTILES, DES CHAUSSURES ET D'AUTRES PRODUITS IMPORTÉS AUX FINS DE LA PERCEPTION DE LA TAXE SUR LES VENTES EST INCOMPATIBLE AVEC LA PREMIÈRE PHRASE DE L'ARTICLE III:2 DU *GATT DE 1994*

1. Principaux arguments des parties

7.156 Le Panama allègue que l'utilisation de prix indicatifs comme base pour déterminer la valeur des textiles, des chaussures et d'autres produits importés aux fins de la perception de la taxe sur les ventes est incompatible avec la première phrase de l'article III:2 du *GATT de 1994*. De l'avis du Panama, la taxe sur les ventes imposée est "supérieure" à la taxe sur les ventes qui frappe les produits nationaux similaires, vu que les produits nationaux potentiellement similaires sont frappés d'une taxe sur les ventes fondée sur le prix de vente effectif du produit.³⁴⁴ Nonobstant l'application du même taux d'imposition, le Panama affirme que les produits importés peuvent tout de même être frappés d'une taxe "supérieure" à celle qui frappe les produits nationaux similaires si l'application de bases d'imposition différenciées entraîne une imposition plus lourde des produits importés.³⁴⁵ De plus, puisque l'article III protège "l'égalité du rapport compétitif entre les produits importés et les produits nationaux"³⁴⁶ et dépend de "l'incidence potentielle, et non [des] conséquences effectives"³⁴⁷, le Panama estime qu'il y a au moins potentiellement un produit national similaire.³⁴⁸

³⁴³ Voir le paragraphe 7.44.

³⁴⁴ Première communication écrite du Panama, paragraphe 149.

³⁴⁵ Le Panama fait référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Peaux et cuirs*. Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 86.

³⁴⁶ Le Panama fait référence au rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*.

7.157 Le Panama soutient que la Colombie a admis que la base d'imposition pour les produits nationaux était la valeur transactionnelle.³⁴⁹ En revanche, il note que les importateurs assujettis aux prix indicatifs n'ont pas la possibilité, prévue à l'article 459 du Code fiscal, de démontrer que la valeur facturée est la valeur transactionnelle effective, mais doivent au lieu de cela appliquer une valeur plus élevée fondée sur le prix indicatif.³⁵⁰ Donc, chaque fois que les prix indicatifs sont appliqués, les importations sont frappées d'une taxe supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires. Du fait qu'il existe une possibilité de violation, le Panama fait valoir que des situations exceptionnelles dans lesquelles le prix indicatif est identique à la valeur transactionnelle ne sont pas pertinentes pour la détermination au titre de l'article III:2, étant donné que "le fait qu'un produit importé donné risqu[e] de faire l'objet d'une discrimination"³⁵¹ constitue déjà une forme de discrimination.³⁵² De plus, le Panama fait valoir qu'il n'est pas tenu de présenter des exemples spécifiques de violations de l'article III:2 parce que le traitement fiscal différencié en lui-même est une preuve de traitement discriminatoire suffisante pour montrer qu'il y a incompatibilité avec l'article III:2.³⁵³

7.158 La Colombie soutient que la législation colombienne ne comporte pas de disposition exigeant que la taxe sur les ventes frappant les produits importés soit fondée sur les prix indicatifs. Elle note que l'article 459 du Code fiscal de la Colombie prévoit seulement que la base de calcul des taxes intérieures frappant les produits importés est la même que celle qui est utilisée pour déterminer les droits de douane.³⁵⁴ Par conséquent, elle soutient que la prémisse fondamentale de l'allégation formulée par le Panama est erronée, puisque la base d'imposition pour les marchandises importées n'est pas le prix indicatif du produit mais la valeur des marchandises utilisée pour déterminer les droits de douane, qui n'est pas obtenue, selon la Colombie, sur la base des prix indicatifs, mais suivant les méthodes établies dans l'*Accord sur l'évaluation en douane*.³⁵⁵ De plus, la Colombie appelle l'attention du Groupe spécial sur le fait que le Panama n'a "même pas présenté d'application spécifique" de la législation colombienne à l'appui de son argument.³⁵⁶ Par ailleurs, elle conteste l'affirmation du Panama selon laquelle la taxe sur les ventes qui frappe les produits nationaux sera toujours calculée sur la base de la valeur transactionnelle. D'après la Colombie, tout comme dans le cas des marchandises importées, la taxe sur les ventes qui frappe les produits nationaux peut, en cas de sous-évaluation, être fondée sur une valeur différente de la valeur déclarée.³⁵⁷

7.159 Par ailleurs, la Colombie fait valoir que le Panama ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombe au titre de l'article III:2. Selon elle, le Panama ne démontre pas que la taxe sur les ventes qui frappe les produits importés n'est pas juste "différente au sens neutre du terme"³⁵⁸, mais que, en raison de cette différence, les marchandises importées sont frappées de taxes "supérieures" à celles qui frappent les produits nationaux similaires.³⁵⁹ La Colombie note que le Panama ne conteste pas le fait que le même taux d'imposition est appliqué à la fois aux produits nationaux et aux produits

³⁴⁷ Le Panama fait référence au rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Article 337*.

³⁴⁸ Première communication écrite du Panama, paragraphe 146.

³⁴⁹ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 95.

³⁵⁰ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 98.

³⁵¹ Le Panama fait référence au rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Oléagineux I*.

³⁵² Première communication écrite du Panama, paragraphe 150.

³⁵³ Le Panama fait référence au rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*.

³⁵⁴ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 91.

³⁵⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 162 à 166; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 91.

³⁵⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 167.

³⁵⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 168 à 173.

³⁵⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 156.

³⁵⁹ La Colombie fait référence aux rapports de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II* et *Canada – Périodiques*. Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 147 à 149.

importés.³⁶⁰ De plus, une différence dans l'application de bases d'imposition différenciées n'est pas considérée comme déterminante en tant que telle.³⁶¹ En outre, la Colombie indique que le Panama n'a pas expliqué l'incidence négative alléguée sur les possibilités de concurrence.³⁶²

2. Examen par le Groupe spécial

- a) Législation applicable au calcul de la taxe sur les ventes qui frappe les importations assujetties aux prix indicatifs

7.160 Dans l'examen des allégations du Panama au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane* dans la section VII.B.2 a) ci-dessus³⁶³, le Groupe spécial a établi que la législation prescrivant l'utilisation de prix indicatifs comprenait l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 ainsi qu'une série de résolutions établissant des prix indicatifs.³⁶⁴ Le Groupe spécial croit comprendre que, dans le cadre de la présente allégation, le Panama conteste "en tant que tel" la compatibilité de toutes ces dispositions avec l'article III:2 du *GATT de 1994*.

7.161 En outre, le Panama a indiqué un certain nombre de dispositions relatives aux taxes du Décret n° 624 de 1989 qu'il considère comme pertinentes pour la présente allégation, bien qu'il n'ait pas explicitement mis en cause ces dispositions.

7.162 L'article 447 du Décret n° 624 définit, quant à lui, la base d'imposition ("*base gravable*") applicable au calcul de la taxe sur les ventes pour toutes les marchandises vendues en Colombie:

"En la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación, sea que ésta se realice de contado o a crédito, incluyendo entre otros los gastos directos de financiación ordinaria, extraordinaria, o moratoria, accesorios, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías y demás erogaciones complementarias, aunque se facturen o convengan por separado y aunque, considerados independientemente, no se encuentren sometidos a imposición."

7.163 La partie pertinente de l'article 459 du Décret n° 624 qui établit la base d'imposition de la taxe sur les ventes frappant les marchandises importées dispose ce qui suit:

"La base gravable, sobre la cual se liquida el impuesto sobre las ventas en el caso de las mercancías importadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los derechos de aduana, adicionados con el valor de este gravamen."

³⁶⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 92.

³⁶¹ La Colombie fait référence au rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*. Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 94.

³⁶² La Colombie fait référence au rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes* et au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Peaux et cuirs*. Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 159.

³⁶³ Voir également le paragraphe 7.36, dans lequel est examinée la contestation de la Colombie visant l'indication par le Panama de la mesure en cause. En outre, le Groupe spécial a inclus ci-dessus l'article 453 du Décret n° 624 puisque la Colombie a fait référence à cette disposition pour la défense de la méthode qu'elle applique aux marchandises de fabrication nationale.

³⁶⁴ Les différentes résolutions établissant les prix indicatifs applicables sont les suivantes: la Résolution n° 7510 du 26 juin 2007, telle que modifiée par la Résolution n° 11412 du 28 septembre 2007; la Résolution n° 7511 du 26 juin 2007; la Résolution n° 7509 du 26 juin 2007, telle que modifiée par la Résolution n° 11414 du 28 septembre 2007; la Résolution n° 7512 du 26 juin 2007, telle que modifiée par la Résolution n° 11415 et la Résolution n° 7513 du 26 juin 2007.

7.164 L'article 468 du Décret n° 624 fixe à 16 pour cent le taux de la taxe sur les ventes applicable à toutes les marchandises vendues en Colombie:

"La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%), la cual se aplicará también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. Igualmente, la tarifa general será aplicable a los bienes de que tratan los artículos 446, 469 y 474 y a los servicios de que trata el artículo 461 del Estatuto Tributario."

7.165 Par conséquent, le Panama ne conteste pas "en tant que tel" la compatibilité des articles 447, 459 et 468 du Décret n° 624 avec les règles de l'OMC, mais considère ces dispositions comme un contexte pertinent pour l'examen par le Groupe spécial de la compatibilité, dans le cadre de l'OMC, de l'utilisation des prix indicatifs avec l'article III:2 (et l'article III:4 à titre subsidiaire) du *GATT de 1994*.³⁶⁵

b) Approche du Groupe spécial concernant l'allégation du Panama au titre de la première phrase de l'article III:2

7.166 Le Panama a demandé au Groupe spécial de déterminer si l'utilisation de prix indicatifs au lieu de la valeur transactionnelle comme base d'évaluation de la taxe sur les ventes frappant les importations visées entraîne l'imposition d'une taxe supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires, en violation de la première phrase de l'article III:2. Comme on l'a indiqué plus haut, le Groupe spécial a établi que les dispositions juridiques en cause étaient l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi qu'un certain nombre de résolutions établissant des prix indicatifs. Le Panama ne met pas en cause les différentes dispositions fiscales identifiées ci-dessus, mais y a seulement fait référence comme contexte pertinent pour l'interprétation des dispositions concernant les prix indicatifs.

7.167 Le Groupe spécial rappelle les constatations qu'il a formulées dans la section VII.B.2 f) qui précède au sujet de la compatibilité des dispositions contestées avec l'*Accord sur l'évaluation en douane*, car il les considère comme pertinentes pour la présente allégation au titre de la première phrase de l'article III:2. Il a constaté que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, parce qu'ils prescrivent l'utilisation de prix indicatifs à des fins d'évaluation en douane, sont incompatibles "en tant que tels" avec l'obligation qui est faite dans l'*Accord sur l'évaluation en douane* d'appliquer, de manière successive, les méthodes d'évaluation prévues aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'Accord. De plus, le Groupe spécial a constaté que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, parce qu'ils prescrivent l'utilisation de la plus élevée des deux valeurs ou d'un prix minimal comme valeur en douane des marchandises visées, sont incompatibles "en tant que tels" avec l'article 7:2 b) et f) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

7.168 À cet égard, le Groupe spécial rappelle que la partie pertinente de l'article 459 du Décret n° 624, qui établit la base d'imposition pour la taxe sur les ventes frappant les marchandises importées, dispose ce qui suit: *"La base gravable, sobre la cual se liquida el impuesto sobre las ventas en el caso de las mercancías importadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los derechos de aduana, adicionados con el valor de este gravamen."* Le Groupe spécial note que l'article 459 renvoie simplement la détermination de la *base gravable* pertinente à la législation qui établit la valeur en douane des marchandises importées et ne traite pas de l'utilisation de prix indicatifs. Cette disposition prévoit que la base d'imposition ou *base gravable* aux fins de la perception de la taxe sur les ventes frappant les marchandises importées sera la même que celle qui est

³⁶⁵ Réponse du Panama à la question n° 91 du Groupe spécial.

utilisée pour la perception des droits de douane, c'est-à-dire la valeur en douane. Le Groupe spécial estime que sa constatation, selon laquelle l'utilisation de prix indicatifs comme valeur en douane est une méthode prohibée au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, a une incidence directe sur la présente allégation. En effet, si la Colombie n'est pas autorisée à utiliser des prix indicatifs pour déterminer la valeur en douane des marchandises importées, elle ne sera pas non plus autorisée à en utiliser comme base d'imposition pour les marchandises importées. Comme cela a été noté, l'article 459 du Décret n° 624 établit que la base du calcul de la taxe sur les ventes sera la même que celle pour la valeur en douane. En conséquence, du point de vue du Groupe spécial, l'exclusion des prix indicatifs comme méthode d'évaluation en douane entraînera automatiquement l'élimination des prix indicatifs comme moyen valable de déterminer la *base gravable* applicable au calcul de la taxe sur les ventes.

7.169 Donc, le Groupe spécial conclut que ses constatations concernant l'incompatibilité "en tant que tel" des dispositions juridiques imposant l'utilisation des prix indicatifs avec les règles de l'OMC fournissent une solution positive au différend. En conséquence, le Groupe spécial conclut qu'il n'est pas tenu de poursuivre son analyse ni de formuler des constatations particulières sur la compatibilité "en tant que tel" de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que de la résolution pertinente imposant les prix indicatifs avec l'article III:2 du *GATT de 1994*.

7.170 Le Groupe spécial rappelle que ses constatations liées aux articles 1^{er} à 7 de l'*Accord sur l'évaluation en douane* fournissent une solution positive au différend. Cependant, nonobstant cette décision, en supposant, pour les besoins de l'argumentation, que l'utilisation de prix indicatifs est admissible, le Groupe spécial examinera si le fait que les importateurs sont obligés de payer la taxe sur les ventes fondée sur le prix indicatif pertinent, chaque fois que le prix indicatif est plus élevé que la valeur transactionnelle déclarée, a pour effet d'assujettir les marchandises visées importées à une taxe supérieure à celle qui est perçue sur les produits nationaux similaires, ce qui est contraire à la première phrase de l'article III:2, comme l'allègue le Panama.

7.171 Le Groupe spécial rappelle que le Panama a formulé à la fois une contestation "en tant que tel" et une contestation "tel qu'appliqué" au titre de l'article III:2. Conformément à l'approche suivie en ce qui concerne les allégations du Panama au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane*, le Groupe spécial juge approprié d'examiner en premier l'allégation "en tant que tel" du Panama au titre de la première phrase de l'article III:2 et ne procédera à son examen de la recevabilité de l'allégation "tel qu'appliqué" du Panama qu'après avoir achevé son évaluation, pour les besoins de l'argumentation, de l'allégation "en tant que tel" du Panama.

c) Interaction des articles 447, 453, 459 et 468 du Décret n° 624 en rapport avec l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240

7.172 Comme l'a noté le Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, dans un système *ad valorem*, la taxe exigible à un moment donné est fonction du taux d'imposition et de la base d'imposition. Le Groupe spécial note que l'allégation du Panama ne se rapporte pas au taux de la taxe sur les ventes qui frappe les marchandises importées. Au lieu de cela, le Panama allègue que l'utilisation de prix indicatifs comme base pour déterminer la valeur des textiles et d'autres produits importés aux fins de la perception de la taxe sur les ventes entraîne l'imposition d'une taxe supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires.

7.173 Le Groupe spécial rappelle, comme il l'a été indiqué dans la section VII.B.2 d) ii) ci-dessus, que le paiement par l'importateur de droits de douane et d'une taxe sur les ventes fondés sur le prix indicatif en cause constitue un paiement *stricto sensu* et non une garantie sous la forme d'un dépôt en espèces. Par conséquent, chaque fois que le prix indicatif est supérieur à la valeur déclarée, il est utilisé pour déterminer la valeur en douane des importations visées.

7.174 Ayant cela à l'esprit, le Groupe spécial croit comprendre que, conformément à l'article 459 de la Loi fiscale de la Colombie, la base d'imposition pour les importations assujetties aux prix indicatifs est l'addition i) de la valeur indiquée sur la déclaration d'importation (qui est elle-même fondée sur le prix indicatif applicable ou la valeur transactionnelle si elle est plus élevée³⁶⁶); et ii) du montant des droits de douane (qui est le taux de droit applicable multiplié par la valeur indiquée).³⁶⁷ En revanche, la base d'imposition pour les produits nationaux similaires pertinents telle qu'elle est prescrite par l'article 447 du Décret n° 624 est la valeur établie sur la base de la valeur transactionnelle ("*valor de operación*") ou, dans des circonstances exceptionnelles, du prix du marché.³⁶⁸ Conformément à l'article 468 du Décret n° 624, un taux de 16 pour cent est appliqué, au titre de la taxe sur les ventes, tant aux marchandises importées qu'aux produits nationaux similaires.

7.175 Par conséquent, chaque fois que la valeur indiquée sur la déclaration d'importation est le prix indicatif, la méthode utilisée pour déterminer la base d'imposition en vue de calculer la taxe sur les ventes applicable aux produits importés sera différente de la méthode utilisée pour établir la base d'imposition applicable aux produits nationaux similaires.³⁶⁹ Le Groupe spécial croit comprendre que l'utilisation d'une méthode différente pour calculer la taxe sur les ventes qui frappe les importations se traduira par une base d'imposition plus élevée pour les marchandises visées importées que pour les produits nationaux similaires chaque fois que trois conditions sont réunies: i) la valeur déclarée par l'importateur est inférieure au prix indicatif correspondant; ii) le prix de vente du produit national similaire est également inférieur au prix indicatif correspondant; et iii) le prix du produit national similaire payé pour la transaction est plus élevé que le "prix du marché". Dans ces cas, l'importateur est tenu de corriger le prix déclaré de manière à le porter au niveau du prix indicatif, plus élevé, et il devra payer la taxe établie sur cette base. En revanche, le vendeur d'un produit national similaire sera assujetti à une taxe fondée sur son prix de vente. Ce dernier sera, dans ces circonstances, inférieur au prix indicatif et donc au prix de l'importateur après correction.

d) Obligations découlant de la première phrase de l'article III:2

7.176 L'article III:2 énonce l'un des principes fondamentaux du *GATT de 1994*, le principe du traitement national. Selon les termes de l'Organe d'appel, "l'objectif fondamental de l'article III est

³⁶⁶ Le Groupe spécial rappelle que, au moment de la présentation de la déclaration d'importation concernant les marchandises assujetties aux prix indicatifs, si la valeur f.a.b. déclarée est inférieure au prix indicatif, la mainlevée des marchandises ne sera pas autorisée à moins que l'importateur ne corrige la valeur figurant sur la déclaration sur la base du prix indicatif et paie les droits de douane et la taxe sur les ventes calculés sur cette base. Voir l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1) et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce COL-2).

³⁶⁷ La Colombie a confirmé la méthode de calcul de la base d'imposition pour les importations assujetties aux prix indicatifs dans sa réponse à la question n° 41 du Groupe spécial. Dans sa réponse, elle a instamment demandé au Groupe spécial de limiter sa constatation aux aspects mentionnés par le Panama. En particulier, elle fait valoir que l'allégation du Panama est exclusivement axée sur le fait que les prix indicatifs sont, d'après les allégations, utilisés comme base pour la détermination de la valeur en douane, qui est un élément de la base d'imposition utilisée pour déterminer le montant de la taxe intérieure sur les ventes. Par conséquent, la Colombie estime que l'allégation du Panama ne concerne pas la question de l'ajout du montant du droit de douane à la valeur en douane du produit. Le Panama n'a pas réfuté la déclaration de la Colombie.

³⁶⁸ Voir la pièce COL-3. Conformément à l'article 453 du Décret n° 624, dans les cas où il n'y a pas de facture ni de document équivalent, ou lorsque la facture ou le document équivalent indique un prix inférieur au prix du marché, la base d'imposition sera déterminée à partir du prix du marché, jusqu'à preuve du contraire.

³⁶⁹ Le Groupe spécial note par ailleurs que la base d'imposition utilisée pour calculer la taxe sur les ventes applicable aux produits importés sera différente de la base d'imposition utilisée pour les produits nationaux similaires dans tous les cas, du fait que la base d'imposition pour les produits importés inclut le montant des droits de douane fixé au moment de l'entrée des marchandises. Toutefois, comme le Panama n'a pas allégué qu'il y avait violation en raison de l'inclusion du montant des droits de douane, le Groupe spécial s'abstient d'examiner cette question.

d'éviter le protectionnisme lorsque des taxes et des mesures de réglementation intérieures sont appliquées".³⁷⁰

7.177 La première phrase de l'article III:2 est libellée comme suit:

"Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires."

7.178 Dans l'affaire *Canada – Périodiques*, l'Organe d'appel a précisé que deux conditions devaient être réunies pour qu'il y ait violation de la première phrase de l'article III:2: un groupe spécial doit établir que i) les produits importés et les produits nationaux sont des *produits similaires*; et que ii) les produits importés sont frappés de taxes ou impositions intérieures *supérieures* aux taxes fixées pour les produits domestiques.³⁷¹ En l'espèce, le Panama, en tant que plaignant, doit démontrer que les deux critères sont remplis.³⁷²

7.179 En supposant, pour les besoins de l'argumentation, que l'utilisation de prix indicatifs est admissible, le Groupe spécial examinera si le Panama a présenté des éléments de preuve suffisants pour démontrer que les marchandises importées assujetties aux prix indicatifs sont similaires aux produits nationaux colombiens. Ce n'est que si les importations visées et les produits nationaux sont des produits similaires qu'il serait approprié d'examiner au regard du second critère si la taxe sur les ventes qui frappe les marchandises visées importées est supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires.

e) Question de savoir si les importations visées et les produits nationaux sont des produits similaires

7.180 Le Groupe spécial note que le Panama n'a pas mis en évidence de cas spécifiques de produits dont il est allégué qu'ils sont similaires ni présenté d'allégations sur la base des critères de similarité reconnus.³⁷³ D'après le Panama, toutes les marchandises importées ont des produits "similaires" potentiels. Comme cela a été mentionné plus haut, la Colombie n'a pas contesté les affirmations du Panama. Par conséquent, il ne semble pas y avoir de controverse sur la question de savoir si le Panama s'est acquitté de la charge de la preuve lui incombant à cet égard.

7.181 Nonobstant l'absence de désaccord entre les parties, un groupe spécial reste tenu par l'article 11 du *Mémoire d'accord* de procéder à "une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et [de] formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés". En conséquence, le

³⁷⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 18.

³⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Périodiques*, page 20. Voir également le rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, pages 18 et 19.

³⁷² Rapport du Groupe spécial *Japon – Boissons alcooliques II*, paragraphe 6.14. Dans une constatation qui n'a pas été examinée ultérieurement par l'Organe d'appel, le Groupe spécial a indiqué "qu'il incombait aux parties plaignantes de prouver, premièrement, que les produits étaient des produits similaires et, deuxièmement, que les produits étrangers étaient taxés plus fortement que les produits nationaux".

³⁷³ Dans l'affaire *Canada – Périodiques*, l'Organe d'appel a constaté que "le critère [de similarité] approprié est qu'une détermination de l'existence de "produits similaires" aux fins des dispositions de la première phrase de l'article III:2 doit être établie de façon étroite, au cas par cas, en examinant notamment les éléments pertinents suivants: les utilisations finales du produit sur un marché donné; ii) les goûts et habitudes des consommateurs; et iii) les propriétés, la nature et la qualité du produit". Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Périodiques*, page 23.

Groupe spécial estime qu'il est nécessaire d'examiner si les importations visées et les produits nationaux sont des produits similaires.

7.182 Du point de vue du Groupe spécial, si un Membre de l'OMC impose une distinction fondée sur l'origine en ce qui concerne les taxes intérieures, les produits importés et les produits nationaux peuvent être considérés comme similaires et une détermination au cas par cas de la "similarité" du produit étranger et du produit national ne sera pas nécessaire. Le Groupe spécial rappelle que, précédemment, tant l'Organe d'appel que des groupes spéciaux ont reconnu la possible existence de produits similaires hypothétiques et donc estimé qu'une analyse de la similarité ne serait pas nécessaire dans des affaires analogues à celle qui est portée devant le présent Groupe spécial.³⁷⁴ Le Groupe spécial considère comme particulièrement pertinente pour la présente affaire la constatation ci-après du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*:

"Dans le cadre des programmes automobiles indonésiens, la distinction faite entre les produits à des fins fiscales est fondée sur des facteurs comme la nationalité du producteur ou l'origine des parties et pièces détachées incorporées dans les produits. Il est donc facile de donner des exemples hypothétiques. Un véhicule automobile importé présentant tous les aspects similaires pertinents pour une détermination de similarité serait imposé à un taux supérieur simplement du fait de son origine ou de l'absence de teneur suffisante en éléments d'origine locale ... Selon nous, une telle distinction fondée sur l'origine en ce qui concerne les taxes intérieures est en soi suffisante pour qu'il y ait violation de l'article III:2, sans qu'il soit nécessaire de démontrer que des produits similaires ont effectivement fait l'objet d'échanges commerciaux. Cela est parfaitement en accord avec l'objectif fondamental de l'article III:2 décrit par l'Organe d'appel ..." ³⁷⁵

7.183 Cette position a par ailleurs été confirmée par le Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*.³⁷⁶ Dans cette affaire, le Groupe spécial a expliqué que "la quantité et la nature des éléments de preuve" nécessaires à une constatation au titre de la première phrase de l'article III:2 dépendrait "de la structure et de la conception" de la mesure en cause. Puisque le niveau des taxes, dans cette affaire, n'a pas été déterminé par les caractéristiques physiques ou les utilisations finales des marchandises en question, le Groupe spécial a conclu qu'une comparaison des produits spécifiques n'était pas nécessaire et n'a donc pas jugé approprié d'examiner les différents critères pertinents pour déterminer la similarité des produits importés et nationaux.³⁷⁷

7.184 Selon le Groupe spécial, il n'est pas non plus nécessaire de procéder à une longue analyse pour déterminer si les marchandises importées assujetties aux prix indicatifs, dans le présent différend, sont en fait des produits similaires à des marchandises colombiennes de fabrication nationale. D'après la conception et la structure de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685, qui autorise l'utilisation de prix indicatifs, toute marchandise importée qui provient du Panama et qui est assujettie à des prix indicatifs est susceptible d'avoir un équivalent similaire de fabrication nationale. De fait, la distinction entre les produits, qui détermine si des droits de douane et des taxes sur les ventes sont appliqués ou non, n'est pas fondée sur les caractéristiques physiques ni sur les utilisations finales des produits en soi, mais sur le fait que les importations proviennent du Panama.

7.185 Par conséquent, en supposant, pour les besoins de l'argumentation, que l'utilisation de prix indicatifs est admissible, le Groupe spécial estime que le premier critère énoncé dans la première

³⁷⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Périodiques*, page 23. Voir également le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 14.113.

³⁷⁵ Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 14.113.

³⁷⁶ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphes 11.168 à 11.170.

³⁷⁷ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.169.

phrase de l'article III:2 est rempli, compte tenu de l'existence de "produits similaires" potentiels fabriqués en Colombie.

f) Question de savoir si les importations visées sont frappées de taxes supérieures

7.186 En supposant, à nouveau, pour les besoins de l'argumentation, que l'utilisation de prix indicatifs est admissible, le Groupe spécial examinera, au regard du second critère, si les marchandises visées importées sont frappées de taxes *supérieures* à celles qui frappent les produits nationaux similaires.

7.187 Dans le cadre de l'article III:2, l'application de taxes ou impositions intérieures *supérieures* aux taxes frappant les produits nationaux résulte généralement de l'application par les Membres de *taux* d'imposition différents pour les produits nationaux et les produits importés. En l'espèce, toutefois, le Panama allègue que la taxation *supérieure* résulte de l'utilisation, pour les produits importés, d'une *base* d'imposition différente de celle qui est utilisée pour les marchandises nationales, ce qui entraîne l'application aux marchandises importées de taxes sur les ventes plus élevées.

7.188 Dans l'affaire *Argentine – Peaux et cuirs*, le Groupe spécial a évalué les charges fiscales effectives en cause par opposition aux charges fiscales nominales:

"[L]a première phrase de l'article III:2 exige une comparaison des charges fiscales effectives plutôt que des simples charges nominales. S'il en était autrement, les Membres pourraient facilement échapper aux disciplines qui y sont établies. Ainsi, même quand les produits importés et les produits nationaux similaires sont assujettis à des taux de taxation identiques, la charge fiscale effective peut malgré tout être plus lourde pour les produits importés. Cela pourrait être le cas, par exemple, quand des méthodes différentes de calcul des bases d'imposition entraînent une charge fiscale effective plus élevée pour les produits importés."³⁷⁸

7.189 Dans cette affaire, le Groupe spécial a par ailleurs estimé que la mesure en cause imposait une "charge fiscale effective", bien que les montants versés par les importateurs à titre de "paiements anticipés", supérieurs aux montants versés par les vendeurs nationaux, aient été traités comme des crédits déductibles du montant définitif de la taxe exigible (et, par conséquent, les paiements additionnels ne donnaient pas lieu à des "paiements de taxes nets" plus élevés). Selon le Groupe spécial, la charge fiscale effective en cause résultait du fait que les entités imposables devaient engager un fonds de roulement pour financer les paiements anticipés requis et étaient donc contraintes de renoncer aux intérêts que ces sommes auraient produits pendant l'intervalle séparant le paiement anticipé de la taxe et le moment où il est crédité. Dans les situations où les entités imposables n'avaient pas accès à un fonds de roulement leur permettant de financer les paiements anticipés, la "charge" résulterait du fait que les entités imposables devraient lever des capitaux additionnels pendant l'intervalle séparant le paiement anticipé de la taxe et la détermination finale du montant à créditer et payer des intérêts sur ces capitaux additionnels pendant cet intervalle.³⁷⁹

7.190 De même, le Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes* a constaté que le Code fiscal de la République dominicaine créait une distinction en matière de traitement entre les cigarettes nationales et les cigarettes importées du fait de l'application de méthodes différentes pour calculer la base d'imposition.³⁸⁰ Dans ce différend, le Groupe spécial a

³⁷⁸ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphes 11.182 à 11.184. Voir également le Groupe spécial du GATT *Japon – Boissons alcooliques I*, paragraphe 5.8.

³⁷⁹ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphes 11.186 et 11.187.

³⁸⁰ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphes 7.351 et 7.354 à 7.358.

examiné si l'application de taux d'imposition différents aux cigarettes importées et aux cigarettes de fabrication nationale dont les prix de détail sont identiques, sur la base de prix moyens de vente au détail, était incompatible avec l'article III du *GATT de 1994*. La base d'imposition des produits nationaux était déterminée suivant des enquêtes sur les prix moyens menées par la Banque centrale de la République dominicaine, tandis que la base d'imposition des cigarettes importées était calculée à partir du prix de détail du "produit le plus similaire sur le marché intérieur". Le plaignant a allégué que la détermination de la base d'imposition en fonction de critères différents avait pour effet d'appliquer à certaines cigarettes un taux plus élevé qu'aux produits nationaux similaires vendus à un prix de détail identique.³⁸¹ Toutefois, le Groupe spécial a constaté que la détermination de la base d'imposition en fonction du prix de détail utilisé pour le produit le plus similaire "n'aboutissait pas en soi à ce que les cigarettes importées soient soumises à des taxes intérieures supérieures à celles qui étaient appliquées aux cigarettes nationales similaires." En conséquence, le Groupe spécial a examiné si une discrimination avait lieu "dans la pratique".³⁸²

7.191 Le Groupe spécial partage l'avis exprimé dans l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes* selon lequel, en principe, il n'y a pas de raison de présumer que la détermination de la base d'imposition suivant une méthode fondée sur le "produit le plus similaire" aurait pour effet d'appliquer aux importations des taxes supérieures à celles qui frappent les produits nationaux. De fait, compte tenu des faits de la cause, il était raisonnable de supposer que, tant que les agents des douanes dominicains établissaient une détermination exacte concernant la "similitude" des produits importés et nationaux, un produit importé ne serait pas frappé d'une taxe supérieure. De plus, dans cette affaire, le groupe spécial a noté que les règles figurant dans le Code fiscal de la République dominicaine seraient probablement interprétées à la lumière de la législation de mise en œuvre. La législation de mise en œuvre a établi une méthode différente, qui ne faisait pas de distinction entre les marchandises importées et les marchandises nationales.³⁸³

7.192 Le Groupe spécial souscrit par ailleurs au point de vue exposé dans l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, selon lequel un groupe spécial devrait examiner si, *dans la pratique*, l'administration impose les marchandises importées suivant une base d'imposition calculée comme étant supérieure à celle qui est appliquée aux produits nationaux.³⁸⁴

7.193 Cependant, le Groupe spécial estime que les faits de la cause en l'espèce, malgré une apparente similitude, sont en réalité très différents de ceux de l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*. La question de savoir si les marchandises importées relevant des chapitres 50 à 64 du SH seront frappées d'une taxe sur les ventes supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires ne dépendra pas de la détermination spécifique de la similarité des marchandises nationales et des marchandises importées établie par les fonctionnaires de l'administration fiscale, comme cela était le cas dans l'affaire *République dominicaine – Importation et*

³⁸¹ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphes 7.317 à 7.319.

³⁸² Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphes 7.351 et 7.354 à 7.358.

³⁸³ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.352. La République dominicaine a déclaré que la méthode effectivement appliquée était l'une de celles qui figurent dans cette législation de mise en œuvre.

³⁸⁴ Dans l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, le Groupe spécial a fondé ses constatations de violation au titre de l'article III:2 sur la mise en œuvre spécifique par les agents des douanes dominicains plutôt que sur la conception de la méthode elle-même. Comme cela a été établi dans cette affaire, l'administration fiscale dominicaine a déterminé que les cigarettes Marlboro étaient le produit le plus similaire aux cigarettes importées Viceroy, pour l'année 2003. Par conséquent, bien que les cigarettes Viceroy aient eu le même prix de vente moyen que les cigarettes de la marque nationale Lider, elles étaient imposées sur la base du prix de vente au détail moyen, plus élevé, de la marque Marlboro. Voir le rapport du Groupe spécial, *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphes 7.354 à 7.358.

vente de cigarettes. Au lieu de cela, chaque fois que la valeur déclarée par l'importateur est inférieure au prix indicatif correspondant et que le prix de transaction du produit national similaire est à la fois inférieur au prix indicatif et supérieur au "prix du marché", les fonctionnaires de l'administration fiscale colombienne sont tenus par l'article 459 (en relation avec l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240) de percevoir une taxe sur les ventes fondée sur une base d'imposition qui sera nécessairement supérieure à celle qui aurait été utilisée si le produit avait été un produit national similaire. Ainsi, à la différence du cas de la mesure fiscale dans l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, dans la présente affaire, l'application aux marchandises importées d'une base d'imposition supérieure à celle qui est utilisée pour les produits nationaux similaires est inhérente à la conception et à la structure de la législation qui autorise l'application de prix indicatifs.

7.194 En conséquence, le Groupe spécial n'est pas convaincu par l'argument de la Colombie selon lequel le Panama aurait dû fournir des éléments de preuve spécifiques concernant la manière dont fonctionne la différence de base d'imposition dans la pratique.

7.195 Le Groupe spécial rappelle que dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques II*, l'Organe d'appel a précisé que "même le plus petit dépassement est de trop". L'Organe d'appel a par ailleurs constaté que "l'interdiction des taxes discriminatoires énoncée à la première phrase de l'article III:2 n'[est] pas subordonnée à l'existence d'effets sur le commerce, pas plus qu'elle n'[est] justifiée par une clause relative à des quantités minimales".³⁸⁵ En conséquence, le Groupe spécial conclut que la Colombie soumet les produits importés à des taxes supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires chaque fois que les conditions factuelles exposées au paragraphe 7.175 ci-dessus sont remplies, indépendamment du montant de la différence entre le prix déclaré et le prix indicatif.

7.196 Selon le Groupe spécial, une telle conclusion n'est pas affectée par le fait que l'importateur peut obtenir un remboursement des taxes payées en surplus pendant le processus dit postérieur à l'importation. Premièrement, comme cela a été noté plus haut³⁸⁶, la Colombie n'a pas justifié son affirmation selon laquelle ce processus de contrôle postérieur à l'importation est mis en œuvre automatiquement et chaque fois que l'importateur doit corriger la valeur déclarée et payer des droits de douane et une taxe sur les ventes fondés sur les prix indicatifs. Deuxièmement, même si c'était le cas, le système d'imposition de la Colombie ferait tout de même peser sur les marchandises importées une charge fiscale plus importante que sur les produits nationaux similaires. Cette charge fiscale plus élevée résulte du coût financier additionnel que l'importateur doit supporter dans l'intervalle qui sépare la perception de la taxe sur les ventes fondée sur le prix indicatif et le remboursement des taxes payées en surplus pendant le contrôle postérieur à l'importation.³⁸⁷ Comme cela a été établi plus haut³⁸⁸, le remboursement postérieur à l'importation peut durer plus de deux ans.

7.197 En outre, le Groupe spécial souhaiterait examiner l'affirmation du Panama selon laquelle des situations exceptionnelles où le prix indicatif est égal ou inférieur à la valeur transactionnelle ne sont pas pertinentes pour la détermination au titre de l'article III:2. Dans les cas où la valeur transactionnelle est supérieure au prix indicatif, il n'y a aucune différence dans la base d'imposition résultant de l'utilisation de prix indicatifs, puisque le calcul de la taxe sur les ventes applicable à l'importation est fondé sur la valeur transactionnelle. Le Panama estime que "le fait qu'un produit

³⁸⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 26. Cette constatation a été reprise par le Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.243.

³⁸⁶ Voir le paragraphe 7.126.

³⁸⁷ Comme cela a été noté au paragraphe 7.189 ci-dessus, le Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs* a constaté qu'une charge fiscale pouvait résulter d'un fonds de roulement additionnel destiné au paiement de taxes plus élevées (y compris les intérêts exigibles), ainsi que des pertes d'intérêts sur un fonds de roulement additionnel. Voir le rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphes 11.187 et 11.188.

³⁸⁸ Voir le paragraphe 7.125.

importé donné risqu[e] de faire l'objet d'une discrimination" constitue, en soi, une forme de discrimination³⁸⁹ et suffit pour entraîner une violation de l'article III:2.³⁹⁰ Dans son examen concernant la question de savoir si un règlement en matière d'achat qui n'établit pas nécessairement une discrimination à l'égard de produits importés, mais est susceptible de le faire, était incompatible avec les dispositions de l'article III:4, le Groupe spécial du GATT CEE – *Oléagineux I* a conclu que "le fait qu'un produit importé donné risqu[e] de faire l'objet d'une discrimination" constitue, déjà, une forme de discrimination.³⁹¹ Le Groupe spécial souscrit à cette interprétation et estime qu'elle s'applique au cas du type spécifique de discrimination envisagé à l'article III:2, à savoir une discrimination qui résulte de l'assujettissement des produits importés à une taxe supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires. En conséquence, le Groupe spécial estime que les situations particulières dans lesquelles le prix indicatif est identique à la valeur transactionnelle ne sont pas pertinentes pour sa détermination au titre de l'article III:2.

7.198 Pour terminer, le Groupe spécial note l'argument de la Colombie selon lequel le Panama n'a pas "expliqué l'incidence négative alléguée sur les possibilités de concurrence de toute différence existant dans la détermination de la base d'imposition".³⁹² Le Groupe spécial ne trouve pas d'éléments à l'appui de cette position dans la jurisprudence de l'OMC. Dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques II*, l'Organe d'appel a expliqué que l'examen des effets sur le commerce n'était pas pertinent aux fins des déterminations au titre de l'article III, indiquant ce qui suit:

"[L]argument selon lequel "les effets sur le commerce" de l'écart entre la taxe perçue sur les produits importés et celle qui frappe les produits nationaux sont, d'après le volume des importations, négligeables ou même inexistant, est dénué de pertinence; l'article III ne vise pas à protéger les anticipations concernant un volume d'échanges donné, mais plutôt les anticipations relatives à l'égalité du rapport compétitif entre les produits importés et les produits nationaux."³⁹³

7.199 De plus, dans l'affaire *Canada – Périodiques*, l'Organe d'appel s'est prononcé de la manière suivante: "[u]n principe bien établi veut que les effets sur le commerce d'un traitement fiscal différent selon qu'il s'agit de produits importés ou de produits nationaux n'ont pas à être démontrés pour qu'une mesure soit jugée incompatible avec l'article III".³⁹⁴

7.200 Par conséquent, ayant supposé, pour les besoins de l'argumentation, que l'utilisation de prix indicatifs était admissible, le Groupe spécial est convaincu que le second critère énoncé dans la première phrase de l'article III:2 a également été rempli.

g) Conclusion

7.201 Comme il est indiqué dans la section VII.C.2 b) ci-dessus, le Groupe spécial ne juge pas nécessaire de formuler des constatations au titre de la première phrase de l'article III:2. Toutefois, en supposant, pour les besoins de l'argumentation, que l'utilisation de prix indicatifs était admissible, le Groupe spécial a examiné si l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les différentes résolutions établissant des prix indicatifs, parce qu'ils prescrivaient l'utilisation de prix indicatifs pour déterminer la base d'imposition pour les importations de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama, seraient incompatibles "en tant

³⁸⁹ Le Panama fait référence au rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Oléagineux I*.

³⁹⁰ Première communication écrite du Panama, paragraphe 150.

³⁹¹ Rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Oléagineux I*, paragraphe 141.

³⁹² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 159.

³⁹³ Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 16. Cette déclaration a été reprise dans l'affaire *Corée – Boissons alcooliques*. Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Boissons alcooliques*, paragraphe 119. Voir également le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 14.108.

³⁹⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Périodiques*, page 19.

que tels" avec la première phrase de l'article III:2, puisque les marchandises visées importées étaient frappées de taxes *supérieures* à celles qui frappaient les produits nationaux similaires.

7.202 À la lumière de ce qui précède, le Groupe spécial s'abstient d'examiner les allégations "tel qu'appliqué" du Panama au titre de cette même disposition.

D. QUESTION DE SAVOIR SI L'UTILISATION PAR LA COLOMBIE DE PRIX INDICATIFS POUR DÉTERMINER LA VALEUR DES TEXTILES, DES CHAUSSURES ET D'AUTRES PRODUITS IMPORTÉS AUX FINS DE LA PERCEPTION DE LA TAXE SUR LES VENTES EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE III:4 DU *GATT DE 1994*

1. Arguments des parties

7.203 À titre subsidiaire par rapport à son allégation formulée au titre de l'article III:2 du *GATT de 1994*, le Panama fait valoir que l'utilisation de prix indicatifs comme base pour déterminer la valeur des textiles, des chaussures et d'autres produits importés aux fins de la perception de la taxe sur les ventes est incompatible avec l'article III:4 du *GATT de 1994*, car cette méthode repose sur des lois et règlements affectant la vente, la mise en vente, l'utilisation et l'achat des produits importés. Même s'il n'a pas traité son allégation au titre de l'article III:4 dans sa première communication écrite, le Panama estime que son allégation est valable.³⁹⁵

7.204 Le Panama fait observer que pour établir l'existence d'une violation de l'article III:4, le Groupe spécial doit être convaincu que les produits importés et nationaux en cause sont des produits similaires; que la mesure en cause est une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport ou l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur; et que les produits importés sont soumis à un traitement "moins favorable" que celui accordé aux produits nationaux similaires. Il estime que la Colombie a concédé que les mesures relatives aux prix indicatifs s'appliquaient à des produits importés qui sont similaires à des produits nationaux.³⁹⁶ Par ailleurs, le Panama fait valoir qu'en augmentant la base d'imposition pour les produits importés seulement, la Colombie soumet ces produits à un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires et que, par conséquent, la différence entre les bases d'imposition est incompatible avec l'article III:4 du *GATT de 1994*.

7.205 La Colombie répond que le Panama n'a pas présenté son allégation au titre de l'article III:4 d'une manière suffisamment claire et qu'en conséquence le Groupe spécial devrait la rejeter.³⁹⁷ À cet égard, elle fait valoir que "le simple fait d'inclure une note de bas de page" dans la première communication n'est pas suffisant pour que le Panama s'acquitte de la charge d'établir *prima facie* qu'il y a violation de la disposition en cause qui lui incombe car il ne présente aucun argument juridique ni factuel à l'appui.³⁹⁸

7.206 La Colombie considère qu'en tout état de cause, le Panama affirme à tort que c'est seulement dans le cas des produits nationaux, et non des produits importés soumis à des prix indicatifs, qu'il est possible de démontrer que la valeur déclarée correspond à la valeur transactionnelle. Elle estime que les importateurs ont les mêmes possibilités que les producteurs nationaux puisqu'elle ne procède pas à l'évaluation en douane sur la base des prix indicatifs.³⁹⁹

³⁹⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 100.

³⁹⁶ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 104.

³⁹⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 97.

³⁹⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 98; première communication écrite de la Colombie, paragraphe 146.

³⁹⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 101.

7.207 La Colombie estime que l'allégation de "traitement moins favorable" formulée par le Panama est peu explicitée car elle n'établit pas de lien entre les faits particuliers et la discrimination qui serait pratiquée à des fins de protection. Elle fait valoir que le Panama ne tient pas compte du fait que les autorités douanières pourraient avoir des raisons de douter que la valeur facturée déclarée est la base imposable et qu'en conséquence elles utiliseraient une valeur de remplacement aussi bien pour les produits nationaux que pour les produits importés. La Colombie affirme qu'il n'y a pas de discrimination entre les produits nationaux et les produits importés car le point de départ pour les uns comme pour les autres est le prix de transaction déclaré.⁴⁰⁰

2. Examen par le Groupe spécial

7.208 Comme il est indiqué dans la section VII.C.2 b) ci-dessus, le Groupe spécial a considéré qu'il n'était pas nécessaire d'examiner l'allégation du Panama au titre de la première phrase de l'article III:2, puisqu'il avait constaté que les prix indicatifs étaient une méthode d'évaluation en douane prohibée. Bien qu'il ait décidé de ne pas formuler de constatations au titre de la première phrase de l'article III:2, le Groupe spécial a examiné l'allégation du Panama en supposant, pour les besoins de l'argumentation, que l'utilisation des prix indicatifs était admissible, et il a conclu que l'utilisation de prix indicatifs en vue de déterminer la base d'imposition pour les importations de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama, serait incompatible *en tant que telle* avec la première phrase de l'article III:2. L'allégation du Panama au titre de l'article III:4 étant une allégation alternative par rapport à l'allégation au titre de la première phrase de l'article III:2, le Groupe spécial ne juge pas nécessaire de l'examiner plus avant, et s'abstient donc de formuler une allégation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994.

E. QUESTION DE SAVOIR SI LA RESTRICTION RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE APPLICABLE AUX TEXTILES, VÊTEMENTS ET CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE XI:1 DU *GATT DE 1994*

1. Principaux arguments des parties

7.209 Le Panama allègue que l'obligation d'importer certains textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama exclusivement par les bureaux de Bogota et Barranquilla que prévoit la mesure relative aux bureaux d'entrée est une restriction prohibée au sens de l'article XI:1 du *GATT de 1994*. Il estime que la mesure relative aux bureaux d'entrée modifie les possibilités de concurrence en augmentant les frais de livraison généraux pour le transport des marchandises à destination de marchés autres que ceux situés à proximité de Bogota et Barranquilla, et que par conséquent, elle constitue une restriction à l'importation qui est contraire à l'article XI:1.⁴⁰¹

7.210 Selon le Panama, l'article XI:1 couvre une vaste catégorie d'"autres procédés", et pas simplement des mesures telles que des contingents et des restrictions à l'exportation ou à l'importation qui limitent les possibilités de concurrence pour les produits importés.⁴⁰² Le Panama note que le sens ordinaire du mot "restriction" (restriction) est "[a] thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation" (une chose qui restreint quelqu'un ou quelque chose, une limitation de l'action, une condition qui limite ou une régulation).⁴⁰³ Compte tenu du sens ordinaire du mot "restriction", il fait valoir qu'il existe une restriction au sens de l'article XI:1 dès lors que les importations sont théoriquement autorisées à entrer sur le marché sans restrictions

⁴⁰⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 102.

⁴⁰¹ Première communication écrite du Panama, paragraphe 160; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 33.

⁴⁰² Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphes 18 et 22.

⁴⁰³ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 19, citant *The New Oxford English Dictionary*, Vol. 2, page 2569.

quantitatives expresses, mais qu'elles ne sont autorisées à y entrer qu'à des conditions qui sont des conditions "qui limitent".⁴⁰⁴ Le Panama considère que les références aux "restrictions quantitatives" dans certaines parties de l'article XI mais pas dans le reste de l'article viennent à l'appui d'une interprétation large car elles sont intentionnelles et démontrent que, selon l'intention des négociateurs, toute référence à une restriction quantitative ne s'appliquerait que lorsqu'une "quantité" serait spécifiquement mentionnée.⁴⁰⁵ De l'avis du Panama, une interprétation selon laquelle l'article XI:1 ne s'applique qu'aux mesures qui limitent expressément la quantité ou la valeur réduirait la portée de l'article et autoriserait le contournement des concessions tarifaires en permettant la mise en place de restrictions qui ne sont pas d'une nature quantitative mais qui constituent néanmoins des restrictions.⁴⁰⁶

7.211 Sur le plan de la preuve, le Panama considère que sa contestation de la restriction relative aux bureaux d'entrée se fonde sur la structure, l'architecture et la conception de la mesure elle-même. À ce titre, il fait valoir qu'il n'a pas allégué l'existence d'une restriction à l'importation *de facto*, et qu'il n'est donc pas tenu de démontrer l'existence d'un lien de causalité entre la mesure relative aux bureaux d'entrée et un faible niveau des importations.⁴⁰⁷ Par ailleurs, sur un plan pratique, le Panama estime qu'il n'est pas possible de déterminer qu'une baisse des importations a résulté de la mesure relative aux bureaux d'entrée sans tenir compte d'autres facteurs.⁴⁰⁸ Cela dit, si le Groupe spécial devait considérer que le Panama a formulé une contestation *de facto*, le Panama fait valoir que les éléments de preuve font état d'une baisse effective du volume des importations de textiles en provenance du Panama au moment de l'entrée en vigueur de la mesure relative aux bureaux d'entrée.⁴⁰⁹ En particulier, il estime que les quantités de textiles importés du Panama ont baissé en mars 2005 lorsqu'une mesure semblable à la mesure relative aux bureaux d'entrée était en vigueur, et que les importations ont de nouveau baissé en mars 2008 au moment de l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée.

7.212 La Colombie demande au Groupe spécial de rejeter l'interprétation de l'article XI:1 que donne le Panama. Selon la Colombie, le texte complet de l'article XI, y compris son titre, établit que ledit article s'applique exclusivement aux limitations du volume ou de la valeur des importations ou des exportations, soit sous la forme d'une prohibition absolue soit sous celle d'une limitation partielle.⁴¹⁰ Par conséquent, les Membres peuvent imposer certaines conditions justifiées concernant l'accès à leurs marchés, pour autant que l'idée maîtresse et l'effet essentiel de ces mesures ne soient pas de limiter les importations que ce soit en volume ou en valeur.⁴¹¹ L'expression "tout autre procédé" est incluse dans le texte dudit article pour s'assurer que l'objectif de l'article XI s'applique à des mesures qui établissent des limitations du volume ou de la valeur, autres que des contingents ou des licences d'exportation/d'importation uniquement.⁴¹² La Colombie estime que l'interprétation de l'article XI que donne le Panama est excessivement large car elle suppose que toute réglementation relative à l'importation instituée par les pouvoirs publics soit considérée comme une restriction quantitative à l'importation prohibée. Elle estime que l'interprétation du Panama ferait de l'article XI une disposition prévoyant l'élimination générale de toutes les "conditions", puisque toute réglementation relative à l'importation impose nécessairement certaines conditions qui rendent l'importation plus difficile dans une certaine mesure.⁴¹³

⁴⁰⁴ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 35.

⁴⁰⁵ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 28.

⁴⁰⁶ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 26.

⁴⁰⁷ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 42 à 45.

⁴⁰⁸ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 33.

⁴⁰⁹ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 34, citant la pièce COL-42, graphique 3.

⁴¹⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 108.

⁴¹¹ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 37.

⁴¹² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 109.

⁴¹³ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 110.

7.213 La Colombie fait valoir qu'une interprétation étroite du mot "restriction" figurant à l'article XI est en outre confirmée par le contexte constitué des articles XII et XIII du *GATT de 1994* et de l'*Accord sur les MIC*. En particulier, elle considère que la référence faite à des restrictions du "volume ou [de] la valeur des marchandises dont [un Membre] autorise l'importation" au titre de l'article XII:1 et aux "restrictions quantitatives" dans le titre de l'article XIII confirme qu'il doit y avoir une certaine limitation du volume ou de la valeur.⁴¹⁴ À l'appui de son interprétation de l'article XI:1, la Colombie se reporte aussi au libellé du deuxième paragraphe de la Liste exemplative figurant à l'Annexe de l'*Accord sur les MIC* qui définit les MIC qui sont incompatibles avec l'article XI:1, notamment les mesures qui "restreignent ... l'importation ... d'une manière générale ou en la limitant à un montant lié au volume ou à la valeur de la production locale qu'elle [l'entreprise] exporte".⁴¹⁵

7.214 La Colombie considère en outre qu'en interdisant aux Membres d'appliquer une quelconque limitation quantitative aux importations, l'article XI est compatible avec le but inhérent du *GATT de 1994*, à savoir libéraliser les échanges et assurer un système commercial ouvert et prévisible. Par ailleurs, elle estime que sa conception complète les obligations énoncées aux articles II et III du *GATT de 1994*.⁴¹⁶ Selon la Colombie, les accords commerciaux internationaux historiques qui ont précédé l'avènement du *GATT de 1947* établissaient aussi une distinction entre les restrictions à l'importation ou à l'exportation prohibées et les réglementations liées à la forme ou au lieu d'importation qui n'étaient pas utilisées comme un moyen de protection déguisée ou de restriction arbitraire.⁴¹⁷

7.215 Compte tenu de son interprétation, la Colombie fait valoir que le Panama doit démontrer que la mesure relative aux bureaux d'entrée impose des limitations du volume ou de la valeur des importations ou des exportations.⁴¹⁸ Elle considère que le Panama ne peut pas établir l'existence d'une violation *de jure* car la mesure relative aux bureaux d'entrée ne limite pas en soi la quantité des importations que ce soit en termes de valeur ou de volume.⁴¹⁹ La Colombie fait valoir que même si elle impose une condition à l'importation en exigeant que les importations soient acheminées par deux bureaux d'entrée spécifiques, la mesure relative aux bureaux d'entrée n'impose aucune limitation expresse du volume ou de la valeur des importations qui sont autorisées à entrer en Colombie.⁴²⁰ Elle fait observer que de par sa conception la mesure est plutôt "neutre sur le plan de la quantité" et vise à assurer un contrôle douanier efficace.⁴²¹

7.216 La Colombie fait en outre valoir que le Panama ne s'est pas acquitté de la charge d'établir l'existence d'une restriction *de facto* au titre de l'article XI:1⁴²² qui lui incombait, ce qui exige du plaignant qu'il démontre que le niveau des importations est faible et qu'il établisse l'existence d'un lien de causalité entre la mesure contestée et ce faible niveau des importations.⁴²³ Elle estime que le Panama ne peut pas démontrer que les importations ont baissé pendant l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée, car la valeur des importations de textiles, vêtements et chaussures a augmenté entre 2006 et 2007, alors qu'en termes de poids, les expéditions n'ont que légèrement fléchi au cours de ces années.⁴²⁴ La Colombie conteste également l'argument du Panama selon lequel les frais d'expédition communiqués dans une seule offre de prix montrent que les importateurs assument

⁴¹⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 221 à 223.

⁴¹⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 223.

⁴¹⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 224.

⁴¹⁷ Deuxième déclaration orale de la Colombie, note de bas de page 27.

⁴¹⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 111.

⁴¹⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 120.

⁴²⁰ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 39.

⁴²¹ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 40.

⁴²² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 243.

⁴²³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 244 et 245.

⁴²⁴ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 41.

des coûts de transport plus élevés dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, et que ces coûts de transport plus élevés ont une incidence négative sur les niveaux commerciaux.⁴²⁵

7.217 Même si elle considère que les statistiques commerciales disponibles démontrent l'absence d'effets négatifs sur le commerce, et donc l'absence de toute restriction⁴²⁶, la Colombie expose néanmoins d'autres raisons pour lesquelles la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas contribué à une baisse des importations. À cet égard, elle conteste l'argument du Panama selon lequel cette mesure a nui aux possibilités de concurrence des négociants ou a eu une incidence négative sur le volume des importations de textiles, vêtements et chaussures. Principalement, la Colombie note que la mesure relative aux bureaux d'entrée autorise l'entrée des textiles, vêtements et chaussures aux deux bureaux qui sont les plus proches de la ZFC et des grands marchés colombiens – Bogota et Medellín.⁴²⁷ Elle allègue aussi que le port maritime de Barranquilla fonctionne 24 heures par jour⁴²⁸ et que l'aéroport de Bogota compte plus d'agents des douanes que n'importe quel autre bureau en Colombie.⁴²⁹ D'après elle, les bureaux de Bogota et de Barranquilla comptent "parmi les plus modernes et les plus importants de la Colombie", sont dotés en personnels spécialisés dans le traitement des problèmes liés à la contrebande de textiles, vêtements et chaussures, et permettent une meilleure manutention des conteneurs.⁴³⁰ Selon la Colombie, les ports de Bogota et de Barranquilla sont classés aux premier et deuxième rangs des ports pour les chaussures, aux premier et troisième rangs pour les vêtements, et aux deuxième et troisième rangs pour les textiles.⁴³¹

7.218 Pour toutes ces raisons, la Colombie demande au Groupe spécial de rejeter l'allégation formulée par le Panama au titre de l'article XI:1 du *GATT de 1994*.

2. Examen par le Groupe spécial

a) Législation autorisant les restrictions relatives aux bureaux d'entrée

7.219 Les parties ont désigné la législation autorisant la restriction relative aux bureaux d'entrée par l'expression "la mesure relative aux bureaux d'entrée". En particulier, l'article 2 de la Résolution n° 7373 du 22 juin 2007⁴³², telle qu'elle a été modifiée par la Résolution n° 7673 du 28 juin 2007⁴³³, autorise les agents des douanes colombiens à restreindre l'entrée des textiles, vêtements et chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie⁴³⁴ en provenance du Panama à l'aéroport de Bogota ou au port maritime de Barranquilla:

⁴²⁵ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 124.

⁴²⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 254.

⁴²⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 135.

⁴²⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 137.

⁴²⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 137.

⁴³⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 137.

⁴³¹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 138, pièce COL-28.

⁴³² Pièce PAN-34. La Résolution n° 7373 a été mise en œuvre conformément à l'article 41 de la Loi douanière (pièce COL-1), qui permet aux autorités douanières colombiennes de restreindre l'accès aux bureaux d'entrée chaque fois qu'elles ne sont pas convaincues qu'elles pourront pleinement exercer leurs pouvoirs de contrôle et de vérification. Sur cette base, au titre de l'article 39 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce PAN-38), par exemple, la Colombie a restreint l'accès pour tous les textiles, vêtements et chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie en provenance de tous les pays à onze bureaux d'entrée. Ces bureaux sont ceux de Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Leticia, Medellín, San Andrés et Bogota.

⁴³³ Pièce PAN-36.

⁴³⁴ Comme il est indiqué dans la section II.C, le Panama a précisé qu'il contestait l'application de la mesure à tous les textiles, vêtements et chaussures qui sont réputés relever de la mesure relative aux bureaux d'entrée.

*"Las mercancías clasificables por los capítulos 50 al 64 del Arancel de Aduanas, procedentes de la Republica de Panamá, deberán ser ingresadas e importadas exclusivamente por la jurisdicción de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, si se transportan por vía aérea y por la jurisdicción de la Administración Local de Aduanas de Barranquilla, si se transportan por vía marítima, y por tanto, no procederá para estas mercancías la autorización del régimen de tránsito aduanero."*⁴³⁵

7.220 La restriction générale relative aux bureaux d'entrée prévue à l'article 2 de la Résolution n° 7373 fait l'objet de plusieurs exceptions. Conformément à l'article 4 de la Résolution n° 7373, les restrictions ne s'appliquent pas aux catégories suivantes: marchandises dont l'État est le consignataire ou l'endossataire⁴³⁶; marchandises importées pour être utilisées à des fins spécifiques par l'État ou dans des situations d'urgence, marchandises destinées à des voyageurs ou au trafic postal, ou à destination de Leticia, San Andrés ou Santa Catalina⁴³⁷; marchandises devant être transbordées qui n'ont pas la Colombie comme destination finale, et marchandises dont les utilisateurs industriels de zones franches sont consignataires⁴³⁸; et marchandises pouvant être classées dans les sections 6401 à 6405 du tarif douanier de la Colombie qui arrivent à n'importe lequel des onze bureaux désignés à l'article 39, paragraphe 1, de la Résolution n° 4240 de 2000.⁴³⁹ La Résolution n° 8603 du 24 juillet 2007⁴⁴⁰ établit une exemption additionnelle pour les marchandises pouvant être classées dans la section 6406 du tarif douanier de la Colombie, et la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007⁴⁴¹ exempte en outre les marchandises dont sont consignataires ou endossataires des "Usuarios Altamente Exportadores" et des "Usuarios Aduaneros Permanentes".

7.221 En cas de non-respect de l'obligation de déclarer et d'importer les marchandises en provenance du Panama exclusivement à l'aéroport de Bogota ou au port maritime de Barranquilla, lesdites marchandises seront saisies et confisquées.⁴⁴²

7.222 La Résolution n° 7373 a été mise en œuvre pour une période de six mois environ à compter du 1^{er} juillet 2007.⁴⁴³ La période d'application de la mesure a été prorogée à deux reprises au moment de la rédaction du présent rapport⁴⁴⁴, et il est actuellement prévu qu'elle arrive à expiration le 31 décembre 2008.

7.223 Dans la présente section, la Résolution n° 7373 et ses modifications sont désignées ci-après par l'expression "la mesure relative aux bureaux d'entrée".

b) Texte de l'article XI du *GATT de 1947*

7.224 Il est demandé au Groupe spécial d'examiner si la mesure relative aux bureaux d'entrée telle qu'elle est décrite ci-dessus est incompatible avec l'article XI:1 du *GATT de 1994*. L'article XI du *GATT de 1994* dispose ce qui suit:

⁴³⁵ Pièce PAN-36.

⁴³⁶ Pièce PAN-34, article 4, paragraphe 1.

⁴³⁷ Pièce PAN-34, article 4, paragraphe 2.

⁴³⁸ Pièce PAN-34, article 4, paragraphe 3.

⁴³⁹ Pièce PAN-34, article 4, paragraphe 4.

⁴⁴⁰ Pièce COL-35.

⁴⁴¹ Pièce COL-36.

⁴⁴² Article 5 de la Résolution n° 7373 (pièce PAN-34).

⁴⁴³ Pièce COL-34, article 8.

⁴⁴⁴ Résolution n° 16100 du 27 décembre 2007; réponse de la Colombie à la question n° 122 du Groupe spécial; Résolution n° 5542 de 2008.

"Élimination générale des restrictions quantitatives"

1. Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

2. Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants:

- a) Prohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice, ou pour remédier à cette situation;
- b) Prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation, nécessaires pour l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la commercialisation de produits destinés au commerce international;
- c) Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé⁴⁴⁵, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet:
 - i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement;
 - ii) ou de résorber un excédent temporaire du produit national similaire ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celui d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement, en mettant cet excédent à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché;
 - iii) ou de restreindre la quantité qui peut être produite de tout produit d'origine animale dont la production dépend directement, en totalité ou pour la plus

⁴⁴⁵ La note additionnelle relative à l'article XI:2 c) dispose ce qui suit: "L'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" doit être interprétée comme s'appliquant aux mêmes produits qui, se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, concurrencent directement les produits frais et qui, s'ils étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais."

grande partie, du produit importé, si la production nationale de ce dernier est relativement négligeable.

Toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation d'un produit conformément aux dispositions de l'alinéa c) du présent paragraphe publiera le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée ainsi que tout changement survenant dans ce volume ou cette valeur. De plus, les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ci-dessus ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. En déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période représentative antérieure et de tous facteurs spéciaux⁴⁴⁶ qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause."

7.225 L'article XI envisage donc l'élimination des restrictions ou prohibitions à l'importation ou à l'exportation. Le Groupe spécial entreprendra d'examiner si la mesure relative aux bureaux d'entrée constitue une restriction à l'importation du type qui est prohibé par l'article XI du *GATT de 1994*.

c) La mesure relative aux bureaux d'entrée en tant qu'"autre procédé"

7.226 Tel qu'il est libellé, l'article XI:1 couvre les prohibitions et restrictions "que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé". La mesure relative aux bureaux d'entrée n'est manifestement pas un contingent ni une licence d'importation/d'exportation. Cela dit, elle peut relever de l'article XI:1 dans la mesure où elle peut être considérée comme un "autre procédé". Dans l'affaire *Japon – Semi-conducteurs*, le Groupe spécial du GATT a rappelé ce qui suit:

"[À] la différence d'autres dispositions de l'Accord général, l'article XI:1 ne faisait pas mention de lois ou règlements mais, plus généralement, de mesures. Ce libellé indique clairement que toute mesure instituée ou maintenue par une partie contractante et qui restreint l'exportation ou la vente pour l'exportation de produits est visée par cette disposition, quelle que soit la situation juridique de la mesure."⁴⁴⁷

7.227 Des groupes spéciaux de l'OMC ont aussi conclu que l'expression "autre procédé" figurant à l'article XI:1 est censée englober une "grande catégorie résiduelle"⁴⁴⁸, et que la notion de restriction à l'importation couvrirait les mesures qui résultent en "toute forme de limitation imposée à l'importation ou à l'occasion de l'importation".⁴⁴⁹

7.228 Dans le présent différend, la mesure relative aux bureaux d'entrée est une mesure instituée et maintenue par un Membre de l'OMC qui s'applique à l'importation de textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama. Le Groupe spécial conclut donc à titre préliminaire que la

⁴⁴⁶ La note additionnelle relative à l'article XI:2, dernier alinéa, dispose ce qui suit: "L'expression "facteurs spéciaux" comprend les variations de la productivité relative des producteurs nationaux et étrangers, mais non pas les variations artificiellement provoquées par des moyens que l'Accord n'entérine pas."

⁴⁴⁷ Rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphe 106.

⁴⁴⁸ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.17.

⁴⁴⁹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphes 7.254 à 7.263 et 7.265; rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.371.

mesure relative aux bureaux d'entrée, même si elle n'est pas un contingent ni une licence d'importation, pourrait entrer dans la catégorie résiduelle des "autre[s] procédé[s]" qui peuvent être contestés au titre de l'article XI:1.⁴⁵⁰ Il entreprendra donc d'examiner si cette mesure constitue une "restriction" à l'importation au sens de l'article XI:1.

d) La mesure relative aux bureaux d'entrée en tant que "restriction à l'importation"

i) *Le concept de restriction à l'importation conformément à l'article XI:1*

7.229 Afin de déterminer si la mesure relative aux bureaux d'entrée est contraire à l'article XI:1, le Groupe spécial doit établir si la mesure impose une "restriction" au sens de l'article XI:1.

7.230 Le Groupe spécial rappelle l'argument du Panama selon lequel l'article XI:1 couvre une vaste catégorie de mesures qui limitent les possibilités de concurrence pour les produits importés.⁴⁵¹ En substance, sur la base du sens ordinaire du mot "restriction", le Panama considère que l'article XI couvre de façon générale les situations où les importations sont théoriquement autorisées à entrer sur le marché sans restrictions quantitatives expresses, mais où elles ne sont autorisées à y entrer qu'à des conditions qui sont des conditions "qui limitent".⁴⁵² Cela comprend les circonstances dans lesquelles les importations ne sont pas soumises à des limitations absolues ni limitées par un montant spécifique.⁴⁵³ Malgré les diverses mentions de l'expression "restrictions quantitatives" dans certaines dispositions de l'article XI, le Panama fait valoir que l'article XI:1 devrait être interprété au sens large. Il fait valoir que ces références sont intentionnelles et ne servent qu'à démontrer que selon l'intention des négociateurs, toute référence à une restriction quantitative ne s'appliquerait que lorsqu'une "quantité" serait spécifiquement mentionnée.⁴⁵⁴ Par ailleurs, le Panama estime qu'une interprétation selon laquelle l'article XI:1 ne s'applique qu'aux mesures qui fixent expressément des limites au volume ou à la valeur réduirait la portée de l'article en autorisant le contournement des concessions tarifaires par l'introduction de restrictions qui ne sont pas d'une nature quantitative mais qui constituent néanmoins des restrictions.⁴⁵⁵

7.231 La Colombie fait valoir que l'article XI:1 devrait être interprété de façon plus étroite. Selon elle, il est seulement interdit aux Membres d'imposer des mesures qui limitent le montant des importations qui peuvent être admises en termes de volume ou de valeur. Par conséquent, un Membre pourrait subordonner l'accès à son marché du moment que, de par sa conception, la mesure ne fixe pas de limite au montant ou à la valeur des importations.⁴⁵⁶ La Colombie considère que le texte et le titre de l'article XI:1 ainsi que les articles XII et XIII du *GATT de 1994*, et l'article 2 ainsi que la Liste exemplative de l'*Accord sur les MIC* étayaient ce point de vue. En particulier, elle a cité l'inclusion du mot "quantitatives" dans le titre de l'article XI et dans plusieurs dispositions de l'article XI:2. La Colombie note aussi qu'il est fait référence à des restrictions "du volume ou de la valeur de la marchandise dont [le Membre] autorise l'importation" à l'article XII:1 et à des "restrictions quantitatives" dans le titre de l'article XIII.⁴⁵⁷ Enfin, la Colombie note que le paragraphe 2 de la Liste

⁴⁵⁰ Le Groupe spécial note que la Colombie n'a pas contesté la question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est une mesure des pouvoirs publics, ni ne conteste que les mesures des pouvoirs publics puissent à juste titre être contestées au titre de l'article XI (voir la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 230).

⁴⁵¹ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphes 18 et 33.

⁴⁵² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 35.

⁴⁵³ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 19; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 35.

⁴⁵⁴ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 28.

⁴⁵⁵ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 26.

⁴⁵⁶ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 37.

⁴⁵⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 221 à 223. Le Groupe spécial note que l'article XI du *GATT de 1994* est intitulé "Élimination générale des restrictions quantitatives". Par ailleurs,

exemplative figurant à l'Annexe de l'*Accord sur les MIC* définit le type de MIC qui devraient être considérées comme incompatibles avec l'article XI:1, en particulier, parmi d'autres mesures, celles qui "restreignent ... l'importation ... d'une manière générale ou en la limitant à un montant lié au volume ou à la valeur de la production locale qu'elle exporte".⁴⁵⁸ Elle conclut que chacune de ces références indique que seules les mesures qui limitent les importations en termes de valeur ou de volume sont couvertes par l'article XI:1.

7.232 Le Groupe spécial examinera d'abord le concept de restriction tel qu'il a été interprété dans la jurisprudence de l'OMC et du GATT, et se penchera ensuite sur les vues des parties dans la mesure nécessaire pour parvenir à une conclusion quant au sens du mot "restriction" employé à l'article XI:1.

7.233 Des groupes spéciaux de l'OMC ont interprété au sens large le mot "restriction" employé à l'article XI:1. Le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* a examiné le champ de la notion de "restriction" pour ce qui est de son sens ordinaire:

"[L]e texte de l'article XI:1 a une très large portée et prévoit une interdiction générale des restrictions ou prohibitions à l'importation ou à l'exportation "autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions". Comme l'a noté le groupe spécial chargé de l'affaire *Japon – Commerce des semi-conducteurs*, cette disposition a un caractère global: elle s'applique à "toutes les mesures instituées ou maintenues par [un Membre] pour prohiber ou restreindre l'importation, l'exportation ou la vente pour l'exportation de produits, sauf si ces mesures [prennent] la forme de droits de douane, taxes ou autres impositions". [note de bas de page omise] Le terme "restriction" a aussi une large portée quand il est considéré dans son sens ordinaire, c'est-à-dire celui de "limitation de l'action, condition qui limite ou régulation"."⁴⁵⁹

7.234 Le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a par la suite souscrit à l'opinion énoncée dans l'affaire *Inde – Restrictions quantitatives* selon laquelle une mesure qui impose une "condition qui limite" ou qui impose une "limitation de l'action" constitue une "restriction" au sens de l'article XI:1:

"La question de savoir si cette forme de mesure peut à juste titre être décrite comme une restriction à l'importation dépend du point de savoir si l'on peut considérer que l'article XI s'applique aux cas où des produits sont en principe autorisés à entrer sur le marché sans être expressément soumis à une restriction quantitative formelle, mais ne le sont que sous certaines conditions qui rendent l'importation plus difficile que si ces conditions n'existaient pas, et qui ont de ce fait un effet dissuasif.

Il est clair que dans l'acceptation courante du terme, une "restriction" n'est pas nécessairement une prohibition générale globale ou une limite numérique précise. En fait, le terme "restriction" ne peut pas désigner seulement une "prohibition" à l'importation, puisque l'article XI:1 s'applique expressément aux "prohibitions ou restrictions". En outre, le Groupe spécial estime que l'expression "condition qui limite", qui a été employée par le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* pour définir le terme "restriction", et qu'il reprend à son compte, aide à cerner la portée de cette notion au regard des faits qui lui sont soumis. Cette expression indique qu'il faut mettre en évidence non simplement une condition imposée à l'importation, mais une condition qui limite, c'est-à-dire qui a un effet limitatif. Dans

plusieurs alinéas de l'article XI:2 font référence à des restrictions de la quantité autorisée de types spécifiques de produits. En outre, le dernier paragraphe de l'article XI:2 fait référence à la nécessité de "publier[] le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée".

⁴⁵⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 223.

⁴⁵⁹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.128.

le contexte de l'article XI, cet effet limitatif doit s'exercer sur l'importation elle-même."⁴⁶⁰

7.235 Pour ce qui est du sens ordinaire du mot "restriction", le Groupe spécial note que l'analyse effectuée dans les affaires *Inde – Restrictions quantitatives* et *Inde – Automobiles* correspond étroitement à la définition que donne le dictionnaire du mot "restriction" (restriction), à savoir "a thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation" (une chose qui restreint quelqu'un ou quelque chose, une limitation de l'action, une condition qui limite ou une régulation).⁴⁶¹ Plusieurs groupes spéciaux ultérieurs ont adhéré à cette interprétation de la portée de l'article XI:1, en citant les propos de ces groupes spéciaux antérieurs tout en prenant en compte les circonstances propres à chaque différend.⁴⁶²

7.236 Des groupes spéciaux ont aussi examiné la notion de "restriction" au regard de facteurs autres que le sens ordinaire du terme. En particulier, des groupes spéciaux ont également considéré si une mesure rendait une restriction effective en évaluant l'incidence de la mesure sur les possibilités de concurrence offertes aux produits importés. À cet égard, le Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs* a rappelé que "l'article XI:1, comme les articles I^{er}, II et III du *GATT de 1994*, régit la protection des possibilités de concurrence pour les produits importés, et non celle des courants commerciaux".⁴⁶³ La prise en considération de l'effet d'une mesure sur les possibilités de concurrence, plutôt que de ses effets sur le volume des échanges, a été analysée précédemment dans l'affaire *Japon – Cuir*, où un groupe spécial du GATT a écarté l'idée qu'un contingent ne devrait pas être considéré comme une mesure qui restreint le commerce ou qui cause l'annulation ou la réduction d'avantages résultant de l'article XI du *GATT de 1947* simplement parce que le contingent n'a pas été pleinement utilisé et qu'il ne pouvait donc pas avoir eu une incidence négative sur le volume des échanges. Le Groupe spécial a

⁴⁶⁰ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphes 7.269 et 7.270. Dans ce différend particulier, le Groupe spécial a examiné si une condition relative à l'équilibrage des échanges qui ne fixait pas de limite numérique absolue au montant des importations pouvant être effectuées, mais qui limitait la valeur des importations qui pouvaient être effectuées à la valeur des exportations qu'une entité particulière prévoyait d'effectuer, constituait une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.

⁴⁶¹ *The New Oxford English Dictionary*, Vol. 2, page 2569.

⁴⁶² Les Groupes spéciaux *Brésil – Pneumatiques rechapés* et *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, par exemple, ont cité, en les approuvant, des passages importants des rapports *Inde – Restrictions quantitatives* et *Inde – Automobiles*, qui définissaient ce critère: voir le rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.371; et celui du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphes 7.252 et 7.258.

⁴⁶³ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.20. La question de l'importance du maintien des possibilités de concurrence a aussi été examinée dans le contexte de l'article XI:1 avant l'institution de l'OMC. Dans l'affaire *CEE – Oléagineux I*, le Groupe spécial du GATT a dit que "les PARTIES CONTRACTANTES avaient régulièrement interprété les dispositions fondamentales de l'Accord général relatives aux mesures commerciales restrictives comme des dispositions établissant des conditions de concurrence. Ainsi, elles ont décidé qu'un contingent à l'importation constituait une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1 même s'il n'entravait pas réellement les importations: voir le rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Oléagineux I*. En outre, la notion de protection des possibilités de concurrence a aussi fait l'objet d'un examen approfondi dans le contexte d'allégations formulées au titre des articles I^{er} et III du *GATT*: voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 5.141; le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 135 à 137; le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Boissons alcooliques*, paragraphes 119 et 120, et 127; le rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 18; le rapport du Groupe spécial *Turquie – Riz*, paragraphe 7.252; le rapport du Groupe spécial *États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)*, paragraphe 8.128; le rapport du Groupe spécial *Chili – Boissons alcooliques*, paragraphe 7.158; le rapport du Groupe spécial *Corée – Boissons alcooliques*, paragraphe 10.81; le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 14.108; le rapport du Groupe spécial *Japon – Pellicules*, paragraphe 10.739; le rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III*, paragraphe 7.50; le rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Fonds spécial pour l'environnement*, paragraphe 5.19.

expliqué que l'annulation ou la réduction des avantages était due aux restrictions quantitatives prohibées, non seulement à cause de leurs effets sur le volume des échanges, mais également parce qu'elles avaient une incidence négative sur les plans d'investissement des importateurs et alourdissaient les frais commerciaux:

"[L]existence d'une restriction quantitative devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple du fait qu'elle conduit à alourdir les frais commerciaux et qu'elle est génératrice d'incertitudes qui peuvent affecter les plans d'investissement."⁴⁶⁴

7.237 Plus récemment, le Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés* a constaté qu'il y avait violation de l'article XI:1 lorsque les amendes n'imposaient pas en soi une restriction à l'importation à la frontière, mais avaient plutôt un effet de dissuasion absolu sur les importations, en les pénalisant et en rendant leurs "coûts prohibitifs".⁴⁶⁵ Il a conclu que des amendes de 400 reais, qui étaient supérieures à la valeur unitaire normale d'un pneumatique rechapé ordinaire (100 à 280 reais), étaient "suffisamment élevé[es]" pour avoir un effet restrictif à l'importation et constituer une violation de l'article XI:1.⁴⁶⁶ Les amendes étaient appliquées en complément et à l'appui de la prohibition effective à l'importation, en tant que mesure d'application.⁴⁶⁷

7.238 En plus de considérer l'incidence d'une mesure sur les coûts de transaction pour évaluer son effet sur les possibilités de concurrence et, à ce titre, sa compatibilité avec l'article XI:1, des groupes spéciaux ont aussi examiné la question des restrictions à l'accès aux marchés. S'agissant des allégations formulées au titre de l'article XI du *GATT de 1994*, le Groupe spécial du *GATT Canada – Régies provinciales des alcools (CEE)* a conclu que les prescriptions en matière d'inscription au catalogue, de radiation et de limitation des points de vente⁴⁶⁸ qui opéraient une discrimination à

⁴⁶⁴ Rapport du Groupe spécial du *GATT Japon – Cuir II (États-Unis)*, paragraphe 55. En ce qui concerne les allégations formulées au titre de l'article III du *GATT de 1994*, des groupes spéciaux ont aussi considéré que des hausses des coûts de transport, ou des variations de la consommation en raison de l'application de taxes discriminatoires qui se répercutaient sur le coût des produits importés, étaient des facteurs importants qui affectaient les possibilités de concurrence: voir le rapport du Groupe spécial *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 6.348 (confirmé par l'Organe d'appel); le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Article 301 de la Loi sur le commerce extérieur*, paragraphes 7.83 et 7.84.

⁴⁶⁵ Rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.370.

⁴⁶⁶ Rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.372.

⁴⁶⁷ La Colombie considère que le lien entre les amendes et la mesure de prohibition à l'importation est essentiel pour constater l'existence d'une violation, puisque les amendes ne limitaient pas en soi les importations: voir la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 118. Le Groupe spécial note, toutefois, que des constatations séparées ont été faites en ce qui concerne l'interdiction d'importer, d'une part, et les amendes, d'autre part.

⁴⁶⁸ L'importation de boissons alcooliques au Canada était régie par le gouvernement fédéral à l'époque du différend. Conformément à la législation fédérale, le Parlement canadien soumettait à des restrictions l'importation des boissons alcooliques dans les provinces sauf en ce qui concernait les agences provinciales qui étaient habilitées à vendre des boissons alcooliques. Cette restriction s'appliquait que les produits soient importés d'un pays étranger ou d'une autre province. En outre, chaque province canadienne exigeait que soit délivrée une licence par l'autorité provinciale désignée pour fabriquer ou entreposer et vendre de la bière dans la province. Aucun brasseur étranger n'était autorisé à vendre de la bière dans une province sauf par l'intermédiaire de la régie des alcools. Sur la base de la législation provinciale régissant le droit de vendre de la bière, chaque province avait établi son propre système de livraison et de vente dans les points de vente au détail. Les circonstances variaient d'une province à l'autre, mais d'une façon générale tout fournisseur de boissons alcooliques, indigènes ou importées, qui désirait vendre sa marchandise dans une province devait d'abord obtenir de l'agence provinciale de commercialisation un "listing", c'est-à-dire une inscription au catalogue. Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial du *GATT Canada – Régies provinciales des alcools (CEE)*, paragraphes 2.1 à 2.5.

l'encontre des boissons alcooliques importées constituaient "des restrictions appliquées au moyen de "tout autre procédé" contraire aux dispositions de l'article XI:1".⁴⁶⁹ Dans un rapport ultérieur, un groupe spécial du GATT distinct a examiné un certain nombre d'aspects similaires de la mesure considérée dans ce différend soumis au regard de l'article III:4 du *GATT de 1947* et a conclu qu'"en autorisant l'accès de la bière d'origine nationale à des points de vente fermés à la bière importée, le Canada accordait à la première des possibilités de concurrence qu'il refusait à la seconde".⁴⁷⁰

7.239 La notion de protection de l'accès aux marchés pour les importations a aussi été prise en considération dans l'affaire *CEE – Prix minimaux à l'importation*, où un groupe spécial du GATT a constaté qu'un régime de prix minimal à l'importation et de caution applicable aux concentrés de tomates constituait une restriction au titre de l'article XI:1 même s'il n'imposait pas en soi une limitation quantitative des importations.⁴⁷¹

7.240 Par conséquent, ainsi que nous l'avons montré ci-dessus, un certain nombre de groupes spéciaux du GATT et de l'OMC ont reconnu que l'article XI:1 s'appliquait aux mesures qui engendrent des incertitudes et ont une incidence sur les plans d'investissement, qui restreignent l'accès au marché pour les importations ou qui rendent leurs coûts prohibitifs, tous facteurs qui ont des conséquences sur la situation concurrentielle d'un importateur. Par ailleurs, il apparaît que les constatations faites dans chacune de ces affaires étaient fondées sur la conception de la mesure et sa capacité d'influer défavorablement sur les importations plutôt que sur une analyse séparée de l'incidence effective de la mesure sur les courants d'échanges.

7.241 Le Groupe spécial souscrit à l'interprétation du terme "restriction" donnée par des groupes spéciaux antérieurs de l'OMC et du GATT ainsi qu'à leur décision de fonder leurs constatations sur la conception de la mesure plutôt que sur ses effets sur le commerce.

ii) *Arguments contextuels de la Colombie concernant l'interprétation de l'article XI:1 du GATT de 1994*

7.242 Avant de poursuivre, le Groupe spécial voudrait examiner les arguments de la Colombie concernant la pertinence des autres dispositions de l'article XI:1 et de l'article XI:2, ainsi que des articles voisins et de l'*Accord sur les MIC* pour l'interprétation du terme "restriction".

7.243 La Colombie a fait valoir que la notion de "restriction" figurant à l'article XI devait être interprétée de façon étroite comme désignant uniquement les restrictions qui imposent des limitations

⁴⁶⁹ Rapport du Groupe spécial du GATT *Canada – Régies provinciales des alcools (CEE)*, paragraphes 4.24 et 4.25.

⁴⁷⁰ Rapport du Groupe spécial du GATT *Canada – Régies provinciales des alcools (États-Unis)*, paragraphe 5.6.

⁴⁷¹ Rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 4.9. Aux termes de la mesure en cause, les importateurs de concentrés de tomates étaient tenus de fournir une caution supplémentaire qui garantisse que le prix franco frontière, majoré des droits de douane, des produits à importer serait égal ou supérieur, selon le cas, à un prix minimal ou à un prix minimal spécial déterminé. La caution devait rester acquise au prorata des quantités importées à un prix inférieur au prix minimal ou au prix minimal spécial. Si l'importateur pouvait garantir que pour les produits originaires des pays tiers le prix pratiqué ne serait pas inférieur au prix minimal, il n'était pas tenu de fournir une caution supplémentaire (voir le rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 2.6). Exprimant une opinion dissidente, un des cinq membres du Groupe spécial examinant ce différend a estimé que, même si le régime de prix minimal à l'importation, qui s'appliquait en même temps que la caution supplémentaire, "aurait fort bien pu être appliqué d'une manière qui en aurait fait une restriction "autre que des droits de douane, taxes ou autres impositions" au sens de l'article XI, paragraphe 1", les exportateurs intéressés pouvaient toujours importer des concentrés de tomates à un prix inférieur au prix minimal (voir le rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 4.9).

concernant les quantités, compte tenu du titre de l'article XI:1, et du contexte fourni par d'autres dispositions de l'article XI:2 et des dispositions figurant dans des articles voisins. Le Groupe spécial ne considère pas que le libellé succinct figurant dans le titre de l'article XI ("Élimination générale des restrictions quantitatives") soit déterminant pour interpréter les dispositions spécifiques qui suivent. Il est d'avis que son approche est compatible avec l'idée que l'article XI du *GATT de 1994* (et du *GATT de 1947*) avait pour but l'élimination générale des restrictions *quantitatives*. Il juge approprié d'examiner l'effet d'une mesure sur les possibilités de concurrence, car ses effets négatifs sur l'environnement concurrentiel des importateurs d'un produit particulier par rapport aux producteurs nationaux ou aux autres importateurs aura forcément des conséquences dommageables pour les importations. En ce sens, le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a dit qu'"[i]l [était] clair que ... une "restriction" n'est pas nécessairement une prohibition générale globale ou une limite numérique précise".⁴⁷² D'une façon plus générale, de l'avis du Groupe spécial, une mesure ayant des conséquences négatives identifiables sur l'importation d'un produit constituera une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.

7.244 Le fait que le terme "quantitatif" est employé à l'article XI:2 n'est pas contraire à l'interprétation que donne le Groupe spécial du mot "restriction" figurant à l'article XI:1. Le Groupe spécial note d'abord que l'expression "restrictions quantitatives" n'est utilisée dans aucun paragraphe de l'article XI et ne figure que dans le titre général de l'article XI. L'article XI:1 ne fait pas référence à des restrictions de la *quantité*. Certaines dispositions de l'article XI:2 font référence à la "quantité qui peut [être mise en vente/produite]", comme aux sous-alinéas 2 c) i) et 2 c) iii), ainsi qu'au "volume dont l'importation sera autorisée" dans le paragraphe final de l'article XI:2, mais le Groupe spécial note que les autres sous-alinéas ne font pas du tout référence à la quantité. En fait, chacun des divers sous-alinéas de l'article XI:2 est spécifique et a donc une portée limitée, par exemple les restrictions réglementaires appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou pour remédier à cette situation dans le cas de l'alinéa 2 a), ou les restrictions visant les produits de l'agriculture ou des pêches dans le cas de l'alinéa 2 c). L'article XI:1 s'interprète en soi de façon plus générale, comme s'appliquant aux "prohibitions ou ... restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions". Eu égard à l'utilisation sélective des termes "quantité" et "quantitatif", le Groupe spécial s'abstient donc de considérer que le mot "restriction" fait référence à une limitation de la quantité lorsque ce terme ne figure pas dans le texte. À titre d'exemple, bien que l'article XI:2 c) i) vise les restrictions de la quantité de produits de l'agriculture ou des pêches, il ne faudrait pas interpréter l'article XI:1 de façon étroite comme s'appliquant exclusivement aux produits de l'agriculture ou des pêches puisqu'il est censé s'appliquer de façon plus générale aux restrictions de tous les types d'importations ou d'exportations. De la même manière, il ne faudrait pas interpréter l'article XI:1 comme ne visant que les restrictions de la quantité, car le mot "quantité" ne figure pas dans le texte de l'article XI:1, et de l'avis du Groupe spécial, il s'applique à un plus large éventail de mesures qui restreignent l'importation ou l'exportation.

7.245 La Colombie a aussi fait valoir qu'une interprétation étroite du terme "restriction" figurant à l'article XI est en outre confirmée par le contexte fourni par les articles XII et XIII du *GATT de 1994*. En particulier, la Colombie a fait référence aux termes "peut restreindre le volume ou la valeur des marchandises dont [une Partie contractante] autorise l'importation" employés à l'article XII:1 et à l'expression "restrictions quantitatives" figurant dans le titre de l'article XIII. Le Groupe spécial n'est pas convaincu par les arguments de la Colombie. Comme il l'a noté précédemment en ce qui concerne les alinéas spécifiques de l'article XI:2⁴⁷³, les articles XII et XIII traitent de circonstances spécifiques et ne s'appliquent pas à tous les cas où il existe une certaine forme de restriction du fait d'une législation appliquée au niveau national. En particulier, l'article XII est intitulé "Restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements" et son premier paragraphe dit expressément ce qui suit:

⁴⁷² Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.270.

⁴⁷³ Voir le paragraphe 7.243.

"Nonobstant les dispositions du paragraphe premier de l'article XI, toute partie contractante, en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements, peut restreindre le volume ou la valeur des marchandises dont elle autorise l'importation, sous réserve des dispositions des paragraphes suivants du présent article." [pas d'italique dans l'original]

7.246 Comme le fait clairement ressortir le texte, bien que l'article XII permette aux Membres de restreindre le volume ou la valeur des importations, alors que cela est contraire à l'article XI:1, il ne le permet que dans des circonstances liées à des problèmes de balance des paiements. En raison de l'application limitée de l'article XII:1, cette disposition ne permet pas de se faire une idée précise du champ de l'article XI:1.

7.247 L'article XIII du *GATT de 1994* est intitulé "Application non discriminatoire des restrictions quantitatives". Comme pour l'article XI:1, le titre de l'article XIII utilise l'expression "restrictions quantitatives"; toutefois, tout comme dans le cas de l'article XI:1 cette expression n'apparaît dans aucun des paragraphes spécifiques de l'article XIII. De plus, le même libellé général qui apparaît à l'article XI:1 ("prohibitions ou ... restrictions ...") figure aussi à l'article XIII:1, sans mention des termes "quantité" ou "quantitatif". Bien que diverses dispositions de l'article XIII fassent référence aux mots "quantité", "volume" ou "contingent", l'article XIII:1 ne le fait pas. Par conséquent, le Groupe spécial s'abstient de tirer des conclusions sur le champ de l'article XI sur la base du libellé de l'article XIII ou de son titre.

7.248 La Colombie a enfin fait référence au deuxième paragraphe de la Liste exemplative figurant à l'Annexe de l'Accord sur les MIC en tant qu'élément permettant d'éclairer le champ de l'article XI:1. L'article 2 de l'Accord sur les MIC dit qu'"aucun Membre n'appliquera de MIC qui soit incompatible avec les dispositions de ... l'article XI du *GATT de 1994*". La partie pertinente du deuxième paragraphe de la Liste exemplative figurant à l'Annexe de l'Accord sur les MIC dispose en outre que "[le]s MIC qui sont incompatibles avec l'obligation d'élimination générale des restrictions quantitatives prévue au paragraphe 1 de l'article XI du *GATT de 1994* incluent celles ... qui restreignent: ... l'importation ... d'une manière générale ou en la limitant à un montant lié au volume ou à la valeur de la production locale qu'elle exporte".⁴⁷⁴ D'après une lecture des termes mêmes de l'Annexe, celle-ci reconnaît expressément que l'article XI:1 contient l'obligation d'éliminer d'une manière générale les restrictions quantitatives. La Liste exemplative indique ensuite divers types de MIC qui devraient être considérées comme des restrictions à l'importation ou à l'exportation prohibées, c'est-à-dire que chaque alinéa de la Liste exemplative fait référence à une restriction fondée sur des montants spécifiques, tels que les types de produits servant ou liés à la production; le volume ou la valeur de la production locale; le volume ou la valeur des produits, selon le type de produits; ou

⁴⁷⁴ Le texte intégral du deuxième paragraphe de la Liste exemplative figurant à l'Annexe de l'Accord sur les MIC dispose ce qui suit:

"Les MIC qui sont incompatibles avec l'obligation d'élimination générale des restrictions quantitatives prévue au paragraphe 1 de l'article XI du *GATT de 1994* incluent celles qui sont obligatoires ou qui ont force exécutoire en vertu de la législation nationale ou de décisions administratives, ou auxquelles il est nécessaire de se conformer pour obtenir un avantage, et qui restreignent:

- a) l'importation, par une entreprise, de produits servant ou liés à sa production locale, d'une manière générale ou en la limitant à un montant lié au volume ou à la valeur de la production locale qu'elle exporte;
- b) l'importation, par une entreprise, de produits servant ou liés à sa production locale, en limitant l'accès de l'entreprise aux devises à un montant lié aux entrées de devises attribuables à l'entreprise; ou
- c) l'exportation ou la vente pour l'exportation par une entreprise de produits, qu'il soit spécifié qu'il s'agit de produits déterminés, d'un volume ou d'une valeur de produits, ou d'une proportion du volume ou de la valeur de sa production locale."

sur un montant lié aux flux de devises. De l'avis du Groupe spécial, le champ de l'article XI:1 ne se limite pas à une telle liste fermée de mesures possibles. Au contraire, l'article XI:1 s'applique aux "prohibitions ou ... restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions" et ne comprend pas des catégories fermées. En conséquence, le Groupe spécial s'abstient de prendre en compte la Liste exemplative figurant à l'Annexe de l'Accord sur les MIC pour interpréter le champ de l'article XI:1.

iii) *Restrictions à l'importation de jure par opposition à de facto*

7.249 Le Groupe spécial voudrait aussi examiner l'argument de la Colombie selon lequel le Panama doit établir l'existence d'une restriction *de facto* au sens de l'article XI:1, puisque la mesure relative aux bureaux d'entrée ne limite pas en soi le volume ou la valeur des importations. Par conséquent, la Colombie considère que le Panama doit établir l'existence d'une restriction *de facto* afin de prouver qu'il y a violation de l'article XI:1. Elle fait valoir que c'est au Panama qu'incombe la charge de démontrer que le niveau des importations a baissé et de prouver l'existence d'un lien de causalité entre cette baisse de niveau et la mesure relative aux bureaux d'entrée. Elle soutient que les éléments de preuve portés à la connaissance du Groupe spécial ne démontrent pas que le niveau des importations est bas ni qu'il existe un lien entre la mesure et une baisse alléguée des importations. Elle allègue plutôt que les éléments de preuve présentés par le Panama rendent compte d'une augmentation de la valeur des importations de textiles, vêtements et chaussures entre 2006 et 2007 lorsque la mesure relative aux bureaux d'entrée était en vigueur.⁴⁷⁵

7.250 Comme il est noté ci-dessus, le Panama fait observer qu'il conteste les mesures relatives aux bureaux d'entrée sur la base de leur conception, de leur structure et de leur architecture sous-jacente. Il affirme donc qu'il n'allègue pas l'existence d'une restriction *de facto*. Bien qu'il considère qu'il ne formule pas une contestation *de facto*, en réponse à l'allégation de la Colombie selon laquelle sa contestation est forcément une contestation *de facto*, le Panama cite des données fournies par la Colombie qui font état d'une baisse en termes de poids des importations de textiles expédiées depuis le Panama à l'époque où la mesure relative aux bureaux d'entrée était en vigueur.⁴⁷⁶

7.251 Le Groupe spécial note que l'argument de la Colombie repose principalement sur des déclarations faites dans l'affaire *Argentine – Peaux et cuirs*. Dans cette affaire, le Groupe spécial devait déterminer, entre autres, si la présence de représentants de l'industrie nationale du tannage lors des procédures d'inspection par les douaniers argentins des peaux destinées à l'exportation constituait une restriction à l'exportation *de facto*. En particulier, le Groupe spécial a discuté du poids de la preuve qui devait être accordé à l'effet réel de la mesure sur le commerce et de la nécessité d'établir l'existence d'un lien de causalité entre la mesure et une limitation des exportations:

"Enfin, pour ce qui est de savoir si la Résolution n° 2235 permet d'appliquer une restriction, il convient de rappeler que l'article XI:1, comme les articles I^{er}, II et III du GATT de 1994, régit la protection des possibilités de concurrence pour les produits

⁴⁷⁵ La Colombie note que la valeur des importations relevant des chapitres 50 à 64 en provenance de la ZFC a augmenté entre 2006 et 2007, passant de 483 587 075 000 dollars EU à 503 461 216 000 dollars EU: voir la pièce PAN-56. Le Panama a présenté des chiffres sur les importations dans la pièce PAN-56 exprimés en balboas panaméens, mais comme le taux de change du balboa en dollars EU est de 1:1, les valeurs sont équivalentes. Le Groupe spécial note en outre que, selon les renseignements reproduits dans cette pièce, le volume des importations, exprimé en poids, aurait diminué pendant ces mêmes années, tombant de 67 486 à 60 871 tonnes métriques.

⁴⁷⁶ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 34. Le Panama a noté qu'entre mars 2007 et mars 2008, la quantité de textiles importés en Colombie a baissé de 3 339 527 à 2 119 524 mètres carrés. Il a aussi noté une baisse en 2005, de 5 169 008 à 4 481 075 mètres carrés, alors qu'une mesure similaire antérieure à la mesure relative aux bureaux d'entrée était en vigueur. Voir la deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 34, citant la pièce COL-42.

importés, et non celle des courants commerciaux. Afin d'établir que la Résolution n° 2235 enfreint l'article XI:1, les Communautés européennes n'ont pas besoin de prouver l'existence d'effets effectifs sur le commerce. Il faut cependant se rappeler que cette résolution est visée par une allégation des Communautés selon laquelle elle permet l'application d'une restriction *de facto* et non *de jure*. Dans ces circonstances, il est inévitable, sur le plan des preuves, qu'une plus grande importance soit accordée à l'incidence effective d'une mesure sur le commerce.

Même s'il ressort des statistiques commerciales que le niveau des exportations est inhabituellement bas, cela ne prouve pas, en soi, que ce niveau est imputable, en totalité ou en partie, à la mesure dont il est allégué qu'elle constitue une restriction à l'exportation. En particulier dans le contexte d'une restriction *de facto* alléguée et lorsque, comme en l'espèce, il peut y avoir de multiples restrictions, il est nécessaire qu'une partie plaignante établisse l'existence d'un lien de causalité entre la mesure contestée et le faible niveau des exportations. À notre avis, quels que soient les autres éléments qu'elle peut comporter, une démonstration de l'existence d'un lien de causalité doit consister à expliquer de manière convaincante exactement comment la mesure en cause est à l'origine du faible niveau des exportations ou y contribue."⁴⁷⁷ (notes de bas de page omises)

7.252 S'agissant de la question examinée dans l'affaire *Argentine – Peaux et cuirs*, le Groupe spécial note d'abord que, contrairement au Panama dans le présent différend, les Communautés européennes ont qualifié leur allégation de *de facto*. Dans le contexte de cette qualification, le Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs* a expliqué que le plaignant devait démontrer l'existence d'un faible niveau des importations et d'un lien entre la mesure et le faible niveau des importations. Compte tenu des circonstances exceptionnelles dans lesquelles les Communautés européennes ont ainsi qualifié leur allégation, dans la mesure où le Panama pouvait démontrer l'existence d'une violation de l'article XI:1 sur la base de la conception, la structure et l'architecture de la mesure, le Groupe spécial est d'avis qu'il ne serait pas nécessaire de considérer le volume des échanges ni l'existence d'un lien de causalité entre la mesure et ses effets sur le volume des échanges.

7.253 À l'appui de son approche, le Groupe spécial rappelle qu'un certain nombre de groupes spéciaux ont précédemment déterminé l'existence d'une restriction à l'importation sur la base de la conception de la mesure et de sa capacité d'affecter défavorablement l'importation par opposition à son incidence effective sur les courants commerciaux.⁴⁷⁸ Il note en outre que plus d'un groupe spécial s'est abstenu de faire une détermination sur la base des effets allégués d'une mesure sur le commerce. Dans l'affaire *Turquie – Textiles*, le défendeur a cherché à réfuter les arguments concernant l'annulation et la réduction d'avantages avancés au titre de l'article XI:1 en s'appuyant sur le fait que les importations de textiles et de vêtements avaient augmenté pendant l'application de la mesure en cause, de sorte qu'il n'y avait eu aucune incidence défavorable sur le commerce. Rappelant le point de vue exprimé auparavant par l'Organe d'appel, le Groupe spécial dans ce différend a expliqué qu'il ne suffisait pas de s'appuyer sur le niveau des importations pour réfuter une présomption d'annulation et de réduction d'avantages en raison de l'incidence de multiples facteurs sur les courants commerciaux:

"Nous rappelons que dans l'affaire *CE – Bananes III*⁴⁷⁹, l'Organe d'appel confirme que les principes établis dans l'affaire *États-Unis – Fonds spécial*:

⁴⁷⁷ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphes 11.20 et 11.21.

⁴⁷⁸ Voir la section VII.E.2 d) i).

⁴⁷⁹ (note de bas de page de l'original) Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphe 253.

"... Le fait d'établir qu'une mesure ... n'a pas d'effets ou n'a que des effets négligeables ne suffirait pas ... à prouver que les avantages conférés par cette disposition n'ont pas été annulés ou compromis, même si une réfutation dans ce sens était en principe permise."⁴⁸⁰

restent entièrement pertinents pour ce qui est des infractions aux dispositions du GATT de 1994.

...

Nous sommes d'avis qu'il n'est pas possible de dissocier l'incidence des restrictions quantitatives de celle d'autres facteurs. Nous reconnaissons les efforts déployés par la Turquie pour libéraliser son régime d'importation à l'occasion de l'établissement de son union douanière avec les Communautés européennes, mais il nous semble que même si la Turquie devait démontrer que les exportations indiennes totales de vêtements et de textiles vers son territoire se sont accrues par rapport aux années antérieures, cela ne suffirait pas pour réfuter la présomption d'annulation et de réduction d'avantages causée par l'existence de restrictions à l'importation incompatibles avec les règles de l'OMC. En fait, à tout le moins, la question est de savoir si les exportations ont été ce qu'elles auraient été s'il n'y avait eu aucune restriction quantitative incompatible avec les règles de l'OMC à l'encontre d'importations en provenance d'Inde. Par conséquent, nous estimons que même si la présomption établie conformément à l'article 3:8 du Mémoire d'accord était réfutable, la Turquie ne nous a pas communiqué assez de renseignements pour écarter la présomption que l'imposition de ces restrictions à l'importation sur 19 catégories de produits textiles et de vêtements a annulé et compromis les avantages dont bénéficie l'Inde dans le cadre du GATT/de l'OMC."⁴⁸¹

7.254 Par ailleurs, dans l'affaire *CEE – Oléagineux I*, un groupe spécial du GATT a émis une réserve similaire au sujet de la capacité d'isoler les effets d'une mesure particulière sur le commerce d'autres facteurs, en disant que "les variations du volume des échanges résultaient non seulement des politiques des gouvernements, mais aussi d'autres facteurs, et que, dans la plupart des cas, il n'était pas possible de déterminer si une diminution des importations intervenant à la suite d'une modification des politiques était imputable à cette modification ou à d'autres facteurs".⁴⁸²

7.255 Dans le présent différend, un certain nombre de variables compliquent la situation, ce qui crée des difficultés pour interpréter les statistiques commerciales. Ainsi que la Colombie elle-même l'a indiqué, un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre au cours de la dernière décennie en plus de la mesure relative aux bureaux d'entrée pour résoudre les problèmes de sous-facturation, de blanchiment d'argent et de contrebande.⁴⁸³ La Colombie a également imposé une série d'autres mesures en plus de la mesure relative aux bureaux d'entrée, y compris, mais non exclusivement, l'imposition de prix indicatifs pour les importations de textiles, vêtements et chaussures, dont les

⁴⁸⁰ (note de bas de page de l'original) Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Fonds spécial*, paragraphe 5.1.9.

⁴⁸¹ Rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, paragraphes 9.202 à 9.204.

⁴⁸² Rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Oléagineux I*, paragraphe 151.

⁴⁸³ Voir, par exemple, la réponse de la Colombie à la question n° 149 du Groupe spécial. La Colombie indique qu'un certain nombre de mesures ont été appliquées en plus des restrictions relatives aux bureaux d'entrée, y compris, mais pas exclusivement, l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation/d'exportation; les restrictions du trafic en transit; les accords de coopération conclus avec les administrations douanières d'autres pays et le secteur privé; les prix indicatifs et de référence; et certaines prescriptions en matière de documentation et de factures.

effets ne sont pas clairs.⁴⁸⁴ Même si l'on considère séparément la mesure relative aux bureaux d'entrée, le Groupe spécial note que la Colombie a appliqué dans le passé une mesure similaire, et qu'elle l'a ensuite retirée pendant un certain temps avant d'imposer la mesure actuelle. Enfin, le Groupe spécial note que la mesure relative aux bureaux d'entrée s'applique aux marchandises visées en provenance du Panama, mais qu'elle ne réglemente pas des marchandises identiques en provenance d'autres pays, ce qui complique encore plus la situation. Il faudrait que le Groupe spécial évalue ces réalités, en plus de prendre en considération le grand nombre de facteurs économiques qui entrent en jeu, tels que les chocs et variations de la demande et de l'offre au niveau mondial, l'influence des événements mondiaux, et d'autres facteurs. À ce titre, il est extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, d'imputer des variations du niveau des importations de textiles, vêtements et chaussures en Colombie à la mesure relative aux bureaux d'entrée en particulier.⁴⁸⁵ Les fortes fluctuations du prix implicite et du volume des importations de textiles, vêtements et chaussures en Colombie au cours de la dernière décennie témoignent de cette difficulté.⁴⁸⁶ Il est également difficile d'accepter l'allégation de la Colombie selon laquelle la "mesure fonctionne"⁴⁸⁷ à cause du large éventail de facteurs qui entrent en jeu.⁴⁸⁸

⁴⁸⁴ La Colombie a affirmé que l'augmentation de la valeur des importations de textiles pendant les périodes d'imposition de prix indicatifs pour les importations de textiles était entièrement attribuable à la hausse de la valeur déclarée et ne tenait pas compte de la valeur des prix indicatifs: voir la réponse de la Colombie à la question n° 127 du Groupe spécial. Le Panama conteste ce point de vue, faisant valoir qu'il n'y a aucun fondement textuel étayant l'affirmation de la Colombie, et il doute que la hausse des prix implicites calculés soit due aux valeurs autodéclarées pendant les périodes d'imposition des prix indicatifs: voir la réponse du Panama à la question n° 127 du Groupe spécial; la question n° 1 d) iv) posée par la Colombie au Panama; les observations formulées par le Panama sur la réponse de la Colombie à la question n° 131 du Groupe spécial.

⁴⁸⁵ La Colombie elle-même semble avoir reconnu que des facteurs inconnus affectent le volume des importations et le prix des textiles, vêtements et chaussures. Par exemple, dans les observations qu'elle a formulées sur la possibilité d'un "effet d'entraînement" suite à l'imposition d'une mesure antérieure restreignant l'accès aux bureaux, la Colombie a dit ce qui suit: "[Le Panama] n'est pas prêt à accepter les conclusions logiques du fait que les statistiques montrent de la même manière une diminution du volume à un moment où aucune mesure relative aux bureaux n'était en vigueur. Cela indique fortement que la mesure relative aux bureaux n'affecte pas le volume des importations, mais que ce volume est déterminé par d'autres facteurs." Voir les observations formulées par la Colombie sur la réponse du Panama à la question n° 4 b) de la deuxième série de questions posées par la Colombie. En outre, la Colombie apparaît aussi reconnaître que l'on ne peut pas tirer de conclusions catégoriques des statistiques sur les prix implicites des textiles. En réponse à une question du Groupe spécial, la Colombie a débattu du problème des signaux contradictoires: "S'agissant des textiles, les conclusions ne sont pas aussi catégoriques car les statistiques montrent l'existence de signaux contradictoires. D'une part, le prix implicite moyen en 2007 (0,82 dollar EU) et en 2008 (0,67 dollar EU) est beaucoup plus élevé qu'en 2004-2006 (période où le prix implicite moyen se situait aux alentours de 0,17 à 0,24 dollar EU). D'autre part, la comparaison entre le deuxième semestre de 2007 et le premier semestre de 2007 montre que la fourchette du prix implicite est restée plus ou moins la même (en moyenne aux alentours de 0,80 dollar EU), et cette tendance s'est maintenue au premier semestre de 2008. Ce qui est intéressant, toutefois, c'est que cette stagnation du prix implicite est due dans une large mesure à l'augmentation des quantités vendues depuis l'imposition de la mesure relative aux bureaux." Voir la réponse de la Colombie à la question n° 158 du Groupe spécial.

⁴⁸⁶ Par exemple, la Colombie a fourni dans la pièce COL-61 et la pièce COL-65 des données mensuelles qui montrent la forte variabilité du prix implicite, du volume et de la valeur des textiles, vêtements et chaussures.

⁴⁸⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 241.

⁴⁸⁸ En ce qui concerne cet examen de la question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée a eu des effets négatifs sur le volume et/ou la valeur des importations, le Panama a fait référence à des documents provenant d'une enquête antidumping menée par la Colombie sur des produits en provenance de Chine (pièce PAN-75) pour alléguer qu'il existait un lien entre la mesure relative aux bureaux d'entrée et une baisse des importations en provenance du Panama. Le Groupe spécial s'abstient de traiter les arguments que le Panama a tirés de cette enquête pour plusieurs raisons, la principale étant le fait que l'enquête antidumping concernait exclusivement le commerce en provenance de Chine. En outre, ainsi que nous l'avons évoqué ci-dessus, à

7.256 Le Groupe spécial croit qu'un examen approfondi des effets sur le commerce ne serait ni nécessaire ni justifié en raison de la difficulté que pose en soi l'interprétation des statistiques commerciales, où une grande diversité de facteurs économiques et autres viennent compliquer la situation. En conséquence, le Groupe spécial déterminera si la mesure relative aux bureaux d'entrée constitue une restriction à l'importation au sens de l'article X:1, en se fondant sur le point de savoir si la mesure a un effet qui limite les importations en affectant de façon négative les possibilités de concurrence pour les textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama. Il fondera son évaluation sur les modalités de la mesure par opposition à tout effet antérieur ou actuel sur le niveau des importations, en termes de volume ou de valeur. Compte tenu de cette approche, la Colombie ne peut pas s'appuyer sur des éléments de preuve d'une hausse des importations pour réfuter les arguments concernant l'existence d'une restriction à l'importation. De même, le Panama ne peut pas attirer l'attention seulement sur des éléments de preuve démontrant une baisse du niveau des importations pour établir l'existence d'une restriction à l'importation ou à l'exportation.

iv) *Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée affecte les possibilités de concurrence*

7.257 Le Groupe spécial examinera donc si la mesure relative aux bureaux d'entrée a un effet qui limite les importations en affectant de façon négative les possibilités de concurrence concernant les textiles, vêtements et chaussures importés du Panama.

7.258 Le Panama a fait valoir que l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée a limité les possibilités de concurrence en obligeant les importateurs à assumer des frais d'expédition plus élevés pour atteindre un certain nombre de marchés importants en Colombie autres que ceux situés à proximité de Bogota et de Barranquilla. Il soutient que ces frais créent des facteurs dissuadant d'exporter les marchandises visées vers la Colombie et créent une incertitude inutile pour l'importation sur de nombreux marchés importants en Colombie.⁴⁸⁹ Le Panama considère que cette restriction relative aux points d'entrée, qui occasionne des coûts de transport plus élevés, est un aspect inhérent de la conception, de l'architecture et de la structure de la mesure. En raison de l'accroissement des frais de livraison généraux et de l'incertitude, il estime que la mesure relative aux bureaux d'entrée constitue une restriction à l'importation qui est contraire à l'article XI:1.

7.259 Le Panama a présenté une série d'offres de prix soumises par DHL Global Forwarding⁴⁹⁰ pour prouver que les coûts de transport à destination de certains marchés colombiens avaient augmenté pendant la période d'application de la mesure relative aux bureaux d'entrée. En particulier, le Panama a fourni deux estimations des coûts de transport que doivent assumer les exportateurs, selon que les marchandises visées sont exportées via Buenaventura ou Barranquilla. La première offre de prix concerne le transport de la ZFC à Cali via Balboa et Buenaventura.⁴⁹¹ La deuxième offre évalue les

l'époque de l'enquête antidumping, un certain nombre de mesures additionnelles s'appliquaient aux importations en provenance de Chine, y compris, mais non exclusivement, un régime de prix indicatifs. Le Groupe spécial ne peut pas déterminer avec précision les effets qu'a eus une mesure particulière, ni n'entend se lancer dans des conjectures à ce sujet, en examinant les importations en provenance d'un partenaire commercial complètement différent.

⁴⁸⁹ Première communication écrite du Panama, paragraphes 160 à 162.

⁴⁹⁰ Pièce PAN-63. Le Panama a fourni des offres de prix soumises par DHL Global Forwarding pour le transport entre la ZFC et Cali via Balboa et Buenaventura dans un document daté du 9 juin 2008, et une deuxième offre de prix, également soumise par DHL Global Forwarding, pour le transport entre la ZFC et Cali via le MIT et Barranquilla, dans un autre document daté du 6 juin 2008.

⁴⁹¹ Le Panama qualifie l'itinéraire qu'il a choisi, où les marchandises sont expédiées par camion de la ZFC à Balboa sur la côte pacifique du Panama, avant d'être acheminées à Buenaventura et finalement à Cali, d'"approche plus fonctionnelle et pratique" que l'itinéraire proposé par la Colombie dans la pièce COL-50. Le Panama allègue que la distance séparant le MIT de Balboa est de 80 km et qu'il faut environ une heure pour la franchir par voie terrestre, y compris par train ou par camion, à un coût de 380 dollars EU (pour un conteneur de

frais d'expédition suivant un itinéraire qui a pour point d'origine la ZFC et pour point de destination Cali en passant par le Terminal international de Manzanillo (MIT) et le port de Barranquilla. Les deux offres se fondent sur des poids d'embarquement, des valeurs c.a.f. et des dimensions de conteneurs qui sont identiques.⁴⁹² La comparaison des offres de prix présentées par le Panama indique que les coûts de transport de la ZFC à Cali via le port maritime de Barranquilla seraient plus élevés que si les marchandises étaient expédiées via Buenaventura, qui est un port prohibé par la mesure relative aux bureaux d'entrée. Ci-dessous figure un tableau comparatif des frais d'expédition qui a été présenté à l'origine par le Panama⁴⁹³:

ZFC-Cali (via Balboa et Buenaventura)	Coûts (en dollars EU)	ZFC-Cali (via le MIT et Barranquilla)	Coûts (en dollars EU)
ZFC – Balboa (par camion):	380,00	ZFC – Manzanillo (MIT) (par camion)	110,00
Manutention (exportation)	35,00	Manutention (exportation)	35,00
Documentation	75,00	Documentation	75,00
Services de messagerie	50,00	Services de messagerie	50,00
Sécurité portuaire	20,00	Sécurité portuaire	20,00
Sécurité du transporteur	6,00	Sécurité du transporteur	6,00
Balboa – Buenaventura (conteneur de 20 pieds)	1 250,00	MIT – Barranquilla (conteneur de 20 pieds)	1 490,00
Manutention (importation)	100,00	Manutention (importation)	100,00
Dépôt	35,00	Dépôt	35,00
Perception de droits (<i>minimum</i>)	35,00	Perception de droits (<i>minimum</i>)	35,00
C.a.f. (<i>minimum</i>)	35,00	C.a.f. (<i>minimum</i>)	35,00
Frais d'expédition (conteneur)	50,00	Frais d'expédition (conteneur)	50,00
Frais d'expédition (frais relatifs à la lettre de transport)	50,00	Frais d'expédition (frais relatifs à la lettre de transport)	50,00

20 ou 40 pieds). Selon le Panama, il en coûterait plus et il serait plus compliqué d'expédier les marchandises de la ZFC au MIT et ensuite d'emprunter le canal de Panama avant d'embarquer pour Buenaventura, puisque l'importateur/exportateur devrait acquitter des droits de canal et subir une longue attente en raison du volume élevé de trafic sur le canal: voir la réponse du Panama à la question n° 123 du Groupe spécial; voir aussi la pièce PAN-63. En réponse à un argument avancé par la Colombie selon lequel il est absurde que des marchandises expédiées de Chine empruntent le canal pour se rendre dans la ZFC, puis repassent par le canal pour se diriger vers Buenaventura, le Panama a fait valoir que du fait de l'ampleur considérable des opérations menées dans la ZFC, il est dans l'intérêt des exportateurs asiatiques de livrer directement leurs produits dans la ZFC. Le Panama estime que les fabricants/exportateurs préfèrent vendre leurs produits à des distributeurs, et non à des utilisateurs finals, et qu'ils ne savent donc pas où seront vendus les produits au moment où ils passent des marchés. Selon le Panama, c'est la pratique qui est suivie car les fabricants ne veulent pas avoir à se préoccuper des pratiques commerciales de plus d'une trentaine de pays ayant chacun leur propre monnaie nationale ni y effectuer des transactions. Le Panama note également que les entités établies dans la ZFC effectuent leurs paiements en dollars EU par l'intermédiaire de banques reconnues au niveau mondial et que les paiements sont garantis par des lettres de crédit dont les prix sont concurrentiels. Voir la réponse du Panama à la question n° 125 du Groupe spécial.

⁴⁹² Le Groupe spécial note que les frais de livraison pour chaque itinéraire sont calculés sur la base du même poids d'embarquement, qui est inconnu ("*desconocido*"), et sur les mêmes dimensions de conteneur (20 pieds). En conséquence, la commission de 669,35 dollars EU du courtier en douane est la même pour les deux itinéraires.

⁴⁹³ Le Panama a inclus ce tableau dans sa réponse à la question n° 124 du Groupe spécial. Le Groupe spécial a reproduit le tableau et vérifié l'exactitude des données qui y sont présentées par rapport à celles figurant à l'origine dans la pièce PAN-63. Aucune différence n'a été constatée; toutefois, le Groupe spécial y a inséré des précisions (figurant en *italique*) dans les cas où il a jugé utile de le faire.

ZFC-Cali (via Balboa et Buenaventura)	Coûts (en dollars EU)	ZFC-Cali (via le MIT et Barranquilla)	Coûts (en dollars EU)
Commission du courtier en douane (0,35% de la valeur c.a.f.)	669,38	Commission du courtier en douane (0,35% de la valeur c.a.f.)	669,38
Frais relatifs aux formalités administratives	30,00	Frais relatifs aux formalités administratives	30,00
Préparation et obtention de l'enregistrement par le VUCE	30,00 +15,00	Préparation et obtention de l'enregistrement par le VUCE	30,00 +15,00
Formulaires (<i>approximatif</i>)	10,00	Formulaires (<i>approximatif</i>)	10,00
Préparation (<i>coût unitaire</i>)	5,00	Préparation (<i>coût unitaire</i>)	5,00
Buenaventura – Cali (par camion de 30 tonnes au plus pour un conteneur de 20 pieds)	700,00	Barranquilla – Cali (par camion de 30 tonnes au plus pour un conteneur de 20 pieds)	2 100,00
Total	3 580,38		4 950,38

7.260 L'offre de prix de DHL Global Forwarding soumise par le Panama dresse séparément la liste des frais de livraison du fret maritime estimés pour des conteneurs de 20 et 40 pieds acheminés de Balboa à Buenaventura⁴⁹⁴:

Origen	POL	Destino	POD	20'	BAF	40'ST	BAF	40'HC	BAF
Zona Libre de Colón	Balboa	Cali	Buenaventura	\$1,250	Incl.	\$1,350	Incl.	\$1,350	Incl.

7.261 L'offre de prix de DHL Global Forwarding comprend aussi des estimations des frais de livraison du fret maritime pour des conteneurs de 20 et 40 pieds acheminés du MIT à Barranquilla⁴⁹⁵:

Origen	POL	Destino	POD	20'	BAF	40'ST	BAF	40'HC	BAF
Zona Libre de Colón	MIT	Cali	Barranquilla	\$1,490	\$165	\$1,590	\$310	\$1,590	\$310

7.262 Pour référence, les offres de prix de DHL comparent également les frais de livraison locaux entre Buenaventura et Cali, par voie terrestre; et entre Barranquilla et Cali, par voie terrestre aussi⁴⁹⁶:

Trayecto	Carga suelta hasta 4 tons (turbo)	Hasta 7 tons por 20 ft	Hasta 17 tons por 20 ft	Hasta 24 tons por 20 ft	Hasta 18 tons por 20 ft	Hasta 30 tons port 20 ft	Serv. de Escolta
Buenaventura/Cali	\$280	\$350	\$465	\$680	\$680	\$700	Opcional
Barranquilla/Cali	\$725	\$990	\$1,350	\$1,850	\$1,930	\$2,100	Opcional

7.263 La Colombie conteste l'exactitude de l'offre de prix soumise par l'expéditeur parce que le Panama compare le coût d'une expédition de la ZFC à Cali via le port de Barranquilla, avec celui d'une expédition de la ZFC à Cali via le port de Buenaventura, sans inclure les droits de passage dans le canal de Panama. Elle a présenté à l'examen du Groupe spécial deux offres de prix séparées

⁴⁹⁴ Pièce PAN-63.

⁴⁹⁵ Pièce PAN-63.

⁴⁹⁶ Pièce PAN-63.

soumises par différents expéditeurs.⁴⁹⁷ Sur la base des offres de prix qu'elle a présentées, la Colombie fait valoir que le coût d'une expédition de la ZFC à Cali via le port maritime de Buenaventura serait légèrement plus élevé si l'on inclut dans les estimations les droits de passage dans le canal de Panama.⁴⁹⁸ Le Groupe spécial note que la Colombie a fourni dans sa première offre de prix le taux "franco à bord" d'expédition de conteneurs de différentes dimensions entre le MIT et Barranquilla, livrés sur une base hebdomadaire, et le prix d'expédition de conteneurs de différentes dimensions entre le MIT et Buenaventura, sur une base hebdomadaire également. Ces données sont les suivantes⁴⁹⁹:

Origen	Destino	20 std	40 std	40 hc	T/T	Salidas	Linea naviera
Manzanillo	B/quilla	USD 900	USD 975	USD 975	1 dia	Semanal	Cosco
Manzanillo	B/ventura	USD 1300	USD 1400	USD 1400	1 dia	Semanal	Maersk

7.264 La Colombie a aussi fourni une deuxième offre de prix soumise par UPS Supply Chain Solutions qui indique les frais d'expédition totaux pour livrer des textiles, pour reprendre l'expression employée, "du port à la porte". Le tableau figurant dans l'offre de prix compare les frais de livraison entre Cristobal, au Panama, et Cali, via Cartagena, avec les frais de livraison entre Cristobal, au Panama, et Cali via Buenaventura. Les frais sont ventilés et résumés ci-dessous⁵⁰⁰:

Application	Conteneur normalisé de 40 pieds	Conteneur normalisé de 40 pieds
	via Cartagena (en dollars EU)	via Buenaventura (en dollars EU)
Frais de service au point d'origine	125,00	125,00
Documentation	25,00	25,00
Enregistrement du manifeste	35,00	35,00
Frais des services de messagerie	65,00	65,00
Sécurité	25,00	25,00
Redevances portuaires au point d'origine	299,00	299,00
Coût du fret maritime	2 100,00	3 673,00
Déclaration en douane	150,00	150,00
Redevances portuaires au point de destination	210,00	210,00
Livraison	2 324,00	941,00
COÛT TOTAL EN DOLLARS EU:	5 358,00	5 548,00

7.265 Avant d'effectuer son analyse, le Groupe spécial voudrait formuler plusieurs observations préliminaires concernant les éléments de preuve présentés par les parties. Tout d'abord, les offres de prix fournies par chaque partie proviennent de différentes entreprises de transport, à savoir DHL Global Forwarding dans le cas du Panama, et TransBorder SA et UPS Supply Chain Solutions dans le cas de la Colombie. Ces offres de prix soulèvent plusieurs problèmes d'interprétation.

⁴⁹⁷ Pièce COL-50. Cette pièce comprend une offre de prix soumise par TransBorder SA, datée du 25 juin 2008, et une deuxième soumise par UPS Supply Chain Solutions, datée du 28 mai 2008.

⁴⁹⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 126 et 127; pièce COL-50.

⁴⁹⁹ Pièce COL-50. Le Groupe spécial reproduit ce tableau en vue de son inclusion dans le rapport.

⁵⁰⁰ Pièce COL-50. Le Groupe spécial reproduit ce tableau en vue de son inclusion dans le rapport.

7.266 Dans l'offre de prix présentée par le Panama, DHL Global Forwarding estime à 1 590 dollars EU le coût d'expédition des marchandises par voie maritime du MIT à Barranquilla, en plus d'un facteur d'ajustement de soutage (BAF) de l'ordre de 310 dollars EU par conteneur de 40 pieds, tandis qu'elle estime à 1 350 dollars EU le coût d'expédition des marchandises de Balboa à Buenaventura, et indique que les frais BAF sont inclus pour l'itinéraire par Buenaventura. Le Panama n'explique pas pourquoi ces frais sont inclus dans le premier itinéraire, mais non dans le deuxième. Par ailleurs, le Groupe spécial note que le Panama indique dans son tableau récapitulatif présenté ci-dessus que l'offre de prix concerne une expédition d'un poids de 24 000 kg, dont la valeur c.a.f. est de 191 250 dollars EU et la taille du conteneur de 20 pieds, mais dans la copie même de l'offre de prix, il est indiqué que le poids est "inconnu" et il n'est pas fait mention d'une valeur c.a.f. De plus, le Groupe spécial note que dans les coûts du transport local entre le port de Buenaventura ou celui de Barranquilla et Cali, il est indiqué que les frais d'escorte sont "facultatifs", de sorte qu'il est difficile d'obtenir une estimation finale précise.⁵⁰¹ Enfin, le Panama a affirmé qu'une estimation appropriée des frais de livraison de la ZFC à Buenaventura devait comprendre les coûts du transport des marchandises de la ZFC à Balboa, sur la côte pacifique du Panama, ferroviaire ou routier, avant leur expédition vers Buenaventura par voie maritime. Ainsi que l'a fait valoir la Colombie, le Panama a simplement affirmé que c'était le cas sans présenter d'éléments de preuve à l'appui de son affirmation.⁵⁰²

7.267 S'agissant des offres de prix communiquées par la Colombie, le Groupe spécial se demande pourquoi dans une offre la Colombie a fourni des estimations séparées des taux du fret maritime du MIT à Barranquilla et du MIT à Buenaventura, mais que dans une deuxième offre soumise par UPS Supply Chain Solutions, elle compare les frais de livraison de la ZFC à Cali via *Cartagena*, avec les frais de livraison de la ZFC à Cali via Buenaventura. Cartagena est un port prohibé par la mesure relative aux bureaux d'entrée, et la Colombie n'a avancé aucune explication pour ce choix. À tout le moins, ce choix remet d'abord en question celui de soumettre des coûts du fret maritime du MIT à Barranquilla, si la Colombie s'appuie ensuite dans sa comparaison des coûts sur une offre de prix qui concerne un itinéraire différent. Il est également fâcheux que le fret maritime pour la livraison des marchandises du MIT à Buenaventura communiqué dans l'offre soumise par TransBorder SA (1 400 dollars EU) soit très nettement inférieur à celui figurant dans l'offre d'UPS pour la livraison des marchandises de Cristobal à Buenaventura (3 673 dollars EU).⁵⁰³ Le Groupe spécial juge préoccupant

⁵⁰¹ Le Groupe spécial considère que le fait que le Panama a omis d'indiquer une estimation des frais de services de sécurité/d'escorte est particulièrement fâcheux étant donné que lors des discussions ouvertes qui se sont tenues pendant la deuxième réunion de fond, il s'est dit inquiet que les estimations des frais de livraison de la ZFC à Cartagena ou Buenaventura fournies par la Colombie comprenaient dans chaque cas des frais pour la sécurité identiques de 25 dollars EU. Par conséquent, bien qu'il remette en question l'exactitude des estimations des frais de livraison fournies par la Colombie, en faisant valoir que les estimations des frais pour la sécurité seraient trop faibles, le Panama n'a pas inclus d'estimation appropriée de ces frais, hormis la mention de frais de sécurité portuaire de 20 dollars EU tant pour la livraison suivant l'itinéraire de Barranquilla que pour celle empruntant l'itinéraire de Buenaventura. Le Groupe spécial ne sait donc pas bien dans quelle mesure les estimations du Panama sont exactes.

⁵⁰² Observation formulée par la Colombie sur la question n° 1 d) iii) qu'elle a posée au Panama. L'affirmation du Panama doit aussi être pondérée par le témoignage présenté par le spécialiste colombien des transports, M. Fabian Garcia Castañeda, qui a dit n'avoir jamais entendu dire que des marchandises étaient transportées par voie terrestre entre la ZFC et la côte du Pacifique: pièce COL-63.

⁵⁰³ S'agissant des préoccupations soulevées par le Groupe spécial, le Panama s'est aussi dit préoccupé par l'écart important entre l'offre de prix soumise par UPS pour le transport de Cristobal à Buenaventura (3 673 dollars EU) et celle de TransBorder SA pour le transport du MIT à Buenaventura (1 400 dollars EU), bien qu'une distance de "quelques kilomètres", ainsi que l'allègue le Panama, sépare Cristobal du MIT.

Le Panama a aussi fait observer qu'il est indiqué que les estimations de TransBorder SA concernant le transport du MIT à Barranquilla et du MIT à Buenaventura sont des "frais tout compris", mais qu'elles n'apparaissent pas comprendre les coûts du transport terrestre de la ZFC au MIT, ni les coûts du transport terrestre de Buenaventura à Cali, ou de Barranquilla à Cali. En outre, le Panama s'interroge sur le fait que l'offre de prix d'UPS Supply Chain Solutions soit considérée comme une estimation "de port à porte", et fait valoir que

le fait qu'il est indiqué que les estimations de TransBorder SA concernant le transport du MIT à Barranquilla et du MIT à Buenaventura sont des "frais tout compris", mais qu'elles n'apparaissent pas comprendre les coûts du transport terrestre de la ZFC au MIT, ni les coûts du transport terrestre de Buenaventura à Cali, ou de Barranquilla à Cali.⁵⁰⁴ En outre, l'offre de prix soumise par UPS Supply Chain Solutions est qualifiée d'estimation "de port à porte"; or, on ne sait pas très bien si les coûts du transport terrestre de la ZFC à Cristobal ont été évalués, car seuls les frais au port d'origine sont inclus.⁵⁰⁵ Enfin, le Panama a soulevé la question de savoir comment les frais d'expédition d'un conteneur de 40 pieds de Cristobal à Cartagena pouvaient être aussi élevés (2 100 dollars EU) par rapport à ceux demandés pour expédier un conteneur de mêmes dimensions du MIT à Barranquilla (975 dollars EU) alors que la distance séparant Cristobal et le MIT est d'environ 3 km, et que celle séparant Cartagena et Barranquilla est de 114 km.⁵⁰⁶ Le Panama a demandé au Groupe spécial de prendre en considération les contradictions dans son évaluation de la pertinence des offres de prix fournies par la Colombie.

7.268 Indépendamment de la question de savoir si une estimation est plus précise que l'autre, le Groupe spécial note que les offres de prix ont été fournies dans les deux cas sans qu'il soit fait mention du poids ou de la valeur c.a.f. du conteneur, encore que le Panama ait allégué un poids et une valeur c.a.f. spécifiques.

7.269 Malgré la confusion que peuvent engendrer les grands écarts entre les offres de prix communiquées par les parties, le Groupe spécial ne juge pas approprié de fonder ses constatations uniquement sur un nombre déterminé d'offres de prix d'expédition pour plusieurs autres raisons importantes. Comme la Colombie l'a indiqué de façon générale, il est compliqué de comparer des offres de prix fournies par des entreprises de transport différentes.⁵⁰⁷ La Colombie a aussi reconnu qu'il était également difficile d'estimer d'autres facteurs, tels que les besoins en logistique et en sécurité, pour essayer de comprendre l'effet sur les importateurs.⁵⁰⁸ Outre ces problèmes inhérents, les prix demandés pour expédier des marchandises dépendent de nombreux autres facteurs qui sont propres à des clients particuliers, tels que les relations commerciales passées, la quantité visée par le bordereau d'expédition, les économies d'échelle, la fréquence à laquelle le transporteur est sollicité, les rabais en fonction du volume, la capacité disponible et d'autres facteurs.⁵⁰⁹ Par ailleurs, une offre de prix initiale peut n'être qu'une base pour négocier un prix inférieur. Enfin, le Groupe spécial note que même si les estimations des frais de livraison des marchandises dans une ville colombienne, à savoir Cali, ont fourni des renseignements utiles, les circonstances de nombreux autres marchés/destinations importants en Colombie pouvaient être très variées. Ces facteurs ne concernent même pas la

les coûts du transport terrestre de la ZFC à Cristobal ne sont pas évalués (car seuls les frais au port d'origine sont inclus): voir la réponse du Panama à la question n° 123 du Groupe spécial.

⁵⁰⁴ Le Panama a soulevé une préoccupation similaire dans sa réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.

⁵⁰⁵ Voir la réponse du Panama à la question n° 123 du Groupe spécial.

⁵⁰⁶ Réponse du Panama à la question n° 123 du Groupe spécial. Le Groupe spécial note, toutefois, que l'estimation de DHL Global Forwarding fournie par le Panama pour le coût de transport du MIT à Barranquilla (1 900 dollars EU, y compris le supplément BAF) est comparable à celle soumise pour le transport de Cristobal (dans la ZFC) à Cartagena.

⁵⁰⁷ La Colombie a reconnu, sur la base d'un témoignage écrit présenté à sa demande par un spécialiste des transports, M. Fabian Garcia Castañeda, qu'il fallait faire preuve de "beaucoup de prudence" dans la comparaison des offres de prix soumises par des entreprises de transport différentes: voir la pièce COL-63; observation formulée par la Colombie sur la réponse du Panama à la question n° 123 du Groupe spécial.

⁵⁰⁸ La Colombie a reconnu l'existence de telles complications dans les observations qu'elle a formulées sur la réponse du Panama à une question du Groupe spécial: voir l'observation formulée par la Colombie sur la réponse du Panama à la question n° 124 du Groupe spécial.

⁵⁰⁹ Le Groupe spécial note que le spécialiste des transports, M. Fabian Garcia Castañeda, a indiqué qu'un grand nombre de ces facteurs étaient pertinents pour déterminer les coûts de transport réels: voir la pièce COL-63.

préoccupation, mentionnée par les parties à de multiples occasions qui correspondent aux arguments qu'elles ont avancés respectivement, selon laquelle ni DHL Global Forwarding ni UPS Supply Chain Solutions ne sont des agents importants pour l'expédition du fret maritime entre la ZFC et les ports maritimes colombiens.⁵¹⁰

7.270 Les offres de prix communiquées par le Panama et la Colombie sont de la même façon fondées sur une seule unité de mesure – les dimensions du conteneur (20 pieds dans le cas de l'exemple détaillé du Panama, et 40 pieds dans celui de la Colombie). Dans son exemple, la Colombie ne fait référence ni au poids ni à la valeur c.a.f. Alors que dans sa réponse à une question du Groupe spécial, le Panama fait référence au poids et à la valeur c.a.f.⁵¹¹, ces renseignements ne sont pas indiqués dans l'offre de prix communiquée par la Colombie.⁵¹² Il s'est aussi avéré difficile de vérifier les chiffres fournis par les parties. Par exemple, le Panama a indiqué dans son offre de prix que dans la pratique, il était préférable de transporter les marchandises de la ZFC sur la côte atlantique du Panama à Balboa sur la côte pacifique, plutôt que de les transporter par bateau en empruntant le canal de Panama (et acquitter les droits de passage), et il fonde donc son estimation des frais de livraison à Cali via Buenaventura sur cette pratique. La Colombie conteste cette approche. D'une part, elle a fourni une comparaison des frais d'expédition via Buenaventura, en tenant sans doute compte des droits de canal, et le Groupe spécial observe que le coût final de livraison est semblable à un tarif pour livrer des marchandises expédiées à Cali via un itinéraire qui aboutit à Cartagena (sur la côte atlantique de la Colombie). Selon les estimations du Panama, les frais d'expédition de la ZFC à Cali via Balboa et Buenaventura (3 580,38 dollars EU) sont de près de 2 000 dollars EU inférieurs à ceux avancés par la Colombie sur la base de l'offre de prix d'UPS (5 548 dollars EU). Par conséquent, le Groupe spécial juge difficile de tirer des conclusions.

7.271 Nous rappelons l'opinion examinée ci-dessus selon laquelle l'accroissement des coûts de transaction, des restrictions de l'accès aux marchés ou des incertitudes qui ont une incidence sur les plans d'investissement a auparavant été considéré comme pertinent pour déterminer si une mesure a entraîné une restriction qui atteignait un niveau tel qu'elle causait l'annulation ou la réduction de droits d'un Membre au titre de l'article XI:1.

7.272 Bien que les données disponibles des offres de prix soient difficiles à comparer, le Panama a aussi fait valoir que le Groupe spécial devait évaluer l'existence d'une restriction d'une façon plus générale qu'en termes d'augmentation des frais d'expédition.⁵¹³ À cet égard, il a présenté un calendrier d'expédition du fret maritime selon lequel les livraisons de la ZFC (spécifiquement, Colón) à Barranquilla sont effectuées tous les 15 jours seulement.⁵¹⁴ Le même calendrier montre que les livraisons entre Colón et Cartagena sont effectuées sur une base hebdomadaire, par exemple, de sorte que pour les exportateurs de marchandises à partir du Panama, les possibilités d'expédition à destination de la Colombie sont plus fréquentes. Bien qu'aucun calendrier n'ait été fourni pour les autres ports de Colombie, il ressort clairement des calendriers de livraison concernant Cartagena et Barranquilla que la mesure relative aux bureaux d'entrée, du fait qu'elle limite l'entrée des marchandises exclusivement au port maritime de Barranquilla et à aucun autre port maritime, restreint le nombre de possibilités offertes aux importateurs pour la livraison de marchandises en Colombie. Le Groupe spécial ne dispose d'aucun renseignement permettant de comparer le volume des importations en Colombie avec la capacité totale des navires effectuant tous les 15 jours la liaison entre Colón et Barranquilla; toutefois, il est clair que les livraisons ne peuvent être expédiées que plus

⁵¹⁰ Voir, par exemple, les observations formulées par le spécialiste, M. Fabian Garcia Castañeda, qui sont reproduites dans la pièce COL-63.

⁵¹¹ Voir la réponse du Panama à la question n° 124 du Groupe spécial.

⁵¹² L'offre de prix indique plutôt que le poids est "inconnu" et elle ne mentionne pas de valeur c.a.f.: voir la pièce COL-63.

⁵¹³ Réponse du Panama à la question n° 84 du Groupe spécial.

⁵¹⁴ Pièce PAN-64.

rarement et vers un nombre plus réduit de destinations, au détriment des sociétés qui importent des marchandises du Panama.

7.273 De l'avis du Groupe spécial, les plans d'affaires et d'investissement des sociétés qui importent des marchandises du Panama sont affectés négativement d'une autre façon. Ainsi que la Colombie l'a indiqué, une mesure presque identique à la mesure relative aux bureaux d'entrée en cause dans le présent différend a été appliquée le 7 juillet 2005⁵¹⁵ pendant six mois environ jusqu'au 31 décembre 2005, et a été prorogée à deux reprises⁵¹⁶, de sorte que cette mesure n'est pas arrivée à expiration avant le 31 décembre 2006, soit près d'un an et demi plus tard. La mesure relative aux bureaux d'entrée actuelle a été instituée le 22 juin 2007 pendant six mois environ jusqu'au 31 décembre 2007, mais sa date d'expiration a été repoussée à deux reprises⁵¹⁷, et il est actuellement prévu qu'elle expire le 31 décembre 2008⁵¹⁸, soit un an et demi plus tard. Chaque fois que la mesure est en place, les importateurs de marchandises du Panama ne peuvent généralement introduire les marchandises que par un seul port maritime – celui de Barranquilla, sous réserve de certaines exceptions pour les importateurs répondant aux conditions requises. Lorsque la mesure est retirée il est permis à toutes les sociétés important des marchandises du Panama d'introduire leurs marchandises à n'importe lequel des onze bureaux désignés et ils peuvent réaménager leurs calendriers d'expédition en conséquence. Les données fournies par la Colombie indiquent que la configuration des importations à destination de tel ou tel port colombien a varié chaque fois qu'une mesure restreignant l'accès aux bureaux d'entrée a été imposée, ce qui étaye le point de vue selon lequel les importateurs adaptent la structure de leurs expéditions.⁵¹⁹

7.274 Les incertitudes provoquées par la mesure relative aux bureaux d'entrée sont importantes puisque les importateurs ne peuvent avoir accès qu'à un seul port maritime et à un seul aéroport chaque fois que la mesure est imposée temporairement, au lieu des onze bureaux ouverts aux importateurs de marchandises provenant de points de départ autres que le Panama.⁵²⁰ Outre les inconvénients entraînés par la restriction à deux bureaux d'entrée, le Groupe spécial note que les deux parties ont reconnu que l'utilisation du transport aérien comme solution à long terme pour l'importation de volumes élevés de textiles, vêtements et chaussures occasionnait des dépenses additionnelles substantielles.⁵²¹ Si l'on considère aussi le fait que les restrictions imposées à l'accès

⁵¹⁵ Résolution n° 05796 du 7 juillet 2005.

⁵¹⁶ Résolution n° 12465 du 21 décembre 2005; Résolution n° 06691 du 22 juin 2006.

⁵¹⁷ Résolution n° 16100 du 27 décembre 2007; Résolution n° 5542 de 2008.

⁵¹⁸ Réponse de la Colombie à la question n° 122 du Groupe spécial; Résolution n° 5542 de 2008.

⁵¹⁹ Par exemple, Buenaventura était le premier bureau d'entrée pour ce qui est de la valeur des textiles, vêtements et chaussures pendant la période ayant précédé l'établissement de la première mesure (janvier 2004-juin 2005), mais il est tombé au troisième rang pour les chaussures, et au quatrième rang pour les textiles et vêtements, suite à l'imposition de la première mesure entre juillet 2005 et octobre 2006. Par ailleurs, en termes de volume, 68 pour cent des importations de vêtements et 77 pour cent des importations de chaussures qui sont arrivées en Colombie pendant la période ayant précédé l'imposition de la première mesure relative aux bureaux d'entrée ont été admises à Buenaventura. Après l'imposition de la première mesure, seulement 7 pour cent des importations de vêtements et 21 pour cent des importations de chaussures ont été expédiées à Buenaventura. Voir, par exemple, la pièce COL-61.

⁵²⁰ Ainsi qu'il est noté dans la note de bas de page 429, les textiles, vêtements et chaussures en provenance de tous les points de départ, à l'exception du Panama, doivent être admis à n'importe lequel des onze bureaux suivants: Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Leticia, Medellín, San Andrés et Bogota.

⁵²¹ À titre d'exemple, le Panama a présenté un tableau comparant le coût total d'expédition de marchandises par avion de la ZFC à Bogota, puis par camion jusqu'à Cali (26 261 dollars EU), avec le coût total d'expédition de marchandises par bateau de la ZFC à Barranquilla, puis par camion jusqu'à Cali (6 366 dollars EU): voir la réponse du Panama à la question n° 125 du Groupe spécial; la pièce PAN-63, la pièce PAN-77. Même si elle n'a pas fourni d'éléments de preuve factuels, la Colombie a reconnu que le transport maritime serait plus économique que le transport aérien, qui est "considérablement plus cher": réponse de la Colombie à la question n° 125 du Groupe spécial. Compte tenu de l'affirmation du Panama selon laquelle

aux bureaux ont été appliquées, prorogées et retirées, puis rétablies ultérieurement, les attentes et la planification des importateurs s'en sont certainement ressenties, ce qui les a obligés à réaménager leurs calendriers d'expédition, réaménagement qui a eu une incidence sur les prévisions d'importation des marchandises visées en provenance du Panama. De l'avis du Groupe spécial, toutes ces incertitudes, y compris l'accès à un seul port maritime pendant des périodes prolongées et les coûts probablement accrus qui en résulteraient pour des importateurs qui doivent s'accommoder des contraintes imposées par les restrictions relatives aux bureaux d'entrée pour se livrer à leurs activités, limitent les possibilités de concurrence pour les importations en provenance du Panama.⁵²²

e) Conclusion

7.275 Compte tenu de sa conclusion selon laquelle les restrictions relatives aux bureaux d'entrée limitent les possibilités de concurrence pour les textiles, vêtements et chaussures visés en provenance du Panama, le Groupe spécial conclut que la mesure relative aux bureaux d'entrée a un effet qui limite les importations provenant du Panama. Sur cette base, il constate que la restriction de l'admission des marchandises visées en provenance du Panama à deux bureaux d'entrée imposée au titre de la mesure relative aux bureaux d'entrée constitue une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1 du *GATT de 1994*. En conséquence, le Groupe spécial constate que la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec l'article XI:1 du *GATT de 1994*.

F. QUESTION DE SAVOIR SI LA RESTRICTION RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE APPLICABLE AUX TEXTILES, AUX VÊTEMENTS ET AUX CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE XIII:1 DU *GATT DE 1994*

1. Principaux arguments des parties

7.276 Le Panama fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée est contraire à l'article XIII:1 du *GATT de 1994* car elle constitue une restriction à l'importation prohibée par l'article XI du *GATT de 1994*⁵²³ qui n'est pas appliquée sur une base non discriminatoire. Étant donné que la mesure relative aux bureaux d'entrée telle qu'elle est libellée ne s'applique qu'aux textiles, aux vêtements et aux chaussures en provenance du Panama et ne restreint pas d'une manière similaire l'entrée des produits textiles, des vêtements et des chaussures en provenance de pays tiers ou d'autres

l'expédition des marchandises visées par avion a un coût prohibitif, le Groupe spécial a cherché à savoir pourquoi des importations de textiles totalisant 3,19 millions de dollars EU sont entrées à Bogota au deuxième semestre de 2007 (pièce COL-28). En réponse à cette question, le Panama a fait observer que cette valeur apparemment élevée pouvait s'expliquer par le fait que la mesure relative aux bureaux d'entrée exempte plusieurs catégories de textiles, vêtements et chaussures de son champ d'application, ce qui permet aux marchandises visées par les exceptions d'être admises à n'importe lequel des onze bureaux d'entrée avant d'être expédiées à Bogota par voie terrestre pour y être dédouanées. À titre d'exemple, le Panama fait référence à la pièce COL-29: voir la réponse du Panama à la question n° 126 du Groupe spécial. Bien qu'elle ait reconnu que les données démontraient que les marchandises visées sont importées à Bogota, la Colombie n'a pas précisé si cela était dû aux nombreuses exceptions ou à d'autres facteurs: voir la réponse de la Colombie à la question n° 126 du Groupe spécial.

⁵²² Le Groupe spécial est d'avis qu'une constatation établissant que la Colombie était autorisée à restreindre l'accès à deux bureaux d'entrée pour les marchandises provenant de tel ou tel Membre inciterait d'autres Membres de l'OMC à faire la même chose. Par exemple, une Partie contractante du GATT a exigé que tous les magnétoscopes à cassettes soient admis sur son territoire à un petit bureau de douane situé à l'intérieur des terres dans la ville de Poitiers. Voir Wilson B. Brown, Jan S. Hogendorn, *International Economics in the Age of Globalisation*, Broadview Press, 2000, pages 197 et 198, Patrick A. Messerlin, *Measuring the costs of protection in Europe*, Peterson Institute for International Economics, 2001, pages 270 et 271; Miroslav N. Javanovic, *The Economics of International Integration*, Edward Elgar Publishing, 2006, page 187.

⁵²³ Première communication écrite du Panama, paragraphe 167.

Membres de l'OMC, le Panama soutient que cette mesure est appliquée d'une manière discriminatoire, ce qui est contraire à l'article XIII:1.⁵²⁴

7.277 Le Panama rejette le point de vue selon lequel le texte de l'article XIII:1 s'applique uniquement aux restrictions autorisées, à savoir les restrictions à l'importation qui ne sont pas prohibées par l'article XI; mais il estime qu'il s'applique à *toute* prohibition ou restriction appliquée d'une manière discriminatoire.⁵²⁵ Le Panama fait également observer que des groupes spéciaux antérieurs ont déterminé qu'il y avait eu violation à la fois de l'article XI:1 et de l'article XIII.⁵²⁶

7.278 La Colombie fait valoir que l'article XIII n'est pas applicable à la mesure relative aux bureaux d'entrée car elle considère que cet article ne s'applique qu'à certaines restrictions quantitatives qui sont, en principe, prohibées par l'article XI:1, mais qui relèvent des exceptions à cette prohibition prévues à l'article XI:2, à l'article XII ou à l'article XVIII.⁵²⁷ La Colombie estime que l'article XI:2 prévoit un certain nombre de situations dans lesquelles les Membres sont autorisés à maintenir ce qui constituerait autrement des restrictions quantitatives prohibées.⁵²⁸ En outre, la Colombie considère que l'article XII prévoit une exception spécifique à des fins de balance des paiements et que l'article XVIII:2 prévoit une exception pour les pays en développement leur permettant d'imposer des restrictions quantitatives.⁵²⁹ De l'avis de la Colombie, le texte de l'article XIII précise que seules les mesures qui sont des restrictions quantitatives autorisées sont soumises à l'obligation additionnelle voulant qu'une telle mesure soit appliquée d'une manière non discriminatoire.⁵³⁰ En ce sens, la Colombie fait référence aux deuxième et troisième paragraphes de l'article XIII qui traitent de l'utilisation des licences d'importation et de l'utilisation des contingents qui sont dûment notifiés aux Membres.⁵³¹

7.279 Indépendamment du texte de l'article XIII, la Colombie considère que le fait que l'article XIV prévoit une exception limitée à l'obligation de non-discrimination énoncée à l'article XIII, en ce qui concerne les mesures visées à l'article XII et à l'article XVIII, confirme encore que la portée de l'article XIII est limitée aux mesures autorisées au titre des articles XI:2, XII et XVIII.⁵³² Enfin, étant donné que l'article XIII suit deux autres dispositions qui traitent des restrictions quantitatives – l'article XI et l'article XII – la Colombie considère que l'article XI:1 et l'article XIII:1 sont censés viser le même type de "prohibition ou restriction".⁵³³ La Colombie relève la similitude des termes et de la structure entre l'article XI:1 et l'article XIII:1, ainsi que le titre de l'article XIII, ce qui confirme que l'article XI:1 et l'article XIII:1 portent sur les mêmes restrictions.⁵³⁴

7.280 La Colombie fait valoir que le Panama n'a pas démontré que la mesure relative aux bureaux d'entrée était une restriction quantitative prohibée au sens de l'article XI:1.⁵³⁵ Dans la mesure où cette mesure n'est pas une restriction prohibée, la Colombie estime que l'article XIII ne serait pas applicable.⁵³⁶ Même si le Groupe spécial devait constater que la mesure relative aux bureaux d'entrée constitue une restriction quantitative au sens de l'article XI:1, comme il est expliqué plus haut, la

⁵²⁴ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 136 et 139.

⁵²⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 137.

⁵²⁶ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 50.

⁵²⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 258.

⁵²⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 260.

⁵²⁹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 260.

⁵³⁰ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 261.

⁵³¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 262.

⁵³² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 263.

⁵³³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 266.

⁵³⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 266.

⁵³⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 266.

⁵³⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 267.

Colombie fait valoir que l'article XIII:1 ne s'applique pas à ce qui est réputé être des restrictions prohibées.⁵³⁷

2. Examen par le Groupe spécial

a) Législation autorisant les restrictions relatives aux bureaux d'entrée

7.281 La mesure en cause dans la présente allégation, appelée la mesure relative aux bureaux d'entrée, est examinée en détail dans le contexte de l'allégation du Panama au titre de l'article XI:1 du *GATT de 1994* dans la section VII.E.2 a) ci-dessus.

b) Texte de l'article XIII:1 du *GATT de 1994*

7.282 Il est demandé au Groupe spécial d'examiner si la mesure relative aux bureaux d'entrée telle qu'elle est décrite plus haut est incompatible avec l'article XIII:1 du *GATT de 1994*. L'article XIII:1 du *GATT de 1994* dispose ce qui suit:

"Aucune prohibition ou restriction ne sera appliquée par une partie contractante à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ou à l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées à l'importation du produit similaire originaire de tout pays tiers ou à l'exportation du produit similaire à destination de tout pays tiers."

c) Approche adoptée par le Groupe spécial pour examiner l'allégation du Panama au titre de l'article XIII:1 du *GATT de 1994*

7.283 Le Groupe spécial rappelle la constatation qu'il a formulée à la section VII.E.2 e) ci-dessus selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée est une restriction à l'importation qui est prohibée au titre de l'article XI:1 du *GATT de 1994*. Compte tenu de cette constatation, il est confronté à la question de déterminer si une mesure réputée être une restriction à l'importation incompatible avec les règles de l'OMC au titre de l'article XI:1 peut également être contraire à l'article XIII:1 du *GATT de 1994*.

7.284 Le Panama estime que la mesure relative aux bureaux d'entrée est manifestement contraire à l'article XIII:1 puisque cette mesure, telle qu'elle est libellée, s'applique uniquement aux produits textiles, aux vêtements et aux chaussures en provenance du Panama et qu'elle ne restreint pas de la même manière l'entrée des produits textiles, des vêtements et des chaussures en provenance d'autres Membres. La Colombie a toutefois fait valoir que l'article XIII:1 ne s'appliquait qu'aux restrictions quantitatives qui étaient autorisées au regard du *GATT de 1994*. En ce sens, elle a indiqué que cela n'avait tout simplement "aucun sens" d'appliquer l'article XIII à des mesures dont il a été déterminé qu'elles étaient des restrictions à l'importation prohibées au titre de l'article XI:1.⁵³⁸ Le Panama rejette

⁵³⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 268.

⁵³⁸ Voir, par exemple, la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 268. À cet égard, la Colombie s'est également référé aux avis de deux spécialistes réputés du droit du GATT/de l'OMC, John H. Jackson et Petros Mavroidis. Comme la Colombie le fait remarquer, John H. Jackson a observé que "[d]ans le cas où des exceptions sont utilisées et des contingents appliqués, ils doivent être appliqués d'une manière "non discriminatoire", c'est-à-dire comme sur la base du principe de la nation la plus favorisée, et conformément à certaines autres règles" (voir Jackson, J., *World Trade And the Law of GATT* (1969), page 308). En outre, Petros Mavroidis a écrit que "le champ d'application de l'article XIII du GATT ne devrait pas être étendu aux questions de compatibilité quant au fond d'une [restriction quantitative] avec le GATT; il devrait être limité aux questions de compatibilité dans l'application d'une [restriction quantitative] autrement

l'interprétation de la Colombie en faisant observer que le texte n'indique pas que l'article XIII:1 ne s'applique qu'aux restrictions autorisées. Par conséquent, le Panama estime que l'article XIII:1 vise toute prohibition ou restriction qui est appliquée d'une manière discriminatoire.

7.285 Dans sa partie pertinente, l'article XIII:1 interdit aux Membres d'imposer toute "restriction ... à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ... à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées à l'importation du produit similaire originaire de tout pays tiers ...".

7.286 Les groupes spéciaux de l'OMC ont reconnu antérieurement que les mesures de protection relevant de l'article XIII:1 s'étendaient aux restrictions autorisées à titre d'exceptions à l'interdiction générale des restrictions non tarifaires formulée à l'article XI:1 du *GATT de 1994*. Le Groupe spécial *CE – Bananes III* a indiqué ce qui suit:

"Pour interpréter les termes de l'article XIII, il est important de garder leur contexte à l'esprit. L'article XIII est essentiellement une disposition qui concerne l'administration de restrictions autorisées à titre d'exceptions à l'une des dispositions les plus fondamentales du GATT – l'interdiction générale des contingents et autres restrictions non tarifaires, formulée à l'article XI."⁵³⁹

7.287 Le Groupe spécial dans l'affaire *Turquie – Textiles*, auquel les deux parties ont fait référence dans leurs communications, a également examiné le rapport entre l'article XI:1 et l'article XIII:1 du *GATT de 1994*:

"Le libellé des articles XI et XIII est clair. L'article XI prévoit qu'en règle générale (nous notons que l'article XI s'intitule "*Élimination générale* des restrictions quantitatives"), les Membres de l'OMC ne feront pas appel à des restrictions quantitatives à l'encontre d'importations ou d'exportations.

...

Aux termes de l'article XIII, si et lorsque des restrictions quantitatives sont autorisées par le GATT/l'OMC, elles doivent, en outre, être imposées sur une base non discriminatoire."⁵⁴⁰

7.288 Cette assertion particulière du Groupe spécial *Turquie – Textiles* doit être prise en considération étant donné les constatations de violation à la fois de l'article XI:1 et de l'article XIII qu'il a formulées.⁵⁴¹ Le Groupe spécial chargé de ce différend a conclu que les mesures en cause, à première vue, imposaient des restrictions quantitatives sur les importations qui étaient applicables uniquement au plaignant.⁵⁴²

7.289 La Colombie estime que la constatation finale du Groupe spécial *Turquie – Textiles* ne reflète pas l'interprétation correcte du rapport entre les articles XI:1 et XIII:1. Elle fait observer que le Groupe spécial a formulé une constatation au moment où l'*Accord sur les textiles et les vêtements* était encore en vigueur et autorisait certaines restrictions quantitatives.⁵⁴³ La Colombie note également que le défendeur, la Turquie, n'a présenté aucun argument qui réfute une violation de l'article XI:1 ou de

compatible avec les règles du GATT" (voir Mavroidis, *Trade in Goods*, Oxford University Press, 2007, page 64).

⁵³⁹ Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III*, paragraphe 7.68.

⁵⁴⁰ Rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, paragraphes 9.61 et 9.62.

⁵⁴¹ Rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, paragraphe 9.66.

⁵⁴² Rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, paragraphe 9.66.

⁵⁴³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 270.

l'article XIII.⁵⁴⁴ Enfin, elle estime que les justifications données par le Groupe spécial par opposition à ses constatations indiquent le principe approprié puisque le Groupe spécial a lui-même clarifié que l'article XIII devrait uniquement être appliqué aux restrictions quantitatives autorisées lorsqu'il a déclaré que les restrictions "[devaient], *en outre*, être imposées sur une base non discriminatoire".⁵⁴⁵

7.290 Sans préjudice des avis des groupes spéciaux antérieurs, dans le présent différend, le Groupe spécial, après mûre réflexion, s'abstient de se prononcer sur l'allégation du Panama au titre de l'article XIII:1 du *GATT de 1994* en application du principe d'économie jurisprudentielle. Il rappelle que le principe d'économie jurisprudentielle est reconnu dans le droit de l'OMC. L'Organe d'appel a établi qu'un groupe spécial avait la faculté discrétionnaire de déterminer quelles étaient les allégations qu'il devait traiter pour régler le différend entre les parties, à condition que ces allégations rentrent dans le cadre de son mandat.⁵⁴⁶ L'Organe d'appel a souligné que le but essentiel du règlement des différends dans le cadre de l'OMC était d'arriver à une solution positive des différends et non de "légiférer" en clarifiant les dispositions existantes de l'*Accord sur l'OMC* hors du contexte du règlement d'un différend particulier:

"Étant donné le but explicite du règlement des différends qui transparaît dans tout le Mémoire d'accord, nous ne considérons pas que l'article 3:2 du Mémoire d'accord est censé encourager ni les groupes spéciaux ni l'Organe d'appel à "légiférer" en clarifiant les dispositions existantes de l'*Accord sur l'OMC* hors du contexte du règlement d'un différend particulier. Un groupe spécial ne doit traiter que les allégations qui doivent l'être pour résoudre la question en cause dans le différend."^{547, 548}

7.291 Ayant formulé des constatations au titre de l'article XI:1 du *GATT de 1994*, le Groupe spécial considère qu'il n'est pas nécessaire de formuler des constatations au sujet de l'allégation du Panama au titre de l'article XIII:1 afin d'arriver à une solution positive du présent différend. À son avis, la détermination de l'existence d'une violation au titre de l'article XIII:1 n'aiderait pas l'ORD à formuler

⁵⁴⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 270. Le Groupe spécial *Turquie – Textiles* a conclu que l'Inde avait établi une présomption d'infraction aux articles XI et XIII du *GATT de 1994* après avoir en premier lieu noté l'absence d'un moyen de défense de la Turquie (autre que celui qui se fondait sur l'article XXIV du *GATT de 1994*) concernant les allégations de l'Inde selon lesquelles des restrictions discriminatoires à l'importation avaient été imposées: voir le rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, paragraphe 9.66.

⁵⁴⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 270.

⁵⁴⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 87.

⁵⁴⁷ (*note de bas de page de l'original*) La "question en cause" est la "question portée devant l'ORD" conformément à l'article 7 du Mémoire d'accord.

⁵⁴⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.701. Le Groupe spécial garde à l'esprit que, dans l'affaire *Australie – Saumons*, l'Organe d'appel a mis les groupes spéciaux en garde contre l'application du principe d'économie jurisprudentielle dans les cas où il n'en résulterait qu'un règlement partiel d'un différend:

"Le principe d'économie jurisprudentielle doit être appliqué en gardant à l'esprit le but du système de règlement des différends. Ce but est de régler la question en cause et "d'arriver à une solution positive des différends". Ne régler que partiellement la question en cause ne représenterait pas une véritable économie jurisprudentielle. Un groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement, "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres"."

Voir le rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *CE – Sardines*, paragraphes 7.148 à 7.152; et le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.703.

des recommandations ni à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans les accords visés. Le Groupe spécial fait observer qu'en plus d'être une restriction prohibée au sens de l'article XI:1, la mesure relative aux bureaux d'entrée est imposée uniquement sur certains textiles, vêtements ou chaussures en provenance du Panama, quelle que soit l'origine des produits, et non aux importations de produits similaires originaires et expédiés de tout autre Membre ou pays tiers. Que cette mesure soit ou non discriminatoire dans sa conception, les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont prohibées au titre de l'article XI:1.⁵⁴⁹

7.292 Pour les raisons qui précèdent, le Groupe spécial conclut qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre l'examen et de se prononcer sur l'allégation du Panama au titre de l'article XIII:1, et il s'abstient de le faire.

G. QUESTION DE SAVOIR SI LA RESTRICTION RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE APPLICABLE AUX TEXTILES, AUX VÊTEMENTS ET AUX CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE I:1 DU *GATT DE 1994*

1. Principaux arguments des parties

7.293 Outre qu'il a formulées des allégations au titre de l'article XI:1 et de l'article XIII:1 du *GATT de 1994*, le Panama a demandé au Groupe spécial de constater que la mesure relative aux bureaux d'entrée était contraire à l'article I:1 du *GATT de 1994*, dans l'éventualité où le Groupe spécial constaterait que l'article XI:1 était inapplicable.⁵⁵⁰ Selon le Panama, s'il ne pouvait être constaté que les aspects discriminatoires de la mesure étaient incompatibles avec l'article XIII, il faudrait avoir recours à l'article I:1 du *GATT de 1994*.⁵⁵¹ Le Panama justifie cette dernière allégation en expliquant que "[d]ans sa première communication écrite, [il] n'avait pas développé son allégation au titre de l'article I:1 parce qu'il semblait incontestable que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée relevaient des articles XI et XIII".⁵⁵² Le Panama note toutefois, dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, qu'il a allégué que la mesure relative aux bureaux d'entrée était incompatible avec l'article I:1 en plus des articles XI:1 et XIII:1.⁵⁵³

7.294 Le Panama considère que la mesure relative aux bureaux d'entrée est discriminatoire et, par conséquent, incompatible avec l'article I:1 puisque les textiles, les vêtements et les chaussures qui ne sont pas originaires du Panama peuvent être déclarés à n'importe lequel des onze bureaux d'entrée, tant que ces marchandises ne transitent pas par le Panama, tandis que des marchandises identiques en provenance du Panama ne peuvent être déclarées qu'à deux bureaux d'entrée.⁵⁵⁴ Le Panama considère que le droit de déclarer des produits aux bureaux d'entrée colombiens est une règle afférente aux

⁵⁴⁹ À la lumière de sa décision d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle s'agissant de l'allégation du Panama au titre de l'article XIII:1, le Groupe spécial ne fait aucune observation sur le point de savoir si le fait que la mesure relative aux bureaux d'entrée s'applique aux marchandises en provenance du Panama, quelle que soit leur origine, mais pas aux marchandises qui arrivent en Colombie sans avoir au préalable transité par le Panama, constitue le type de discrimination dont il est question dans le texte de l'article XIII:1.

⁵⁵⁰ Première déclaration orale du Panama, paragraphes 52 et suivants; deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 141 et suivants.

⁵⁵¹ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 52.

⁵⁵² Première déclaration orale du Panama, paragraphe 52; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 141.

⁵⁵³ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 141.

⁵⁵⁴ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 53.

importations.⁵⁵⁵ En outre, le Panama fait valoir que l'accès à des bureaux additionnels est un avantage qui n'est pas étendu immédiatement et sans condition aux importations en provenance du Panama.⁵⁵⁶

7.295 La Colombie s'oppose à l'inclusion de ce qu'elle considère comme une nouvelle allégation et fait valoir que comme le Panama n'a pas présenté d'arguments juridiques ni factuels au sujet de cette allégation, il n'a pas établi *prima facie* l'existence d'une violation au titre de l'article I:1 du GATT.⁵⁵⁷ Tout en reconnaissant que l'article I:1 du *GATT de 1994* est mentionné dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama, la Colombie fait observer que cette allégation ne faisait pas partie de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Panama et qu'elle ne relève donc pas du mandat du Groupe spécial.⁵⁵⁸ De ce fait, elle n'a pas présenté de réfutation sur le fond à ce stade car elle considère qu'il n'y a simplement pas lieu de répondre pour le moment en l'absence de tout développement de l'allégation par le Panama.⁵⁵⁹ Néanmoins, la Colombie fait observer que la mesure relative aux bureaux d'entrée n'est pas fondée sur l'origine et ne manque pas d'étendre "immédiatement" et "sans condition" un "avantage" aux produits originaires du Panama.⁵⁶⁰

7.296 Bien qu'elle s'oppose à l'inclusion d'une deuxième allégation au titre de l'article I:1, la Colombie estime que, même à supposer, pour les besoins de l'argumentation, que cette nouvelle allégation relevait du mandat du Groupe spécial, le Panama était tenu au titre du paragraphe 4 des procédures de travail des groupes spéciaux⁵⁶¹ de présenter ses allégations et ses arguments dans sa première communication écrite.⁵⁶² Cependant, dans l'éventualité où le Groupe spécial examinerait l'allégation du Panama au titre de l'article I:1, la Colombie a fait valoir qu'elle avait le droit de présenter des arguments à titre de réfutation à un stade ultérieur de la procédure.⁵⁶³

2. Examen par le Groupe spécial

a) Législation autorisant les restrictions relatives aux bureaux d'entrée

7.297 La mesure en cause dans la présente allégation, appelée la mesure relative aux bureaux d'entrée, est examinée en détail dans le contexte des allégations formulées par le Panama au titre de l'article XI:1 du *GATT de 1994* dans la section VII.E.2 a) ci-dessus.

b) Approche adoptée par le Groupe spécial pour examiner la deuxième allégation du Panama au titre de l'article I:1 du *GATT de 1994*

7.298 Le Groupe spécial note que le Panama a fait valoir, à titre subsidiaire, que la mesure relative aux bureaux d'entrée était contraire à l'article I:1 du *GATT de 1994*. En outre, il prend note des nombreux arguments que la Colombie a présentés en ce qui concerne le point de savoir si cette allégation devrait être considérée comme relevant du mandat du Groupe spécial et, par conséquent, de ses attributions.⁵⁶⁴

⁵⁵⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 143.

⁵⁵⁶ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 143.

⁵⁵⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 149.

⁵⁵⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 152.

⁵⁵⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 150.

⁵⁶⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 150.

⁵⁶¹ Le paragraphe 4 dispose ce qui suit: "Avant la première réunion de fond du groupe spécial avec les parties, les parties au différend feront remettre au groupe spécial des exposés écrits dans lesquels elles présenteront les faits de la cause et leurs arguments respectifs".

⁵⁶² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 155.

⁵⁶³ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 150.

⁵⁶⁴ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 148 à 172.

7.299 Comme il est indiqué à la section VII.A.2 b) ci-dessus, abstraction faite des doutes concernant la recevabilité de l'allégation en raison de sa formulation tardive, le Groupe spécial a décidé de ne pas examiner ladite allégation au vu de ses constatations selon lesquelles la mesure relative aux bureaux d'entrée était une restriction à l'importation prohibée au sens de l'article XI:1 du *GATT de 1994*, et compte tenu du fait qu'il s'agissait d'une allégation subsidiaire. Selon le Groupe spécial, la détermination de l'existence d'une violation au titre de l'article I:1 en ce qui concerne la mesure relative aux bureaux d'entrée en cause n'aiderait pas l'ORD à formuler des recommandations ni à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans les accords visés.⁵⁶⁵

H. QUESTION DE SAVOIR SI LES PRESCRIPTIONS RELATIVES À LA DÉCLARATION PRÉALABLE ET À LA DÉCLARATION DE LÉGALISATION APPLICABLES AUX IMPORTATIONS DE TEXTILES, DE VÊTEMENTS ET DE CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA SONT INCOMPATIBLES AVEC L'ARTICLE I:1 DU *GATT DE 1994*

7.300 En plus de formuler une allégation distincte au titre de l'article I:1, qui a été examinée dans la section VII.G ci-dessus, le Panama fait valoir qu'une prescription imposant de présenter une déclaration préalable d'importation applicable aux importations de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama et d'acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base de cette déclaration préalable, ainsi que l'obligation de payer une taxe pour corriger la déclaration d'importation chaque fois que le poids au mètre carré ou la largeur dépassent 7 et 10 pour cent, respectivement, sont incompatibles avec l'article I:1 du *GATT de 1994*.

1. Principaux arguments des parties

7.301 Le Panama fait valoir que les importateurs de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama ou de la ZFC sont soumis à plusieurs prescriptions additionnelles dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, chacune de ces prescriptions étant une règle afférente aux importations qui aboutit à l'octroi d'un avantage aux importations originaires de pays autres que le Panama.

7.302 Le Panama fait valoir en outre que les importateurs de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama ou de la ZFC sont tenus de présenter une déclaration préalable d'importation pour les importations de textiles, de vêtements et de chaussures, et d'acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base de cette déclaration préalable.⁵⁶⁶ Le Panama soutient que les importateurs de textiles, de vêtements et de chaussures originaires de pays autres que le Panama sont autorisés à importer des marchandises en Colombie sans présenter de déclaration préalable et sans acquitter de droits de douane ni de taxe sur les ventes sur cette base.⁵⁶⁷

7.303 Le Panama fait également valoir que les importateurs de textiles provenant du Panama et de la ZFC sont tenus de payer une taxe pour la légalisation des marchandises et de corriger les déclarations d'importation dans les cas où les écarts dans le poids au mètre carré et la largeur déclarés dépassent

⁵⁶⁵ À la lumière de sa décision d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle s'agissant de l'allégation du Panama au titre de l'article XIII:1, le Groupe spécial ne fait aucune observation sur le point de savoir si le fait que la mesure relative aux bureaux d'entrée s'applique aux marchandises en provenance du Panama, quelle que soit leur origine, mais pas aux marchandises qui arrivent en Colombie sans avoir au préalable transité par le Panama, constitue le type de discrimination dont il est question dans le texte de l'article XIII:1.

⁵⁶⁶ Première communication écrite du Panama, paragraphe 186.

⁵⁶⁷ Première communication écrite du Panama, paragraphe 185.

7 et 10 pour cent, respectivement.⁵⁶⁸ Le Panama allègue que les produits similaires importés d'autres pays ne sont pas soumis à la prescription relative à la déclaration et à la taxe de légalisation.⁵⁶⁹

7.304 Étant donné la prescription imposant de présenter une déclaration préalable d'importation, d'acquitter les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base de cette déclaration préalable et l'obligation de payer une taxe pour corriger la déclaration d'importation chaque fois que les différences dans le poids au mètre carré ou la largeur dépassent 7 et 10 pour cent, respectivement, le Panama fait valoir que les produits originaires de la ZFC ou du Panama ne bénéficient pas immédiatement et sans condition des avantages qui sont accordés aux produits similaires originaires d'autres pays.⁵⁷⁰ Le Panama considère que, en accordant des avantages aux produits similaires originaires d'autres pays et en ne les étendant pas immédiatement et sans condition aux produits originaires du Panama ou de la ZFC, les lois douanières pertinentes de la Colombie sont contraires à l'article I:1 du *GATT de 1994*.

7.305 La Colombie ne conteste pas la qualification par le Panama de la prescription relative à la déclaration préalable d'importation prévue dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, ou des prescriptions relatives aux droits de douane, à la taxe et à la déclaration de légalisation, en tant que réglementation et formalités afférentes aux importations. Elle fait toutefois valoir que la notion d'"avantages" figurant à l'article I:1 du *GATT de 1994* englobe uniquement les avantages qui influent sur les possibilités commerciales d'une manière qui crée des possibilités de concurrence plus favorables pour les produits d'une origine donnée.⁵⁷¹ Selon la Colombie, le Panama n'a présenté aucun renseignement à l'appui de son allégation selon laquelle une déclaration préalable d'importation, l'obligation de payer les droits de douane⁵⁷² et les taxes à l'avance, ou la limitation de la légalisation sans paiement d'une taxe, confèrent un avantage qui influe sur les possibilités de concurrence d'un produit.⁵⁷³ La Colombie considère que le fait que de nombreux importateurs choisissent d'utiliser cette option de légalisation préalable et de payer des taxes à l'avance atteste qu'il n'en découle aucun désavantage concurrentiel.⁵⁷⁴

7.306 Dans la mesure où un avantage était réputé exister, la Colombie fait valoir que le Panama n'a pas démontré que cet avantage n'était pas étendu "immédiatement et sans condition" à tous les Membres.⁵⁷⁵ Elle fait valoir que les Membres ont le droit de subordonner l'accès à leur marché au

⁵⁶⁸ Première communication écrite du Panama, paragraphe 187.

⁵⁶⁹ Première communication écrite du Panama, paragraphe 187.

⁵⁷⁰ Première communication écrite du Panama, paragraphe 188.

⁵⁷¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 299; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 193 à 195.

⁵⁷² La Colombie met le Groupe spécial en garde contre l'utilisation incorrecte du terme "payé". En réponse à une question du Groupe spécial, elle a indiqué qu'un paiement provisoire est effectué sur la base de la valeur autodéclarée de la marchandise au moment de la présentation d'une déclaration d'importation. Indépendamment du point de savoir si la déclaration est présentée à l'avance ou à la frontière au moment de l'admission, la Colombie fait valoir que l'évaluation en douane des marchandises assujetties aux prix indicatifs n'est pas effectuée au moment de l'admission des marchandises. Voir les réponses de la Colombie à la première série de questions du Groupe spécial, question n° 74. Aux fins de l'examen de l'allégation formulée par le Panama au titre de l'article I:1 du *GATT de 1994*, le Groupe spécial n'évaluera pas la qualification du terme "paiement", mais abordera uniquement la question de savoir si les importateurs bénéficient d'un avantage du type de celui qui est prévu à l'article I:1 en raison de l'application aux importateurs du Panama de prescriptions relatives à la déclaration préalable d'importation, aux droits de douane, à la taxe et à la légalisation. La nature du terme "paiement" est analysée par le Groupe spécial dans le contexte de l'allégation du Panama concernant les prix indicatifs, qui a été examinée plus haut.

⁵⁷³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 300; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 196; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 50.

⁵⁷⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 300.

⁵⁷⁵ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 198.

respect et à l'observation de leurs lois et réglementations, y compris les lois douanières.⁵⁷⁶ La Colombie fait valoir que les importateurs de marchandises provenant du Panama s'étaient au départ vu accorder les mêmes droits pour ce qui est des prescriptions relatives à la présentation d'une déclaration d'importation, au paiement des droits et des taxes et à la taxe versée au titre de la légalisation. Cependant, comme ces importateurs ne se conformaient pas aux procédures de contrôle et de vérification douaniers, ces avantages avaient été modifiés.⁵⁷⁷

7.307 Enfin, la Colombie fait valoir que la protection envisagée à l'article I:1 ne s'applique pas aux marchandises qui arrivent en Colombie et proviennent du Panama parce que l'article I:1 est fondé sur l'origine du produit, et non sur son lieu d'exportation.⁵⁷⁸ Étant donné que le Panama ne produit pas de produits textiles, de vêtements et de chaussures destinés à l'exportation, la Colombie considère que le Panama ne confère pas l'origine aux marchandises.⁵⁷⁹

2. Examen par le Groupe spécial

a) Législation relative aux prescriptions en matière de déclaration préalable et de légalisation

7.308 Comme il a été indiqué dans la section II.D ci-dessus, les importateurs de textiles, de vêtements et de chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie et provenant du Panama sont soumis à des prescriptions spéciales en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation. Les parties ont indiqué que les prescriptions relatives à la déclaration préalable et à la légalisation faisaient partie de la mesure relative aux bureaux d'entrée. En particulier, l'article premier de la Résolution n° 7373 du 22 juin 2007, modifiée par la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007, exige des importateurs des marchandises visées provenant du Panama qu'ils présentent une déclaration préalable d'importation pas plus de 15 jours avant l'arrivée des marchandises en Colombie⁵⁸⁰ et, en conséquence, qu'ils paient à l'avance les droits de douane et les taxes.⁵⁸¹

"Artículo 1º. Declaración de importación de mercancías. En aplicación de lo previsto en el inciso 3o del artículo 199 del Decreto 2685 de 1999, adicionado por el artículo 2º del Decreto 2373 de 2004, la declaración de importación de las mercancías clasificables por los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas procedentes de la Zona Libre de Colon – República de Panamá, deberá presentarse

⁵⁷⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 306; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 197.

⁵⁷⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 307 et 308.

⁵⁷⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 311.

⁵⁷⁹ Le Groupe spécial fait observer qu'en réponse à une de ses questions, le Panama a présenté des éléments de preuve indiquant qu'une société panaméenne exportait au moins un type de vêtement appelé *guayaberas*. Le Panama a expliqué en outre qu'il ne produisait actuellement pas de chaussures destinées à l'exportation et qu'il ne produisait pas de textiles. Voir la réponse du Panama à la question n° 141 du Groupe spécial.

⁵⁸⁰ Pièce PAN-34. L'article premier de la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007 (pièce PAN-36) étend la portée de cette obligation à tous les produits textiles, les vêtements et les chaussures énumérés en provenance du Panama, et pas seulement à ceux qui proviennent de la ZFC.

⁵⁸¹ Dans ses réponses aux questions n° 73, 74 et 154 du Groupe spécial, la Colombie a confirmé que l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation ne s'appliquait qu'aux produits textiles, aux vêtements et aux chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 de son tarif douanier et provenant du Panama.

en forma anticipada a su llegada al territorio aduanero nacional con una antelación no superior a quince (15) días."⁵⁸²

7.309 L'article premier de la Résolution n° 9859 du 23 août 2007 exige en outre que les importateurs de toutes les marchandises en provenance du Panama ou de la ZFC qui sont soumis à l'obligation de présenter une déclaration d'importation 15 jours à l'avance déclarent les marchandises pas moins de cinq jours avant leur arrivée en Colombie:

"Artículo 1° . Oportunidad para declarar. Las mercancías que en desarrollo del inciso tercero del artículo 119 del Decreto 2685 de 1999, estén obligadas a presentar declaración de importación en forma anticipada a la llegada de la mercancía, deberán hacerlo con una antelación no superior a quince (15) días calendario y no inferior a cinco (5) días calendario.

Para las demás mercancías, la declaración de importación deberá presentarse dentro del término previsto en el artículo 115 del Decreto 2685 de 1999, o en forma anticipada a la llegada de la mercancía, con una antelación no superior a quince (15) días calendario."⁵⁸³

7.310 De pair avec l'obligation de présenter une déclaration d'importation, tous les importateurs sont généralement tenus de payer les droits de douane et la taxe sur les ventes au moment de la présentation de la déclaration d'importation.

"Artículo 119. Oportunidad para declarar. La declaración de importación deberá presentarse dentro del término previsto en el artículo 115 del presente decreto, o en forma anticipada a la llegada de la mercancía, con una antelación no superior a quince (15) días.

Dentro del mismo plazo señalado en dicho artículo, deberán cancelarse los tributos aduaneros, cuando hubiere lugar a ello."⁵⁸⁴

7.311 Par conséquent, dans le cadre de ce régime, le paiement préalable des droits de douane et de la taxe sur les ventes est obligatoire pour les importations de marchandises visées en provenance du Panama et de la ZFC.

7.312 En vertu de l'article 6 de la Résolution n° 7373, un importateur de marchandises visées provenant du Panama et de la ZFC qui ne présente pas de déclaration préalable d'importation au moment de l'entrée des marchandises à Bogota ou à Barranquilla ne pourra procéder à l'importation que s'il présente une déclaration de légalisation et paye une taxe pour le "rescate" des marchandises en sus de tous les droits de douane et de tous les frais d'entreposage et stockage dus; sinon, l'importateur peut réexpédier ces marchandises hors du territoire colombien:

⁵⁸² La Résolution n° 7673 du 28 juin 2007 (voir la pièce PAN-36) modifie le paragraphe 1 de la Résolution n° 7373 afin d'étendre sa portée aux marchandises provenant de n'importe quel endroit au Panama, et pas uniquement de la ZFC, de la manière suivante:

"Artículo 1°. Declaración de importación de mercancías. En aplicación de lo previsto en el inciso 3° del artículo 119 del Decreto 2685 de 1999, adicionado por el artículo 2° del Decreto 2373 de 2004, la declaración de importación de las mercancías clasificables por los capítulos 50 al 64 del Arancel de Aduanas, procedentes de la República de Panamá, deberá presentarse en forma anticipada a su llegada al territorio aduanero nacional con una antelación no superior a quince (15) días."

⁵⁸³ Pièce PAN-46.

⁵⁸⁴ Pièce COL-1.

*"Artículo 6°. Cuando no se presente declaración anticipada en los términos del artículo 1° de la presente resolución y siempre que la mercancía arribe por los lugares habilitados y se cumplan los requisitos legales establecidos, se podrá presentar declaración de legalización de conformidad con lo previsto en el artículo 231 del Decreto 2685 de 1999, pagando el rescate correspondiente, o se podrá reembarcar mercancía."*⁵⁸⁵

7.313 Si l'importateur ne présente pas de déclaration de légalisation pour obtenir la mainlevée des marchandises ou si les marchandises ne sont pas réexpédiées, elles seront considérées comme légalement abandonnées et pourront être saisies dans un délai d'un mois.⁵⁸⁶ Il sera exigé une taxe de "rescate" équivalant à 15 pour cent de la valeur des marchandises pour pouvoir récupérer ces marchandises pendant ce délai d'un mois.⁵⁸⁷

7.314 Contrairement aux importations visées en provenance du Panama, les importations en provenance de points de départ autres que le Panama ou la ZFC ne sont pas soumises à la prescription relative à la déclaration préalable d'importation (pour autant que les marchandises ne proviennent pas du Panama ou de la ZFC). Conformément à l'article 119 du Décret n° 2685 de 1999, qui s'applique aux marchandises importées en général, un importateur peut présenter une déclaration d'importation 15 jours déjà avant l'arrivée des marchandises, mais il peut différer la présentation de la déclaration d'importation d'un mois après l'arrivée des marchandises en Colombie ou de deux mois au plus suivant leur arrivée, sous réserve de recevoir l'autorisation de l'autorité douanière colombienne.⁵⁸⁸ Au vu de cette flexibilité, le paiement préalable des droits de douane et de la taxe sur les ventes n'est pas obligatoire, mais est au contraire facultatif pour les importations de marchandises visées en provenance du territoire de Membres de l'OMC autres que le Panama.⁵⁸⁹

7.315 En plus de la prescription relative à la déclaration préalable d'importation imposée aux importations provenant du Panama et de la ZFC et de l'obligation parallèle de payer, à l'avance, les droits de douane et la taxe sur les ventes, les importations de textiles pouvant être classés dans les chapitres 50 à 60 du tarif douanier de la Colombie qui proviennent du Panama sont soumises à des prescriptions spéciales en matière de légalisation. En particulier, en vertu de l'article 3 de la Résolution n° 7373, les importations provenant du Panama et de la ZFC qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable ne sont pas soumises à la prescription imposant le paiement d'une taxe pour le "rescate" des marchandises dans les cas où les différences en ce qui concerne le poids au mètre carré ou la largeur des textiles dépassent 7 et 10 pour cent, respectivement:

"Artículo 3°. Adicionase el artículo 153 de la Resolución 4240 de 2000, modificado por el artículo 49 de la Resolución 7002 de 2001, con los siguientes incisos:

'Podrán ser objeto de legalización sin el pago de rescate, las importaciones de telas y tejidos de materias textiles de los capítulos 50 al 60 del Arancel de Aduanas, respecto de los cuales se hubiere presentado Declaración Anticipada, cuando se presenten diferencias en el peso por metro cuadrado o el ancho de la tela y las mismas no superen el 7% y el 10%, respectivamente.

⁵⁸⁵ Pièce PAN-34; voir aussi l'article 231 du Décret n° 2685 (pièce PAN-32).

⁵⁸⁶ Article 115 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce PAN-1).

⁵⁸⁷ Article 231 du Décret n° 2685 (pièce PAN-32).

⁵⁸⁸ Article 119 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1); article 115 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

⁵⁸⁹ Dans sa réponse à la question n° 154 du Groupe spécial, la Colombie a confirmé que cette prescription relative à la déclaration préalable était facultative pour toutes les marchandises provenant de tous les points de départ à l'exception du Panama (et de la ZFC).

*Para acogerse a lo señalado en el inciso anterior, la Declaración de Legalización deberá presentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la llegada de la mercancía al territorio aduanero nacional.*⁵⁹⁰

7.316 S'agissant de cette prescription, l'article 128.7 du Décret n° 2685 de 1999, modifié par le Décret n° 1232 de 2001, impose généralement une taxe de 3 pour cent de la valeur des marchandises pour corriger les erreurs concernant la désignation des marchandises qui dépassent 7 pour cent en ce qui concerne le poids au mètre carré, ou 10 pour cent en ce qui concerne la largeur, dans un délai de cinq jours suivant la présentation de la déclaration:

"La autorización de levante procede cuando ocurra uno de los siguientes eventos:

*Cuando practicada inspección aduanera física se detecten errores u omisiones en la descripción, diferentes de los señalados en el numeral 4 del presente artículo, o por descripción incompleta de la mercancía que impida su individualización y el declarante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la práctica de dicha diligencia, presenta Declaración de Legalización que los subsane, cancelando una sanción del tres por ciento (3%) del valor en aduana de la mercancía por concepto de rescate.*⁵⁹¹

7.317 Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 7.308, toutes les importations de textiles provenant du Panama et de la ZFC sont soumises à la prescription relative à la déclaration préalable d'importation. Par conséquent, la prescription spéciale en matière de légalisation s'applique à toutes les importations de textiles provenant du Panama et de la ZFC.

7.318 En vertu de l'article 153 de la Résolution n° 4240 de 2000, modifié par l'article premier de la Résolution n° 8038 de 2005, les importations pouvant être classées dans les chapitres 50 à 60 du tarif douanier de la Colombie, en provenance de tous les points de départ, qui font l'objet d'une déclaration préalable, sont généralement soumises à la prescription imposant le paiement d'une taxe pour la correction de la déclaration d'importation dans les cas où les différences dans le poids au mètre carré ou la largeur des textiles dépassent 7 et 10 pour cent, respectivement, et en sont, de la même façon, exonérées dans les cas où les différences ne dépassent pas ces proportions.⁵⁹² Cependant, les importateurs de marchandises en provenance de points de départ autres que le Panama et la ZFC ne sont pas tenus de présenter une déclaration préalable d'importation, mais peuvent le faire à titre facultatif. Par conséquent, les importateurs de marchandises dont l'origine est autre que le Panama ou la ZFC ne sont pas impérativement soumis à la prescription imposant de payer une taxe équivalant à 3 pour cent de la valeur des marchandises pour corriger les erreurs figurant dans la désignation des marchandises qui dépassent les marges de 7 et 10 pour cent, comme expliqué plus haut.

7.319 Le Groupe spécial examinera ci-après les prescriptions relatives à la déclaration préalable et à la taxe de légalisation en rapport avec l'obligation établie par la mesure relative aux bureaux d'entrée.

⁵⁹⁰ Pièce PAN-34.

⁵⁹¹ Pièce COL-1.

⁵⁹² L'article 153 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce COL-2) dispose ce qui suit:

"[P]odrán ser objeto de legalización sin el pago de rescate, las importaciones de telas y tejidos de materias textiles clasificables por los capítulos 50 al 60 del Arancel de Aduanas, para los cuales se hubiere presentado Declaración Anticipada, de conformidad con lo establecido en la Resolución 1513 de 2005, modificada por la Resolución 5482 del mismo año, cuando se presenten diferencias en el peso por metro cuadrado o el ancho de la tela, siempre que tales diferencias no superen el 7% y el 10%, respectivamente. Para acogerse a lo señalado en el inciso anterior, la Declaración de Legalización deberá presentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la llegada de la mercancía al territorio aduanero nacional."

b) Le texte de l'article premier du *GATT de 1994*

7.320 En l'espèce, il est demandé au Groupe spécial d'examiner si l'imposition simultanée des prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec l'article I:1 du *GATT de 1994*. L'article I:1 du *GATT de 1994* énonce le principe de la nation la plus favorisée (NPF), qui est considéré comme "la pierre angulaire du GATT et ... l'un des piliers du système commercial de l'OMC".⁵⁹³ L'article I:1 dispose ce qui suit:

"Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III."

7.321 Dans l'affaire *Canada – Automobiles*, l'Organe d'appel a examiné l'objet et le but de l'article I:1:

"[L']objet et [l]e but de [l'article premier] consistent à interdire la discrimination à l'égard de produits similaires originaires ou à destination de différents pays. La prohibition de la discrimination qui est faite à l'article I:1 sert aussi d'incitation lorsqu'il s'agit d'étendre à tous les autres Membres sur une base NPF les concessions négociées réciproquement."⁵⁹⁴

7.322 Comme il a été reconnu par d'autres groupes spéciaux, la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes III* a confirmé la manière d'examiner une mesure au titre de l'article I:1:

"Dans l'affaire *Bananes III*, l'Organe d'appel a confirmé que, pour établir qu'il y a violation de l'article premier, il doit y avoir un avantage du type visé audit article et qui n'est pas accordé sans condition à tous les "produits similaires" de tous les Membres de l'OMC."⁵⁹⁵

7.323 Conformément à l'approche exposée dans l'affaire *CE – Bananes III (article 21:5 – États-Unis)*, et confirmée par l'Organe d'appel, le Groupe spécial débutera son analyse en examinant si la Colombie, en imposant des prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, confère un avantage du type visé à l'article premier, et déterminera ensuite si ces avantages sont étendus sans condition à tous les produits similaires. Cependant, avant de commencer, le Groupe spécial doit, à titre préliminaire, établir si le Panama est en droit de formuler une allégation au titre de l'article premier alors même qu'il n'exporte pas actuellement de textiles, de vêtements et de chaussures d'origine panaméenne vers la Colombie.

⁵⁹³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Automobiles*, paragraphe 69.

⁵⁹⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Automobiles*, paragraphe 84.

⁵⁹⁵ Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 7.555; rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 14.138, citant le rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 206.

c) Droit du Panama de formuler une allégation au titre de l'article premier du *GATT de 1994*

7.324 Avant d'évaluer si la Colombie confère un avantage qui n'est pas étendu sans condition à tous les produits similaires, le Groupe spécial examinera en premier lieu si le Panama peut, à bon droit, formuler son allégation au titre de l'article I:1 du *GATT de 1994*. La Colombie a fait valoir qu'elle ne pouvait pas être considérée comme ayant manqué à ses obligations au titre de l'article I:1 du *GATT de 1994* puisque le Panama ne produisait pas actuellement les textiles, les vêtements et les chaussures en cause dans le présent différend. Elle fait valoir que l'article I:1 ne s'applique qu'aux produits originaires du territoire d'un Membre parce que cette disposition est fondée sur l'origine du produit, et non sur le lieu d'exportation.⁵⁹⁶ Étant donné que le Panama n'a pas démontré qu'il produisait des produits textiles, des vêtements ou des chaussures destinés à l'exportation, la Colombie considère qu'elle n'a pas manqué à ses obligations au titre de l'article premier.⁵⁹⁷

7.325 Pour examiner si une mesure est contraire à l'article I:1 du fait de sa conception, de sa structure et de ses principes de base, le Panama considère que le point de savoir s'il produit ou non la marchandise en question n'est pas pertinent d'un point de vue juridique.⁵⁹⁸ Il considère que l'article I:1 protège les échanges futurs potentiels et les conditions de concurrence entre les fournisseurs d'origine différente, indépendamment des volumes échangés.⁵⁹⁹ Le Panama fait observer en outre qu'il produit actuellement au moins un vêtement destiné à l'exportation⁶⁰⁰ et qu'il a un intérêt potentiel à l'exportation pour d'autres vêtements ainsi que pour des textiles et chaussures.⁶⁰¹

7.326 L'Organe d'appel, dans l'affaire *CE – Bananes III*, a déjà examiné la question de savoir si les États-Unis avaient "qualité" pour formuler une allégation au titre du GATT. Dans ce différend particulier, les États-Unis ont formulé une allégation au titre du GATT à l'encontre des Communautés européennes, alors même qu'ils n'exportaient pas de bananes à l'époque. L'Organe d'appel a constaté que les États-Unis étaient suffisamment fondés à avancer leur allégation, indiquant ce qui suit:

"Nous sommes convaincus que les États-Unis étaient fondés en l'espèce à avancer leurs allégations au titre du GATT de 1994. Les États-Unis sont un producteur de bananes, et l'on ne peut exclure qu'ils ont un intérêt potentiel à l'exportation ... Nous souscrivons également à la déclaration du Groupe spécial selon laquelle:

... vu l'interdépendance croissante de l'économie mondiale, ... les Membres ont plus que par le passé intérêt à faire respecter les règles de l'OMC car il est probable, plus que jamais, que tout ce qui porte atteinte à l'équilibre négocié de droits et d'obligations aura des conséquences directes ou indirectes pour eux.^{602, 603}

⁵⁹⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 311.

⁵⁹⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 311.

⁵⁹⁸ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 72.

⁵⁹⁹ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 162. Le Panama a indiqué qu'il était doté d'une industrie manufacturière ayant un intérêt potentiel à l'exportation vers la Colombie: voir la première déclaration orale du Panama, paragraphe 74. En réponse à une question du Groupe spécial, le Panama a également indiqué qu'aucune société panaméenne ne produisait actuellement de textiles et qu'il n'exportait pas de chaussures produites localement.

⁶⁰⁰ Comme indiqué dans la note de bas de page 575, le Panama a fait observer, en réponse à la question n° 141 du Groupe spécial, qu'une entreprise panaméenne exportait un type particulier de vêtement qu'il appelait les *guayaberas*.

⁶⁰¹ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 74; réponse du Panama à la question n° 141 du Groupe spécial; pièces PAN-78 a) et b).

⁶⁰² (note de bas de page de l'original) Rapports du Groupe spécial, paragraphe 7.50.

⁶⁰³ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 136.

7.327 En parvenant à sa conclusion, l'Organe d'appel a noté que les Membres avaient un large pouvoir d'appréciation pour présenter une allégation à l'OMC:

"[N]ous pensons qu'un Membre a un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu de déposer un recours contre un autre Membre en vertu du Mémoire d'accord. Le libellé de l'article XXIII:1 du GATT de 1994 et de l'article 3:7 du Mémoire d'accord donne à penser, en outre, qu'un Membre devrait faire preuve d'une grande discipline pour décider si une action serait "utile".⁶⁰⁴

7.328 Le Groupe spécial relève en outre la notion de protection des avantages résultant pour les Membres directement ou indirectement de l'article 3:3 du Mémoire d'accord, dont le fondement est l'article XXIII du *GATT de 1994*:

"Le règlement rapide de toute situation dans laquelle un Membre considère qu'un avantage résultant pour lui directement ou indirectement des accords visés se trouve compromis par des mesures prises par un autre Membre est indispensable au bon fonctionnement de l'OMC et à l'existence d'un juste équilibre entre les droits et les obligations des Membres."

7.329 En cohérence avec la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes III*, le Groupe spécial est convaincu qu'il existe une base suffisante pour que le Panama présente son allégation au titre de l'article I:1 du *GATT de 1994*, en ce qui concerne les textiles, les vêtements et les chaussures visés pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie. Comme il a été noté, le Panama produit actuellement des vêtements destinés à l'exportation, a indiqué son intérêt pour l'exportation future de chaussures et d'autres vêtements produits localement et a affirmé avoir le potentiel pour fabriquer des textiles à l'avenir. De l'avis du Groupe spécial, le Panama a suffisamment démontré son intérêt dans une détermination des droits et obligations au titre de l'*Accord sur l'OMC*.

7.330 Par conséquent, le Groupe spécial conclut que le Panama est en droit de formuler une allégation au titre de l'article I:1 et avait un intérêt suffisant pour engager et poursuivre une telle action à l'encontre de la Colombie s'agissant de la mesure colombienne relative à la déclaration préalable et à la légalisation qui vise les importations de produits textiles, de vêtements et de chaussures.

d) Question de savoir si la Colombie confère un avantage du type de celui qui est visé à l'article I:1 du *GATT de 1994*

7.331 Le Groupe spécial examinera en premier lieu si la Colombie, en imposant l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation, l'obligation de payer les droits de douane et les taxes sur la base de cette déclaration, ainsi que des taxes afférentes à la déclaration de légalisation dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, confère un avantage du type de celui qui est visé à l'article I:1 du *GATT de 1994*.

7.332 Le Groupe spécial rappelle qu'en vertu de l'article 119 du Décret n° 2685 de 1999, applicable aux marchandises importées de toutes origines, un importateur est généralement autorisé à (mais pas tenu de) présenter une déclaration d'importation 15 jours déjà avant l'arrivée des marchandises, ou il peut différer la présentation de la déclaration d'importation d'un mois après l'arrivée des marchandises en Colombie ou de deux mois au plus suivant leur arrivée, sous réserve de recevoir l'autorisation de

⁶⁰⁴ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 135. L'Organe d'appel a examiné le libellé du texte introductif de l'article XIII ("Dans le cas où un Membre considérerait qu'un avantage résultant pour lui directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est entravée ...") ainsi que celui de l'article 3:7 du Mémoire d'accord ("Avant de déposer un recours, un Membre jugera si une action au titre des présentes procédures serait utile.").

l'autorité douanière colombienne.⁶⁰⁵ De pair avec l'obligation de présenter une déclaration d'importation, les importateurs de marchandises sont également tenus de payer les droits de douane et la taxe sur les ventes au moment de la présentation de la déclaration d'importation.⁶⁰⁶

7.333 Comme il est expliqué dans la section II.D, en vertu des prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation prévues par la mesure relative aux bureaux d'entrée, les importateurs de textiles, de vêtements et de chaussures provenant du Panama ou de la ZFC sont tenus de présenter une déclaration préalable d'importation pas plus de 15 jours⁶⁰⁷, mais pas moins de cinq jours, avant l'arrivée des marchandises en Colombie.⁶⁰⁸ Les importateurs des marchandises visées en provenance du Panama ou de la ZFC sont également tenus d'acquitter, à l'avance, les droits de douane et les taxes.⁶⁰⁹ Tout importateur qui n'a pas présenté de déclaration préalable d'importation au moment de l'entrée des marchandises ne pourra procéder à l'importation que s'il présente une déclaration de légalisation et paye une taxe pour le "*rescate*", ou la récupération, des marchandises (égale à 15 pour cent de la valeur des marchandises) en sus de tous les droits de douane et de tous les frais d'entreposage et de stockage dus.⁶¹⁰ Sinon, l'importateur doit enlever les marchandises du territoire colombien⁶¹¹ ou les marchandises pourront être saisies.⁶¹²

7.334 En plus de l'obligation de présenter une déclaration préalable et de payer les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base de cette déclaration, les importateurs de textiles en provenance du Panama ou de la ZFC sont soumis à l'obligation de payer une taxe équivalant à 3 pour cent de la valeur des marchandises pour corriger les erreurs figurant dans la déclaration d'importation chaque fois que les écarts dépassent 7 et 10 pour cent de la valeur en ce qui concerne le poids au mètre carré et la largeur, respectivement.⁶¹³ Cela veut dire que, suivant les prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation, les importateurs de textiles en provenance du Panama ou de la ZFC sont exonérés du paiement de cette taxe uniquement dans les cas où les erreurs ne dépassent pas les 7 et 10 pour cent d'écart réglementaires.⁶¹⁴

7.335 En se fondant sur le texte de l'article I:1 et compte tenu de la jurisprudence de l'Organe d'appel, le Panama considère que le terme "avantages" figurant à l'article I:1 devrait être interprété au sens large pour inclure *tous* avantages et pas uniquement ceux qui sont de nature économique, car le *GATT* vise à protéger les possibilités de concurrence et non les courants commerciaux.⁶¹⁵ Le Panama estime que l'obligation de présenter une déclaration préalable et d'acquitter les droits de douane à ce

⁶⁰⁵ Article 119 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1); article 115 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1).

⁶⁰⁶ Article 119 du Décret n° 2685 (pièce COL-1).

⁶⁰⁷ Article premier de la Résolution n° 7373 de 2007 (pièce PAN-34); article premier de la Résolution n° 7637 du 28 juin 2007 (pièce PAN-36).

⁶⁰⁸ Article premier de la Résolution n° 9859 du 23 août 2007 (pièce PAN-46).

⁶⁰⁹ Puisque tous les importateurs sont généralement tenus de payer les droits de douane et la taxe sur les ventes au moment de la présentation de la déclaration d'importation, les importateurs de textiles et de vêtements en provenance du Panama et de la ZFC, qui sont tenus de présenter une déclaration préalable d'importation, doivent, par conséquent, payer les droits de douane et la taxe sur les ventes à l'avance.

⁶¹⁰ Article 231 du Décret n° 2685 (pièce PAN-32).

⁶¹¹ Article 6 de la Résolution n° 7373 (pièce PAN-34); article 231 du Décret n° 2685 (pièce PAN-32).

⁶¹² Article 115 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce PAN-1).

⁶¹³ Article 128.7 du Décret n° 2685 de 1999 (pièce COL-1), modifié par le Décret n° 1232 de 2001. Le Groupe spécial note qu'en vertu de l'article 153 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce COL-2), modifié par l'article premier de la Résolution n° 8038 de 2005, tous les importateurs qui présentent une déclaration préalable d'importation sont tenus de payer une taxe pour corriger une déclaration d'importation dans les cas où les différences entre les marchandises effectivement importées et ce qui est indiqué dans la déclaration d'importation dépassent 7 pour cent, en ce qui concerne le poids au mètre carré, ou 10 pour cent pour ce qui est de la largeur.

⁶¹⁴ Article 3 de la Résolution n° 7373 du 22 juin 2007 (pièce PAN-34).

⁶¹⁵ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 61.

moment-là crée un désavantage pour les importateurs de textiles en provenance du Panama, parce que les importateurs ne sont pas en mesure d'inspecter les marchandises à l'avance.⁶¹⁶ S'il existe des différences entre les renseignements fournis dans la déclaration d'importation et les marchandises effectivement admises, l'importateur devra alors déposer une déclaration de légalisation conformément à la mesure relative aux bureaux d'entrée.⁶¹⁷ Deuxièmement, si les écarts ou les erreurs concernant la désignation des marchandises dépassent 7 pour cent en ce qui concerne le poids au mètre carré, ou 10 pour cent en ce qui concerne la largeur des textiles, l'importateur sera tenu de payer une taxe pour le "*rescate*", ou la récupération, des marchandises.⁶¹⁸ Par conséquent, l'avantage accordé aux importateurs de textiles en provenance d'autres pays qui peuvent inspecter les marchandises avant de présenter une déclaration d'importation n'est pas un avantage étendu aux importateurs de textiles en provenance du Panama.⁶¹⁹

7.336 La Colombie a fait valoir que la notion d'avantage figurant à l'article premier englobe uniquement tous les avantages qui influent sur les possibilités commerciales d'une manière qui crée des possibilités de concurrence plus favorables pour les produits d'une origine donnée.⁶²⁰ En ce sens, l'article I:1 n'interdirait pas les différences dans les conditions applicables aux importations des Membres, pour autant que ces différences ne donnent pas un avantage concurrentiel aux importations d'autres Membres.⁶²¹

7.337 La Colombie fait valoir que le Panama n'a pas démontré que la déclaration préalable, qui est facultative pour tous les importateurs et qui est utilisée régulièrement par les importateurs pour accélérer le processus d'importation, entraînait un désavantage concurrentiel.⁶²² Elle estime que le fait que de nombreux importateurs choisissent d'utiliser cette option de légalisation préalable signifie qu'elle doit être considérée comme un avantage et non comme un désavantage.⁶²³ La Colombie fait également observer que la règle des 7 et 10 pour cent d'écart est favorable aux importateurs et vise à compenser le fait qu'un importateur n'est pas en mesure d'inspecter les marchandises avant l'importation. Dans une situation que la Colombie qualifie d'"ordinaire", un importateur n'est pas autorisé à légaliser des écarts sans qu'une taxe lui soit imposée, alors que les importateurs qui présentent une déclaration préalable d'importation peuvent le faire.⁶²⁴

7.338 Le Panama rejette l'argument de la Colombie selon lequel le fait que les importateurs utilisent la déclaration préalable d'importation signifie qu'elle doit être considérée comme un avantage.⁶²⁵ Il note en premier lieu que la plupart des importateurs ont la possibilité de déposer une déclaration préalable lorsqu'ils sont sûrs du contenu d'une expédition particulière, alors que les importateurs de textiles en provenance du Panama doivent déposer une déclaration préalable pour *toutes* les expéditions indépendamment de la question de savoir s'ils sont sûrs du contenu et des spécifications

⁶¹⁶ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 62.

⁶¹⁷ Résolution n° 7373, article 6.

⁶¹⁸ Article 231 du Décret n° 2685.

⁶¹⁹ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 62; réponse du Panama à la question n° 75 du Groupe spécial.

⁶²⁰ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 299, citant l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphe 7.239. La Colombie considère que, dans le cadre d'un accord économique comme le *GATT*, le terme "avantage" doit revêtir un sens économique, ce qui signifie qu'il renvoie à un avantage sur le plan économique et concurrentiel (voir la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 193).

⁶²¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 302.

⁶²² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 302; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 191; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 49.

⁶²³ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 196.

⁶²⁴ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 50.

⁶²⁵ Le Panama note que la Colombie n'a fourni aucun élément de preuve à l'appui de cet argument: deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 153.

de l'expédition.⁶²⁶ Le Panama rejette également l'idée que l'utilisation par d'autres importateurs de la déclaration préalable facultative empêche de considérer la prescription relative à la déclaration préalable comme désavantageuse. À cet égard, il fait valoir que l'article I:1 ne prescrit pas de présenter des éléments de preuve, sous la forme d'effets défavorables sur le commerce, montrant que ces prescriptions douanières créent des possibilités plus favorables pour les importations d'autres Membres.⁶²⁷ Selon le Panama, la question de savoir si une mesure est contraire à l'article I:1 ne dépend pas du point de savoir si l'imposition de la mesure a des effets défavorables sur le commerce, mais du point de savoir si cette mesure est applicable exclusivement sur la base de l'origine du produit.⁶²⁸

7.339 La première question dont le Groupe spécial est saisi consiste donc à déterminer si la Colombie, en imposant des prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, confère un avantage au sens de l'article I:1 du *GATT de 1994* aux textiles, aux vêtements et aux chaussures importés d'autres Membres de l'OMC, par rapport aux produits similaires importés du Panama ou de la ZFC.

7.340 Le terme "avantages" figurant à l'article I:1 du *GATT de 1994* a été interprété au sens large par l'Organe d'appel ainsi que par des Groupes spéciaux du GATT et de l'OMC.⁶²⁹ Dans l'affaire *Canada – Automobiles*, l'Organe d'appel a examiné la signification du membre de phrase "[t]ous avantages ... accordés par un Membre à un produit":

"Nous notons dans un deuxième temps que l'article I:1 exige que "*tous avantages*, faveurs, privilèges ou immunités accordés par un Membre à *un produit* originaire ou à destination de tout autre pays s[oi]ent immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de *tous les autres Membres*". (pas d'italique dans l'original) Les termes de l'article I:1 ne désignent pas *des* avantages accordés en ce qui "concerne" les sujets qui entrent dans le champ d'application de l'article, tel qu'il a été défini, mais "*tous avantages*"; accordés non pas à *des* produits, mais à "*un produit*", c'est-à-dire à n'importe quel produit; et non pas aux produits similaires en provenance d'autres Membres, mais aux produits similaires originaires ou à destination de "*tous les autres*" Membres."⁶³⁰

7.341 Le Groupe spécial chargé de l'affaire *CE – Bananes III* a estimé que les "avantages" au sens de l'article I:1 étaient ceux qui créaient "des possibilités de concurrence plus favorables" ou qui modifiaient le rapport commercial entre des produits d'origines différentes.⁶³¹

7.342 Les parties considèrent que ces mesures constituent "la réglementation et [l]es formalités afférentes aux importations".⁶³² Comme le Groupe spécial le relève, la Colombie a confirmé que les

⁶²⁶ Réponse du Panama à la question n° 75 du Groupe spécial; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 154; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 64.

⁶²⁷ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 69; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 158.

⁶²⁸ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 70.

⁶²⁹ L'Organe d'appel *CE – Bananes III* a fait observer ce qui suit: "le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Chaussures autres qu'en caoutchouc* a donné une définition large du terme "avantages" figurant à l'article I:1 du *GATT de 1994*". Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 206, citant le rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Chaussures autres qu'en caoutchouc*, paragraphe 6.9.

⁶³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Automobiles*, paragraphe 79.

⁶³¹ Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III (Guatemala et Honduras)*, paragraphe 7.239; première communication écrite de la Colombie, paragraphe 299; première communication écrite du Panama, paragraphe 185.

⁶³² Première communication écrite du Panama, paragraphe 184; première communication écrite de la Colombie, paragraphe 297.

importateurs de certains textiles, vêtements et chaussures originaires et/ou en provenance du Panama ou de la ZFC devaient présenter une déclaration d'importation au plus tôt 15 jours mais au plus tard cinq jours avant l'entrée des marchandises en Colombie et payer les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base de cette déclaration préalable.⁶³³ Cette obligation de présenter une déclaration préalable s'applique uniquement aux importateurs des marchandises visées en provenance du Panama ou de la ZFC, puisque cette déclaration préalable reste facultative pour les autres importateurs dont les marchandises ne transitent pas par le Panama avant d'arriver en Colombie.⁶³⁴ La Colombie a confirmé en outre que tous les importateurs de textiles devaient payer une taxe pour rectifier les déclarations d'importation, chaque fois que les différences entre les marchandises effectivement importées et ce qui était indiqué dans la déclaration d'importation au sujet du poids au mètre carré ou de la largeur dépassaient 7 et 10 pour cent, respectivement.⁶³⁵ Étant donné que cette dernière prescription s'applique à tous les importateurs de textiles qui *choisissent* de présenter une déclaration préalable et que la Colombie a admis que seuls les importateurs de textiles provenant du Panama ou de la ZFC étaient tenus de présenter une déclaration préalable, le Groupe spécial conclut que seuls les importateurs du Panama ou de la ZFC sont nécessairement soumis à la règle des écarts de 7 et 10 pour cent.⁶³⁶

7.343 Comme il est indiqué plus haut, ces prescriptions s'appliquent aux marchandises visées originaires *ou* en provenance du Panama ou de la ZFC. Autrement dit, ces mesures s'appliquent aux marchandises originaires du Panama ou de la ZFC, ainsi qu'aux produits visés similaires originaires d'autres pays qui transitent par le Panama ou la ZFC avant d'arriver en Colombie. Les produits similaires originaires d'autres pays qui ne transitent pas par le Panama ou la ZFC ne sont *pas* soumis à l'une quelconque des prescriptions susmentionnées d'emblée, pour autant que l'importateur ne choisisse pas l'option de présenter une déclaration préalable d'importation.

7.344 Compte tenu des confirmations factuelles de la Colombie, le Groupe spécial conclut que la flexibilité permettant de présenter une déclaration d'importation simultanément à l'arrivée des marchandises (ou après) confère un avantage aux importations qui sont admissibles au bénéfice de la déclaration préalable par rapport aux importations qui ne le sont pas. Quant au point de savoir si cet avantage correspond au type d'"avantages" visés à l'article I:1 du *GATT de 1994*, le Groupe spécial note la déclaration faite par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Automobiles*, qui a été examinée plus haut:

"Les termes de l'article I:1 ne désignent pas *des* avantages accordés en ce qui "concerne" les sujets qui entrent dans le champ d'application de l'article, tel qu'il a été défini, mais "*tous avantages*"; accordés non pas à *des* produits, mais à "*un produit*", c'est-à-dire à n'importe quel produit; et non pas aux produits similaires en provenance *d'autres* Membres, mais aux produits similaires originaires ou à destination de "*tous les autres*" Membres."⁶³⁷

7.345 Comme il ressort de cette assertion, l'Organe d'appel a donné une interprétation large de la notion d'"avantage".

7.346 Compte tenu de cette interprétation large, le Groupe spécial ne souscrit pas à l'affirmation de la Colombie selon laquelle il n'est pas accordé aux importateurs un avantage qui influe sur les possibilités commerciales d'une manière qui crée des possibilités de concurrence plus favorables pour des produits d'une origine donnée. Au contraire, de l'avis du Groupe spécial, la mesure a précisément

⁶³³ Réponse de la Colombie à la question n° 154 du Groupe spécial.

⁶³⁴ Réponse de la Colombie à la question n° 154 du Groupe spécial.

⁶³⁵ Réponse de la Colombie à la question n° 77 du Groupe spécial.

⁶³⁶ Réponse de la Colombie à la question n° 154 du Groupe spécial.

⁶³⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Automobiles*, paragraphe 79.

cet effet. La Colombie fait valoir que le Panama n'a pas présenté de renseignements à l'appui de son allégation selon laquelle une déclaration préalable d'importation, l'obligation de payer les droits de douane et les taxes à l'avance, ou la limitation de la légalisation sans paiement d'une taxe, influent sur les possibilités de concurrence d'un produit ou confèrent un avantage.⁶³⁸ Le Groupe spécial ne souscrit toutefois pas à ce point de vue.

7.347 Comme le Panama l'a indiqué, les importateurs de marchandises provenant du Panama sont tenus de présenter des déclarations d'importation à l'avance et, par conséquent, de payer les droits de douane et les taxes à l'avance. Les importateurs de marchandises d'autres provenances ne sont toutefois pas tenus de présenter des déclarations d'importation à l'avance. En conséquence, il est accordé à ces importateurs une flexibilité permettant de payer les droits de douane et la taxe au moment qu'ils jugent opportun. En dehors de cet aspect, et ce qui est peut-être plus important, étant donné que les importateurs de marchandises en provenance du Panama et de la ZFC sont tenus de présenter une déclaration préalable avant l'arrivée des marchandises en Colombie, ils ne peuvent pas les inspecter avant de présenter la déclaration d'importation correspondante.⁶³⁹ Comme c'est le cas pour tous les importateurs de textiles, une taxe est imposée pour corriger la déclaration d'importation dans les cas où il est déterminé que les différences en ce qui concerne le poids au mètre carré ou la largeur déclarés dépassent 7 et 10 pour cent, respectivement. Dans les cas où les différences sont inférieures à 7 et 10 pour cent, un importateur qui a déposé une déclaration préalable pourra corriger sa déclaration sans qu'une taxe lui soit imposée, comme le ferait un importateur n'ayant pas présenté de déclaration préalable d'importation. Cependant, dans les cas où la différence est supérieure à 7 et à 10 pour cent, respectivement, une taxe serait imposée à l'importateur qui a déposé une déclaration préalable. Un importateur n'ayant pas déposé de déclaration préalable d'importation aurait toujours la possibilité d'inspecter ses marchandises sur place à leur arrivée, et de vérifier leur dimension et leur poids, avant de présenter une déclaration, ce qui lui permettrait de s'assurer de l'exactitude de la déclaration et d'éviter les taxes requises pour le dépôt d'une déclaration de légalisation. En ce sens, l'importateur qui ne dépose pas de déclaration d'importation à l'avance, bien qu'il ait la possibilité de le faire, pourra éviter l'imposition de taxes, alors qu'un importateur de marchandises arrivant du Panama ne le pourra pas.

7.348 Le Groupe spécial note l'affirmation de la Colombie selon laquelle l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation ne devrait pas être considérée comme un désavantage pour les importateurs du Panama et de la ZFC, puisque de nombreux importateurs qui ne sont pas tenus de le faire "utilisent régulièrement" quand même les déclarations préalables d'importation.⁶⁴⁰ Le Panama conteste cet argument pour un certain nombre de raisons. D'un point de vue factuel, il note que la Colombie n'a présenté aucun élément de preuve à l'appui de cette affirmation. En se référant au différend *États-Unis – Certains produits en provenance des CE*, il fait également valoir que l'article I:1 ne prescrit pas de présenter des éléments de preuve montrant que ces prescriptions

⁶³⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 300; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 196; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 50.

⁶³⁹ La Colombie a confirmé, dans sa réponse à la question n° 155 du Groupe spécial, que les importateurs pouvaient inspecter les marchandises avant de présenter une déclaration d'importation dans des situations normales, bien qu'elle ait affirmé que ces inspections n'étaient pas très courantes dans la pratique. Elle estime que certains importateurs souhaitent déposer des déclarations préalables par souci de rapidité, prenant ainsi le risque, en cas de différences, de devoir payer pour la légalisation des marchandises.

⁶⁴⁰ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 300. La Colombie fait également observer que, en imposant cette déclaration préalable d'importation, les deux administrations douanières compétentes auront reçu, au préalable, des renseignements sur les produits qui sont expédiés en Colombie. La DIAN peut ainsi avoir, au sein de ces administrations, des fonctionnaires des douanes spécialement chargés d'examiner des envois particuliers et faire appel à des "*observadores*" (spécialistes de la contrebande de marchandises) pour accomplir leurs tâches correctement, ce qui lui permet de lutter plus efficacement contre la contrebande.

douanières créent des possibilités plus favorables pour les importations d'autres Membres.⁶⁴¹ De fait, il peut y avoir violation de l'article I:1 parce qu'une mesure confère un avantage uniquement aux importations d'un Membre, mais pas à celles de tous les Membres, et dépend exclusivement de l'origine du produit.⁶⁴² La Colombie fait valoir que la référence du Panama à l'affaire *États-Unis – Certains produits en provenance des CE* est erronée, parce que le Groupe spécial chargé de ce différend a constaté qu'un effet négligeable résultant d'une majoration de la caution à déposer n'altérerait pas la conclusion fondamentale selon laquelle l'obligation de déposer une caution permanente augmentait considérablement la charge imposée à certains produits en provenance de la Communauté européenne dans 93 pour cent des cas.⁶⁴³

7.349 Le Groupe spécial considère que cet argument n'est pas convaincant pour plusieurs raisons. À son avis, les conclusions tirées dans l'affaire *États-Unis – Certains produits en provenance des CE* étaient le point de vue défendu par le Panama. Lorsqu'il a examiné l'effet d'une obligation de déposer une caution permanente, le Groupe spécial a noté ce qui suit:

"Nous rappelons qu'approximativement 93 pour cent des importations en provenance des CE (et donc approximativement 93 pour cent des importations énumérées en provenance des CE) étaient soumises à l'obligation de déposer une caution permanente. D'après les éléments de preuve dont nous disposons, nous pensons que, pour la plupart des importations énumérées en provenance des CE, la mesure du 3 mars a entraîné une majoration de la caution à déposer. Il peut cependant y avoir des situations dans lesquelles le montant de la caution additionnelle exigée à compter du 3 mars était négligeable, voire n'a pas augmenté. Nous considérons, toutefois, que l'objet de notre examen est le mécanisme mis en place sous la forme de la mesure du 3 mars dans son ensemble."⁶⁴⁴ (note de bas de page omise)

7.350 Ainsi, le Groupe spécial *États-Unis – Certains produits en provenance des CE* a admis que même si une mesure n'était peut-être pas appliquée dans chaque situation, l'élément pertinent à prendre en considération restait le mécanisme mis en place par la mesure, et non l'effet qu'elle avait dans un certain nombre de cas ou pour un certain volume de produits importés.

7.351 Toujours est-il que si l'on examine la mesure du point de vue de sa conception, tous les importateurs de marchandises qui arrivent en Colombie sans avoir au préalable transité par le Panama ou la ZFC ont plusieurs options: ils peuvent présenter une déclaration d'importation à l'avance, au moment de l'arrivée des marchandises ou deux mois au plus suivant l'arrivée des marchandises dans certains cas. Malgré le nombre de fois où les importateurs choisissent d'inspecter les marchandises, la Colombie convient que les importateurs peuvent choisir d'inspecter les marchandises avant de présenter une déclaration d'importation s'ils en ont l'autorisation.⁶⁴⁵ Elle a noté que les importateurs procédaient à une inspection dans les cas où ils avaient des doutes sur la fiabilité de l'exportateur ou sur une expédition en particulier. La Colombie a indiqué en outre que certains importateurs souhaitaient présenter des déclarations préalables pour des raisons d'opportunité, prenant ainsi le "risque", en cas de différences, de devoir payer pour la légalisation des marchandises. Pour le Groupe spécial, ces déclarations à elles seules démontrent l'existence d'un avantage du type qui est prévu à l'article I:1 du *GATT de 1994*. Comme la Colombie le fait observer, dans certains cas, un importateur peut souhaiter faire une déclaration préalable pour des raisons d'opportunité au risque d'avoir à payer une taxe si des différences étaient découvertes au moment de l'inspection. Cependant, dans d'autres

⁶⁴¹ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 69.

⁶⁴² Première déclaration orale du Panama, paragraphe 70.

⁶⁴³ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 196, citant le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Certains produits en provenance des CE*, paragraphe 6.48.

⁶⁴⁴ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Certains produits en provenance des CE*, paragraphe 6.51.

⁶⁴⁵ La Colombie l'a confirmé dans sa réponse à la question n° 155 du Groupe spécial.

cas, un importateur peut considérer que le risqué est élevé et choisir de ne pas présenter de déclaration avant d'avoir vérifié le contenu et les spécifications des marchandises, afin d'éviter les écarts. Forcément, il y a un avantage pour l'importateur qui peut choisir comment mener ses affaires afin d'améliorer sa rentabilité et sa compétitivité, entre autres choses.

7.352 Compte tenu des conclusions qui précèdent, le Groupe spécial détermine que la Colombie, en imposant les prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, confère un avantage au sens de l'article I:1 du *GATT de 1994*. En particulier, un avantage découle du fait qu'il est accordé aux importateurs des marchandises visées en provenance de territoires autres que le Panama ou la ZFC une flexibilité leur permettant de payer les droits de douane et les taxes au moment qu'ils jugent opportun. En outre, un importateur qui n'a pas présenté de déclaration préalable d'importation aurait toujours la possibilité d'inspecter ses marchandises sur place à leur arrivée, et de vérifier leur dimension et leur poids, avant de présenter une déclaration, ce qui lui permettrait de s'assurer de l'exactitude de la déclaration et d'éviter les taxes requises pour le dépôt d'une déclaration de légalisation.

e) Question de savoir s'il est accordé aux produits similaires en provenance d'autres Membres un avantage au sens de l'article I:1 du *GATT de 1994*

7.353 Le Groupe spécial examinera ensuite la question de savoir s'il est accordé aux produits similaires en provenance d'autres Membres un avantage qui n'est pas étendu sans condition aux marchandises visées en provenance du Panama. Il note que les prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation ne s'appliquent pas strictement sur la base de l'origine, mais dépendent également de l'itinéraire de transit emprunté par des produits textiles, des vêtements et des chaussures particuliers. Ainsi, par exemple, un produit textile expédié depuis la Chine qui passe par le Panama ou la ZFC sera soumis aux prescriptions relatives à la déclaration préalable d'importation et à la légalisation. Cependant, si la même marchandise est expédiée depuis la Chine directement en Colombie, elle ne sera pas soumise à ces prescriptions additionnelles, y compris l'obligation de déclarer les marchandises à l'avance et de payer les droits de douane et les taxes sur la base de cette déclaration préalable.

7.354 Le Groupe spécial note par ailleurs que les parties n'ont pas débattu le point de savoir si les textiles, les vêtements et les chaussures en provenance d'autres Membres étaient des produits similaires à ceux qui proviennent du Panama ou de la ZFC. Cependant, comme il est indiqué plus haut, la Colombie a contesté que le Panama ait qualité pour formuler une allégation au titre de l'article I:1, en se fondant sur le fait qu'il n'exportait pas de produits textiles, de vêtements ni de chaussures.⁶⁴⁶ Nous rappelons notre constatation selon laquelle le Panama est en droit de formuler une allégation au titre de l'article I:1 et avait un intérêt suffisant pour engager et poursuivre une telle action à l'encontre de la Colombie s'agissant des prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation prévues par la mesure relative aux bureaux d'entrée.

7.355 De l'avis du Groupe spécial, il n'est pas nécessaire de déterminer au prix d'une longue analyse si les textiles, les vêtements ou les chaussures arrivant d'autres pays sont effectivement des produits similaires aux marchandises originaires et en provenance du Panama. Compte tenu de la conception de la mesure relative aux bureaux d'entrée, tous les textiles, tous les vêtements ou toutes les chaussures importés de territoires autres que le Panama ou la ZFC sont des produits similaires et seraient nécessairement admis aux onze bureaux d'entrée colombiens sans qu'il soit nécessaire de présenter une déclaration préalable d'importation, pour autant que le produit ne soit pas passé par le Panama ou la ZFC avant d'arriver en Colombie.⁶⁴⁷ La distinction entre les produits, qui détermine si

⁶⁴⁶ Voir la section VII.H.2 c).

⁶⁴⁷ La Colombie a confirmé que bien qu'il existe 26 bureaux d'entrée sur son territoire (voir la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 185), les textiles, les vêtements et les chaussures en

une déclaration préalable est requise ou non (et, par conséquent, si les droits de douane et la taxe sur les ventes sont imposés et quels sont les droits d'inspecter les marchandises et de vérifier l'exactitude de la déclaration d'importation), n'est pas fondée sur les produits eux-mêmes, mais sur le territoire d'où ils proviennent. En ce sens, un produit originaire ou en provenance du Panama ou de la ZFC en tout point identique à un produit arrivant en Colombie en provenance de tout autre territoire (qui n'est pas passé par le Panama ou la ZFC avant d'arriver en Colombie) serait soumis à la prescription relative à la déclaration préalable d'importation et aux autres prescriptions en cause.

7.356 L'Organe d'appel a admis antérieurement la possibilité de prendre en considération des importations hypothétiques pour déterminer si une mesure était contraire à l'article III:2 du *GATT de 1994*.⁶⁴⁸ Dans le cadre des prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation, la distinction entre les produits est fondée sur l'itinéraire et les points de départ des produits textiles, des vêtements et des chaussures avant leur arrivée en Colombie. En particulier, étant donné que le Panama ne produit actuellement aucun de ces produits pour les exporter en Colombie, mais compte tenu du fait que le Groupe spécial juge approprié d'examiner l'allégation du Panama, les importations hypothétiques en provenance du Panama ou de la ZFC peuvent être prises en considération. Une déclaration préalable d'importation, le paiement préalable de droits de douane et de taxes, ainsi que les règles spéciales concernant la légalisation seraient nécessaires simplement en raison de l'origine des produits. De l'avis du Groupe spécial, la distinction hypothétique fondée sur l'origine qui existerait si le Panama produisait les marchandises visées et les exportait en Colombie est suffisante pour que le Groupe spécial procède à l'examen de l'allégation formulée par le Panama au titre de l'article I:1 du *GATT de 1994*.

7.357 Par conséquent, le Groupe spécial juge approprié de procéder à une comparaison entre des produits textiles, des vêtements et des chaussures hypothétiques originaires du Panama ou de la ZFC et les "produits similaires" provenant d'autres Membres (qui ne sont pas passés au préalable par le Panama ou la ZFC avant d'arriver en Colombie). En conséquence, le Groupe spécial conclut que les textiles, les vêtements et les chaussures originaires du Panama sont des produits similaires aux textiles, aux vêtements et aux chaussures originaires d'autres pays.

f) Question de savoir si la Colombie confère un avantage qui n'est pas étendu "immédiatement et sans condition" aux importations en provenance du Panama

7.358 Le Groupe spécial déterminera ensuite si l'avantage examiné plus haut n'a pas été accordé "immédiatement et sans condition" aux marchandises en provenance du Panama. Il rappelle sa constatation selon laquelle l'imposition des prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation, couplée aux restrictions relatives aux bureaux d'entrée⁶⁴⁹, accorde un avantage aux importations de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance de pays autres que le Panama ou la ZFC, parce que les importateurs de ces marchandises ne sont pas tenus de présenter une déclaration préalable d'importation, de payer les droits de douane et la taxe sur les ventes sur la base de cette déclaration préalable ni de respecter les prescriptions particulières en matière de légalisation associées à la présentation d'une déclaration préalable. Le Groupe spécial rappelle que les importateurs de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama sont tenus de présenter une déclaration préalable, alors que les importateurs de produits provenant d'autres territoires ont la possibilité de le faire, pour autant que ces marchandises ne passent pas par le

provenance de tous les Membres ne pouvaient être admis qu'aux onze bureaux d'entrée désignés (voir l'article 39 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce PAN-38)).

⁶⁴⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Périodiques*, pages 20 et 21; voir aussi le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 14.113.

⁶⁴⁹ Comme il est indiqué plus haut dans la section VII.H.3 a), ces mesures comprennent l'article 119 du Décret n° 2685 de 1999, la Résolution n° 9859 du 23 août 2007, l'article 231 du Décret n° 2685, l'article 128.7 du Décret n° 2685 de 1999 et l'article 153 de la Résolution n° 4240 de 2000.

Panama ou la ZFC avant d'arriver en Colombie. Comme le Groupe spécial l'a expliqué, l'avantage découle du fait qu'il est accordé aux importateurs de pays autres que le Panama ou la ZFC une flexibilité leur permettant de payer les droits de douane et la taxe au moment qu'ils jugent opportun. En outre, un importateur qui n'a pas déposé de déclaration préalable d'importation aurait toujours la possibilité d'inspecter ses marchandises sur place à leur arrivée, et de vérifier leur dimension et leur poids, avant de présenter une déclaration, ce qui lui permettrait de s'assurer de l'exactitude de la déclaration et d'éviter les taxes requises pour le dépôt d'une déclaration de légalisation.

7.359 À la lumière de ces constatations, le Groupe spécial doit également établir que les avantages examinés n'ont pas été accordés "immédiatement et sans condition" aux marchandises en provenance du Panama. Le Panama considère qu'il va de soi que l'avantage n'a pas été conféré immédiatement et sans condition aux importations en provenance du Panama et de la ZFC puisque seuls les importateurs de produits provenant du Panama sont tenus de présenter une déclaration préalable et de se conformer aux autres prescriptions douanières.⁶⁵⁰

7.360 La Colombie fait valoir que le Panama n'a pas démontré qu'un tel avantage n'était pas étendu "immédiatement et sans condition" aux importations en provenance du Panama. Comme il est indiqué plus haut, la Colombie considère que les Membres sont au départ autorisés à attacher des conditions à l'octroi d'un avantage tant que des conditions additionnelles ne sont pas imposées à certains Membres et pas à d'autres.⁶⁵¹ En ce sens, la Colombie fait valoir que les Membres ont le droit de subordonner l'accès à leur marché au respect et à l'observation de leurs lois et réglementations, y compris les lois douanières.⁶⁵² Le non-respect de ces conditions peut permettre à un Membre de refuser un avantage à un importateur, puisque ce privilège est subordonné à des prescriptions et peut être supprimé si ces prescriptions ne sont pas respectées ou remplies.⁶⁵³ Selon la Colombie, ses procédures douanières sont subordonnées à la nécessité pour les autorités douanières de pouvoir contrôler et vérifier la marchandise importée du Panama et d'empêcher le contournement de ces lois et règlements par la sous-facturation, la fraude et la contrebande – des conditions générales qui s'appliquent à toutes les marchandises indépendamment de leur origine.⁶⁵⁴

7.361 Nous rappelons que le Groupe spécial *Canada – Automobiles* a considéré que la question de savoir si un avantage au sens de l'article I:1 était accordé "sans condition" ne pouvait pas être déterminée indépendamment de l'examen du point de savoir s'il impliquait une discrimination entre des produits similaires de pays différents.⁶⁵⁵ Ce Groupe spécial a constaté que "les conditions associées à un avantage accordé à l'occasion de l'importation d'un produit [étaient] contraires ou non à l'article I:1 selon qu'elles établiss[aient] ou non une discrimination quant à l'origine des produits".⁶⁵⁶ Le Groupe spécial a expliqué son point de vue à la lumière de l'expression "sans condition" telle qu'elle apparaît à l'article I:1 dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but de cet article. Il a observé ce qui suit:

"L'expression "sans condition" figurant à l'article I:1 ne se rapporte pas à l'octroi d'un avantage en soi mais à l'obligation d'accorder aux produits similaires de tous les Membres un avantage qui a été accordé à tout produit originaire de tout pays. Le but de l'article I:1 est d'assurer l'application sans condition du traitement NPF. Dans ce

⁶⁵⁰ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 160.

⁶⁵¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 304; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 197.

⁶⁵² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 306.

⁶⁵³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 306.

⁶⁵⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 307. La Colombie a fait observer dans le paragraphe précédent de sa première communication écrite que le critère énoncé à l'article premier concernait la discrimination et non la déréglementation.

⁶⁵⁵ Rapport du Groupe spécial *Canada – Automobiles*, paragraphe 10.22.

⁶⁵⁶ Rapport du Groupe spécial *Canada – Automobiles*, paragraphe 10.29.

contexte, nous estimons que l'obligation d'accorder "sans condition" aux pays tiers qui sont Membres de l'OMC un avantage accordé à tout autre pays signifie que l'octroi de cet avantage ne peut pas être soumis à des conditions pour ce qui est de la situation ou du comportement desdits pays. Cela signifie qu'un avantage accordé à un produit d'un pays doit être accordé au produit similaire de tous les Membres de l'OMC sans discrimination quant à l'origine.

À cet égard, il nous semble qu'il faut faire une distinction importante entre, d'une part, la question de savoir si un avantage au sens de l'article I:1 est soumis à des conditions et, d'autre part, la question de savoir si un avantage, une fois accordé à un produit d'un pays, est accordé "sans condition" au produit similaire de tous les autres Membres. Un avantage peut être accordé sous réserve de conditions sans que cela implique nécessairement qu'il n'est pas accordé "sans condition" au produit similaire des autres Membres. Plus précisément, le fait que les conditions associées à un tel avantage sont sans lien avec le produit importé lui-même n'implique pas nécessairement que ces conditions soient discriminatoires quant à l'origine des produits importés.⁶⁵⁷

7.362 Conformément à l'approche développée dans le différend *Canada – Automobiles*, le Groupe spécial considère qu'il peut donc évaluer si l'avantage est conféré "immédiatement et sans condition" selon qu'un avantage accordé aux textiles, aux vêtements ou aux chaussures d'un Membre quelconque n'est pas accordé de la même façon aux produits de ce type originaires du Panama pour des raisons liées à leur origine ou à la conduite du Panama.

7.363 La Colombie a confirmé que l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation et de payer les droits de douane et les taxes sur la base de cette déclaration préalable s'appliquait aux produits textiles, aux vêtements et aux chaussures visés provenant du Panama.⁶⁵⁸ Cela ressort aussi clairement des instruments législatifs examinés plus haut, tels qu'ils sont libellés, qui désignent les marchandises en provenance du Panama et de la ZFC comme étant des marchandises visées. La Colombie a également précisé que les produits autres que ceux qui relevaient de la mesure relative aux bureaux d'entrée n'étaient pas soumis à la prescription imposant la présentation d'une déclaration préalable.⁶⁵⁹ Une déclaration préalable d'importation peut être présentée, à titre facultatif, pour d'autres produits, mais cela n'est pas obligatoire.

7.364 Le Groupe spécial note l'argument de la Colombie selon lequel l'obligation de payer une taxe pour rectifier les déclarations d'importation ne respectant pas la règle des 7 et 10 pour cent d'écart ne s'applique pas seulement aux importations en provenance du Panama mais à toutes les importations de textiles. Cependant, comme il est indiqué plus haut⁶⁶⁰, le Groupe spécial a déterminé que cette prescription était désavantageuse lorsqu'elle était associée à l'obligation de présenter une déclaration préalable, qui empêchait un importateur d'inspecter les marchandises et de déterminer leur poids et leur largeur avant de présenter une déclaration en douane.

7.365 Compte tenu des clarifications apportées par la Colombie, puisque la possibilité de présenter une déclaration préalable d'importation n'est pas donnée dans le cas de tous produits textiles, vêtements ou chaussures originaires du Panama ou de la ZFC en raison de l'origine des marchandises, le Groupe spécial conclut que les avantages découlant de la capacité de présenter une déclaration

⁶⁵⁷ Rapport du Groupe spécial *Canada – Automobiles*, paragraphes 10.23 et 10.24.

⁶⁵⁸ Réponse de la Colombie à la question n° 73 du Groupe spécial. Réponse de la Colombie à la question n° 154 du Groupe spécial.

⁶⁵⁹ Réponse de la Colombie à la question n° 154 du Groupe spécial.

⁶⁶⁰ Voir le paragraphe 7.347.

d'importation à l'avance ou de ne pas le faire avant que les marchandises ne soient entrées en Colombie n'ont pas été étendus sans condition aux importations en provenance du Panama.

7.366 S'agissant de l'avis de la Colombie selon lequel elle peut subordonner ses procédures douanières à la nécessité de pouvoir contrôler et vérifier la marchandise importée du Panama et d'empêcher le contournement de ces lois et règlements par la sous-facturation, la fraude et la contrebande, sans violer l'article I:1, le Groupe spécial reprend l'avis exprimé dans l'affaire *Canada – Automobiles*⁶⁶¹ selon lequel les conditions associées à un avantage accordé à l'occasion de l'importation d'un produit seront contraires à l'article I:1 lorsqu'elles établiront une discrimination quant à l'origine des produits. En tant que tel, selon le Groupe spécial, l'article I:1 interdit aux Membres de traiter ces questions au moyen de règles douanières qui sont appliquées sur la base de l'origine.

g) Conclusion

7.367 Par conséquent, le Groupe spécial conclut que, en soumettant les importations de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama et de la ZFC à la prescription relative à la déclaration préalable d'importation, ce qui impose le paiement des droits de douane et de la taxe sur les ventes à l'avance, et en empêchant l'inspection des marchandises sur place à leur arrivée pour vérifier l'exactitude de la déclaration et éviter le paiement des taxes avant la présentation d'une déclaration, le cas échéant, la Colombie confère des avantages aux produits similaires en provenance de tous les autres Membres de l'OMC et pays tiers qui ne sont pas étendus immédiatement et sans condition aux importations de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama. Le Groupe spécial constate donc que l'imposition par la Colombie de prescriptions en matière de déclaration préalable d'importation et de légalisation dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée visant les importations de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance du Panama ou de la ZFC est incompatible avec l'article I:1 du *GATT de 1994*.

I. QUESTION DE SAVOIR SI LA MESURE RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE PRIVE DE LA LIBERTÉ DE TRANSIT LES TEXTILES, VÊTEMENTS ET CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EN TRANSIT INTERNATIONAL, EN VIOLATION DE L'ARTICLE V:2 DU *GATT DE 1994*

1. Principaux arguments des parties

7.368 Le Panama fait valoir que le fait que la Colombie n'accorde pas la "liberté de transit" à tous les textiles, vêtements et chaussures en transit international, et pas seulement à ceux qui sont transbordés, est incompatible avec les obligations lui incombant au titre de la première phrase de l'article V:2 du *GATT de 1994*. Il fait observer que la législation colombienne exige que les marchandises soient transbordées à partir du même bureau de douane⁶⁶², et pas simplement que leur destination finale se situe à l'extérieur de la Colombie pour pouvoir être exemptées des restrictions relatives aux bureaux d'entrée.⁶⁶³ Par conséquent, la législation colombienne n'exempte les textiles, vêtements et chaussures des restrictions relatives aux bureaux d'entrée et au transit que si les marchandises sont transbordées.⁶⁶⁴ Le Panama fait valoir que la première phrase de l'article V:2, telle qu'elle est éclairée par l'article V:1, oblige les Membres de l'OMC à accorder la liberté de transit au trafic en transit à destination du territoire d'un pays tiers, sans considération du point de savoir si les

⁶⁶¹ Rapport du Groupe spécial *Canada – Automobiles*, paragraphe 10.23.

⁶⁶² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 144.

⁶⁶³ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 49.

⁶⁶⁴ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 146.

marchandises sont transbordées ou entreposées, ou si l'importateur procède à une rupture de charge ou si des changements sont apportés dans le mode de transport.⁶⁶⁵

7.369 Le Panama fait en outre valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée viole la deuxième phrase de l'article V:2. Bien que les textiles, vêtements et chaussures originaires du Panama ou transitant par le Panama doivent être déclarés et dédouanés à Bogota ou Barranquilla, le Panama fait observer que les marchandises provenant directement d'autres pays Membres peuvent être déclarées à n'importe lequel des onze bureaux colombiens habilités (à la condition que les marchandises ne transitent pas d'abord par le Panama), et être ensuite acheminées en transit international sans être dédouanées. Conformément à la deuxième phrase de l'article V:2, le Panama estime que les Membres ne peuvent pas faire de distinction entre les produits en provenance d'un autre Membre fondée sur le lieu d'origine ou le point de départ des marchandises.

7.370 La Colombie fait valoir que l'allégation formulée par le Panama au titre de l'article V n'est pas valable car la mesure relative aux bureaux d'entrée ne s'applique pas aux marchandises en transit international, mais seulement aux marchandises, indépendamment de leur origine ou point d'expédition, qui sont expédiées du Panama et dont la destination finale est la Colombie. Pour cette raison, elle considère que la mesure relative aux bureaux d'entrée ou l'un quelconque de ses lois et règlements sont compatibles avec l'article V:2 du *GATT de 1994*.

7.371 La Colombie fait observer que l'article V:2 s'applique aux marchandises considérées comme constituant un trafic en transit lorsque le passage de ces marchandises à travers le territoire d'un autre Membre ne constitue qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu.⁶⁶⁶ Dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, elle fait valoir que les textiles, vêtements et chaussures en transit international dont la destination finale est à l'extérieur de la Colombie sont expressément exemptés des restrictions relatives aux bureaux d'entrée et qu'ils peuvent donc être déclarés à n'importe lequel des onze bureaux habilités.⁶⁶⁷

7.372 La Colombie conteste en outre que la référence faite au transbordement dans la clause d'exemption de la mesure relative aux bureaux d'entrée autorise des violations de la première ou de la deuxième phrase de l'article V.⁶⁶⁸ Concrètement, la Colombie estime que les marchandises ne peuvent entrer en Colombie depuis le Panama que par voie maritime ou aérienne, puisque aucune route ne relie les deux pays, de sorte qu'elles doivent être transbordées pour pouvoir entrer en Colombie et être ensuite acheminées en transit international.⁶⁶⁹ En tant que telle, l'obligation de transbordement ne fait pas obstacle à la liberté de transit, car il faudra toujours soumettre à un transbordement les marchandises arrivant du Panama.

7.373 Bien qu'à son avis, le Panama ne se soit pas acquitté de la charge qui lui incombait de démontrer que la liberté de transit n'est pas accordée aux marchandises⁶⁷⁰, la Colombie fait valoir qu'en vertu de ses obligations internationales, il est évident que la liberté de transit est garantie pour toutes les marchandises en provenance de tous les pays.⁶⁷¹ Elle a également déclaré qu'elle était

⁶⁶⁵ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 50.

⁶⁶⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 278.

⁶⁶⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 282 et 283; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 174 et 175.

⁶⁶⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 177; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 46.

⁶⁶⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 179; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 46.

⁶⁷⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 285; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 47.

⁶⁷¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 284.

disposée à s'engager publiquement à ce que les marchandises en transit international ne soient pas visées par la mesure en question.⁶⁷²

2. Examen par le Groupe spécial

a) Législation relative au régime de transit international de la Colombie

7.374 Comme il est indiqué dans la section VII.E.2 a) ci-dessus, aux termes de la mesure relative aux bureaux d'entrée, la Colombie a imposé des restrictions temporaires à l'importation de certains textiles, vêtements et chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif colombien, qui arrivent du Panama en Colombie. En particulier, au titre de l'article 2 de la Résolution n° 7373⁶⁷³, modifiée par la Résolution n° 7637⁶⁷⁴, les textiles, vêtements et chaussures visés ne peuvent entrer qu'à l'aéroport de Bogota ou au port maritime de Barranquilla⁶⁷⁵:

*"Las mercancías clasificables por los capítulos 50 al 64 del Arancel de Aduanas, procedentes de la Republica de Panamá, deberán ser ingresadas e importadas exclusivamente por la jurisdicción de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, si se transportan por vía aérea y por la jurisdicción de la Administración Local de Aduanas de Barranquilla, si se transportan por vía marítima, y por tanto, no procederá para estas mercancías la autorización del régimen de tránsito aduanero."*⁶⁷⁶

7.375 En plus d'autres exemptions, le paragraphe 3 de l'article 4 de la Résolution n° 7373 dispose que la restriction générale imposée au titre de l'article 2 ne s'appliquera pas aux marchandises qui sont présentées pour être transbordées étant donné que la destination finale de ces marchandises n'est pas la Colombie:

*"Lo señalado en el artículo 2º, de la presente resolución no se aplicará sobre aquellos bienes que se pretendan someter a las modalidad de transbordo, considerando que en este caso la mercancía no tiene como destino final Colombia."*⁶⁷⁷

7.376 La restriction à deux bureaux d'entrée, y compris l'exemption applicable aux marchandises en transit international, remplace le régime de transit ordinaire prévu par la législation colombienne. L'article premier de la Loi douanière de la Colombie permet le transit des marchandises d'origine étrangère d'un bureau de douane à un autre bureau situé sur le territoire national. Conformément à cette disposition, le transport en transit, le trafic de cabotage ou le transbordement sont permis:

⁶⁷² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 287.

⁶⁷³ Voir la pièce PAN-34.

⁶⁷⁴ Voir la pièce PAN-36.

⁶⁷⁵ Pièce PAN-34.

⁶⁷⁶ Pièce PAN-36.

⁶⁷⁷ Pièce PAN-36. En outre, l'article 4 en exempte les marchandises dont l'état est le consignataire ou l'endossataire; les marchandises importées pour être utilisées à des fins spécifiques par l'État ou dans des situations d'urgence; les marchandises apportées par des voyageurs ou acheminées par la poste, ou à destination de Leticia, San Andres ou Santa Catalina; les marchandises dont des utilisateurs industriels de zones franches sont consignataires; et les marchandises relevant des positions 64.01 à 64.05 du tarif de la Colombie qui arrivent à n'importe lequel des onze bureaux désignés au premier paragraphe de l'article 39 de la Résolution n° 4240. La Résolution n° 7637 exempte en outre les marchandises dont sont consignataires des "utilisateurs qui sont de grands exportateurs" et des "utilisateurs permanents des services douaniers": voir l'article 3 de la Résolution n° 7637.

"TRANSITO ADUANERO

Es el régimen aduanero que permite el transporte de mercancías nacionales o de procedencia extranjera, bajo control aduanero, de una Aduana a otra situadas en el territorio aduanero nacional.

En este régimen se pueden dar las modalidades de transito, cabotaje y transbordo."

7.377 L'article 370 de la Loi douanière de la Colombie définit en outre l'expression "transit international" par référence aux dispositions pertinentes de la Communauté andine:

"ARTICULO 370. TRÁNSITO ADUANERO INTERNACIONAL.

Para la realización del tránsito aduanero internacional se aplicará lo previsto en las Decisiones 327 y 399 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena o las normas que las sustituyan, modifiquen o adicionen y en lo pertinente, lo dispuesto en el presente Capítulo."

7.378 La Décision n° 327 de la Communauté andine définit le transit international comme étant le régime en vertu duquel les marchandises sont transportées d'un bureau à un autre en une seule opération, au cours de laquelle les marchandises franchissent une ou plusieurs frontières:

"Tránsito Aduanero Internacional: *El régimen aduanero bajo el cual las mercancías sujetas a control aduanero son transportadas desde una aduana de partida hasta una aduana de destino en una misma operación de transporte internacional, en el curso de la cual se cruzan una o varias fronteras."*

7.379 La Décision n° 327 de la Communauté andine s'applique aux marchandises en transit international entre deux bureaux situés dans des pays différents membres de la Communauté andine ainsi qu'entre deux bureaux situés sur le territoire du même pays membre à condition que les marchandises transitent par le territoire d'un autre pays membre:

"AMBITO DE APLICACION

Artículo 2.- *Las disposiciones de la presente Decisión regirán para las operaciones de transporte internacional de mercancías que circulen bajo el régimen de Tránsito Aduanero Internacional:*

- Desde una aduana de partida de un País Miembro hasta una aduana de destino de otro País Miembro;*
- Desde una aduana de partida de un País Miembro con destino a un tercer país, en tránsito por uno o más Países Miembros distintos del de la aduana de partida; y*
- Desde una aduana de partida hasta una aduana de destino ubicadas en el mismo País Miembro, siempre que se transite por el territorio de otro País Miembro."*

7.380 La Décision n° 399 de la Communauté andine dispose que les marchandises transportées par la route à destination et en provenance de pays tiers, qui passent par deux pays membres ou plus, seront soumises à la législation nationale de chacun des pays membres qu'elles traversent ou aux dispositions pertinentes des accords internationaux en vigueur:

"Artículo 7.- Para el transporte internacional de mercancías por carretera, se establecen los siguientes tráficos:

- a) Entre dos Países Miembros limítrofes;*
- b) Entre dos Países Miembros, con tránsito por uno o más Países Miembros;*
- c) Desde un País Miembro hacia un tercer país, con tránsito por uno o más Países Miembros distintos del país donde se inicia el transporte;*
- d) Desde un tercer país hacia un País Miembro, con tránsito por uno o más Países Miembros distintos del país donde termina el transporte; y,*
- e) En tránsito a través de dos o más Países Miembros desde y hacia terceros países.*

En los tráficos señalados en los literales c), d) y e) son aplicables las disposiciones de la presente Decisión y sus normas complementarias, sólo durante el recorrido por los Países Miembros.

Artículo 8.- El transporte internacional que efectúen transportistas de terceros países por el territorio de uno o más Países Miembros, se regirá por las normas nacionales de cada uno de los Países Miembros por los cuales se transite o por lo establecido en los convenios internacionales vigentes." (pas de caractères gras dans l'original)

7.381 Par ailleurs, la Décision n° 617 de la Communauté andine établit les règles de la libre circulation des marchandises entre les pays membres de la Communauté andine depuis leur lieu d'origine jusqu'à leur destination sans qu'elles ne soient soumises à certaines procédures de dédouanement. En particulier, la liberté de transit est garantie pour les marchandises non originaires de la Communauté dont le transit commence ou prend fin dans un pays membre. La partie pertinente de la Décision n° 617 de la Communauté andine dispose ce qui suit:

"Artículo 7.- Los Países Miembros, con arreglo a los procedimientos establecidos en la presente Decisión, permitirán la circulación al amparo del régimen de tránsito aduanero comunitario de:

1. Mercancías Comunitarias

1.1 Desde una aduana de partida de un País Miembro hasta una aduana de destino del mismo País Miembro u otro País Miembro, en tránsito por uno o más Países Miembros.

1.2 Desde una aduana de partida de un País Miembro con destino a un tercer país, en tránsito por uno o más Países Miembros distintos del de la aduana de partida.

2. Mercancías No Comunitarias

2.1 Desde una aduana de partida de un País Miembro hasta una aduana de destino de otro País Miembro, en tránsito por uno o más Países Miembros distintos del País Miembro de partida.

2.2 Desde una aduana de partida de un País Miembro con destino a un tercer país, en tránsito por uno o más Países Miembros distintos del País Miembro de partida.

2.3 Desde un tercer país hasta una aduana de destino de un País Miembro, en tránsito por uno o más Países Miembros.

Artículo 8.- *Las Aduanas de los Países Miembros permitirán la libre circulación de los medios de transporte y unidades de carga, con arreglo a las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico comunitario y los Convenios Internacionales y Convenios Bilaterales de transporte suscritos por los Países Miembros que sean compatibles con el primero.*" (pas de caractères gras dans l'original)

7.382 L'article 385 de la Loi douanière de la Colombie définit le transbordement comme suit:

"Es la modalidad del régimen de tránsito que regula el traslado de mercancías del medio de transporte utilizado para la llegada al territorio aduanero nacional, a otro que efectúa la salida a país extranjero, dentro de una misma aduana y bajo su control sin que se causen tributos aduaneros."

7.383 L'article 387 précise que le transbordement peut être direct (c'est-à-dire sans dépôt des marchandises dans un entrepôt) ou indirect (lorsqu'il y a dépôt des marchandises dans un entrepôt pendant une période de stockage):

"El transbordo puede ser directo si se efectúa sin introducir las mercancías a un depósito habilitado, o indirecto cuando se realiza a través de éste."

7.384 La Décision n° 327 de la Communauté andine définit de même le transbordement dans le cadre du transit international comme étant le transfert des marchandises d'un conteneur ou véhicule à un autre, dans lequel les marchandises sont ensuite transportées d'un bureau de douane à un autre en une seule opération, au cours de laquelle une ou plusieurs frontières sont franchies.

"Transbordo: El régimen aduanero con arreglo al cual se realiza, bajo control de una aduana, el traslado de las mercancías de una unidad de carga o de un medio de transporte a otro."

Tránsito Aduanero Internacional: El régimen aduanero bajo el cual las mercancías sujetas a control aduanero son transportadas desde una aduana de partida hasta una aduana de destino en una misma operación de transporte internacional, en el curso de la cual se cruzan una o varias fronteras."

7.385 La Décision n° 617 de la Communauté andine définit en outre le transbordement comme étant le transfert de marchandises, à l'intérieur du même bureau de douane, d'un moyen de transport à un autre, ou au même moyen de transport dans le cadre d'un voyage séparé, avec ou sans déchargement, dans le but de rejoindre le bureau de douane de destination:

"Operación de Transbordo: Traslado de mercancías, efectuado bajo control aduanero de una misma aduana, desde un medio de transporte o unidad de carga a otro, o al mismo en distinto viaje, incluida o no su descarga a tierra, con el objeto de que continúe hasta la aduana de destino."

b) L'article V du GATT de 1994

7.386 L'article V est intitulé "Liberté de transit" et dispose ce qui suit:

"1. Les marchandises (y compris les bagages) ainsi que les navires et autres moyens de transport seront considérés comme étant en transit à travers le territoire d'une partie contractante, lorsque le passage à travers ce territoire, qu'il s'effectue ou non avec transbordement, entreposage, rupture de charge ou changement dans le mode de transport, ne constituera qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu. Dans le présent article, un trafic de cette nature est appelé "trafic en transit".

2. Il y aura liberté de transit à travers le territoire des parties contractantes pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes empruntant les voies les plus commodes pour le transit international. Il ne sera fait aucune distinction fondée sur le pavillon des navires ou bateaux, le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, ou autres moyens de transport.

3. Toute partie contractante pourra exiger que le trafic en transit passant par son territoire fasse l'objet d'une déclaration au bureau de douane intéressé; toutefois, sauf lorsqu'il y aura défaut d'observation des lois et réglementations douanières applicables, les transports de cette nature en provenance ou à destination du territoire d'autres parties contractantes ne seront pas soumis à des délais ou à des restrictions inutiles et seront exonérés de droits de douane et de tous droits de transit ou de toute autre imposition en ce qui concerne le transit, à l'exception des frais de transport, ou des redevances correspondant aux dépenses administratives occasionnées par le transit ou au coût des services rendus.

4. Tous les droits et règlements appliqués par les parties contractantes au trafic en transit en provenance ou à destination du territoire d'autres parties contractantes devront être raisonnables, eu égard aux conditions du trafic.

5. En ce qui concerne tous les droits, règlements et formalités relatifs au transit, chaque partie contractante accordera au trafic en transit en provenance ou à destination du territoire de toute autre partie contractante un traitement non moins favorable que celui qui est accordé au trafic en transit en provenance ou à destination de tout pays tiers.⁶⁷⁸

6. Chaque partie contractante accordera aux produits qui sont passés en transit par le territoire de toute autre partie contractante un traitement non moins favorable que celui qui leur aurait été accordé s'ils avaient été transportés de leur lieu d'origine à leur lieu de destination sans passer par ce territoire. Il sera cependant loisible à toute partie contractante de maintenir les conditions d'expédition directe en vigueur à la date du présent accord à l'égard de toutes marchandises pour lesquelles l'expédition directe constitue une condition d'admission au bénéfice de droits préférentiels ou intervient dans le mode d'évaluation prescrit par cette partie contractante en vue de la fixation des droits de douane.

7. Les dispositions du présent article ne seront pas applicables aux aéronefs en transit, mais seront applicables au transit aérien de marchandises (y compris les bagages)."

⁶⁷⁸ La note additionnelle relative à l'article V:5 dispose ce qui suit: "En ce qui concerne les frais de transport, le principe posé au paragraphe 5 s'applique aux produits similaires transportés par le même itinéraire dans des conditions analogues."

7.387 Comme son titre l'indique, l'article V du *GATT de 1994* traite donc d'une manière générale des questions relatives à la "liberté de transit" des marchandises. Cela comprend la protection contre les restrictions non nécessaires, telles que les limitations de la liberté de transit, ou les droits ou délais déraisonnables (au moyen des paragraphes 2 à 4), et l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) aux marchandises des Membres qui constituent un "trafic en transit" (au moyen des paragraphes 2 et 5) ou qui "sont passé[e]s en transit" (au moyen du paragraphe 6).⁶⁷⁹

c) Interprétation de l'article V:2 du *GATT de 1994*

7.388 Il est demandé au Groupe spécial de déterminer si la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec les première et deuxième phrases de l'article V:2 du *GATT de 1994*. Comme cela a été le cas pour l'*Accord sur l'évaluation en douane*, l'article V n'a jamais auparavant été interprété par l'Organe d'appel ni par un groupe spécial du GATT/de l'OMC. La tâche du Groupe spécial est donc ardue puisqu'il lui faudra interpréter l'article V du *GATT de 1994* sans disposer d'indications significatives.

7.389 En conséquence, le Groupe spécial entreprendra d'analyser l'allégation formulée par le Panama au titre de l'article V:2 conformément aux principes d'interprétation des traités énoncés dans la *Convention de Vienne sur le droit des traités*. En particulier, le Groupe spécial examinera l'article V:2 suivant son sens ordinaire dans son contexte et à la lumière de son objet et de son but, si cela est nécessaire. Si le sens de l'un quelconque des termes employés à l'article V:2 n'est pas clair, le Groupe spécial pourra également recourir à des moyens complémentaires d'interprétation, y compris les *travaux préparatoires* pour éclairer son interprétation.

i) *Champ de la notion de trafic en transit figurant à l'article V:2*

7.390 Le Groupe spécial entreprendra d'examiner le champ de l'expression "trafic en transit" employée à l'article V:2 en considérant le texte de cette disposition tel qu'il est libellé et à la lumière du contexte fourni par l'article V:1.

7.391 Le Groupe spécial note que le texte de la première phrase de l'article V:2 fait référence au "trafic en transit". En particulier, cette disposition est ainsi libellée: "Il y aura liberté de transit à travers le territoire des parties contractantes *pour le trafic en transit* à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes empruntant les voies les plus commodes pour le transit international." (pas d'italique dans l'original) La deuxième phrase de l'article V:2 dispose qu'"[i]l ne sera fait aucune distinction fondée sur le pavillon des navires ou bateaux, le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, ou autres moyens de transport".

7.392 Le Groupe spécial rappelle que les deux parties se sont référées à l'article V:1 pour éclairer la portée des obligations énoncées à l'article V:2. En particulier, selon la définition donnée à l'article V:1 les marchandises constituent un "trafic en transit" lorsque leur passage à travers le territoire d'un Membre "qu'il s'effectue ou non avec transbordement, entreposage, rupture de charge ou changement dans le mode de transport, ne constitue[...] qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu".⁶⁸⁰

⁶⁷⁹ Le paragraphe 7 précise que les dispositions de l'article V du *GATT de 1994* sont également applicables au transit aérien de marchandises.

⁶⁸⁰ Lorsqu'on considère l'article V:1 dans son ensemble et qu'on en donne une lecture objective, il apparaît clairement qu'il a pour but de fournir une définition. Dans son intégralité, cette disposition définit les

7.393 Compte tenu de cette définition, et en ce qui concerne les obligations énoncées dans la première phrase de l'article V:2, le Panama fait valoir que les Membres de l'OMC sont obligés d'accorder la liberté de transit au trafic en transit à destination du territoire d'un pays tiers, empruntant la voie la plus commode pour le transit international, sans considération du fait que les marchandises sont transbordées ou entreposées, ou que l'importateur procède ou non à une rupture de charge ou que des changements sont apportés ou non dans le mode de transport.⁶⁸¹ La Colombie a fait valoir un point de vue similaire, faisant observer que les obligations énoncées à l'article V s'appliquent uniquement aux marchandises destinées à être vendues à l'extérieur du pays à travers lequel elles passent.⁶⁸²

7.394 Le Groupe spécial note que les protections prévues à l'article V:1 et dans la deuxième phrase de l'article V:2 se fondent sur des dispositions correspondantes de la Convention de Barcelone de 1921.⁶⁸³ Un projet de texte de toutes les dispositions de l'article V a été examiné à une réunion de la Commission préparatoire de la Conférence internationale du commerce et de l'emploi tenue le 28 novembre 1946, à l'issue de laquelle le Comité technique a publié un rapport formulant des observations sur le Projet de Charte, présenté par les États-Unis pour une Organisation internationale du commerce des Nations Unies, y compris l'article 10 de ce rapport, intitulé "Franchise de Transit".⁶⁸⁴ Ce rapport constitue peut-être l'examen le plus approfondi de l'élaboration des dispositions en cause de l'article V, mais les observations formulées par les participants aux séances concernant l'article V:1 et l'article V:2 sont limitées.

7.395 Suite à l'entrée en vigueur du *GATT* originel en 1947, les dispositions de l'article V ont également été examinées par la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce à une Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi tenue en 1948.⁶⁸⁵ Le projet de Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce, qui a été examiné et en partie modifié à la Conférence, comprend un article 33 qui est une copie presque textuelle de l'article V. Il existe plusieurs différences entre les textes du *GATT* et de la Charte de La Havane. Par exemple, la Charte de La Havane ne comprend pas la note interprétative figurant dans le *GATT*, mais comprend plutôt trois notes interprétatives différentes relatives à son article 33, qui concerne le transit.⁶⁸⁶ Il s'ensuit que bien qu'il existe plusieurs différences entre les textes du *GATT* et de la Charte

conditions dans lesquelles on peut considérer que des marchandises sont "en transit à travers le territoire d'une partie contractante".

⁶⁸¹ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 50.

⁶⁸² Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 277 et 278.

⁶⁸³ Voir les articles 1^{er} et 2 de la Convention et statut sur la liberté du transit, Barcelone, 29 avril 1921.

Voir aussi le document des Nations Unies portant la cote E/PC/T/C.II/54/Rev.1.

⁶⁸⁴ Document des Nations Unies portant la cote E/PC/T/C.II/54/Rev.1, pages 8 à 15. Le rapport du Comité technique était intitulé "Commission préparatoire de la Conférence internationale du commerce et de l'emploi" et est daté du 28 novembre 1946. Le rapport note que les séances ont fourni "l'occasion d'un examen complet et d'un échange de vues sur les dispositions relatives à la politique commerciale générale du Projet de Charte, présenté par les États-Unis, pour une Organisation internationale du commerce des Nations Unies, à savoir les articles 9 à 17, inclus et les exceptions générales, articles 32". (voir page 3) Il n'existe que de légères différences entre l'article 10 du Projet de Charte présenté par les États-Unis, dont il est question ci-dessus, et l'article V du *GATT de 1947/1994*. Par exemple, le paragraphe 1 de l'article 10 mentionne "[l]es bagages et marchandises, ainsi que les navires, les voitures, le matériel de transport de marchandises et autres matériel de transport", et précise que "[l]es dispositions du présent article ne seront pas applicables au trafic aérien en transit". Par ailleurs, le paragraphe 1 de l'article V mentionne "[l]es marchandises (y compris les bagages) ainsi que les navires et autres moyens de transport", et n'exclut pas le traitement du trafic aérien en transit (encore que l'article V:7 prévoie maintenant une telle exclusion).

⁶⁸⁵ Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Acte final et documents connexes, datés d'avril 1948.

⁶⁸⁶ L'article V du *GATT* comprend une seule note interprétative alors que l'article 33 contient trois notes interprétatives séparées. Par conséquent, il manque à l'article V la note interprétative disposant que "[s]i, à la suite de négociations menées conformément au paragraphe 6, un État membre accorde à un pays qui n'a pas

de La Havane, aucune de ces différences n'éclaire l'interprétation des dispositions en cause. En conséquence, les travaux préparatoires concernant le premier et le deuxième paragraphe de l'article V ne sont d'aucune aide.

7.396 De l'avis du Groupe spécial, la définition de la notion de "trafic en transit" donnée à l'article V:1 semble suffisamment claire telle qu'elle est libellée. Appliquée à l'article V:2, la notion de "liberté de transit" doit donc être étendue à tout le trafic en transit lorsque le passage des marchandises à travers le territoire d'un Membre ne constitue qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières du Membre sur le territoire duquel il a lieu. La liberté de transit doit en outre être garantie que le passage des marchandises s'effectue ou non avec transbordement, entreposage, rupture de charge ou changement dans le mode de transport.

7.397 Le Groupe spécial note que l'expression "trafic en transit" ne figure pas dans la deuxième phrase de l'article V:2. Cette disposition est libellée comme suit: "Il ne sera fait aucune distinction fondée sur le pavillon des navires ou bateaux, le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, ou autres moyens de transport". Malgré l'absence de référence explicite au trafic en transit dans la deuxième phrase de l'article V:2, le Groupe spécial estime qu'il ressort suffisamment clairement du texte que l'obligation NPF énoncée dans la deuxième phrase est étroitement liée à l'obligation d'accorder la liberté de transit énoncée dans la première phrase. De l'avis du Groupe spécial, la deuxième phrase complète et développe l'obligation d'accorder la liberté de transit, en ajoutant en outre qu'il ne doit être fait aucune distinction fondée sur la nationalité, ou le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination du navire transportant les marchandises. Par ailleurs, les deux obligations font partie de la même disposition.

7.398 En conséquence, le Groupe spécial examinera maintenant en détail les obligations de fond énoncées dans les première et deuxième phrases de l'article V:2.

ii) *Obligations de fond énoncées dans la première et la deuxième phrase de l'article V:2*

Première phrase de l'article V:2

7.399 Le Groupe spécial rappelle que, tout en notant que ni l'article V ni aucune autre disposition du *GATT de 1994* ne donnent de définition de l'expression "liberté de transit", le Panama fait observer que le mot "freedom" (liberté) signifie "the unrestricted use of something" (l'utilisation sans restriction de quelque chose).⁶⁸⁷ Par conséquent, le Panama fait valoir que le trafic en transit doit être autorisé sans restriction à travers le territoire d'un Membre.⁶⁸⁸ Le Groupe spécial rappelle aussi que la Colombie n'a pas formulé d'observation sur la signification de cette obligation, mais qu'elle a affirmé

l'accès direct à la mer, des facilités plus grandes que celles qui sont déjà prévues aux autres paragraphes de l'article 33, ces facilités spéciales pourront être réservées à ce pays, à moins que l'Organisation, à la suite d'une réclamation adressée par un autre État membre, ne constate que le refus d'accorder ces facilités spéciales à l'État membre requérant est contraire aux dispositions de la présente Charte relatives au traitement de la nation la plus favorisée". Il convient également de noter qu'il manque à l'article V du *GATT de 1947/1994* une disposition figurant à l'article 33 6) de la Charte de La Havane, qui prévoit que l'Organisation "... pourra entreprendre des études, formuler des recommandations et encourager la conclusion d'accords internationaux concernant la simplification des réglementations douanières relatives au trafic en transit, l'utilisation, dans des conditions équitables, des facilités nécessaires pour ce transit et d'autres mesures permettant d'atteindre les objectifs du présent article. Les États membres coopéreront à cette fin directement et par l'intermédiaire de l'Organisation". Cette disposition a été incorporée à la Charte de La Havane à la Conférence de La Havane. Voir les rapports de La Havane, document des Nations Unies portant la cote ICITO/1/8, page 3, paragraphe 16.

⁶⁸⁷ Première communication écrite du Panama, paragraphe 171, citant *The New Oxford Dictionary of English*, (Clarendon Press, 2^{ème} édition, 2001), page 730.

⁶⁸⁸ Première communication écrite du Panama, paragraphe 172.

que la mesure relative aux bureaux d'entrée ne relevait pas de l'article V, car elle exempte toutes les marchandises en transit international.⁶⁸⁹

7.400 Outre la définition du mot "liberté", le Groupe spécial note la signification du reste du texte de l'article V:2. Le texte liminaire de la première phrase de l'article V:2 ("*Il y aura liberté de transit à travers le territoire des parties contractantes ...*") introduit l'obligation, à savoir l'octroi par les Membres de la "liberté de transit" sur leur territoire. La clause intermédiaire de la première phrase de l'article V:2 ("*... empruntant les voies les plus commodes pour le transit international*") impose une condition qui limite l'obligation, à savoir que cette liberté de transit devrait être accordée sur les voies les plus commodes. Le reste de la première phrase de l'article V:2 ("*... pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes*") explique que la "liberté de transit" doit être accordée pour le "trafic en transit" qui entre sur le territoire du Membre et qui en sort par la suite. Le Groupe spécial note que l'expression technique "trafic en transit" a été définie dans la section précédente de manière à comprendre les marchandises lorsque leur passage à travers le territoire d'un Membre, qu'il s'effectue ou non avec transbordement, entreposage, rupture de charge ou changement dans le mode de transport, ne constitue qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières du Membre sur le territoire duquel il a lieu.⁶⁹⁰

7.401 Compte tenu du sens ordinaire du mot "liberté" et du texte de l'article V:2, le Groupe spécial conclut que l'octroi de la "liberté de transit" conformément à la première phrase de l'article V:2 exige qu'un accès sans restriction soit accordé pour le passage des marchandises en transit international empruntant les voies les plus commodes, que les marchandises aient ou non fait l'objet d'un transbordement d'un entreposage, d'une rupture de charge ou d'un changement dans leur mode de transport. En conséquence, les marchandises en transit international en provenance de n'importe quel Membre doivent être autorisées à entrer chaque fois qu'elles sont destinées au territoire d'un pays tiers. Un Membre n'est pas tenu de garantir le transport obligatoirement sur une ou toutes les voies de son territoire, mais seulement sur celles qui sont les "plus commodes" pour le transport à travers son territoire, ce qui, pour le Groupe spécial, est raisonnable.

Deuxième phrase de l'article V:2

7.402 Le Groupe spécial va maintenant entreprendre d'examiner la portée de l'obligation énoncée dans la deuxième phrase de l'article V:2. À cet égard, il estime que l'obligation énoncée dans la deuxième phrase de l'article V:2 est claire telle qu'elle est libellée: en ce qui concerne les marchandises qui constituent un "trafic en transit", les Membres ne feront pas de distinction fondée sur le pavillon des navires ou bateaux; le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination du navire; ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, ou autres moyens de transport. Ainsi que nous l'avons noté, la première phrase de l'article V:2 traite de la liberté de transit pour les marchandises en transit international. Le Groupe spécial considère que, pour compléter cette protection, la deuxième phrase de l'article V:2 interdit en outre aux Membres de faire des distinctions dans le traitement des marchandises qui soient fondées sur leur origine ou leur itinéraire avant leur arrivée sur leur territoire, sur leur propriété, ou sur leur moyen de transport ou navire. En conséquence, le Groupe spécial conclut que la deuxième phrase de l'article V:2 prescrit de veiller à ce que les marchandises en provenance de tous les Membres bénéficient d'un niveau d'accès identique et de conditions égales lorsqu'elles sont acheminées en transit international.

⁶⁸⁹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 275.

⁶⁹⁰ Voir le paragraphe 7.396.

iii) *Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée viole l'article V:2 du GATT de 1994*

7.403 Compte tenu des conclusions ci-dessus concernant l'interprétation des obligations énoncées à l'article V:2, le Groupe spécial va examiner si la mesure relative aux bureaux d'entrée restreint la liberté de transit des marchandises qui arrivent du Panama à titre de "trafic en transit", en violation de la première phrase de l'article V:2. En outre, le Groupe spécial déterminera si la Colombie contrevient à l'article V:2 en faisant des distinctions fondées sur l'une ou l'autre des conditions énumérées dans la deuxième phrase de l'article V:2 pour les marchandises en provenance du Panama.

Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec la première phrase de l'article V:2

7.404 Le Groupe spécial rappelle l'argument du Panama selon lequel la mesure relative aux bureaux d'entrée prive de la liberté de transit les textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama en exigeant, comme condition préalable à l'acheminement en transit international, que toutes les marchandises soient transbordées. Le Panama a reconnu, conformément au paragraphe 3 de l'article 4 de la Résolution n° 7373, que les textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama en transit international qui sont transbordés sont exemptés des restrictions relatives aux bureaux d'entrée. Il conteste néanmoins que la liberté de transit requise soit accordée à ces marchandises en provenance du Panama. Il considère qu'en toute logique, il s'ensuit que la destination finale des marchandises soumises à des procédures de transbordement ne sera pas la Colombie. Mais il fait valoir que le facteur pertinent en cause est le fait que les marchandises sont soumises à des procédures de transbordement, et non que la destination finale des marchandises est un pays autre que la Colombie.⁶⁹¹

7.405 Le Panama note que l'article 4 de la Résolution n° 7373 n'autorise pas le transbordement, mais prévoit plutôt que les restrictions relatives au transit ne s'appliqueront pas aux marchandises qui sont transbordées.⁶⁹² Par conséquent, il conclut que les marchandises *doivent* être transbordées afin de pouvoir bénéficier de l'exemption prévue à l'article 4. Principalement, le Panama fait valoir que l'article V:2, à la lumière de l'article V:1, oblige les Membres de l'OMC à accorder la liberté de transit au trafic en transit international, que les marchandises soient ou non transbordées ou entreposées, ou que l'importateur procède ou non à une rupture de charge ou que des changements soient apportés ou non dans le mode de transport.⁶⁹³ En outre, le Panama note qu'en vertu de la législation colombienne, le transbordement désigne le transfert de marchandises du moyen de transport utilisé pour leur arrivée en Colombie à un autre moyen de transport qui sera utilisé pour les faire sortir de la Colombie.⁶⁹⁴ Selon cette définition, le Panama considère que les textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama doivent être transférés d'un mode de transport à un autre au même bureau de douane et qu'ensuite les marchandises doivent être transférées en empruntant un mode de transport dont la destination immédiate est à l'extérieur de la Colombie.⁶⁹⁵ À ce titre, le Panama fait valoir que les marchandises arrivant par la voie maritime ne seraient pas autorisées à transiter par la Colombie par la voie terrestre pour se rendre dans un autre pays car elles ne seraient pas transbordées d'un navire à un véhicule dont la destination immédiate se situe au-delà du territoire colombien.⁶⁹⁶ Par ailleurs, le Panama juge dénué de pertinence le fait que le transbordement direct ou indirect soit permis, ce

⁶⁹¹ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 145.

⁶⁹² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 146.

⁶⁹³ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 50.

⁶⁹⁴ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 56, citant l'article 385 de la Loi douanière de la Colombie; voir aussi la section VII.I.2 a).

⁶⁹⁵ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 57; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 144; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 49.

⁶⁹⁶ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 145.

dernier autorisant l'entreposage des marchandises avant leur transbordement, car les marchandises doivent être entreposées au même bureau de douane.⁶⁹⁷

7.406 Le Panama rejette l'opinion de la Colombie selon laquelle, puisque le transit comportant un transbordement est autorisé, sans condition, alors *a fortiori* le transit sans transbordement est autorisé. Le Panama note que si cette affirmation était correcte, et que le transbordement n'était pas censé constituer une limitation, alors l'article 4 aurait été libellé de telle manière que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée ne s'appliqueraient pas aux marchandises dont la destination finale n'est pas la Colombie, mais ce n'est pas ainsi qu'il est libellé.⁶⁹⁸

7.407 Par conséquent, de l'avis du Panama, ce ne sont pas toutes les marchandises visées dont la destination se situe à l'extérieur de la Colombie qui sont exemptées des restrictions. Seules les marchandises en transit international qui sont transbordées et qui quittent par un mode de transport dont la destination immédiate se situe au-delà du territoire colombien seront exemptées de la mesure relative aux bureaux d'entrée. Sinon, cette dernière exige que les marchandises arrivant en Colombie soient admises à Barranquilla ou Bogota seulement. Pour ces raisons, le Panama estime que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée et l'obligation de transborder les marchandises violent l'obligation, énoncée dans la première phrase de l'article V:2, de garantir la liberté de transit du trafic empruntant les voies les plus commodes pour toutes les marchandises qui constituent un trafic en transit international.⁶⁹⁹

7.408 Comme nous l'avons noté ci-dessus⁷⁰⁰, la Colombie a fait valoir que les obligations énoncées à l'article V s'appliquaient uniquement aux marchandises en transit international destinées à être vendues à l'extérieur du pays à travers lequel elles transitent. Elle fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée s'applique uniquement aux textiles, vêtements et chaussures dont la destination finale est la Colombie, et elle exempte clairement les marchandises qui entrent en Colombie en provenance du Panama, mais dont la destination finale est à l'extérieur de la Colombie.⁷⁰¹ Étant donné l'exemption prévue à l'article 4, la Colombie estime donc que tous les textiles, vêtements et chaussures en transit international qui proviennent du Panama peuvent être admis sans restriction à n'importe lequel des onze bureaux habilités de la Colombie.⁷⁰² Comme les textiles, vêtements et chaussures ne sont pas tous soumis à des restrictions, elle considère qu'il ne peut donc pas y avoir violation de l'article V.⁷⁰³

7.409 La Colombie conteste que la référence faite au transbordement dans l'exemption prévue à l'article 4 viole ses obligations d'accorder la liberté de transit aux marchandises en transit international. À l'appui de cette opinion, elle soutient que toute la raison d'être de l'exemption prévue à l'article 4 et de la mesure relative aux bureaux d'entrée en ce qui concerne l'application des mesures douanières va à l'encontre d'une lecture du mot "transbordement" qui exempterait seulement les

⁶⁹⁷ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 146.

⁶⁹⁸ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 147.

⁶⁹⁹ Du fait que les modalités de la mesure relative aux bureaux d'entrée ne s'appliquent qu'aux marchandises en provenance du Panama et de la ZFC, le Panama affirme que la mesure relative aux bureaux d'entrée est également incompatible avec les obligations énoncées dans la deuxième phrase de l'article V:2, qui interdit aux Membres de faire des distinctions en matière de liberté de transit qui soient fondées sur le lieu d'origine ou le point de départ, ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises (voir la première déclaration orale du Panama, paragraphe 62). Le Groupe spécial examinera cette allégation à la section VII.J.

⁷⁰⁰ Voir la section VII.I.1.

⁷⁰¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 282.

⁷⁰² Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 282 et 283; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 174 et 175.

⁷⁰³ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 177; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 46.

marchandises en transit international qui sont transbordées.⁷⁰⁴ Par ailleurs, la Colombie fait observer que ses obligations internationales indiquent clairement que la liberté de transit international est garantie pour toutes les marchandises, que les marchandises soient transbordées ou entreposées, que l'importateur procède ou non à une rupture de charge ou que des changements soient apportés ou non dans le mode de transport.⁷⁰⁵ En particulier, la Colombie indique que l'article 370 de sa Loi douanière, par référence aux articles 327, 399 et 617 de la législation de la Communauté andine⁷⁰⁶, établit que la liberté de transit international est garantie quel que soit le mode de transport.⁷⁰⁷ Enfin, elle fait valoir que l'obligation de transborder les marchandises ne limite pas la liberté de transit des marchandises en provenance du Panama puisqu'en raison de l'absence de route reliant le Panama à la Colombie, toutes les livraisons à partir du Panama doivent faire l'objet d'un transbordement pour entrer sur les marchés colombiens.⁷⁰⁸ Par conséquent, la Colombie estime que toutes les marchandises en provenance du Panama qui entrent en Colombie en transit international satisferaient nécessairement aux conditions de l'exemption prévue à l'article 4.

7.410 Si tant est qu'il y ait d'autres raisons de douter qu'elle ne garantit pas la liberté de transit aux marchandises arrivant du Panama en transit international, la Colombie estime que la pratique passée indique que l'acheminement des textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama en transit international a effectivement été autorisé sans limitation chaque fois que l'importateur s'est conformé aux prescriptions de la Résolution n° 7373 et a démontré que les marchandises seraient consommées ailleurs.⁷⁰⁹ La Colombie a aussi proposé de s'engager publiquement à ce que les marchandises en transit international ne soient pas visées par la mesure en question.⁷¹⁰

7.411 Bien qu'il rejette l'idée qu'il faille démontrer dans la pratique que l'acheminement des marchandises en provenance du Panama en transit international a été autorisé, le Panama conteste l'argument voulant que la mesure relative aux bureaux d'entrée soit compatible avec l'article V:2, malgré sa prescription relative au transbordement, étant donné que les marchandises en transit en provenance du Panama doivent nécessairement être transbordées car aucune route ne relie le Panama et la Colombie. Contrairement à cette allégation, il a fait valoir que les marchandises pouvaient être expédiées du Panama, arriver en Équateur, puis transiter par la Colombie par camion jusqu'au Venezuela qui est leur destination finale.⁷¹¹ À cet égard, le Panama note également que la législation de la Communauté andine citée par la Colombie, en particulier l'article 7 de la Décision andine n° 617, ne régit pas le transit des marchandises en provenance d'un pays non membre de la Communauté andine (par exemple le Panama) à travers le territoire d'un membre de la Communauté andine (par exemple la Colombie), dont la destination finale n'est pas un pays membre de la Communauté andine (par exemple le Venezuela). Quand bien même, le Panama fait valoir que les circonstances existant dans la *plupart* des cas ne peuvent pas justifier que la liberté de transit ne soit pas accordée dans *tous* les cas.⁷¹²

7.412 Le Panama conteste également que les exemples fournis par la Colombie dans la pièce COL-29 démontrent que la liberté de transit est garantie. Il fait valoir que la liberté de transit a

⁷⁰⁴ Voir la réponse de la Colombie à la question n° 71 du Groupe spécial.

⁷⁰⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 284; réponse de la Colombie à la question n° 69 du Groupe spécial.

⁷⁰⁶ Le texte complet de ces dispositions est reproduit à la section VII.1.2 a).

⁷⁰⁷ Voir la réponse de la Colombie à la question n° 69 du Groupe spécial.

⁷⁰⁸ Réponse du Panama à la question n° 66 du Groupe spécial; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 179.

⁷⁰⁹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 286; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 177; pièce COL-29.

⁷¹⁰ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 287; réponse de la Colombie à la question n° 70 du Groupe spécial.

⁷¹¹ Voir la réponse du Panama à la question n° 66 du Groupe spécial.

⁷¹² Voir la réponse du Panama à la question n° 66 du Groupe spécial.

été accordée pour les marchandises visées dans ces exemples sur la base d'*autres* exemptions spéciales prévues à l'article 4 de la Résolution n° 7373, de sorte qu'il n'est pas démontré que la liberté de transit international est assurée pour toutes les marchandises en provenance du Panama. Conformément à l'article 4 de la Résolution n° 7373, le Panama note que les textiles, vêtements et chaussures dont l'État est le consignataire ou l'endossataire, les importations destinées à la transformation, apportées par des voyageurs ou acheminées par la poste, ou les marchandises dont sont consignataires des utilisateurs industriels de zones franches ou des "utilisateurs permanents des services douaniers" sont exemptés des restrictions relatives aux bureaux d'entrée.⁷¹³

7.413 La question dont est saisi le Groupe spécial consiste donc à déterminer si la liberté de transit est accordée aux textiles, vêtements et chaussures visés arrivant du Panama en transit international, au moyen de l'exemption prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la Résolution n° 7373.

7.414 Le Groupe spécial a conclu ci-dessus⁷¹⁴ que l'octroi de la "liberté de transit" exigeait qu'un accès *sans restriction* soit accordé pour le passage des marchandises en transit international empruntant les voies les plus commodes, que les marchandises aient ou non fait l'objet d'un transbordement, d'un entreposage, d'une rupture de charge ou d'un changement dans le mode de transport. Bien qu'un Membre ne soit pas tenu de garantir le transport obligatoirement sur une ou toutes les voies de son territoire, le transit doit être accordé sur les voies "les plus commodes" pour le transport à travers son territoire.

7.415 L'article 4 de la Résolution n° 7373 indique que les marchandises sont exemptées de la mesure imposant la restriction relative aux bureaux d'entrée lorsqu'elles "font l'objet d'un transbordement".⁷¹⁵ L'article 385 de la Loi douanière colombienne, que la Colombie considère comme applicable à la mesure relative aux bureaux d'entrée⁷¹⁶, définit le transbordement comme le transfert de marchandises du moyen de transport utilisé pour leur arrivée en Colombie à un autre moyen de transport qui sera utilisé pour les faire sortir de la Colombie (ainsi que le dit la traduction).⁷¹⁷

7.416 Sur la base de son interprétation antérieure selon laquelle la liberté de transit prévue à l'article V:2 doit être accordée aux marchandises en transit international sans considération du point de savoir si les marchandises ont été transbordées ou s'il y a eu changement dans le mode de transport, le Groupe spécial constate à titre préliminaire que le libellé du paragraphe 3 de l'article 4, considéré à la lumière de la définition de la notion de "transbordement" telle qu'elle figure dans la législation colombienne applicable, *prive* de la liberté de transit *tous* les textiles, vêtements et chaussures qui constituent un trafic en transit en provenance du Panama ou de la ZFC.

7.417 Le Groupe spécial est d'avis qu'à première vue, la violation est claire. Ainsi que le Panama l'a noté, le droit à l'acheminement en transit international au titre de l'exemption prévue à l'article 4 de la mesure relative aux bureaux d'entrée est subordonné au point de savoir si les marchandises en provenance du Panama ou de la ZFC sont transbordées, et non à celui de savoir si la destination finale des marchandises est un pays autre que la Colombie. La définition applicable de la notion de "transbordement" dans la législation colombienne indique que les marchandises doivent être transférées d'un moyen de transport à un autre qui sera utilisé pour les faire sortir de la Colombie. À

⁷¹³ Voir la première déclaration orale du Panama, paragraphe 58.

⁷¹⁴ Voir la section VII.I.2 c) ii).

⁷¹⁵ En ce sens, l'article 4 dispose que "la presente resolución no se aplicará sobre aquellos bienes que se pretendan someter a las modalidades de transbordo".

⁷¹⁶ Réponse de la Colombie à la question n° 69 du Groupe spécial.

⁷¹⁷ L'article 385 définit le "transbordo", ou transbordement, dans son texte initial comme suit: "Es la modalidad del régimen de tránsito que regula el traslado de mercancías del medio de transporte utilizado para la llegada al territorio aduanero nacional, a otro que efectúa la salida a país extranjero, dentro de una misma aduana y bajo su control sin que se causen tributos aduaneros".

ce titre, les marchandises doivent être transbordées pour être ensuite acheminées au titre du trafic en transit, en contradiction manifeste avec la définition de l'expression technique "trafic en transit" donnée à l'article V:1.

7.418 Le Groupe spécial partage donc la préoccupation du Panama selon laquelle la définition que donne la Colombie du transbordement ne garantit pas que les marchandises en provenance du Panama ou de la ZFC seront autorisées à transiter par la Colombie par la voie terrestre après leur arrivée en Colombie par la voie maritime ou aérienne. L'article 385 de la Loi douanière de la Colombie indique qu'à leur arrivée les marchandises doivent être transférées du moyen de transport utilisé pour leur arrivée à un autre moyen de transport *qui sera utilisé pour les faire sortir de la Colombie*. Suivant cette définition, on ne sait donc pas bien si les marchandises arrivant en Colombie par bateau en provenance du Panama peuvent être transférées sur un camion pour être acheminées en transit international, alors que ce camion ne peut pas emprunter un itinéraire direct immédiat vers une destination finale située à l'extérieur de la Colombie. Bien que le Groupe spécial partage cette préoccupation, il répète que sa constatation est fondée sur l'obligation expresse de transborder les marchandises pour pouvoir les acheminer en transit international.

7.419 Le Groupe spécial considère en outre que les arguments additionnels avancés par la Colombie sont insuffisants pour réfuter la présomption de violation découlant de l'obligation de transbordement que prévoit l'exemption énoncée à l'article 4 de la Résolution n° 7373. En particulier, le Groupe spécial examinera les arguments de la Colombie selon lesquels ses engagements internationaux, les considérations géographiques qui lui sont propres et sa pratique passée montrent que la Colombie assure la liberté de transit international pour tous les textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama ou de la ZFC.

7.420 Le Groupe spécial examinera d'abord l'argument de la Colombie selon lequel en vertu de sa participation à la Communauté andine, la Colombie est tenue de garantir la liberté de transit international pour toutes les marchandises visées en provenance de pays non membres de la Communauté lorsqu'elles sont en transit international à travers son territoire. Le Groupe spécial note qu'aux termes de la Décision n° 399, ainsi que l'indique son article 8, le transport international fourni par des transporteurs de pays tiers à travers le territoire d'un ou de plusieurs pays membres sera régi par la législation nationale de chacun des pays membres à travers lesquels passent les marchandises ou par les dispositions des accords internationaux en vigueur. La Décision n° 617 de la Communauté andine établit à son tour des règles pour la libre circulation des marchandises entre les pays membres de la Communauté andine. Cependant, l'article 7 de cette décision notamment ne reconnaît pas le transit des marchandises en provenance d'un pays tiers, tel que le Panama, à travers le territoire d'un ou de plusieurs membres (par exemple la Colombie), vers une destination finale située dans un autre pays tiers (par exemple le Venezuela). À ce titre, les décisions de la Communauté andine citées par la Colombie ne régissent pas tous les itinéraires de transit concevables pour le transit international en provenance de pays non membres de la Communauté. En conséquence, le Groupe spécial n'est pas d'accord pour dire que les engagements de la Colombie dans le cadre de la Communauté andine démontrent que le transit international est dans tous les cas garanti pour les marchandises visées en provenance du Panama. La Décision n° 399 de la Communauté andine indique plutôt que le transport par des pays tiers à travers le territoire de pays membres, tel que la Colombie, sera soumis à la législation nationale qui, ainsi que le Groupe spécial l'a noté ci-dessus, a été jugée incompatible avec l'article V:2 telle qu'elle est libellée. Par ailleurs, du fait que la législation de la Communauté andine n'est pas applicable à des pays non membres en ce qui concerne les questions relatives au transit du trafic en provenance de pays non membres, les définitions du transbordement données dans les Décisions n° 327 et n° 617 de la Communauté andine présentées par la Colombie ne sont pas pertinentes pour l'examen du Groupe spécial.

7.421 Le Groupe spécial juge également peu convaincant les arguments de la Colombie selon lesquels la pratique passée montre que l'acheminement en transit international des textiles, vêtements

et chaussures en provenance du Panama a été effectivement autorisé sans limitation chaque fois que l'importateur s'est conformé aux prescriptions de la Résolution n° 7373 et a démontré que les marchandises seraient consommées ailleurs.⁷¹⁸ Le Panama a fait valoir que les exemples présentés par la Colombie ne démontraient pas que le transit international était garanti au motif que, dans ces exemples, le transit des marchandises avait été autorisé sur la base d'autres exemptions spéciales prévues à l'article 4 de la Résolution n° 7373.⁷¹⁹ Mettant de côté l'argument du Panama, le Groupe spécial juge difficile de parvenir à une conclusion sur la base des exemples présentés dans la pièce COL-29, auquel s'est référée la Colombie. Tout au plus, chaque exemple indique que les marchandises ont quitté la Chine (Shanghai dans le premier exemple et Chiwan dans le deuxième exemple), qu'elles sont arrivées à Buenaventura et que leur destination était Bogota. Le Groupe spécial ne peut pas trouver d'indication établissant que les marchandises seront acheminées à une destination située à l'extérieur de la Colombie, ce qui remet en question la manière dont les pièces démontrent que la liberté de transit est assurée pour le "trafic en transit". Faute de renseignements suffisants, le Groupe spécial rejette l'argument selon lequel la pièce COL-29 démontre suffisamment que la liberté de transit international est assurée pour toutes les marchandises visées.

7.422 La Colombie a également fait valoir que l'obligation de transborder les marchandises prévue à l'article 4 de la mesure relative aux bureaux d'entrée ne limitait pas la liberté de transit pour les marchandises en provenance du Panama, puisque faute de route reliant le Panama à la Colombie, toutes les livraisons en provenance du Panama doivent faire l'objet d'un transbordement pour entrer sur les marchés colombiens.⁷²⁰ Pour l'essentiel, la Colombie fait valoir que les marchandises en provenance du Panama n'auraient jamais la possibilité de transiter par la Colombie sans faire l'objet d'un transbordement (par exemple, d'un bateau ou aéronef à un autre véhicule, tel qu'un camion ou un autre aéronef), satisfaisant ainsi nécessairement aux conditions de l'exemption énoncée à l'article 4. Le Groupe spécial rappelle que, pour réfuter l'allégation de la Colombie, le Panama a donné l'exemple d'une marchandise d'abord expédiée en Équateur, puis poursuivant son voyage vers le Venezuela en empruntant une voie qui entre en Colombie. En réponse à l'exemple fourni par le Panama, la Colombie a dit qu'il serait très peu réaliste d'emprunter une telle voie en raison de l'existence d'obstacles commerciaux, mais elle estime que l'entrée des marchandises serait permise sous réserve que l'importateur dépose une caution et garantisse que les marchandises sont destinées à être consommées à l'extérieur de la Colombie.⁷²¹ De l'avis du Groupe spécial, le Panama ne lui a pas suffisamment démontré la possibilité, et encore moins l'utilité pour les marchandises d'arriver en Colombie en empruntant une voie traversant l'Équateur. La Colombie n'a pas fourni non plus d'éléments de preuve démontrant qu'une telle voie était impossible, même si elle est dépourvue d'utilité. Cependant, selon le Groupe spécial, le point de savoir si le Panama l'a fait ou non ne peut pas en soi résoudre la question de savoir si la Colombie garantit la liberté de transit, au sens de l'article V:2 à toutes les marchandises en provenance du Panama et acheminées en transit international. Comme il est noté ci-dessus, l'exception prévue à l'article 4 de la Résolution n° 7373, telle qu'elle est libellée, est incompatible avec la prescription énoncée à l'article V:2. Par conséquent, le Groupe spécial n'est pas convaincu que l'argument de la Colombie selon lequel toutes les marchandises en provenance du Panama doivent nécessairement faire l'objet d'un transbordement est suffisant pour réfuter notre constatation préliminaire établissant que la mesure relative aux bureaux

⁷¹⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 286; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 177; pièce COL-29.

⁷¹⁹ En particulier, le Panama a souligné qu'en vertu de l'article 4 de la Résolution n° 7373, les textiles, vêtements et chaussures dont l'État est le consignataire ou l'endossataire, ou les importations destinées à la transformation, apportées par les voyageurs ou acheminées par la poste, ou les marchandises dont sont consignataires des utilisateurs industriels de zones franches ou des "utilisateurs permanents des services douaniers" sont exemptés des restrictions relatives aux bureaux d'entrée.

⁷²⁰ Réponse de la Colombie à la question n° 67 posée par le Groupe spécial; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 179.

⁷²¹ Réponse de la Colombie à la question n° 7 du Panama.

d'entrée n'accorde pas la liberté de transit pour les marchandises en provenance du Panama ou de la ZFC au sens de l'article V:2.

7.423 En conséquence, le Groupe spécial conclut qu'en exigeant que les marchandises fassent l'objet d'un transbordement pour pouvoir être acheminées en transit international, la Colombie n'a pas accordé la liberté de transit pour les marchandises en provenance du Panama en transit international empruntant les voies les plus commodes au sens de l'article V:2, considéré à la lumière de l'article V:1 du *GATT de 1994*. Le Groupe spécial constate donc que la mesure relative aux bureaux d'entrée de la Colombie est incompatible avec l'article V:2 du *GATT de 1994*.

7.424 Ayant établi sa constatation, le Groupe spécial reconnaît toutefois que, comme l'a indiqué la Colombie, la plupart, sinon la totalité des marchandises visées expédiées du Panama arrivent en Colombie par la voie maritime ou aérienne, et font donc l'objet d'un transbordement avant d'être acheminées en transit international ou d'être importées.

7.425 La Colombie a indiqué qu'elle était prête à prendre un engagement public concernant la garantie de la liberté de transit accordée pour les marchandises en provenance du Panama.⁷²² Le Groupe spécial croit comprendre que cet "engagement public" aussi louable soit-il, n'entraînerait pas de modification du libellé de l'article 4 de la Résolution n° 7373 pour pouvoir exempter toutes les marchandises en transit international de la mesure imposant la restriction relative aux bureaux d'entrée.

7.426 Le Groupe spécial note que dans des différends antérieurs dans le cadre du GATT/de l'OMC, où une mesure couverte par le mandat du groupe spécial avait par ailleurs été modifiée ou retirée après l'engagement de la procédure de groupe spécial, les groupes spéciaux ont néanmoins formulé des constatations concernant une telle mesure.⁷²³ L'article 3:7 du *Mémoire d'accord* dispose que le but du mécanisme de règlement des différends est d'arriver à une solution positive des différends. L'article 3:4 du *Mémoire d'accord* dispose qu'en formulant ses recommandations ou en statuant sur la question, l'ORD visera à la régler de manière satisfaisante. Le Groupe spécial estime que s'il s'abstenait de se prononcer sur cette question en raison de la promesse de la Colombie de prendre l'engagement public d'autoriser tout le transit international, il ne lui serait pas possible d'arriver à une solution positive du différend, de faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises auxquelles il sera donné suite rapidement.⁷²⁴ Le point de vue du Groupe spécial aurait pu être différent si la Colombie avait modifié le texte de l'article 4 pour autoriser tout le transit international. Dans les circonstances actuelles, cependant, le Groupe spécial estime qu'un engagement public n'est pas suffisant pour qu'il formule une constatation différente.

Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec la deuxième phrase de l'article V:2

7.427 Le Panama a en outre allégué que la mesure relative aux bureaux d'entrée et la législation colombienne étaient incompatibles avec les obligations énoncées dans la deuxième phrase de

⁷²² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 287; réponse de la Colombie à la question n° 70 du Groupe spécial.

⁷²³ Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 14.9; rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 64; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, paragraphe 6.2, où la mesure des États-Unis a été retirée peu avant la publication du rapport du Groupe spécial; rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Pommes de table*; rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Pommes (États-Unis)*; rapport du Groupe spécial du GATT États-Unis – *Thon canadien*; rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Pommes I (Chili)*; rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Protéines pour l'alimentation des animaux*.

⁷²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223; rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphes 140 à 143.

l'article V:2 parce qu'elles font des distinctions concernant la liberté de transit qui sont fondées sur le lieu d'origine ou le point de départ, ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises.

7.428 Le Groupe spécial rappelle sa conclusion selon laquelle l'article V:2 étend les obligations NPF aux marchandises sur la base des circonstances de leur transit, et interdit aux Membres de faire des distinctions dans le traitement des marchandises qui soient fondées sur leur origine ou leur itinéraire avant leur arrivée sur leur territoire, sur leur propriété, ou sur leur moyen de transport ou navire.

7.429 Le Groupe spécial note que la mesure relative aux bureaux d'entrée s'applique exclusivement aux textiles, vêtements et chaussures originaires ou en provenance du Panama ou de la ZFC. À ce titre, seules les marchandises provenant du Panama ou de la ZFC sont soumises à l'obligation, énoncée dans l'exemption prévue à l'article 4 de la Résolution n° 7373, de transborder les marchandises pour pouvoir ensuite les acheminer en transit international. Le Groupe spécial rappelle sa constatation selon laquelle la Colombie n'a pas accordé la liberté de transit pour les marchandises en provenance du Panama en raison de l'existence de cette prescription. Comme celle-ci s'applique aux marchandises en provenance du Panama, elle est fondée sur l'origine des marchandises (à savoir, les marchandises originaires du Panama ou de la ZFC), et sur leur itinéraire avant leur arrivée en Colombie (à savoir, les marchandises originaires d'un pays tiers mais qui ont transité par le Panama ou la ZFC avant leur arrivée en Colombie).

7.430 En conséquence, compte tenu du fait que seules les marchandises en provenance du Panama ou de la ZFC sont soumises aux prescriptions énoncées dans l'exemption prévue à l'article 4, tandis que pour les marchandises qui ont pour origine ou point de départ un Membre autre que le Panama, l'acheminement en transit international est autorisé, le Groupe spécial constate que la Colombie fait des distinctions fondées sur le lieu d'origine ou le point de départ des textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama ou de la ZFC, en violation de la deuxième phrase de l'article V:2.

iv) *Conclusion*

7.431 En conséquence, le Groupe spécial constate que la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec la première et la deuxième phrase de l'article V:2 du *GATT de 1994*.

J. QUESTION DE SAVOIR SI LA RESTRICTION RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE APPLICABLE AUX TEXTILES, AUX VÊTEMENTS ET AUX CHAUSSURES EN PROVENANCE DU PANAMA EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE V:6 DU *GATT DE 1994*

1. Principaux arguments des parties

7.432 Le Panama fait valoir que la mesure de la Colombie relative aux bureaux d'entrée accorde aux marchandises qui passent en transit par le Panama un traitement moins favorable que celui qui leur aurait été accordé si elles avaient été expédiées directement de leur lieu d'origine sans passer en transit par le Panama et qu'elle est donc incompatible avec l'article V:6 du *GATT de 1994*.

7.433 Le Panama fait valoir que l'article V:6 exige des Membres de l'OMC sur le territoire desquels les marchandises sont importées qu'ils accordent aux marchandises qui sont passées en transit par un autre Membre de l'OMC un traitement non moins favorable que celui qu'ils leur auraient accordé si elles n'étaient pas passées en transit par ce Membre.⁷²⁵ De l'avis du Panama, un examen du sens ordinaire des termes employés à l'article V:6 confirme que cette disposition s'applique aux marchandises qui "sont passées" en transit à *destination* du territoire d'un Membre en ce sens que le

⁷²⁵ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 54; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 151.

voyage des marchandises qui étaient auparavant en transit est terminé.⁷²⁶ Le Panama considère que le contexte immédiat formé par les autres termes employés dans la deuxième phrase de l'article V:6, notamment la référence à l'"expédition directe", à l'"admission" au bénéfice de "droits préférentiels" et au "mode d'évaluation [...] en vue de la fixation des droits de douane" du Membre, confirme que l'obligation s'applique au Membre sur le territoire duquel le voyage se termine.⁷²⁷ Il estime en outre que l'emplacement de cette obligation dans l'article V:6 parmi les autres dispositions de l'article V considéré dans son ensemble est raisonnable, puisque l'obligation qui est faite à l'article V:6 établit une prescription relative à la nation la plus favorisée destinée à sanctionner les pratiques des Membres importateurs qui sont susceptibles de restreindre ou de compromettre la liberté de transit à travers le territoire d'autres Membres de l'OMC.⁷²⁸

7.434 À la lumière de son interprétation et compte tenu du fait que la mesure relative aux bureaux d'entrée est exclusivement applicable aux marchandises qui sont arrivées en Colombie après avoir transité par le Panama ou la ZFC, le Panama estime que la violation de l'article V:6 est claire.

7.435 La Colombie fait valoir que l'allégation du Panama au titre de l'article V:6 n'est pas valable puisque la mesure relative aux bureaux d'entrée ne s'applique pas aux marchandises qui passent en transit par la Colombie et ont une destination finale située ailleurs. Comme elle l'a fait valoir au sujet de son allégation au titre de l'article V:2, la Colombie soutient que le titre et le premier paragraphe de l'article V fournissent un contexte et délimitent clairement les obligations énoncées à l'article V:6. Selon elle, l'article V contient uniquement des obligations liées à la "liberté de transit" et, en tant que telles, toutes les dispositions de l'article V ont leur portée limitée aux marchandises en transit lorsque le passage à travers le territoire d'un Membre constitue une fraction d'un voyage "commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu".⁷²⁹

7.436 La Colombie réitère l'argument qu'elle a présenté au sujet de son allégation au titre de l'article V:2 selon lequel tous les textiles, vêtements et chaussures provenant du Panama qui passent en transit international par la Colombie sont exemptés de restrictions.⁷³⁰ En raison de cette exemption, la Colombie estime que les produits textiles, les vêtements et les chaussures de toutes origines qui ont transité par le Panama peuvent faire l'objet d'une déclaration à l'un quelconque des onze bureaux désignés lorsqu'ils passent en transit vers une destination finale située ailleurs, comme s'ils étaient arrivés directement de leur lieu d'origine.

2. Examen par le Groupe spécial

a) Législation relative au régime de transit international de la Colombie

7.437 Dans les sections VII.C.1 à VII.I ci-dessus, le Groupe spécial a examiné la législation colombienne applicable aux produits textiles, aux vêtements et aux chaussures en provenance du Panama, y compris la réglementation concernant les marchandises visées arrivant en Colombie pour consommation finale, ainsi que les marchandises visées acheminées à travers la Colombie en transit international vers des destinations autres que la Colombie.

⁷²⁶ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 63; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 150; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 54.

⁷²⁷ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 55; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 150.

⁷²⁸ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 57.

⁷²⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 182; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 48.

⁷³⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 184.

7.438 Le Panama estime que la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec l'article V:6 sur la base de la prescription de l'article 2 de la Résolution n° 7373⁷³¹, modifiée par la Résolution n° 7637⁷³² (expliquée en détail dans la section VII.E.2 a) ci-dessus), selon laquelle les textiles, vêtements et chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie qui arrivent du Panama en Colombie peuvent uniquement être déclarés à l'aéroport de Bogota ou au port maritime de Barranquilla:

*"Las mercancías clasificables por los capítulos 50 al 64 del Arancel de Aduanas, procedentes de la Republica de Panamá, deberán ser ingresadas e importadas exclusivamente por la jurisdicción de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, si se transportan por vía aérea y por la jurisdicción de la Administración Local de Aduanas de Barranquilla, si se transportan por vía marítima, y por tanto, no procederá para estas mercancías la autorización del régimen de tránsito aduanero."*⁷³³

7.439 D'autre part, la Colombie fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée est pleinement compatible avec l'article V:6, compte tenu de l'exemption prévue à l'article 4 de la Résolution n° 7373 (expliquée dans la section VII.I.2 a) ci-dessus), qui prévoit que la restriction générale imposée au titre de l'article 2 de la Résolution n° 7373 ne s'applique pas aux marchandises devant être transbordées, compte tenu du fait que les marchandises qui font l'objet d'un transbordement n'ont pas la Colombie pour destination finale:

*"Lo señalado en el artículo 2º, de la presente resolución no se aplicará sobre aquellos bienes que se pretendan someter a las modalidad de transbordo, considerando que en este caso la mercancía no tiene como destino final Colombia ..."*⁷³⁴

7.440 Le Groupe spécial examinera les arguments des deux parties concernant l'article V:6 dans le contexte de cette législation.

b) Article V du *GATT de 1994*

7.441 L'article V:6 du *GATT de 1994* prévoit ce qui suit:

"Chaque partie contractante accordera aux produits qui sont passés en transit par le territoire de toute autre partie contractante un traitement non moins favorable que celui qui leur aurait été accordé s'ils avaient été transportés de leur lieu d'origine à leur lieu de destination sans passer par ce territoire. Il sera cependant loisible à toute partie contractante de maintenir les conditions d'expédition directe en vigueur à la date du présent Accord à l'égard de toutes marchandises pour lesquelles l'expédition directe constitue une condition d'admission au bénéfice de droits préférentiels ou

⁷³¹ Pièce PAN-34.

⁷³² Pièce PAN-36.

⁷³³ Pièce PAN-34.

⁷³⁴ Pièce PAN-34. En outre, l'article 4 en exempte les marchandises dont l'état est le consignataire ou l'endossataire; les marchandises importées pour être utilisées à des fins spécifiques par l'État ou dans des situations d'urgence; les marchandises apportées par des voyageurs ou acheminées par la poste, ou à destination de Leticia, San Andres ou Santa Catalina; les marchandises dont des utilisateurs industriels de zones franches sont consignataires; et les marchandises relevant des positions 64.01 à 64.05 du tarif de la Colombie qui arrivent à n'importe lequel des onze bureaux désignés au premier paragraphe de l'article 39 de la Résolution n° 4240. La Résolution n° 7637 exempte en outre les marchandises dont sont consignataires des "utilisateurs qui sont de grands exportateurs" et des "utilisateurs permanents des services douaniers": voir l'article 3 de la Résolution n° 7637.

intervient dans le mode d'évaluation prescrit par cette partie contractante en vue de la fixation des droits de douane."

7.442 Le texte de l'article V est reproduit dans son intégralité dans la section VII.I.2 b) ci-dessus.

c) Interprétation de l'article V:6 du *GATT de 1994*

7.443 Le Groupe spécial est donc appelé à déterminer si la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec l'article V:6 du *GATT de 1994*. Comme il l'a noté au sujet des allégations du Panama au titre de l'article V:2⁷³⁵, l'article V traite de questions liées à la "liberté de transit" des marchandises. Cela ressort du titre de la disposition. De plus, le Groupe spécial a noté que l'article V:6 étend généralement la protection NPF aux marchandises des Membres qui "sont passées en transit".

7.444 Les parties ne sont pas d'accord quant à l'interprétation correcte de ce texte, qui éclaire le champ d'application de l'article V:6. Comme dans le cas de l'article V:2, ni l'Organe d'appel ni aucun groupe spécial du GATT/de l'OMC n'a jamais interprété l'article V:6. Par conséquent, le Groupe spécial analysera à nouveau l'allégation du Panama au titre de l'article V:6 conformément aux principes d'interprétation des traités énoncés dans la *Convention de Vienne sur le droit des traités*. Il examinera donc l'article V:6 suivant son sens ordinaire, dans son contexte et à la lumière de son objet et de son but, si cela est nécessaire. Il pourra également recourir à des moyens complémentaires d'interprétation, notamment aux travaux préparatoires, pour éclairer son interprétation, chaque fois que le sens du texte sera ambigu.

d) Champ d'application de l'obligation NPF énoncée à l'article V:6 du *GATT de 1994*

7.445 Le Groupe spécial examinera d'abord le sens ordinaire des termes de l'article V:6, tel qu'il est libellé et dans son contexte. Comme l'indiquent les arguments des parties, la question centrale est de savoir si l'article V:6 étend les obligations NPF aux Membres dont le territoire est la destination finale de la marchandise en transit, ou si l'obligation concerne uniquement les Membres dont la marchandise traverse le territoire en route vers une destination finale située ailleurs.

7.446 La première phrase de l'article V:6 prévoit ce qui suit:

"Chaque partie contractante accordera aux produits *qui sont passés en transit* par le territoire de toute autre partie contractante un traitement non moins favorable que celui qui leur aurait été accordé s'ils avaient été transportés de leur lieu d'origine à leur lieu de destination sans passer par ce territoire." (pas d'italique dans l'original)

7.447 Le Groupe spécial rappelle l'argument du Panama selon lequel l'application des principes d'interprétation des traités à l'article V:6 montre clairement que cet article impose des obligations au pays dans lequel les marchandises terminent leur voyage, en l'espèce, la Colombie.⁷³⁶ Le Panama note que la première phrase de l'article V:6 fait obligation aux Membres de l'OMC de respecter les produits qui "sont passés" en transit par un autre Membre.⁷³⁷ L'expression "sont passés" signifie que le transit par le territoire d'un autre Membre de l'OMC a déjà eu lieu et que les marchandises ne sont plus en transit, mais se trouvent dans le pays dans lequel elles terminent leur voyage.⁷³⁸ Le Panama note que l'article V:1 ne comporte aucune limitation voulant que les marchandises en transit soient

⁷³⁵ Voir la section VII.I.

⁷³⁶ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 53.

⁷³⁷ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 54.

⁷³⁸ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 54.

vendues en dehors du pays par lequel elles transitent.⁷³⁹ À son avis, alors que les paragraphes 2 à 5 de l'article V font référence à l'obligation qu'a un Membre d'accorder la liberté de transit par son territoire, le paragraphe 6 fait référence à l'obligation imposée au Membre dont le territoire est la destination finale de n'établir aucune discrimination à l'encontre des marchandises.⁷⁴⁰ Ainsi, le Panama fait valoir que l'obligation énoncée dans la première phrase de l'article V:6 est que le Membre de l'OMC sur le territoire duquel le voyage se termine doit accorder aux marchandises qui sont passées en transit par un autre Membre de l'OMC un traitement non moins favorable que celui qu'il leur aurait accordé si elles n'étaient pas passées en transit par ce Membre.⁷⁴¹ En effet, la première phrase de l'article V:6 établit une prescription NPF qui doit être respectée par le pays de destination.⁷⁴²

7.448 Le Panama estime que le contexte immédiat formé par les autres termes de la deuxième phrase de l'article V:6 confirme que l'obligation s'applique au Membre sur le territoire duquel le voyage se termine. En particulier, il note que la deuxième phrase inclut les expressions "expédition directe", "admission" au bénéfice de "droits préférentiels" et "mode d'évaluation prescrit [...] en vue de la fixation des droits de douane" par le Membre.⁷⁴³ Le Panama estime que toutes ces expressions concernent l'importation finale de marchandises sur le territoire d'un Membre et montrent clairement que le Membre auquel ces obligations sont imposées est le pays importateur et non le pays de transit.⁷⁴⁴

7.449 Sur le plan de l'interprétation correcte des traités, le Panama estime que l'emplacement du paragraphe 6 de l'article V est raisonnable car cette disposition sanctionne des pratiques de Membres importateurs susceptibles de restreindre ou de compromettre la liberté de transit à travers le territoire d'autres Membres de l'OMC.⁷⁴⁵ De plus, le Panama fait valoir que son interprétation de l'article V:6 ne conduirait pas à la répétition des protections prévues à l'article I:1. À son avis, l'article I:1 prévoit une protection contre la discrimination en fonction de l'origine des marchandises, alors que l'article V:6 exige des Membres qu'ils n'établissent pas de discrimination en fonction du pays par lequel les marchandises sont passées en transit.⁷⁴⁶

7.450 La Colombie a fait valoir que toutes les dispositions de l'article V contenaient des obligations concernant la "liberté de transit" des marchandises en transit lorsque le passage à travers le territoire d'un Membre constituait une fraction d'un voyage commençant et se terminant au-delà des frontières du Membre sur le territoire duquel il avait lieu.

7.451 La Colombie fait valoir que le contexte de l'article V, y compris son titre et la définition des marchandises en transit donnée à l'article V:1, guide l'interprétation de l'article V:6. À la lumière du contexte donné par l'article V:1, elle estime que l'article V:6 n'impose aux Membres aucune obligation concernant les marchandises qui n'ont pas le territoire d'un autre Membre pour destination finale.⁷⁴⁷ Le membre de phrase de l'article V:1 "commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu" indique que toutes les obligations énoncées par la suite dans l'article V ne s'appliquent pas aux marchandises dont l'acheminement se termine sur le

⁷³⁹ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 150.

⁷⁴⁰ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 150.

⁷⁴¹ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 54.

⁷⁴² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 150.

⁷⁴³ Question n° 8 du Panama à la Colombie; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 150; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 55.

⁷⁴⁴ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 55.

⁷⁴⁵ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 57.

⁷⁴⁶ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 59.

⁷⁴⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 181; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 48.

territoire d'un Membre.⁷⁴⁸ La Colombie fait valoir que c'est dans ce contexte que l'article V:2 à V:6 doit être lu.⁷⁴⁹ La définition des marchandises "en transit" établit la portée de l'article V.⁷⁵⁰ Tout en notant que l'article V:6 n'a jamais fait l'objet d'une décision, la Colombie fait valoir que les vues exprimées par le Secrétariat de l'OMC et des universitaires étayaient son point de vue.⁷⁵¹ De plus, elle fait valoir que l'interprétation donnée par le Panama des obligations NPF prévues à l'article V:6 annulerait essentiellement la limitation explicite des protections NPF accordées aux marchandises en fonction de leur origine, qui est énoncée à l'article I:1 du *GATT de 1994*.⁷⁵²

7.452 La Colombie conteste également l'argument du Panama selon lequel l'exemption concernant l'expédition directe prévue dans la deuxième phrase de l'article V:6 deviendrait inutile si la portée de la première phrase était interprétée comme se limitant aux marchandises en transit passant *par* le territoire d'un Membre.⁷⁵³ Elle fait valoir que l'exemption concernant l'expédition directe indique simplement que rien n'empêchait les Membres de maintenir d'anciennes règles relatives à l'expédition et n'a rien à voir avec le point de savoir si un Membre est autorisé à établir une discrimination entre des marchandises en transit provenant directement de leur lieu d'origine et des marchandises qui passent en transit par le territoire d'un autre Membre avant d'arriver à leur destination finale.⁷⁵⁴ De fait, la Colombie estime que la deuxième phrase n'est pas à sa place car l'on ne s'attend pas à voir apparaître dans l'article V quelque chose qui traite de l'expédition directe, des droits préférentiels et de l'évaluation en douane. Cela est, d'après elle, tout à fait évident puisque l'article V porte sur des marchandises en transit qui ne seraient pas assujetties aux droits de douane.⁷⁵⁵

7.453 Le Groupe spécial note que la première phrase de l'article V:6 inclut le membre de phrase "*produits qui sont passés en transit* par le territoire de toute autre partie contractante" (pas d'italique dans l'original) lorsqu'il est question des marchandises auxquelles s'applique la disposition. Il note que ce membre de phrase emploie le verbe "passer" au passé composé. Aucune autre disposition de l'article V n'emploie le passé composé, auquel on a préféré le terme technique "trafic en transit" qui est défini au paragraphe 1, lorsqu'il est question des marchandises auxquelles s'appliquent la disposition.⁷⁵⁶ En particulier, l'article V:5 traite de la protection NPF imposant aux parties d'accorder un "traitement non moins favorable" au "trafic en transit passant par le territoire de toute autre partie contractante" "[e]n ce qui concerne tous les droits, règlements et formalités relatifs au transit". Le texte de l'article V:6 ne prévoit *pas* que chaque partie contractante accordera un traitement non moins favorable au *trafic en transit passant par le territoire de toute autre partie contractante*. De plus, les Membres ne sont pas obligés d'accorder une protection NPF aux produits qui *passent* en transit, ni aux

⁷⁴⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 279; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 182.

⁷⁴⁹ Question n° 8 du Panama à la Colombie.

⁷⁵⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 182.

⁷⁵¹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 185 et 186.

⁷⁵² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 188.

⁷⁵³ Question n° 8 du Panama à la Colombie.

⁷⁵⁴ Question n° 8 du Panama à la Colombie.

⁷⁵⁵ Question n° 8 du Panama à la Colombie.

⁷⁵⁶ Le Groupe spécial note que l'article V:1 définit le terme "trafic en transit". Ce terme est ensuite utilisé aux paragraphes 2 à 5. La partie pertinente du paragraphe 2 est ainsi libellée: "Il y aura liberté de transit ... pour le *trafic en transit* ..." (pas d'italique dans l'original) La partie pertinente du paragraphe 3 est ainsi libellée: "Toute partie contractante pourra exiger que le *trafic en transit* passant sur son territoire fasse l'objet d'une déclaration au bureau de douane intéressé ..." (pas d'italique dans l'original) La partie pertinente du paragraphe 4 est ainsi libellée: "Tous les droits et règlements appliqués par les parties contractantes au *trafic en transit* ..." (pas d'italique dans l'original) Le paragraphe 5 est ainsi libellé: "En ce qui concerne tous les droits, règlements et formalités relatifs au transit, chaque partie contractante accordera au *trafic en transit* en provenance ou à destination du territoire de toute autre partie contractante un traitement non moins favorable que celui qui est accordé au *trafic en transit* en provenance ou à destination de tout pays tiers." (pas d'italique dans l'original) Il n'est pas fait mention du "trafic en transit" dans le libellé du paragraphe 6.

produits qui *passaient* en transit. De fait, l'article V:6 exige des Membres qu'ils accordent la protection NPF aux "*produits qui sont passés en transit* par le territoire de toute autre partie contractante".

7.454 Le Groupe spécial juge donc nécessaire d'examiner le sens du membre de phrase "*produits qui sont passés en transit* par le territoire de toute autre partie contractante" afin de déterminer la portée de l'article V:6, c'est-à-dire les marchandises qui sont régies par cette disposition. Il rappelle que, dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, l'Organe d'appel a fait observer que d'une manière générale, les prescriptions énoncées au passé composé imposaient des obligations qui avaient été faites par le passé, mais qui pouvaient continuer de s'appliquer dans le présent.⁷⁵⁷ Implicitement, le passé composé fait référence à une action qui s'est produite à un moment indéterminé du passé, avant le moment présent. De plus, il fait référence à un événement passé qui est examiné au regard d'un événement ou d'un moment ultérieur, bien que l'on ne sache pas très bien s'il est entendu que l'événement auquel il est fait référence continue dans le présent ou s'est achevé récemment.⁷⁵⁸ En tant que tel, le sens ordinaire à donner aux produits qui "*sont passés en transit*" reste flou. D'un côté, les marchandises peuvent avoir commencé le transit dans le passé, mais sont encore en transit et le resteront jusqu'à un moment indéterminé dans le futur. D'un autre côté, elles peuvent être récemment passées en transit, mais ne plus être en transit. Compte tenu de ces possibilités d'interprétation contradictoires, le Groupe spécial estime qu'il n'est pas possible de déterminer clairement le sens du membre de phrase "*les produits qui sont passés en transit*" simplement par référence au texte. Par conséquent, il examinera l'article V:6 à la lumière du contexte fourni ailleurs dans l'article V.

7.455 Comme il a été indiqué ci-dessus et en relation avec l'allégation du Panama au titre de l'article V:2, l'article V a pour titre général "Liberté de transit". De plus, le Groupe spécial note qu'une définition de l'expression "trafic en transit" est donnée à l'article V:1. La Colombie fait valoir que la portée de l'article V est éclairée par le titre de l'article ("Liberté de transit") et par la définition du "trafic en transit" donnée à l'article V:1, selon laquelle les marchandises sont "considér[ées] comme étant en transit à travers le territoire d'une partie contractante, lorsque le passage à travers ce territoire ... ne constitue[nt] qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu".⁷⁵⁹ La Colombie fait valoir que cette définition du "trafic en transit" éclaire la définition du "transit" pour l'ensemble de l'article, y compris l'article V:6.⁷⁶⁰ Aussi, elle fait valoir que la portée de l'article V est limitée aux marchandises destinées à être vendues à l'extérieur du pays à travers lequel elles passent.⁷⁶¹

7.456 La Colombie estime que la "liberté de transit" est la même pour toutes les dispositions, mais le Groupe spécial ne partage pas cet avis. Le Groupe spécial note que ni le mot "liberté", ni le mot "transit" ne sont définis ailleurs dans l'article V ou l'*Accord sur l'OMC*. Il rappelle que la définition du mot "*freedom*" (liberté) donnée par le dictionnaire, qui est indiquée en relation avec l'allégation du Panama au titre de l'article V:2, est "*the unrestricted use of something*" (l'utilisation sans restriction de

⁷⁵⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 206, citant G. Leech et J. Svartvik, *A Communicative Grammar of English*, (Longman, 1979), paragraphes 112 à 119. R. Quirk et S. Greenbaum, *A University Grammar of English*, (Longman, 1979), paragraphes 328 à 330.

⁷⁵⁸ G. Leech et J. Svartvik, *A Communicative Grammar of English*, (Longman, 3^{ème} édition, 2002), paragraphes 122 et 125. Les auteurs remarquent qu'il y a quatre emplois connexes possibles pour le passé composé: i) un événement passé ayant des résultats dans le présent; ii) un événement indéfini au cours d'une période conduisant au présent; iii) une habitude au cours d'une période conduisant au présent; et iv) un état conduisant au présent. En ce qui concerne les emplois i), iii) et iv), les auteurs notent qu'il peut être entendu que les événements continuent dans le présent. Toutefois, pour ce qui est de l'emploi ii), ils notent que le passé composé fait souvent référence à un passé indéfini *récent*, à savoir un événement qui s'est achevé récemment.

⁷⁵⁹ Observation de la Colombie sur la réponse du Panama à la question n° 116 du Groupe spécial.

⁷⁶⁰ Observation de la Colombie sur la réponse du Panama à la question n° 116 du Groupe spécial.

⁷⁶¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 279.

quelque chose).⁷⁶² De plus, il note que, dans le dictionnaire, "*transit*" (transit) est défini comme "*the action of passing across or through; passage or journey from one place or point to another*" (l'action de passer à travers; passage ou voyage d'un lieu ou d'un point à un autre)⁷⁶³, ou "[t]he passage or carriage of people or goods from one place to another" ([l]e passage ou transport de personnes ou marchandises d'un lieu à un autre).⁷⁶⁴ L'examen conjoint du sens de ces mots donné par le dictionnaire et de leur sens ordinaire n'éclaire pas la question de savoir si l'article V:6 concerne uniquement les marchandises qui sont de passage à travers un territoire avec une destination en dehors/au-delà de ce territoire, s'il concerne les marchandises qui sont arrivées à leur destination finale, ou les deux.⁷⁶⁵ Ainsi, le titre et le sens ordinaire du mot "*transit*" n'éclairent pas la portée de toutes les dispositions de l'article V.

7.457 De plus, le Groupe spécial rejette l'avis selon lequel la définition du "trafic en transit" donnée à l'article V:1 éclaire nécessairement la définition du transit pour l'ensemble de l'article, en particulier la référence aux "produits qui *sont passés* en transit" faite à l'article V:6. Comme le Groupe spécial l'a noté, bien que le terme technique "trafic en transit" apparaisse aux paragraphes 1 à 5 de l'article V, il n'est pas utilisé au paragraphe 6. Contrairement à ce qu'avance la Colombie, l'article V:1 indique clairement que "[d]ans le présent article, un trafic de cette nature est appelé 'trafic en transit'" (pas d'italique dans l'original) lorsqu'il est question des marchandises pour lesquelles "le passage à travers ce territoire ... ne constituera qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu". De plus, l'article V:1 n'indique pas expressément que la notion de "trafic en transit" est applicable à *toutes* les dispositions de l'article V. En conséquence, le Groupe spécial s'abstient de conclure, sur la base de la définition du trafic en transit donnée à l'article V:1, que la portée de l'article V:6 concerne uniquement les marchandises dont le passage à travers le territoire d'un Membre constitue une fraction d'un trajet plus long qui commence et se termine au-delà des frontières du Membre sur le territoire duquel les marchandises passent.

7.458 De l'avis du Groupe spécial, le contexte immédiat fourni par la deuxième phrase de l'article V:6 permet d'éclairer la portée et l'application qu'il était prévu de donner à l'article V:6. Le Groupe spécial rappelle que la deuxième phrase de l'article V:6 prévoit ce qui suit:

"Il sera cependant loisible à toute partie contractante de maintenir les conditions d'expédition directe en vigueur à la date du présent Accord à l'égard de toutes marchandises pour lesquelles l'expédition directe constitue une condition d'admission au bénéfice de droits préférentiels ou intervient dans le mode d'évaluation prescrit par cette partie contractante en vue de la fixation des droits de douane."

7.459 Le Groupe spécial relève l'inclusion de l'expression "expédition directe" comme "condition d'admission au bénéfice de droits préférentiels" et "mode d'évaluation ... en vue de la fixation des droits de douane". Comme le Panama l'a fait valoir, cette expression est sans pertinence pour les pays qui sont des destinations intermédiaires des marchandises en transit puisque l'"admission", l'"évaluation" et le recouvrement des "droits" ne concernent pas les marchandises en transit passant *par* le territoire d'un Membre qui ne seront pas assujetties aux formalités d'importation et d'évaluation en douane. Compte tenu de l'accent mis, dans la deuxième phrase, sur les activités communément associées à l'importation de marchandises, le Panama fait valoir que les prescriptions de la deuxième

⁷⁶² Voir la première communication écrite du Panama, paragraphe 171, citant *The New Oxford Dictionary of English* (Clarendon Press, 2^{ème} édition, 2001), page 730.

⁷⁶³ *The New Shorter Oxford English Dictionary* (Clarendon Press, 4^{ème} édition, 1993), page 3327.

⁷⁶⁴ *The New Shorter Oxford English Dictionary* (Clarendon Press, 4^{ème} édition, 1993), page 3327.

⁷⁶⁵ Par exemple, de l'avis du Groupe spécial, ces mots peuvent être interprétés comme signifiant "le passage ou voyage sans restriction de marchandises à travers un territoire", mais également "le passage ou voyage sans restriction d'un endroit à un autre".

phrase de l'article V:6 seraient inutiles si la première phrase de cet article ne s'appliquait qu'aux marchandises qui passent en transit *par* le territoire d'un Membre. Il estime qu'une telle interprétation est inadmissible car elle ne peut pas être conciliée avec le principe selon lequel les interprètes ne peuvent pas rendre inutiles des clauses entières.⁷⁶⁶

7.460 La Colombie a fait valoir que la deuxième phrase avait un intérêt purement historique, car la prescription était liée à des schémas préférentiels antérieurs qui n'étaient plus d'actualité.⁷⁶⁷ Elle fait en outre valoir que la référence aux conditions d'expédition directe faite au paragraphe 6 précise simplement que ces conditions ne sont pas affectées par l'obligation d'étendre le traitement NPF aux marchandises en transit international qui passent par le territoire d'un Membre.⁷⁶⁸ Enfin, elle trouve que la deuxième phrase n'est pas à sa place⁷⁶⁹ puisque les questions liées à l'expédition directe, aux droits préférentiels et à l'évaluation en douane ne sont pas pertinentes pour les marchandises en transit, qui ne sont pas assujetties aux droits de douane.⁷⁷⁰ Étant donné que la deuxième phrase n'est pas à sa place, la Colombie fait valoir qu'elle ne devrait pas être considérée comme un contexte pour interpréter l'article V:1. Sinon, avec cette interprétation, la première phrase ne serait pas non plus à sa place, alors qu'elle fait pleinement sens dans le contexte de dispositions traitant des marchandises en transit international. La Colombie fait valoir que cette forme d'interprétation "imposer[ait] une cohérence fondée sur la bizarrerie" et conduirait à un "résultat absurde", approche qui n'est pas permise au regard des principes d'interprétation des traités énoncés dans la *Convention de Vienne*.⁷⁷¹

7.461 Le Groupe spécial n'est pas d'accord avec l'approche adoptée par la Colombie pour interpréter la deuxième phrase de l'article V:6. Dans l'affaire *États-Unis – Essence*, l'Organe d'appel a expliqué qu'il était fondamental pour le principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile (*ut res magis valeat quam pereat*) de donner sens et effet à tous les termes d'un traité:

"L'un des corollaires de la "règle générale d'interprétation" de la *Convention de Vienne* est que l'interprétation doit donner sens et effet à tous les termes d'un traité. Un interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité."⁷⁷²

7.462 De l'avis du Groupe spécial, traiter le libellé de la deuxième phrase comme n'étant "pas à sa place" ou comme étant historiquement dépassé semble incompatible avec l'intention des rédacteurs de l'Accord, car cela donne une lecture qui exclut une clause entière de l'Accord. Conformément aux règles d'interprétation énoncées dans la *Convention de Vienne*, le Groupe spécial estime être obligé d'examiner le texte de l'article V:6 tel qu'il existe dans son intégralité.

⁷⁶⁶ Question n° 8 du Panama à la Colombie.

⁷⁶⁷ Question n° 8 du Panama à la Colombie.

⁷⁶⁸ Question n° 8 du Panama à la Colombie. Le Groupe spécial note que la Colombie a fait valoir ce qui suit:

"[L]a seconde partie de l'article V:6 reste pleinement valable et utile en tant que clarification du fait que rien dans cette disposition ne limite le droit des Membres de maintenir leurs conditions d'expédition directe préexistantes. En d'autres termes, cela signifie que ce n'est pas parce qu'un Membre n'est pas autorisé à établir une discrimination entre des marchandises en transit qui sont expédiées directement de leur pays d'origine et des marchandises en transit ayant la même origine qui arrivent à la frontière après être passées en transit par un autre Membre, qu'il ne peut pas maintenir les conditions d'expédition directe antérieures à l'entrée en vigueur du GATT pour ce qui le concerne."

⁷⁶⁹ La Colombie qualifie la deuxième phrase de l'article V:6 d'"intruse": voir la question n° 8 du Panama à la Colombie.

⁷⁷⁰ Question n° 8 du Panama à la Colombie.

⁷⁷¹ Question n° 8 du Panama à la Colombie.

⁷⁷² Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 24.

7.463 Le Groupe spécial examinera donc la deuxième phrase à la fois du point de vue de son emplacement et sur le fond. Le Panama a estimé que l'examen d'une prescription relative à l'expédition directe en tant que condition d'admission de marchandises au bénéfice de droits préférentiels serait illogique si la deuxième phrase comme la première ne visaient pas les Membres dont le territoire servait de destination finale aux fins de l'importation d'une marchandise. Du point de vue de la structure, mis à part le fait que les deux phrases apparaissent dans le même paragraphe, la conjonction "cependant" qui est utilisée dans la première clause de la deuxième phrase sert à relier grammaticalement et logiquement les première et deuxième phrases. Ainsi, dans la mesure où la deuxième phrase peut porter uniquement sur les préoccupations liées à un Membre dont le territoire sert de destination finale aux marchandises en transit, son emplacement et son lien grammatical avec la première phrase empêchent d'interpréter la première phrase comme étendant les obligations aux destinations intermédiaires des marchandises en transit international.

7.464 Sur le fond, le Groupe spécial note que la deuxième phrase permet à un Membre de maintenir toutes les conditions d'expédition directe qui existaient en 1947 chaque fois que ces conditions d'expédition directe constituaient une condition impérative d'*admission* au bénéfice de droits préférentiels ou intervenaient dans le mode d'évaluation des droits de douane prescrit par le Membre. Les conditions attachées à l'expédition directe des marchandises ont déjà été examinées dans une note du Secrétariat de l'OMC datée de 1981.⁷⁷³ Dans cette note, le Secrétariat indiquait que les règles relatives à l'expédition directe des marchandises exigeaient qu'un produit soit transporté directement de son lieu de production à sa destination préférentielle pour être admissible au bénéfice du traitement accordé au produit originaire. De plus, la note précise (comme un élément pertinent à ce stade) qu'une marchandise faisant l'objet d'une expédition directe pourrait uniquement être transportée à travers un territoire autre que son territoire d'origine ou le territoire de sa destination finale si des raisons géographiques le justifient, et si les marchandises en question sont restées sous la surveillance des autorités douanières et ne sont pas entrées dans les échanges du pays de transit.

7.465 Bien que le commentaire du Secrétariat ne soit pas contraignant pour ce qui est des droits et des obligations des Membres, le Groupe spécial estime qu'il est compatible avec le point de vue selon lequel la deuxième phrase de l'article V:6 vise à clarifier qu'un Membre, qui se conforme aux prescriptions de la première phrase de l'article V:6, est quand même autorisé à maintenir toutes les conditions d'expédition directe qui existaient en 1947 (lorsque les engagements entre Membres ont été négociés) sans manquer à l'obligation énoncée dans la première phrase. En d'autres termes, la première phrase de l'article V:6 exige des Membres qu'ils étendent le traitement NPF à toutes les marchandises qui sont passées en transit international, sauf en ce qui concerne les engagements spécifiques préexistants en matière d'expédition directe.

7.466 Compte tenu du fait que les conditions d'expédition directe sont examinées dans un contexte dans lequel elles constituent une condition préalable d'admission au bénéfice de droits préférentiels ou interviennent dans le mode d'évaluation prescrit par le Membre en vue de la fixation des droits de douane, le Groupe spécial estime que tant la première que la deuxième phrase de l'article V:6 s'appliquent au territoire d'un Membre qui sert de destination finale aux marchandises.⁷⁷⁴

7.467 En parvenant à cette conclusion, le Groupe spécial estime que son interprétation est conforme aux principes d'interprétation des traités énoncés par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis* –

⁷⁷³ Voir Rules of Origin, Note by the Secretariat, Consultative Group of Eighteen, Fourteenth Meeting, 25-27 March 1981, CG.18/W/48, 6 mars 1981, Distribution spéciale, page 5.

⁷⁷⁴ En utilisant la deuxième phrase de l'article V:6 comme contexte pour interpréter la première phrase de cette même disposition, le Groupe spécial ne parvient à aucune constatation concernant les dispositions de la deuxième phrase. Il reconnaît que cette deuxième phrase prévoit une exception circonscrite et limitée dans le temps aux prescriptions énoncées dans la première phrase. En outre, il n'a connaissance d'aucune règle relative à l'expédition directe qui se conforme à la deuxième phrase.

Essence, selon lesquels il faut éviter les interprétations qui rendent certaines autres dispositions inutiles. Le Groupe spécial rappelle les constatations qu'il a formulées plus haut⁷⁷⁵, selon lesquelles la deuxième phrase de l'article V:2 impose une obligation NPF en interdisant aux Membres de faire une distinction fondée sur le pavillon des navires ou bateaux, le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, bateaux ou autres moyens de transport du "trafic en transit". La définition du "trafic en transit" donnée à l'article V:1 inclut les marchandises dont "le passage à travers ce territoire ... ne constitue[] qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu". Ainsi, l'article V:2 étend la protection NPF aux marchandises qui passent en transit à travers les pays Membres, alors que l'article V:6 étend la protection NPF contre une discrimination fondée sur le parcours géographique des marchandises en transit au moment où elles atteignent leur destination finale.

7.468 Le Groupe spécial note en outre que l'article V:5 étend la protection NPF au "trafic en transit" "[e]n ce qui concerne *tous les droits, règlements et formalités relatifs au transit*". (pas d'italique dans l'original) Conformément à la note additionnelle relative à cette disposition, la protection NPF s'étend aux "produits similaires transportés par le même itinéraire dans des conditions analogues" en ce qui concerne les frais de transport. Abstraction faite de ces frais de transport, la protection au titre de l'article V:5 s'étend globalement à tous les règlements et formalités relatifs à l'ensemble du "trafic en transit". Comme l'article V:6 étend globalement la protection NPF au "traitement" ("Chaque partie contractante accordera aux produits qui sont passés en transit par le territoire de toute autre partie contractante un traitement non moins favorable ..."), une interprétation selon laquelle l'article V:6 régit le traitement étendu au "trafic en transit" ferait double emploi avec la protection globale déjà conférée par l'article V:5.

7.469 Enfin, bien qu'il soit convaincu que son interprétation est conforme aux règles bien établies régissant l'interprétation des traités, le Groupe spécial note quand même que les travaux préparatoires concernant l'article V ne donnent aucune indication concluante en matière d'interprétation. Dans la section VII.I.2 c) ii), le Groupe spécial a résumé les travaux préparatoires qui avaient eu lieu en vue de l'élaboration de l'article V du *GATT de 1947*. Il a noté que les premier et deuxième paragraphes dudit article avaient été rédigés à partir de dispositions parallèles de la Convention de Barcelone de 1921. Ces dispositions n'éclairent pas le sens de l'article V:6. De plus, à une réunion de la Commission préparatoire de la Conférence internationale du commerce et de l'emploi, tenue en 1946, le Comité technique a publié un rapport contenant des observations sur le Projet de Charte, présenté par les États-Unis, pour une Organisation internationale du commerce des Nations Unies, qui incluait un projet de texte et des observations sur l'article 10 du Projet de Charte intitulé "Franchise de Transit".

7.470 Les observations faites dans le rapport du Comité technique laissent apparaître un désaccord quant à l'interprétation correcte des dispositions du paragraphe 6 de l'article 10, qui est presque identique à l'article V:6 du *GATT de 1947* (et par conséquent du *GATT de 1994*).⁷⁷⁶ Comme le Panama et la Colombie l'ont tous deux reconnu⁷⁷⁷, dans son examen des paragraphes 2 à 6, le Comité technique a fait observer ce qui suit dans son rapport:

"Il est entendu que les paragraphes 2 à 5 de cet article s'appliquent au traitement qui doit être accordé par un État membre aux produits qui transitent *par* son territoire au

⁷⁷⁵ Voir la section VII.I.2 c) iv).

⁷⁷⁶ Le paragraphe 6 de l'article 10 diffère très peu de l'article V:6; les expressions "État Membre" et "autre État membre" y remplacent les expressions "territoire de toute autre partie contractante" et "ce territoire", respectivement; et l'expression "point d'origine" y remplace l'expression "lieu d'origine".

⁷⁷⁷ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphes 56 et 57; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 187.

cours d'un trajet entre tout autre État membre et tout pays tiers, et que le paragraphe 6 s'applique au traitement qui doit être accordé par un État membre aux produits dédouanés sur son territoire *après* avoir traversé en transit tout autre État membre."⁷⁷⁸
(pas d'italique dans l'original)

7.471 Cependant, compte tenu de la distinction faite entre le champ d'application des paragraphes 2 à 5 et celui du paragraphe 6, il est également indiqué dans le rapport que "plusieurs délégués ont estimé que le paragraphe 6 ne devrait pas figurer dans l'article 10, mais être inséré à un autre endroit de la Charte, parce qu'il ne concerne pas les produits en transit".⁷⁷⁹

7.472 Le 12 janvier 2005, le Groupe de négociation sur la facilitation des échanges de l'OMC a relevé le désaccord antérieur concernant les diverses possibilités d'interprétation de l'article V:6 du *GATT de 1994*:

"Le paragraphe 6 fait obligation à chaque partie contractante d'accorder aux produits qui sont passés en transit par le territoire d'un autre Membre un traitement non moins favorable qu'aux produits transportés de leur lieu d'origine à leur lieu de destination sans passer par le territoire de cet autre Membre. On pourrait donner de ce texte une lecture impliquant qu'un pays V devrait traiter des marchandises transportées à travers son territoire en provenance du pays X et à destination du pays Z, après avoir déjà été transportées à travers le pays Y, de la même manière qu'il traiterait les marchandises traversant son territoire directement en provenance du pays X et à destination du pays Z, sans être passées par le pays Y. Il reste à savoir, toutefois, si l'obligation d'accorder l'égalité de traitement inscrite au paragraphe 6 ne vise que les produits traversant le territoire d'une partie après avoir déjà traversé celui d'un autre pays, ou si elle s'étend aux produits qui, ayant traversé un pays, entrent sur le territoire d'une autre partie pour y rester, ce territoire étant leur destination finale. En d'autres termes, on est en droit de se demander si le paragraphe 6 est applicable aux seuls cas où les marchandises sont expédiées du pays X au pays Z en passant par les pays Y et V, ou s'il s'applique aussi aux marchandises en provenance du pays X et traversant le pays Y pour se rendre dans le pays V (sans poursuivre jusqu'au pays Z)."⁷⁸⁰

7.473 Même si le Groupe spécial croit comprendre que les observations du Secrétariat de l'OMC n'ont aucune incidence sur les droits et obligations au titre des accords visés⁷⁸¹, cette citation reflète l'absence de consensus concernant l'interprétation correcte de l'article V:6.

7.474 La Colombie a posé la question de savoir si, puisque les dispositions de l'article V:6 n'avaient finalement pas été déplacées ailleurs, les délégués voulaient que cet article soit effectivement lu dans

⁷⁷⁸ Rapport du Comité technique de la Commission préparatoire de la Conférence internationale du commerce et de l'emploi, II^{ème} Commission, document des Nations Unies portant la cote E/PC/T/C.II/54/Rev.1, page 12.

⁷⁷⁹ Rapport du Comité technique de la Commission préparatoire de la Conférence internationale du commerce et de l'emploi, II^{ème} Commission, document des Nations Unies portant la cote E/PC/T/C.II/54/Rev.1, page 12.

⁷⁸⁰ Document TN/TF/W/2, "Article V du GATT de 1994 – Portée et application, Note du Secrétariat", 12 janvier 2005, paragraphe 25.

⁷⁸¹ Le Groupe spécial remarque qu'il est expressément indiqué dans la Note du Secrétariat de 2005 qu'elle est "sans préjudice des positions des Membres ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC". Voir le document TN/TF/W/2, "Article V du GATT de 1994 – Portée et application, Note du Secrétariat", 12 janvier 2005, page 1.

le contexte des marchandises en transit dans lequel il se trouvait et s'applique donc uniquement aux marchandises acheminées en transit.⁷⁸² Le Groupe spécial s'abstient d'émettre de telles hypothèses.

7.475 Pour toutes les raisons qui précèdent, le Groupe spécial conclut que les obligations énoncées dans les première et deuxième phrases de l'article V:6 s'appliquent aux Membres dont le territoire est la destination finale de marchandises en transit international.

e) Obligations de fond énoncées dans l'article V:6 du *GATT de 1994*

7.476 À la lumière de sa détermination selon laquelle l'article V:6 établit des obligations en ce qui concerne les marchandises qui sont passées en transit, mais qui ont atteint leur destination finale, le Groupe spécial va examiner l'obligation d'accorder un "traitement non moins favorable" à ces marchandises en comparaison de celui qui aurait été accordé à ces mêmes marchandises "[si elles] avaient été transport[ées] de leur lieu d'origine à leur lieu de destination sans passer par [le territoire de toute autre partie contractante]".

7.477 Le Groupe spécial estime que l'obligation prévue dans la première phrase de l'article V:6 est claire: tout traitement accordé aux marchandises qui ont été transportées de leur lieu d'origine à leur lieu de destination sans passer par le territoire d'une autre partie contractante doit être accordé aux marchandises qui ont été transportées de leur lieu d'origine et sont passées par le territoire d'autres parties contractantes en tant que "trafic en transit" avant d'atteindre leur destination finale. Ce "traitement" doit être strictement "non moins favorable". Comme la comparaison est faite sur la base d'une série de marchandises hypothétiques et identiques, c'est-à-dire que le passage d'une marchandise qui a été expédiée de son lieu d'origine via un itinéraire concret à travers un ou plusieurs pays Membres, jusqu'à sa destination finale est comparé au passage hypothétique de cette marchandise directement de son lieu d'origine à sa destination finale, il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse concernant les produits similaires.⁷⁸³

7.478 Ainsi, les produits transportés de leur lieu d'origine qui passent par le territoire de tout autre pays Membre pour aller à leur destination finale doivent être traités non moins favorablement que s'ils avaient été transportés de leur lieu d'origine à leur destination finale sans jamais passer par le territoire de cet autre Membre.

f) Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est conforme aux obligations énoncées dans l'article V:6 du *GATT de 1994*

7.479 Étant donné les constatations qu'il a formulées au sujet de la portée de la première phrase de l'article V:6 et des obligations de fond qu'elle prévoit, le Groupe spécial est tenu par son mandat de déterminer si, en imposant la mesure relative aux bureaux d'entrée, la Colombie accorde aux

⁷⁸² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 187.

⁷⁸³ À cet égard, le Groupe spécial souhaite se pencher sur l'argument de la Colombie selon lequel accepter l'interprétation que le Panama donne des obligations NPF prévues à l'article V:6 annulerait en substance la limitation explicite des protections NPF énoncée à l'article I:1 du *GATT de 1994*. Comme il est expliqué plus haut, l'article V:6 exige des Membres qu'ils traitent une marchandise expédiée de son lieu d'origine via un itinéraire concret à travers un ou plusieurs pays Membres jusqu'à sa destination finale d'une manière identique à la façon dont ils l'auraient traitée si elle était hypothétiquement passée de son lieu d'origine à sa destination finale sans traverser un territoire donné en question. À l'inverse, l'article I:1 du *GATT de 1994* garantit globalement que tout avantage accordé à un produit d'une origine donnée est, immédiatement et sans condition, étendu au produit similaire originaire ou à destination du territoire de tous les autres Membres. Ainsi, l'article I:1 garantit le traitement NPF aux produits similaires de toutes origines, alors que l'article V:6 garantit le traitement NPF en fonction du trajet du transit, sans tenir compte de l'existence d'un produit similaire d'une origine différente. De l'avis du Groupe spécial, les obligations prévues dans ces deux dispositions ne sont pas les mêmes et ne devraient pas être traitées comme si elles étaient redondantes.

marchandises d'une origine particulière qui arrivent sur son territoire après être passées par le Panama un traitement non moins favorable que celui qu'elle leur aurait accordé si elles étaient arrivées directement de leur lieu d'origine.

7.480 Le Groupe spécial rappelle que l'article 2 de la Résolution n° 7373 impose la déclaration et le dédouanement simultanés exclusivement à l'aéroport de Bogota ou au port maritime de Barranquilla pour tous les textiles, vêtements et chaussures visés qui proviennent du Panama et de la ZFC. Il note que cette restriction s'applique exclusivement aux textiles, vêtements et chaussures originaires ou en provenance du Panama ou de la ZFC. Les marchandises qui ne proviennent pas du Panama ni de la ZFC ne doivent pas être simultanément déclarées et dédouanées dans ces deux bureaux, mais peuvent l'être dans onze bureaux habilités. Puisque cette restriction est imposée aux marchandises de toutes origines qui sont passées par le Panama ou la ZFC avant d'arriver en Colombie, qui est leur destination finale, alors qu'elle ne s'appliquerait pas à ces mêmes marchandises si elles n'étaient pas entrées au Panama, la Colombie n'accorde pas un "traitement non moins favorable" aux marchandises en provenance du Panama et de la ZFC en comparaison de celui qu'elle leur aurait accordé si elles avaient été transportées depuis leur lieu d'origine jusqu'en Colombie sans passer par le Panama et la ZFC. Par conséquent, le Groupe spécial constate que la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec l'obligation énoncée dans la première phrase de l'article V:6.

i) *Conclusion*

7.481 En conséquence, le Groupe spécial constate que, étant donné qu'elle n'accorde pas un "traitement non moins favorable" aux marchandises arrivant du Panama et de la ZFC en comparaison de celui qu'elle leur aurait accordé si elles avaient été transportées depuis leur lieu d'origine jusqu'en Colombie sans passer par le Panama et la ZFC, la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec la première phrase de l'article V:6 du *GATT de 1994*.

K. MOYEN DE DÉFENSE INVOQUÉ PAR LA COLOMBIE AU TITRE DE L'ARTICLE XX D) DU *GATT DE 1994* À L'ÉGARD DES ALLÉGATIONS DU PANAMA VISANT LA MESURE RELATIVE AUX BUREAUX D'ENTRÉE

7.482 Le Groupe spécial rappelle ses constatations selon lesquelles l'obligation, inscrite dans la mesure relative aux bureaux d'entrée, d'admettre les textiles, vêtements et chaussures visés en provenance du Panama exclusivement à Bogota et Barranquilla est incompatible avec les articles XI:1 et V:6 du *GATT de 1994*; l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation, de payer les taxes sur la base de cette déclaration préalable et de se conformer aux règles en matière de légalisation est incompatible avec l'article I:1 du *GATT de 1994*; et l'obligation de transborder les marchandises pour les acheminer en transit international est incompatible avec l'article V:2 du *GATT de 1994*. Compte tenu de ces constatations, le Groupe spécial va procéder à l'examen du moyen de défense invoqué par la Colombie au titre de l'article XX d) du *GATT de 1994* à l'égard de ces violations. Comme le Groupe spécial n'a pas formulé de constatations au sujet des allégations additionnelles du Panama visant la mesure relative aux bureaux d'entrée au titre de l'article XIII:1 et de l'article I:1 du *GATT de 1994*⁷⁸⁴, le moyen de défense de la Colombie ne sera pas examiné par rapport à ces allégations.

1. Principaux arguments des parties

7.483 La Colombie estime que si le Groupe spécial devait confirmer certaines ou la totalité des allégations du Panama au titre des articles I:1, V:2, V:6, XI:1 ou XIII:1 concernant la mesure relative aux bureaux d'entrée, alors il devrait constater que ladite mesure est justifiée au regard de

⁷⁸⁴ Le Groupe spécial a appliqué le principe d'économie jurisprudentielle s'agissant de ces deux allégations, encore que pour des raisons distinctes. Voir les sections VII.F.2 c) et VII.G.2 b).

l'article XX d). La Colombie fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée est une mesure temporaire nécessaire pour assurer le respect de ses lois et règlements douaniers et qu'elle n'est pas appliquée d'une manière qui constitue une discrimination arbitraire ou injustifiable.⁷⁸⁵ La Colombie fait observer qu'elle est confrontée à des problèmes de contrebande et de sous-facturation, qui sont particulièrement aigus en ce qui concerne les importations en provenance du Panama.⁷⁸⁶ Elle fait valoir qu'il existe un lien clair entre les problèmes de fraude douanière et de contrebande et des activités criminelles telles que le blanchiment d'argent et le trafic de stupéfiants.⁷⁸⁷

7.484 La Colombie estime que deux conditions doivent être remplies pour que la mesure relative aux bureaux d'entrée soit justifiée au regard de l'article XX: la mesure en cause doit relever de l'une des exceptions prévues aux paragraphes a) à j) et elle doit satisfaire aux prescriptions imposées par le texte introductif de l'article XX.⁷⁸⁸ Relativement au paragraphe d), la mesure doit être destinée à "assurer le respect" des lois et règlements qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec le *GATT de 1994*, et la mesure doit être "nécessaire" pour assurer ce respect.⁷⁸⁹

7.485 La Colombie estime que la mesure relative aux bureaux d'entrée remplit les conditions pour être provisoirement justifiée au regard du paragraphe d) de l'article XX. Premièrement, la Colombie affirme que ses lois et règlements douaniers ne sont pas incompatibles avec le *GATT de 1994*. Deuxièmement, la mesure relative aux bureaux d'entrée a pour objet d'assurer le respect de ces lois et règlements. Troisièmement, la mesure relative aux bureaux d'entrée est nécessaire pour assurer ce respect.⁷⁹⁰

7.486 La Colombie estime que ses lois et règlements douaniers sont compatibles avec le *GATT* car aucun d'entre eux n'a été jugé incompatible avec cet accord.⁷⁹¹ En outre, elle considère que l'administration de la mesure relative aux bureaux d'entrée par la DIAN et le préambule de la Loi douanière démontrent que la mesure a pour objet d'assurer le respect de l'application de ses mesures douanières, un fait qui, fait-elle valoir, a été reconnu par le Panama.⁷⁹²

7.487 La Colombie fait valoir que, pour évaluer si la mesure est "nécessaire" pour assurer le respect de ces lois, le Groupe spécial devrait soupeser et mettre en balance une série de facteurs, y compris la contribution de la mesure à l'application de ces lois et règlements.⁷⁹³

7.488 La Colombie fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée concerne un ensemble très important d'intérêts ou de valeurs; à cet égard, elle fait valoir qu'il a été admis que la lutte contre des activités illégales et criminelles telles que l'évasion fiscale et la contrebande qui contribuent à la perte de recettes publiques constituait un "intérêt très important pour n'importe quel pays et en particulier un pays en développement".⁷⁹⁴ Deuxièmement, la mesure relative aux bureaux d'entrée apporte une contribution importante au contrôle douanier en limitant l'admission des marchandises en provenance du Panama à deux bureaux et en permettant de spécialiser les fonctionnaires des

⁷⁸⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 314.

⁷⁸⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 193 à 210; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 219.

⁷⁸⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 336 à 340; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 220 à 223.

⁷⁸⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 316.

⁷⁸⁹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 317.

⁷⁹⁰ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 319.

⁷⁹¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 320; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 202.

⁷⁹² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 325.

⁷⁹³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 329.

⁷⁹⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 331; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 217.

douanes.⁷⁹⁵ La Colombie estime que cela est prouvé par l'augmentation significative des saisies liées à la contrebande, la hausse des prix déclarés "implicites" des marchandises visées et la baisse du niveau des distorsions du commerce.⁷⁹⁶ Troisièmement, la Colombie fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas d'incidence négative notable sur le commerce.⁷⁹⁷ Elle souligne qu'elle n'impose pas d'interdiction ou qu'elle ne restreint pas le commerce mais qu'elle réglemente simplement l'admission des marchandises par la voie d'un certain nombre de bureaux. Cette mesure a un champ relativement étroit par rapport à celles qui sont imposées par d'autres pays, telles que des interdictions à l'importation qui ont été considérées comme justifiées au regard de l'article XX.⁷⁹⁸

7.489 Outre qu'elle satisfait aux prescriptions voulant que la mesure relative aux bureaux d'entrée soit provisoirement justifiée comme nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements douaniers de la Colombie liés aux questions d'application des mesures douanières, la Colombie fait valoir qu'il n'y a pas d'autres mesures raisonnablement disponibles pour assurer ce respect. Elle relève que des tentatives précédemment faites pour renforcer la coopération douanière ont échoué.⁷⁹⁹ En outre, la Colombie considère qu'il n'est pas possible de conclure des accords avec le secteur privé pour les textiles, vêtements et chaussures parce que les "*casas matrices*" ou producteurs de ces produits sont nombreux et difficiles à identifier.⁸⁰⁰

7.490 La Colombie fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée satisfait également aux prescriptions imposées par le texte introductif de l'article XX car elle n'est pas appliquée d'une manière qui constitue une discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée au commerce.⁸⁰¹

7.491 La Colombie considère que le sens du terme "arbitraire" est "capricieux, imprévisible, incohérent".⁸⁰² De plus, la mesure doit avoir un "lien rationnel" avec l'objectif du paragraphe pertinent de l'article XX.⁸⁰³ De l'avis de la Colombie, le critère est le point de savoir si cette discrimination est "justifiable" en ce sens qu'elle est "défendable" ou qu'"il peut être montré qu'elle est juste, raisonnable".⁸⁰⁴ La Colombie fait valoir que les éléments de preuve illustrent le problème de la contrebande en provenance du Panama, qui est liée au blanchiment d'argent et au trafic de stupéfiants. Cela montre que la situation en ce qui concerne le Panama est unique par rapport à celle d'autres pays, et c'est pourquoi la mesure relative aux bureaux d'entrée de la Colombie, qui est appliquée uniquement à l'égard du Panama, a un "lien rationnel" avec l'objectif énoncé au paragraphe d) de l'article XX. Ainsi, la Colombie fait valoir que la mesure n'est donc pas arbitraire et injustifiable.⁸⁰⁵

7.492 La Colombie fait valoir que la question, dont est saisi le Groupe spécial, de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée constitue une restriction déguisée au commerce exclut la question de savoir si elle a un effet restrictif sur le commerce.⁸⁰⁶ La Colombie estime que l'expression

⁷⁹⁵ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 228.

⁷⁹⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 344 à 346; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphes 60 à 62; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 232.

⁷⁹⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 350.

⁷⁹⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 351; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 250.

⁷⁹⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 267 à 287.

⁸⁰⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 292.

⁸⁰¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 386.

⁸⁰² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 390; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 296.

⁸⁰³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 392.

⁸⁰⁴ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 296.

⁸⁰⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphes 395 à 398; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 299 à 310.

⁸⁰⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 400.

"restriction déguisée" peut être lue conjointement avec les expressions "discrimination arbitraire" et "discrimination injustifiable", ce qui signifie également restriction ou discrimination cachée ou non annoncée.⁸⁰⁷ La Colombie estime aussi que l'expression "restriction déguisée" vise en réalité le fait d'"éviter l'abus ou l'utilisation illégitime des exceptions" et que pour analyser la mesure, il importe d'en étudier l'intention.⁸⁰⁸ La Colombie répète que la mesure a été appliquée de bonne foi dans l'intention de faire appliquer les mesures douanières et qu'elle ne restreint pas le commerce à des fins protectionnistes.⁸⁰⁹

7.493 Le Panama considère que la Colombie ne s'est pas acquittée de la nécessaire charge d'invoquer le moyen de défense au titre de l'article XX en ne présentant pas de moyen de défense distinct pour chaque mesure et violation respective qu'elle s'efforce de justifier au regard de l'article XX d).⁸¹⁰ Le Panama fait d'autre part valoir que la Colombie ne peut pas démontrer que la mesure est une mesure qui a pour objet d'assurer le respect de lois et règlements spécifiques car elle n'a pas correctement indiqué ces lois et règlements.⁸¹¹ Outre le fait que la Colombie n'a pas indiqué les lois et règlements pertinents, le Panama fait valoir qu'une simple allégation de présomption de compatibilité avec les règles de l'OMC est insuffisante pour démontrer que toutes les lois et tous les règlements douaniers de la Colombie sont eux-mêmes compatibles avec le *GATT de 1994*.⁸¹²

7.494 Le Panama fait valoir que la Colombie n'a pas démontré comment la mesure relative aux bureaux d'entrée assurait le respect de ses lois et règlements douaniers car les restrictions ne s'appliquent qu'à un éventail limité de produits, bien que la Colombie connaisse des problèmes d'application des mesures douanières en ce qui concerne une large gamme d'autres produits.⁸¹³ Le Panama relève également que la Colombie n'applique ces restrictions qu'à l'égard du Panama, bien qu'elle connaisse des problèmes de *contrabando técnico*, *subfacturación* et *sobrefacturación* avec les États-Unis, l'Europe, l'Asie et les pays de l'*Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI).⁸¹⁴ À ce titre, le Panama affirme que la mesure relative aux bureaux d'entrée a été imposée pour protéger certaines branches de production nationales de la concurrence.⁸¹⁵

7.495 Le Panama considère que pour qu'une mesure soit jugée "nécessaire", il faut qu'elle soit quasiment "indispensable".⁸¹⁶ Il fait valoir que la Colombie ne peut pas démontrer que sa mesure relative aux bureaux d'entrée est quasiment "indispensable" parce que des mesures semblables précédentes ont été inefficaces pour lutter contre la contrebande.⁸¹⁷ Le Panama considère aussi que la mesure relative aux bureaux d'entrée de la Colombie n'a pas contribué d'une manière importante à assurer le respect de ses lois et règlements douaniers. Il estime que l'obligation de contribuer à assurer le respect de la loi ou du règlement en cause évoquée par l'Organe d'appel dans le différend *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* ne visait pas l'objectif de politique de la loi ou du règlement, mais le fait d'assurer le respect de la loi ou du règlement en cause lui-même.⁸¹⁸ Le Panama

⁸⁰⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 401.

⁸⁰⁸ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 404.

⁸⁰⁹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 404; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 318 à 323.

⁸¹⁰ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 66, citant la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 199.

⁸¹¹ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 168 à 175.

⁸¹² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 176; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 67.

⁸¹³ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 179.

⁸¹⁴ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 180.

⁸¹⁵ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 77.

⁸¹⁶ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphes 68 et 69.

⁸¹⁷ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 184 et 185.

⁸¹⁸ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 186; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphes 70 et 71.

fait observer que l'argument de la Colombie selon lequel sa mesure favorise l'objectif de politique de ses lois et règlements douaniers a été rejeté par le Groupe spécial du GATT dans l'affaire *CEE – Pièces détachées et composants*.⁸¹⁹ En outre, le Panama considère que c'est à tort que la Colombie s'appuie sur le différend *Brésil – Pneumatiques rechapés* car la disposition examinée par l'Organe d'appel dans cette affaire était l'article XX b), qui est une exception axée sur un certain but, et non pas l'article XX d), qui est une exception fonctionnelle.⁸²⁰ De l'avis du Panama, le fait que la contrebande s'est poursuivie d'une manière intensive après que la Colombie a pour la première fois imposé des restrictions relatives aux bureaux d'entrée démontre clairement que la mesure n'apporte pas une contribution importante aux objectifs de politique que sont l'application des mesures douanières et la lutte contre le commerce de contrebande.⁸²¹ Au lieu de cela, le Panama estime que la mesure relative aux bureaux d'entrée de la Colombie a une incidence défavorable sur le commerce en provenance du Panama. De l'avis du Panama, le fait que les effets de la mesure sur le commerce sont sans importance, voire non existants, est dénué de pertinence. Il estime que par "effets restrictifs", il faut entendre les effets sur les flux commerciaux des produits importés.⁸²²

7.496 Au regard des prescriptions énoncées dans le texte introductif de l'article XX, le Panama estime que la mesure relative aux bureaux d'entrée de la Colombie constitue une "restriction déguisée" au commerce international car la conception, la structure et l'architecture de la mesure révèlent que son but véritable est de protéger des branches de production nationales fragiles et non pas de faire appliquer la législation douanière.⁸²³ Selon le Panama, les déclarations faites par le Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme de la Colombie et la mise en place par la Colombie de contingents pour l'importation de vêtements en provenance de Chine montrent l'existence d'une relation entre la protection de la branche de production nationale colombienne et ses restrictions relatives aux bureaux d'entrée.⁸²⁴

7.497 Le Panama estime d'autre part que la mesure relative aux bureaux d'entrée de la Colombie est appliquée d'une manière qui est "arbitraire" et "injustifiable". L'application de la mesure est "arbitraire" parce qu'elle n'est appliquée qu'à l'égard du Panama bien que la Colombie ait connu divers problèmes douaniers semblables avec beaucoup d'autres pays.⁸²⁵ Le Panama relève que *toutes* les importations des articles visés en provenance du Panama sont soumises à des restrictions tandis que *toutes* les importations de produits similaires en provenance de *tous* les autres pays en sont exemptées.⁸²⁶ De l'avis du Panama, une telle discrimination ne peut être justifiée que si elle repose sur des différences dans les conditions existant dans ces pays. Le Panama estime que l'argument de la Colombie, selon lequel le fait qu'elle applique la mesure uniquement à l'égard du Panama est justifiable parce qu'il se produit moins fréquemment d'irrégularités douanières en ce qui concerne les marchandises en provenance des autres pays, est vicié car cette approche a été rejetée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*.⁸²⁷ Le Panama estime donc que la mesure de la Colombie est également "injustifiable".⁸²⁸

⁸¹⁹ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 190.

⁸²⁰ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 193.

⁸²¹ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 196.

⁸²² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 206.

⁸²³ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 76.

⁸²⁴ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 216.

⁸²⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 217; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 76.

⁸²⁶ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 218.

⁸²⁷ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 221.

⁸²⁸ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 219.

2. Examen par le Groupe spécial

7.498 Pour commencer, le Groupe spécial souhaite rappeler qu'il considère, comme il l'a souligné précédemment, que les Membres de l'OMC sont en droit de faire appliquer des politiques visant à lutter contre la sous-facturation, la contrebande et le blanchiment d'argent, ainsi que tous problèmes connexes, à condition toutefois que les mesures mises en œuvre à ces fins soient elles-mêmes compatibles avec les règles de l'OMC. Quoi qu'il en soit, lorsqu'une mesure peut violer une disposition particulière des *Accords de l'OMC*, un certain nombre d'exceptions – notamment celles qui sont énoncées à l'article XX du *GATT de 1994* – permettent aux Membres de l'OMC de justifier une mesure incompatible avec les règles de l'Organisation. Compte tenu de ces considérations, le Groupe spécial va examiner le moyen de défense affirmative invoqué par la Colombie au titre de l'article XX d) du *GATT de 1994*.

a) Législation applicable au moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d)

7.499 Les principaux aspects de la mesure relative aux bureaux d'entrée, qui forment la base des allégations du Panama au titre des articles I:1, V:2, V:6, XI:1 ou XIII:1 sont notamment i) l'obligation de déclarer et dédouaner les marchandises exclusivement à Bogota (pour les expéditions par voie aérienne) et à l'aéroport de Barranquilla (pour les expéditions par voie maritime); ii) l'exception concernant les marchandises qui sont transbordées pour être admises à n'importe lequel des onze bureaux habilités lorsqu'elles sont acheminées en transit international; et iii) l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation, de payer les taxes sur la base de cette déclaration préalable et de se conformer à des prescriptions spéciales en matière de légalisation (dans le cas des textiles uniquement). Ces prescriptions sont analysées en détail dans les sections VII.H, VII.I, VII.J, VII.E et VII.F qui précèdent, respectivement.

7.500 Le Groupe spécial relève que la Colombie a présenté un moyen de défense général pour toutes ces allégations, en les désignant collectivement par l'expression "la mesure relative aux bureaux d'entrée". Le Panama a également structuré ses arguments en réponse au moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d) en faisant référence à la mesure relative aux bureaux d'entrée d'une manière globale et générale. Cependant, le Panama fait valoir que la Colombie ne s'est pas acquittée de la charge de la preuve qui lui incombait du fait qu'elle n'a pas présenté d'éléments de preuve pour démontrer que chacun des aspects des mesures relatives aux bureaux d'entrée sont nécessaires et conformes aux prescriptions énoncées dans le texte introductif de l'article XX.

7.501 Le Groupe spécial va ensuite examiner les conséquences de l'approche de la Colombie fondée sur un moyen de défense général.

b) Mesure pertinente aux fins de l'analyse du moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d)

7.502 Comme on l'a fait observer plus haut⁸²⁹, la Colombie a présenté un moyen de défense général au titre de l'article XX d) à l'égard des allégations de violation des articles I:1, V:2, V:6, XI:1 et XIII:1 formulées par le Panama. Par conséquent, à ce que croit comprendre le Groupe spécial, la Colombie fait valoir que les diverses prescriptions énoncées dans la mesure relative aux bureaux d'entrée prises collectivement (et non pas indépendamment les unes des autres) sont nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC, et sont donc justifiées collectivement.

7.503 Du fait qu'elle a structuré ses arguments de cette manière, la Colombie n'a pas présenté d'éléments de preuve pour démontrer comment chaque prescription (à savoir, l'obligation de déclarer

⁸²⁹ Voir le paragraphe 7.499.

et dédouaner les marchandises exclusivement à Bogota et à l'aéroport de Barranquilla, l'exception concernant les marchandises transbordées pouvant être admises à n'importe lequel des onze bureaux habilités lorsqu'elles sont acheminées en transit international, et l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation, de payer les taxes sur la base de cette déclaration préalable et de se conformer à des prescriptions spéciales en matière de légalisation), en tant qu'objet d'une allégation distincte, est individuellement nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements. En réponse à une question du Groupe spécial, la Colombie a indiqué que les prescriptions énoncées dans la mesure relative aux bureaux d'entrée, de même qu'un certain nombre d'autres mesures, font "partie d'un vaste ensemble de mesures pour lutter contre ce problème persistant de sous-facturation frauduleuse et de contrebande".⁸³⁰

7.504 Le Panama a posé la question de savoir si, en adoptant une telle approche globale, la Colombie s'est acquittée de la charge qui lui incombait de présenter son moyen de défense au titre de l'article XX d) d'une manière suffisamment claire pour que le Panama puisse répondre aux arguments de la Colombie. À cet égard, il se réfère à des constatations récentes figurant dans le rapport du Groupe spécial *Chine – Pièces automobiles*, où celui-ci, dans cette affaire, a remis en cause la validité du moyen de défense invoqué par la Chine au titre de l'article XX d) parce qu'elle n'avait pas établi de distinction dans sa justification des mesures à l'égard d'éventuelles violations de différentes dispositions du *GATT de 1994*.⁸³¹ Le Panama considère que le fait que la Colombie n'a pas présenté de moyen de défense distinct pour chaque mesure et violation respective qu'elle s'efforce de justifier au titre de l'article XX d) constitue un cas analogue.⁸³²

7.505 Dans l'affaire *Chine – Pièces automobiles*, le défendeur, la Chine, n'avait initialement pas établi de distinction dans sa justification des mesures pertinentes au titre de l'article XX d) à l'égard des allégations de violation distinctes au titre des articles II et III du *GATT de 1994*. Cependant, à un stade ultérieur de la procédure, la Chine a modifié sa position et précisé que l'analyse au regard de l'article XX d) dépendrait du point de savoir si l'existence d'une violation était constatée au regard soit de l'article II, soit de l'article III du *GATT de 1994*. Au vu des renseignements communiqués dans ce rapport, il apparaît que la Chine a présenté une argumentation limitée. Rappelant que la charge de prouver le bien-fondé de son moyen de défense au titre de l'article XX d) incombait à la Chine, le Groupe spécial a mis en cause la validité globale de son moyen de défense. Néanmoins, le Groupe spécial a considéré que "[c]e n'[était] pas au Groupe spécial d'avancer ou de présumer des arguments ou des analyses spécifiques concernant une allégation présentée par une partie au différend"⁸³³, et a ainsi entrepris d'examiner le moyen de défense global de la Chine au titre de l'article XX d).⁸³⁴

7.506 La présente affaire est semblable au différend *Chine – Pièces automobiles* en ce sens que la Colombie n'a pas présenté de moyen de défense individuel par allégation de violation. Toutefois, il

⁸³⁰ Réponse de la Colombie à la question n° 159 du Groupe spécial.

⁸³¹ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 66, faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Pièces automobiles*, paragraphes 7.283 et 7.287.

⁸³² Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 66, citant la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 199.

⁸³³ (*note de bas de page de l'original*) L'Organe d'appel a dit dans le cadre de l'affaire *États-Unis – Jeux*: "Dans le contexte des moyens de défense affirmatifs, une partie défenderesse doit donc invoquer un moyen de défense et présenter des éléments de preuve et arguments à l'appui de son affirmation selon laquelle la mesure contestée satisfait aux conditions liées à ce moyen de défense. Lorsqu'une partie défenderesse s'acquitte de cette obligation, un groupe spécial peut se prononcer sur la question de savoir si la mesure contestée est justifiée au titre du moyen de défense pertinent, en s'appuyant sur les arguments avancés par les parties ou en développant son propre raisonnement. Il en est de même pour les réfutations. Un groupe spécial ne peut pas prendre sur soi de réfuter l'allégation (ou le moyen de défense) lorsque la partie défenderesse (ou la partie plaignante) elle-même ne l'a pas fait." (pas d'italique dans l'original) (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 282)

⁸³⁴ Rapport du Groupe spécial *Chine – Pièces automobiles*, paragraphes 7.283 et 7.287.

existe des différences notables. Principalement, la Colombie n'a pas modifié sa position au cours de la procédure comme la Chine semble l'avoir fait dans l'affaire *Chine – Pièces automobiles*. En outre, la Colombie a présenté une argumentation substantielle à l'appui de son moyen de défense.

7.507 De l'avis du Groupe spécial, la Colombie ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait de démontrer que chacune des prescriptions énoncées dans la mesure relative aux bureaux d'entrée contribuait à faire appliquer sa législation douanière (et elle n'a pas essayé de le faire). Comme les arguments et les éléments de preuve communiqués par la Colombie sont d'une nature générale, il n'est pas possible d'évaluer, par exemple, dans quelle mesure le fait de restreindre l'admission à Bogota et à Barranquilla contribue à faire appliquer la législation, séparément de ce qu'apporte la prescription relative à la déclaration préalable d'importation, et ainsi de suite. Partant, le Groupe spécial n'examinera pas si chacune des prescriptions énoncées dans la mesure relative aux bureaux d'entrée qui ont été séparément jugées incompatibles avec différentes dispositions du *GATT de 1994*, sont néanmoins justifiées par l'article XX d).

7.508 Nonobstant la difficulté qu'il y a à évaluer individuellement les prescriptions énoncées dans la mesure relative aux bureaux d'entrée, compte tenu de l'approche de la Colombie et dans le droit fil de l'approche adoptée par le Groupe spécial dans le différend *Chine – Pièces automobiles*, le Groupe spécial traitera le moyen de défense global de la Colombie selon lequel la mesure relative aux bureaux d'entrée est justifiée du fait qu'elle est nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements pertinents en examinant collectivement les prescriptions prévues par ladite mesure, sans essayer d'évaluer les contributions individuelles de chaque prescription qu'elle contient.

c) Article XX du *GATT de 1994*

7.509 Le texte de l'article XX d) et le texte introductif de l'article XX disposent ce qui suit:

"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."

d) Ordre de l'analyse au regard de l'article XX d)

7.510 Dans le différend *États-Unis – Essence*, l'Organe d'appel a conclu que l'analyse d'une mesure au regard de l'un des paragraphes de l'article XX était une approche "double":

"Pour que la protection conférée par l'article XX puisse s'appliquer à elle afin de la justifier, la mesure en cause ne doit pas seulement relever de l'une ou l'autre des exceptions particulières – paragraphes a) à j) – énumérées à l'article XX; elle doit aussi satisfaire aux prescriptions établies par les clauses introductives de l'article XX.

En d'autres termes, l'analyse est double: premièrement, justification provisoire de la mesure au motif qu'elle relève de l'article XX g); deuxièmement, nouvelle évaluation de la même mesure au regard des clauses introductives de l'article XX ...⁸³⁵

7.511 L'Organe d'appel a expliqué que deux éléments devaient être réunis pour qu'une mesure soit provisoirement justifiée au titre du paragraphe d) de l'article XX:

"Pour qu'une mesure ... soit justifiée provisoirement au titre du paragraphe d) de l'article XX, deux éléments doivent être réunis. Premièrement, la mesure doit avoir pour objet d'"assurer le respect" de lois ou de règlements qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec l'une ou l'autre des dispositions du *GATT de 1994*. Deuxièmement, la mesure doit être "nécessaire" pour assurer ce respect. Il appartient au Membre qui invoque l'article XX d) comme justification de démontrer que ces deux conditions sont remplies."⁸³⁶

7.512 Le Groupe spécial souscrit à l'approche adoptée par l'Organe d'appel et la suivra pour traiter le moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d) du *GATT de 1994*. Par conséquent, le Groupe spécial examinera tout d'abord si les prescriptions énoncées dans les mesures relatives aux bureaux d'entrée sont nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements pertinents de la Colombie qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC; si la réponse à cette question est positive, le Groupe spécial examinera ensuite si la mesure relative aux bureaux d'entrée est *nécessaire* pour assurer ce respect. Le Groupe spécial n'entreprendra d'analyser si la mesure relative aux bureaux d'entrée satisfait aux prescriptions énoncées dans le texte introductif de l'article XX, c'est-à-dire si la mesure permet une "discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent", ou constitue une "restriction déguisée au commerce international", que s'il a tout d'abord déterminé que la mesure a satisfait aux prescriptions énoncées au paragraphe d) de l'article XX.

e) Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements colombiens comme prévu à l'article XX d) du *GATT de 1994*

7.513 Le Groupe spécial va tout d'abord examiner si la mesure relative aux bureaux d'entrée a pour objet d'assurer le respect des lois et règlements colombiens qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC. Puis il examinera si la mesure relative aux bureaux d'entrée est *nécessaire* pour assurer ce respect.

i) *Premier élément: Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée a "pour objet" d'assurer le respect des lois et règlements colombiens qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC*

7.514 Pour déterminer si une mesure a pour objet d'assurer le respect des lois et règlements comme prévu à l'article XX, le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Crevettes (Thaïlande)* a expliqué qu'un Membre de l'OMC qui invoque un moyen de défense devrait identifier les lois et règlements dont il s'efforce d'assurer le respect, établir que ces lois et règlements ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC et démontrer que la mesure particulière en cause a elle-même pour objet d'assurer le respect des lois et règlements pertinents.⁸³⁷

⁸³⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 23.

⁸³⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157.

⁸³⁷ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Crevettes (Thaïlande)*, paragraphe 7.174. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Directive sur les cautionnements en douane*, paragraphe 7.295.

Identification des lois et règlements colombiens

7.515 Le Groupe spécial va donc examiner si la Colombie a correctement identifié les lois et règlements pertinents pour son moyen de défense au titre de l'article XX d). Dans l'affaire *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, l'Organe d'appel a confirmé que l'expression "lois et règlements" désignait les règles qui font partie du système juridique intérieur d'un Membre de l'OMC et englobait donc les règles adoptées par les instances législatives ou exécutives du Membre en question, relevant par ailleurs que "les questions "qui ont trait à l'application des mesures douanières" mettront généralement en jeu des droits et obligations qui s'appliquent aux importateurs ou aux exportateurs".⁸³⁸

7.516 Tout au long de ses principales communications écrites, la Colombie a fait référence d'une manière générale à ses "lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières"⁸³⁹ et a indiqué que la "mesure relative aux bureaux d'entrée visant certains produits en provenance du Panama était mise en œuvre ... afin d'assurer le respect de la législation douanière colombienne et de lutter contre la contrebande et le blanchiment d'argent".⁸⁴⁰ Questionnée par le Groupe spécial, la Colombie a fait référence plus spécifiquement aux lois et règlements dont elle s'efforce d'assurer le respect au moyen de la mesure relative aux bureaux d'entrée:

"Dans le cas de la mesure relative aux bureaux, la mesure elle-même, par son préambule, démontre qu'elle a pour objet de renforcer les contrôles douaniers et l'application des mesures douanières. La référence expresse au Décret n° 2685 et le fait que la Résolution n° 7373 contestée est prise par l'autorité douanière, la DIAN, dans l'exercice de son pouvoir au titre de l'article 41 du Décret n° 2685 montre clairement que le Décret n° 2685 et la Résolution n° 4240 prévoyant le règlement d'application constituent les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières dont la mesure relative aux bureaux vise à assurer le respect. La Colombie ne juge pas nécessaire d'identifier des dispositions spécifiques de ces lois et règlements aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) mais il est clair qu'un certain nombre de dispositions comme par exemple l'article 87 du Décret n° 2685 énoncent expressément les obligations douanières qui existent en ce qui concerne n'importe quelle marchandise importée en Colombie, y compris l'obligation de faire une déclaration étayée par des éléments de preuve documentaires et de se conformer à toutes les obligations énoncées dans les lois et règlements de la Colombie."⁸⁴¹

⁸³⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphes 69 et 70.

⁸³⁹ Par exemple, première communication écrite de la Colombie, paragraphes 321, 323, 325, 326, 330, 343, 348, etc. Première déclaration orale de la Colombie, paragraphes 90 et 91. Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 203, 205 à 207, 213, etc.

⁸⁴⁰ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 188.

⁸⁴¹ Réponse de la Colombie à la question n° 145 du Groupe spécial. Le Groupe spécial tient à souligner que la Colombie a communiqué cette identification des lois et règlements en réponse à une question du Groupe spécial relative à l'article 319 du *Código Penal* de la Colombie. Dans la note de bas de page 142 de sa deuxième communication écrite, la Colombie avait mentionné l'article 319 de son *Código Penal* lorsqu'elle avait analysé les éléments de preuve visant à démontrer que la mesure relative aux bureaux d'entrée est efficace au plan des saisies liées à la contrebande. Le Groupe spécial a donc demandé aux parties si elles considéraient cet article comme une loi ou un règlement spécifique lié à la lutte contre la contrebande, dont la mesure relative aux bureaux d'entrée est conçue pour assurer le respect. La Colombie a indiqué que "c'est en assurant le respect de ces lois douanières que, d'une manière indirecte, une action est entreprise pour lutter contre les activités criminelles – que ce soit l'acte criminel de la contrebande en tant que tel, ou l'utilisation de marchandises de contrebande ou sous-facturées dans le but de blanchir de l'argent. La DIAN n'est pas un organisme chargé de faire appliquer la législation pénale et une résolution de la DIAN n'est donc pas une mesure qui assure le respect

7.517 Comme cela ressort de sa réponse, la Colombie soutient que la mesure relative aux bureaux d'entrée a pour objet d'assurer le respect de l'article 41 du Décret n° 2685 et de la Résolution n° 4240. Plus spécifiquement, la Colombie a également mentionné l'article 87 du Décret n° 2685.

7.518 Le Groupe spécial a examiné chacun de ces dispositions et instruments législatifs l'un après l'autre. L'article 41 du Décret n° 2685 énonce les règles applicables à la désignation des bureaux pour l'importation et le dédouanement des marchandises.⁸⁴² Entre autres aspects, cette disposition permet à la DIAN d'interdire l'admission de certaines marchandises ou de la restreindre à des bureaux désignés à des fins de contrôle douanier. Dans le cadre de la Résolution n° 4240, à laquelle la Colombie fait référence d'une manière globale, l'article 39 constitue la disposition d'application correspondante et régit donc i) l'administration de la restriction des textiles, vêtements et chaussures à onze bureaux d'entrée imposée conformément à l'article 41 du Décret n° 2685, et ii) l'administration de la restriction à deux bureaux applicable aux textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama.⁸⁴³

de la législation pénale de la Colombie telle que celle à laquelle fait référence le Groupe spécial. Cependant, la Colombie considère que cela ne veut pas dire que l'application des mesures douanières ne protège pas des intérêts qui vont au-delà de la simple protection des recettes pour le gouvernement. La Colombie a expliqué sa position à cet égard dans une communication antérieure et a indiqué sa situation spécifique et les problèmes qu'elle rencontre en matière de trafic de stupéfiants et d'ordre public".

⁸⁴² Le texte de l'article 41 du Décret n° 2685 dispose ce qui suit:

"ARTICULO 41. LUGARES HABILITADOS PARA EL INGRESO Y SALIDA DE MERCANCIAS BAJO CONTROL ADUANERO.

Son aquellos lugares por los cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales permite el ingreso y salida de mercancías bajo control aduanero del territorio aduanero nacional.

En el acto administrativo de habilitación deberán delimitarse claramente los sitios que constituyen Zona Primaria Aduanera, disponiendo si fuere del caso, su demarcación física y señalización.

Para la habilitación de puertos y aeropuertos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales exigirá que las instalaciones destinadas a las operaciones de cargue, descargue, custodia, almacenamiento y traslado de las mercancías bajo control aduanero y aquellas áreas destinadas a la realización de las operaciones aduaneras, cuenten con la debida infraestructura física y con los sistemas y dispositivos de seguridad que garanticen, a satisfacción de dicha entidad, la seguridad de las mercancías y el pleno ejercicio del control aduanero.

La autoridad aduanera, en coordinación con las autoridades portuarias y aeroportuarias y con los administradores de los puertos y aeropuertos habilitados, dispondrá de las medidas y procedimientos tendientes a asegurar en la Zona Primaria Aduanera, el ejercicio sin restricciones de la potestad aduanera, donde además de lo previsto en el inciso anterior, deberá reglamentar conjuntamente con las autoridades competentes, la circulación de vehículos y personas y disponer de sistemas de identificación de los mismos.

El incumplimiento de lo previsto en este artículo por parte de los titulares de la habilitación podrá ocasionar la pérdida de la habilitación para la entrada y salida de mercancías del territorio aduanero nacional.

PARAGRAFO. *La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá por razones de control, prohibir o restringir el ingreso o salida de determinadas mercancías por los lugares habilitados."*

⁸⁴³ La partie pertinente du texte de l'article 39 de la Résolution n° 4240 dispose ce qui suit:

"ARTICULO 39. PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES PARA EL INGRESO DE MERCANCIAS.

En desarrollo de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 41 del Decreto 2685 de 1999, la importación de materias textiles y sus manufacturas, clasificables en la Sección XI (Capítulos 50 a 63, ambos inclusive) del Arancel de Aduanas, únicamente podrá realizarse por los puertos, aeropuertos y lugares de arribo, de servicio público, ubicados en la jurisdicción de las siguientes administraciones aduaneras de: Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Leticia, Medellín, San Andrés, Santa Marta y

L'article 87 du Décret n° 2685 ne vise pas directement les restrictions ou les interdictions concernant les bureaux mais énonce les obligations douanières générales liées à l'importation de marchandises, y compris l'obligation de présenter une déclaration d'importation et de payer des droits et redevances, selon ce qui est exigé et, d'une manière générale, de se conformer à toutes les obligations pertinentes énoncées dans les lois et règlements de la Colombie.⁸⁴⁴

7.519 Le Panama fait valoir que la Colombie ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait d'identifier d'une manière adéquate les lois et règlements qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec le *GATT de 1994*.⁸⁴⁵ À son avis, l'affirmation de la Colombie selon laquelle ses lois et règlements douaniers généraux sont présumés compatibles avec le GATT ne lui permet pas de s'acquitter de la charge qui lui incombe d'identifier les lois et règlements spécifiques et de démontrer que ces dispositions ne sont "pas incompatibles" avec le *GATT de 1994*.⁸⁴⁶ Le Panama a fait valoir que la pratique des groupes spéciaux antérieurs établit que le défendeur dans un différend est tenu d'identifier les lois et règlements intérieurs *spécifiques* qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec le *GATT de 1994*. Pour souligner la spécificité nécessaire qui est requise, le Panama se réfère au différend *Chine – Pièces automobiles*, dans lequel le Groupe spécial a fait part de sa préoccupation du fait que la Chine avait "désigné indifféremment divers textes comme étant la loi ou le règlement dont les mesures assuraient le respect" tels que "la législation et la réglementation douanière de la Chine, ... la législation douanière chinoise, y compris [ses] dispositions tarifaires ..., [son] tarif douanier" et d'autres lois et règlements généraux.⁸⁴⁷

7.520 Le Groupe spécial convient avec le Panama que c'est à la Colombie qu'incombe la charge d'identifier les lois et règlements intérieurs pertinents pour son moyen de défense au titre de l'article XX d). Cependant, le Groupe spécial ne considère pas que la référence au différend *Chine – Pièces automobiles* soit pertinente en l'espèce. Au cours de la procédure, la Chine avait indiqué que la loi ou le règlement aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) était l'interprétation, valable selon les allégations, qu'elle donnait de ses dispositions tarifaires applicables aux véhicules automobiles. Dans ce différend, le Groupe spécial a indiqué que l'interprétation donnée par la Chine

Bogotá. Lo dispuesto en este inciso, se aplica igualmente a las importaciones de mercancías procedentes de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios.

...
PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 de la Resolución 5796 de 2005. Rige hasta el 30 de junio de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Las mercancías clasificables por los Capítulos 50 al 64 del Arancel de Aduanas, correspondientes a materias textiles y sus manufacturas, y calzado y sus partes, originarias y/o provenientes de la República de Panamá y de la República Popular China, deberán ingresar e importarse exclusivamente por las jurisdicciones de la Administración Especial de Servicios Aduaneros Aeropuerto El Dorado y la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, si se transportan vía aérea; y por la Administración Especial de Aduanas de Barranquilla, si es por vía marítima ..."

⁸⁴⁴ L'article 87 du Décret n° 2685 dispose ce qui suit:

"ARTICULO 87. OBLIGACIÓN ADUANERA EN LA IMPORTACIÓN

La obligación aduanera nace por la introducción de la mercancía de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional.

La obligación aduanera comprende la presentación de la Declaración de Importación, el pago de los tributos aduaneros y de las sanciones a que haya lugar, así como la obligación de obtener y conservar los documentos que soportan la operación, presentarlos cuando los requieran las autoridades aduaneras, atender las solicitudes de información y pruebas y en general, cumplir con las exigencias, requisitos y condiciones establecidos en las normas correspondientes."

⁸⁴⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 173 à 178.

⁸⁴⁶ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 67.

⁸⁴⁷ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 67, faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 7.290.

de ses concessions concernant les véhicules automobiles ne pouvait pas faire partie du tarif douanier de la Chine lui-même, et a constaté qu'une telle interprétation ne constituait pas une loi ou un règlement pertinent pour son moyen de défense au titre de l'article XX d).⁸⁴⁸

7.521 De l'avis du présent Groupe spécial, bien qu'il eut été souhaitable que la Colombie ait clarifié cette question bien plus tôt au cours de la procédure, elle a néanmoins fait référence à des dispositions juridiques de la législation colombienne par opposition à une interprétation de la manière dont la liste nationale doit être interprétée par les autorités douanières nationales.⁸⁴⁹

7.522 La question pertinente est donc de savoir si les instruments et dispositions particulières juridiques identifiés par la Colombie peuvent être considérés par le Groupe spécial comme les lois et règlements pertinents pour l'article XX d). Comme on l'a expliqué plus haut, questionnée par le Groupe spécial, la Colombie a fait référence au Décret n° 2685, et en particulier aux articles 41 et 87, et à la Résolution n° 4240, comme étant les lois et règlements pertinents que le Groupe spécial devait prendre en considération. S'agissant du Décret n° 2685, le Panama a tout d'abord fait valoir que l'article 41 était la *législation-cadre* en vertu de laquelle la Colombie avait promulgué les restrictions relatives aux bureaux d'entrée et que l'on ne pouvait donc pas dire que les restrictions en question *assuraient le respect* de l'article 41 car cela reviendrait à conclure que lesdites restrictions ont pour objet d'assurer le respect d'une disposition autorisant des restrictions relatives aux bureaux d'entrée.⁸⁵⁰

7.523 S'il est vrai que le Groupe spécial convient avec le Panama que l'article 41 du Décret n° 2685 est la disposition autorisant la Colombie à imposer des restrictions relatives aux bureaux d'entrée, si jamais elle juge qu'une réglementation supplémentaire est nécessaire, le Groupe spécial ne considère pas que la référence faite par la Colombie à cette disposition, ou à la Résolution n° 4240, pose un problème pour ce qui est de son identification des lois et règlements pertinents. Bien que l'article 41 confère le pouvoir d'imposer des restrictions, il fait également référence plus généralement à l'objectif qui consiste à assurer la sécurité des marchandises et la capacité de l'autorité douanière à exercer un contrôle. En outre, l'article 41 est l'une des diverses dispositions du Décret n° 2685 visant les questions liées au fait d'assurer le contrôle douanier et l'application des mesures douanières. Par exemple, la Colombie a identifié l'article 87 du Décret n° 2685 également, qui énonce plusieurs obligations, y compris l'obligation de présenter une déclaration d'importation et de payer les droits et redevances, selon ce qui est exigé, et d'une manière générale de se conformer à toutes les obligations pertinentes énoncées dans les lois et règlements de la Colombie. La Résolution n° 4240 vise pareillement les questions de contrôle douanier d'une manière générale.

7.524 Comme on l'a fait observer, la notion de lois et règlements figurant à l'article XX renvoie aux règles qui font partie du système juridique intérieur d'un Membre de l'OMC et englobe donc les règles adoptées par les instances législatives ou exécutives dudit Membre, y compris celles qui ont trait aux droits et obligations applicables aux importations.⁸⁵¹ De l'avis du Groupe spécial, la Colombie a identifié, d'une manière suffisante aux yeux du Groupe spécial, l'éventail de lois et règlements dont la

⁸⁴⁸ Rapport du Groupe spécial *Chine – Pièces automobiles*, paragraphes 7.293 à 7.296.

⁸⁴⁹ Le Groupe spécial rappelle qu'il peut examiner tout un éventail de dispositions citées par l'une ou l'autre des parties pour déterminer les lois et règlements pertinents pour le moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d). Dans le différend *États-Unis – Crevettes (Thaïlande)*, l'Organe d'appel a expliqué qu'un groupe spécial était libre d'utiliser les divers arguments avancés et les dispositions citées par les parties pour évaluer objectivement quelles lois et quels règlements étaient pertinents pour le moyen de défense du défendeur:

"À notre avis, le Groupe spécial était libre d'utiliser les arguments formulés et les dispositions citées par toutes les parties – y compris la Thaïlande et l'Inde – pour évaluer objectivement quelles lois et quels règlements étaient pertinents pour le moyen de défense des États-Unis.

Nous ne pensons pas qu'en agissant ainsi, le Groupe spécial ait outrepassé sa compétence."

Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes (Thaïlande)*, paragraphe 302.

⁸⁵⁰ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 174.

⁸⁵¹ Voir le paragraphe 7.515.

mesure relative aux bureaux d'entrée vise à assurer le respect. Elles incluent d'une manière générale les dispositions du Décret n° 2685, y compris les articles 41 et 87, et la Résolution n° 4240.

7.525 Le Groupe spécial va donc examiner si le Décret n° 2685 et la Résolution n° 4240 sont des lois et règlements qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC.

Question de savoir si les lois et règlements ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC

7.526 Le Groupe spécial va ensuite examiner si les lois et règlements identifiés par la Colombie dans le Décret n° 2685 et la Résolution n° 4240 sont eux-mêmes compatibles avec les dispositions des *Accords de l'OMC*.

7.527 La Colombie fait valoir que les lois et règlements dont la mesure relative aux bureaux d'entrée vise à assurer le respect ne sont pas incompatibles avec le *GATT de 1994*. De l'avis de la Colombie, les lois et règlements d'un Membre de l'OMC sont présumés compatibles avec les règles du GATT/de l'OMC.⁸⁵² La Colombie fait valoir que le Panama n'a pas contesté les lois et règlements douaniers de la Colombie d'une manière générale, n'ayant formulé des allégations qu'à l'égard de certains aspects spécifiques desdits lois et règlements.⁸⁵³ En tant que tels, la Colombie estime que ses lois et règlements relatifs à l'application des mesures douanières sont compatibles avec les dispositions du *GATT de 1994*.⁸⁵⁴

7.528 Le Panama a contesté l'affirmation de la Colombie selon laquelle ses lois et règlements ayant trait à l'application des mesures douanières sont réputés compatibles avec les règles de l'OMC. De l'avis du Panama, une simple allégation de présomption de compatibilité avec les règles de l'OMC n'est pas suffisante. Étant donné que les lois et règlements douaniers de la Colombie représentent au total des milliers de pages, le Panama estime qu'il serait impossible pour le Groupe spécial de s'assurer que toutes les lois et tous les règlements douaniers pertinents sont compatibles avec le GATT.⁸⁵⁵

7.529 Le Groupe spécial convient une fois encore avec le Panama que c'est à la Colombie qu'incombe la charge de démontrer que toutes les conditions du moyen de défense sont remplies, y compris celle voulant que les lois et règlements dont la mesure relative aux bureaux d'entrée a pour objet d'assurer le respect ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec le GATT.⁸⁵⁶ Cependant, le Groupe spécial ne pense pas que la Colombie doive démontrer que chacune et la totalité des dispositions du Décret n° 2685 et de la Résolution n° 4240 prévoyant le règlement d'application sont compatibles avec les règles de l'OMC, afin de s'acquitter de la charge de la preuve qui lui incombe.

7.530 Dans le présent différend, le Groupe spécial a constaté aux sections VII.B et VII.C qui précèdent que l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 étaient incompatibles avec plusieurs dispositions de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et, pour les besoins de l'argumentation, avec l'article III:2 du *GATT de 1994*. Nonobstant ces constatations, le Groupe spécial ne considère pas que le fait qu'une disposition de la réglementation douanière d'un pays est incompatible avec les règles de l'OMC signifie que telles ou telles autres dispositions prises individuellement ou la totalité de celles-ci sont nécessairement également incompatibles. Par exemple, la Colombie a identifié l'article 87 du Décret n° 2685 qui, comme on l'a expliqué plus haut,

⁸⁵² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 202, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157.

⁸⁵³ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 202.

⁸⁵⁴ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 320; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 202.

⁸⁵⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 176.

⁸⁵⁶ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 178.

renferme les obligations douanières générales des importateurs. À ce que croit comprendre le Groupe spécial, l'allégation du Panama selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée n'est pas justifiée au regard de l'article XX d) ne signifie pas que le Panama conteste le droit de la Colombie de faire appliquer sa législation douanière et, en particulier, les obligations douanières générales des importateurs du type prévu à l'article 87 du Décret n° 2685.

7.531 Comme le souligne le Panama, les lois et règlements douaniers de la Colombie font au total des milliers de pages et par conséquent, il est impossible que le Groupe spécial examine chaque disposition de ces lois et règlements afin de déterminer s'ils sont compatibles avec le GATT. Cependant, le Groupe spécial ne juge pas nécessaire de mener à bien un examen complet. Comme l'a souligné la Colombie, l'Organe d'appel a insisté sur le fait que la législation d'un Membre défendeur sera considérée comme compatible avec les règles de l'OMC jusqu'à preuve du contraire.⁸⁵⁷

7.532 En conséquence, le Groupe spécial conclut qu'aux fins de son analyse du moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d) du *GATT de 1994*, le Décret n° 2685 et la Résolution n° 4240, à l'exception de l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et de l'article 172.7 de la Résolution n° 4240 (dont il a été déterminé qu'ils étaient incompatibles avec les règles de l'OMC dans la section VII.B.2 e) plus haut) ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec l'une quelconque des dispositions du *GATT de 1994*.

Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée a pour objet d'assurer le respect des lois et règlements colombiens qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC

7.533 Ayant établi que, d'une manière générale, le Décret n° 2685 et, en particulier l'article 87, et la Résolution n° 4240, qui sont les lois et règlements dont la mesure relative aux bureaux d'entrée vise à assurer le respect, ne sont pas dans l'ensemble incompatibles avec les règles de l'OMC, le Groupe spécial va donc déterminer si la mesure relative aux bureaux d'entrée a pour objet d'assurer le respect de ces lois et règlements.

7.534 La Colombie fait valoir que le préambule de la Résolution n° 7373 indique clairement que la mesure relative aux bureaux d'entrée a été mise en œuvre pour renforcer et rendre plus efficace les contrôles douaniers, ce qui démontre que la mesure a pour objet d'assurer le respect des lois de la Colombie relatives à l'application des mesures douanières. Le préambule de la Résolution n° 7373 dispose ce qui suit:

"Que el artículo 41 del Decreto 2685 de 1999 establece en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la facultad de restringir, por razones de control, el ingreso de determinadas mercancías por algunos lugares de arribo;

Que el inciso 3° del artículo 119 del Decreto 2685 de 1999, adicionado por el artículo 2° del Decreto 2373 de 2004, prevé que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales puede establecer la obligación de presentar la declaración de importación en forma anticipada para determinadas mercancías;

Que para el fortalecimiento y agilización de los controles aduaneros y para la prestación de un mejor servicio, es preciso tener información previa sobre algunos bienes que se pretenden ingresar al país;

⁸⁵⁷ Rapport de l'Organe d'appel États-Unis – Acier au carbone, paragraphe 157. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel République dominicaine – Importation et vente de cigarettes, paragraphe 111 et le rapport de l'Organe d'appel États-Unis – Jeux, paragraphe 138.

Que para lograr controles más eficientes es importante que las administraciones aduaneras se especialicen en el manejo técnico de determinadas mercancías, que hacen parte de importantes sectores productivos nacionales;

Que el conocimiento previo de la información relativa a las mercancías que se pretenden ingresar al país, así como la especialización técnica de las aduanas, permitirán contar con elementos para el fortalecimiento del control aduanero sobre las mismas".

7.535 La Colombie relève que le préambule fait expressément référence à l'article 41 du Décret n° 2685, qui, fait-elle valoir, autorise la DIAN à imposer des limitations relatives aux bureaux d'entrée chaque fois que cela est nécessaire à des fins de contrôle douanier. En outre, comme cela est exposé dans le préambule, la Colombie fait observer que la connaissance préalable des renseignements concernant les marchandises à importer et la spécialisation technique des autorités douanières sont des éléments liés à l'objectif qui consiste à renforcer les contrôles douaniers pour ce qui est de la marchandise visée.⁸⁵⁸

7.536 En plus de son préambule, la Colombie fait valoir que la conception et le but de la mesure relative aux bureaux d'entrée ressortent clairement des circonstances dans lesquelles elle est mise en œuvre. La Colombie considère que le fait qu'elle avait accepté de retirer une mesure antérieure et similaire visant à restreindre les bureaux à la suite de l'entrée en vigueur d'un protocole de coopération douanière démontre qu'il existe des problèmes de contrôle douanier et que la Colombie ne poursuit pas simplement des fins protectionnistes.⁸⁵⁹ Elle fait valoir que l'entrée en vigueur de la mesure relative aux bureaux d'entrée à une époque qui connaît de nombreux problèmes de contrebande, que le Panama a reconnus en participant à des initiatives en matière de coopération, vient à l'appui de la justification avancée, à savoir que la mesure a été conçue et mise en œuvre pour assurer le respect de la réglementation douanière.⁸⁶⁰

7.537 Le Panama a fait valoir que la Colombie n'a pas démontré en quoi la mesure relative aux bureaux d'entrée avait pour objet d'assurer le respect de toutes les dispositions de sa législation douanière. Il relève que la Colombie connaît des atteintes semblables et graves portées à sa législation douanière par d'autres partenaires commerciaux, y compris les États-Unis et l'Europe. Cependant, la Colombie n'applique la mesure relative aux bureaux d'entrée qu'à certains produits en provenance du Panama. De plus, fait observer le Panama, en 2004, quand aucune des restrictions en cause dans le présent différend n'était en place, une part bien plus importante des problèmes de *contrabando técnico* et de *sobrefacturación* était à mettre au compte d'autres régions que le Panama.⁸⁶¹ Le Panama fait aussi observer que la Colombie connaît des problèmes d'application des

⁸⁵⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 204. La Colombie fait valoir qu'on trouve une confirmation supplémentaire de cet objectif de politique générale dans une lettre de la DIAN, présentée par le Panama en tant que pièce PAN-43, dans laquelle il est dit ce qui suit:

"En este orden de ideas y a efecto de lograr controles más eficientes, es importante que las administraciones aduaneras se especialicen en el manejo técnico de determinadas mercancías, que hacen parte de importantes sectores productivos nacionales y para lo cual, conociendo la infraestructura operativa, técnica y humana que tiene disponible la DIAN en las administraciones de Bogotá y Barranquilla, se determine que fueran las administraciones de Bogotá y Barranquilla ... por donde ingresen las mercancías clasificables por los capítulos 50 al 64 del Arancel de Aduanas ..."

⁸⁵⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 207.

⁸⁶⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 211.

⁸⁶¹ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 67; selon le tableau 3 de la pièce COL-38, les États-Unis comptaient pour 959 228 dollars EU de *contrabando técnico*, tandis que les pays de l'ALADI (y compris le Panama) comptaient pour 625 115 dollars EU. S'agissant de la *subfacturación*, le Panama relève que l'Europe comptait pour 455 981 dollars EU, tandis que l'ALADI comptait pour 372 359 dollars EU. Pour ce qui

mesures douanières en ce qui concerne une vaste gamme de produits, tels que les "*máquinas y aparatos eléctricos*" et les véhicules et pièces pour véhicules, en plus des textiles, vêtements et chaussures visés.⁸⁶² Le Panama considère que si l'intention de la Colombie était d'assurer le respect de ses lois et règlements douaniers, alors elle devrait appliquer les prescriptions énoncées dans la mesure relative aux bureaux d'entrée aux importations en provenance de tous les partenaires commerciaux qui ont commis des irrégularités douanières, et non pas simplement à un pays en particulier et, plus étroitement, à certains produits particuliers.⁸⁶³ Compte tenu du fait que la mesure relative aux bureaux d'entrée est appliquée uniquement aux textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama et de la ZFC, le Panama fait valoir que la "fonction évidente [de la mesure] est de protéger certaines branches de production nationales de la concurrence des importations".⁸⁶⁴

7.538 Dans l'affaire *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, l'Organe d'appel a expliqué que la charge de démontrer qu'une mesure a pour objet d'"assurer le respect" doit être axée sur "l'objet de la mesure que l'on cherche à justifier".⁸⁶⁵ Cela signifie, a-t-il été expliqué, "faire respecter les obligations" plutôt que "assurer la réalisation des objectifs des lois et règlements".⁸⁶⁶ En outre, l'Organe d'appel a précisé qu'une mesure pouvait être considérée comme assurant le respect, qu'il soit ou non certain qu'elle donnera des résultats: "à notre avis, on peut dire qu'une mesure a pour objet d'"assurer le respect" même s'il n'est pas possible de garantir qu'elle atteindra son résultat avec une certitude absolue".⁸⁶⁷

7.539 Comme l'a souligné la Colombie, le préambule de la Résolution n° 7373 fait référence à l'article 41 du Décret n° 2685, qui, d'une manière générale, autorise les autorités douanières colombiennes à restreindre l'accès aux bureaux d'entrée chaque fois qu'elles ne sont pas convaincues qu'elles pourront pleinement exercer leurs pouvoirs de contrôle et de vérification. C'est sur cette base que la Colombie a, d'une manière générale, restreint l'accès à onze bureaux d'entrée pour tous les textiles, vêtements et chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie en provenance de tous les pays.⁸⁶⁸ Sur cette même base, la Colombie restreint en plus l'admission des marchandises visées en provenance du Panama aux bureaux de Bogota et Barranquilla.

7.540 La Résolution n° 7373 fait d'autre part référence à l'article 119 du Décret n° 2685 dans son préambule, qui, d'une manière générale, permet aux autorités douanières colombiennes d'assujettir les importations à l'obligation de déposer une déclaration en douane préalable.

est de la *sobrefacturación*, les États-Unis comptaient pour 776 136 dollars EU, tandis que le Panama (séparément des autres pays de l'ALADI) comptait pour 137 657 dollars EU.

⁸⁶² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 179. Le Panama relève que les "*máquinas y aparatos eléctricos*" comptaient pour 189 907 dollars de sous-facturation, tandis que les textiles et chaussures sous-facturés représentaient 82 254 dollars et 98 666 dollars, respectivement (première déclaration orale du Panama, paragraphe 7).

⁸⁶³ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 68.

⁸⁶⁴ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 77. À l'appui de cette opinion, le Panama signale une lettre de la DIAN qualifiant les marchandises en cause de "marchandises qui font partie d'une branche de production nationale importante" (première déclaration orale du Panama, paragraphe 78).

⁸⁶⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 72; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157.

⁸⁶⁶ Rapport du Groupe spécial *Canada – Périodiques*, paragraphe 5.9; rapport du Groupe spécial *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 8.175; rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Pièces détachées et composants*, paragraphe 5.17.

⁸⁶⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 74.

⁸⁶⁸ Conformément à l'article 39 de la Résolution n° 4240 de 2000 (pièce PAN-38), les textiles, vêtements et chaussures pouvant être classés dans les chapitres 50 à 64 du tarif douanier de la Colombie doivent entrer exclusivement à Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Leticia, Medellín, San Andrés et Bogota.

7.541 Nous notons que tant l'article 41 que l'article 119 autorisent les agents des douanes colombiens à imposer les diverses prescriptions qui constituent la mesure relative aux bureaux d'entrée. Outre les dispositions visées plus haut, le préambule de la Résolution n° 7373 fait aussi référence d'une manière générale à la nécessité de renforcer et d'améliorer les contrôles douaniers liés à l'importation des textiles, vêtements et chaussures visés en provenance du Panama, dont il est dit qu'ils constituent une branche de production nationale importante en Colombie.⁸⁶⁹

7.542 Le Groupe spécial relève que les circonstances dans lesquelles la mesure relative aux bureaux d'entrée a été imposée étaient l'opinion selon laquelle la mesure a été imposée à une époque où il existait des problèmes liés à la fraude douanière.⁸⁷⁰ Comme le relève la Colombie, le Panama était auparavant convenu de lancer un programme de coopération et d'assistance mutuelle dans le but d'enquêter sur les atteintes portées à la législation douanière dans les deux pays et de prévenir de telles atteintes, ce qui a entraîné le retrait de restrictions antérieures concernant les bureaux d'entrée.⁸⁷¹ Le Groupe spécial convient que cette initiative coordonnée donne à penser qu'il existe un problème de fraude douanière, qui peut avoir constitué le motif pour précisément imposer une restriction à l'importation.⁸⁷² La Colombie a présenté une évaluation quantitative de l'existence d'importants problèmes persistants de sous-facturation et de contrebande en ce qui concerne les textiles, les vêtements et les chaussures, l'accent étant mis en particulier sur les produits en provenance de la ZFC et du Panama.⁸⁷³

⁸⁶⁹ Comme on l'a fait observer plus haut, la partie pertinente du préambule dispose ce qui suit:
"Que para. lograr controles más eficientes es importante que las administraciones aduaneras se especialicen en el manejo técnico de determinadas mercancías, que hacen parte de importantes sectores productivos nacionales."

⁸⁷⁰ Comme l'a noté la Colombie au paragraphe 210 de sa deuxième communication écrite, dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel a pris en considération les circonstances dans lesquelles s'était faite la mise en œuvre lorsqu'il a évalué si une mesure avait pour objet d'assurer le respect des lois et règlements applicables:

"[L]e double système de vente au détail a été mis en place, tout du moins en partie, pour assurer le respect de la législation coréenne visant à lutter contre les pratiques frauduleuses dans la mesure où il sert à prévenir les actes incompatibles avec la Loi sur la concurrence déloyale. Premièrement, le système a été établi à une époque où, selon le dire de la Corée qui n'a pas été réfuté par les parties plaignantes, les déclarations mensongères étaient monnaie courante dans le secteur de la viande de bœuf. Deuxièmement, il faut admettre que le double système de vente au détail réduit bel et bien la possibilité et donc la tentation pour les boucheries de faire passer de la viande étrangère pour de la viande coréenne, par rapport à l'époque où toute la viande nationale et importée pouvait officiellement être fournie au même magasin."

Rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 6.58.

⁸⁷¹ Comme on l'a expliqué à la section II.A, le 20 juillet 2006, le Panama a demandé l'ouverture de consultations au titre du Mémoire d'accord avec la Colombie concernant, entre autres choses, l'imposition de restrictions relatives aux bureaux d'entrée semblables à celles en cause dans le présent différend. La Colombie avait imposé ces restrictions antérieures entre juillet 2005 et octobre 2006, sur la base de la Résolution n° 05796 du 7 juillet 2005, de la Résolution n° 12465 du 21 décembre 2005 et de la Résolution n° 06691 du 22 juin 2006. Le 1^{er} décembre 2006, le Panama a notifié à l'ORD qu'il était parvenu à une solution convenue d'un commun accord avec la Colombie conformément à l'article 3:6 du Mémoire d'accord, en vertu de laquelle la Colombie a abrogé les restrictions antérieures et les parties ont conclu un accord de coopération douanière, intitulé "Protocole de procédure pour la coopération et l'échange de renseignements douaniers entre les autorités douanières de la République du Panama et de la République de Colombie".

⁸⁷² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 207.

⁸⁷³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 203; pièce COL-21. Par exemple, il est allégué dans une étude de l'UIAF que 89 entreprises établies dans la zone franche de Colón ont été identifiées par les services secrets colombiens comme participant régulièrement à l'achat de marchandises avec des dollars EU de contrebande.

7.543 Sur la base des éléments de preuve qui précèdent et des circonstances dans lesquelles la mesure relative aux bureaux d'entrée a été mise en œuvre, et compte tenu du fait que la mesure a été imposée en vue de répondre au besoin de renforcer et d'améliorer les contrôles douaniers liés à l'importation des textiles, vêtements et chaussures visés en provenance du Panama, le Groupe spécial considère que la Colombie a démontré d'une manière satisfaisante que la mesure relative aux bureaux d'entrée avait pour objet d'assurer le respect du Décret n° 2685 et de la Résolution n° 4240.⁸⁷⁴

7.544 Par conséquent, le Groupe spécial va entreprendre de déterminer si la mesure relative aux bureaux d'entrée est nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements susmentionnés.

ii) *Second élément: Question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est "nécessaire" pour assurer le respect des lois et règlements visant à faire appliquer les mesures douanières*

7.545 Ayant établi que la mesure relative aux bureaux d'entrée a été conçue pour assurer le respect du Décret n° 2685 et de la Résolution n° 4240 prévoyant le règlement d'application, le Groupe spécial va ensuite examiner si ladite mesure est "nécessaire" pour assurer le respect de ces dispositions intérieures.

7.546 Lorsqu'il a examiné la notion de "nécessaire" dans le contexte de l'article XX d) du *GATT de 1994* dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel a conclu que, pour pouvoir être considérée comme "nécessaire" pour assurer le respect, une mesure n'avait pas besoin d'être "indispensable", mais devrait constituer quelque chose de plus que le simple fait de "favoriser":

"Nous estimons que tel qu'il est employé dans le contexte de l'article XX d), la portée du mot "nécessaire" n'est pas limitée à ce qui est "indispensable", "d'une nécessité absolue" ou "inévitables". Les mesures qui sont soit indispensables, soit d'une nécessité absolue ou inévitables pour assurer le respect d'une loi remplissent assurément les conditions posées par l'article XX d). Mais d'autres mesures peuvent elles aussi ressortir à cette exception. Tel qu'il est employé à l'article XX d), le terme "nécessaire" désigne, à notre avis, des nécessités d'ordre différent. À une extrémité du champ sémantique, on trouve "nécessaire" dans le sens d'"indispensable"; à l'autre extrémité, on trouve "nécessaire" pris dans le sens de "favoriser". Dans ce champ sémantique, nous estimons qu'une mesure "nécessaire" se situe beaucoup plus près du pôle "indispensable" que du pôle opposé: "favoriser" simplement."⁸⁷⁵

7.547 En évaluant la "nécessité" d'une mesure au sens de l'article XX d), en particulier, le point de savoir si la mesure est "nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements ...", tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières", l'Organe d'appel a expliqué que plusieurs critères devraient être pris en considération, ce qui inclut le fait de soupeser et mettre en balance ces aspects:

⁸⁷⁴ Le Groupe spécial fait observer qu'il n'évalue pas encore la question de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée a été efficace pour assurer le respect des lois colombiennes visant à faire appliquer les mesures douanières. Le Groupe spécial évalue uniquement le point de savoir si la Colombie a conçu la mesure relative aux bureaux d'entrée afin d'assurer le respect de ces lois et règlements.

⁸⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 161.

"Il nous semble que l'interprète d'un traité qui apprécie une mesure dont on prétend qu'elle est nécessaire pour assurer le respect d'une loi ou d'un règlement compatible avec l'Accord sur l'OMC peut, s'il y a lieu, tenir compte de l'importance relative de l'intérêt commun ou des valeurs communes que la loi ou le règlement que l'on veut faire respecter est censé protéger. Plus cet intérêt commun ou ces valeurs communes sont vitaux ou importants, plus il sera facile d'admettre la "nécessité" d'une mesure conçue comme un instrument d'application. D'autres aspects de la mesure d'application doivent être examinés pour savoir si celle-ci est "nécessaire". L'un de ces aspects est la mesure suivant laquelle elle favorise la réalisation de l'objectif poursuivi: garantir le respect de la loi ou du règlement en question. Plus cet apport est grand, plus il sera facile de considérer que la mesure peut être "nécessaire". Un autre aspect est la mesure suivant laquelle la mesure d'application a des effets restrictifs sur le commerce international, c'est-à-dire, pour ce qui est d'une mesure incompatible avec l'article III:4, des effets restrictifs *sur les produits importés*. Une mesure qui a une incidence relativement faible sur les produits importés pourra plus facilement être considérée comme "nécessaire" qu'une mesure qui a des effets restrictifs profonds ou plus larges. En somme, pour déterminer si une mesure qui n'est pas "indispensable" peut néanmoins être "nécessaire" au sens de l'article XX d), il faut dans chaque cas soupeser et mettre en balance une série de facteurs parmi lesquels figurent au premier plan le rôle joué par la mesure d'application dans le respect de la loi ou du règlement en question, l'importance de l'intérêt commun ou des valeurs communes qui sont protégés par cette loi ou ce règlement et l'incidence concomitante de la loi ou du règlement sur les importations ou les exportations."⁸⁷⁶

7.548 Le soupesage et la mise en balance des facteurs devraient être effectués en examinant les facteurs individuellement et les uns par rapport aux autres:

"Le processus de soupesage et de mise en balance est une opération holistique qui consiste à réunir toutes les variables de l'équation et à les évaluer les unes en relation avec les autres après les avoir examinées individuellement, afin d'arriver à un jugement global."⁸⁷⁷

7.549 Enfin, l'Organe d'appel a précisé qu'une mesure ne sera pas considérée comme "nécessaire" au sens de l'article XX d) du *GATT de 1994* "si [un Membre] dispose d'une autre mesure dont on pourrait attendre raisonnablement qu'[il] l'emploie et qui n'est pas incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord général".⁸⁷⁸ C'est au Membre plaignant qu'incombe la charge d'identifier d'autres mesures possibles par rapport à la mesure en cause que le défendeur aurait pu prendre.⁸⁷⁹

⁸⁷⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 162 à 164. Dans une évaluation plus récente du sens du terme "nécessaire" relativement à un moyen de défense invoqué au titre de l'article XX b), l'Organe d'appel a indiqué qu'un groupe spécial pouvait évaluer si une mesure est "nécessaire" selon qu'elle est ou non "à même d'apporter une contribution importante à la réalisation de son objectif":

"Ainsi, un groupe spécial pourrait conclure qu'une interdiction d'importer est nécessaire sur la base d'une démonstration indiquant que l'interdiction d'importer en cause est à même d'apporter une contribution importante à la réalisation de son objectif."

Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 151. Le Groupe spécial considère que l'approche bien établie exposée dans le différend *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* est pertinente pour son analyse du moyen de défense de la Colombie au titre de l'article XX d).

⁸⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 182.

⁸⁷⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 165, citant le rapport du Groupe spécial du *GATT États-Unis – Article 337*, note de bas de page 69, paragraphe 5.26:

7.550 Ainsi, pour évaluer si la mesure relative aux bureaux d'entrée est nécessaire au sens de l'article XX d), le Groupe spécial examinera i) l'importance relative de l'intérêt commun ou des valeurs communes que la loi ou le règlement qu'il faut faire appliquer vise à protéger; ii) jusqu'à quel point les mesures favorisent la réalisation du but poursuivi; et iii) l'impact restrictif de la mesure sur les marchandises importées.

Importance relative de l'intérêt commun ou des valeurs communes que les lois et règlements à faire appliquer visent à protéger

7.551 La Colombie a demandé au Groupe spécial d'examiner les mesures en tenant compte des intérêts importants en jeu dans le fait d'assurer le respect de sa législation douanière, tant au plan de la perte de recettes qu'à celui des activités illégales et criminelles liées à la contrebande en général.⁸⁸⁰ La Colombie fait par ailleurs valoir que le problème de la contrebande est important car ce commerce joue un rôle avéré dans certains types d'activités de blanchiment d'argent, dans lesquels le blanchiment d'argent est lié à d'autres activités illégales.⁸⁸¹ En raison de son statut de pays en développement, la Colombie souligne qu'une perte de recettes et des menaces pesant sur sa stabilité politique et économique sont des éléments qui revêtent une importance encore plus grande.⁸⁸² La Colombie s'estime différente de tout autre pays du fait qu'elle est confrontée à un important problème intérieur de trafic de stupéfiants et d'ordre public.

7.552 S'agissant de la perception des recettes, la Colombie a fourni des estimations de la perte de recettes découlant de l'entrée de marchandises de contrebande en provenance du Panama qui la chiffrent à 300 millions de dollars EU par an.⁸⁸³

7.553 De l'avis de la Colombie, le lien entre la fraude douanière, la contrebande et d'autres activités criminelles, y compris le blanchiment d'argent et le trafic de stupéfiants, a été clairement établi, et en particulier en ce qui concerne la ZFC. Comme le fait observer la Colombie, un mémorandum d'accord conclu entre l'Organisation mondiale des douanes et l'Organisation internationale de police criminelle a établi un lien entre la fraude douanière et d'autres activités criminelles, y compris le blanchiment d'argent et le terrorisme.⁸⁸⁴ La Colombie note en outre qu'il existe des publications des Nations Unies⁸⁸⁵ et du Fonds monétaire international⁸⁸⁶ qui mentionnent également des problèmes de

"Il était clair pour le Groupe spécial qu'une 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".

⁸⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 156.

⁸⁸⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 218.

⁸⁸¹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 220.

⁸⁸² Réponse de la Colombie à la question n° 151 du Groupe spécial, deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 218.

⁸⁸³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 333.

⁸⁸⁴ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 221.

⁸⁸⁵ Nations Unies, Office contre la drogue et le crime, *Crime and Development in Central America*, page 69 (mai 2007), disponible à l'adresse suivante: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Central-america/study/en.pdf-2007-11-02>.

⁸⁸⁶ Fonds monétaire international, Panama: Detailed Assessments of Observance of Standards and Codes for Banking Supervision, Insurance Supervision, and Securities Regulation, rapport par pays du FMI n° 07/67, pages 198 et 199 (février 2007), disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=20450.0>.

contrebande dans la ZFC.⁸⁸⁷ L'UIAF, organisme colombien⁸⁸⁸, a mentionné l'existence d'une relation étroite entre la contrebande et le blanchiment d'argent.⁸⁸⁹

7.554 En réponse à une question du Groupe spécial, la Colombie a exposé le problème du blanchiment d'argent dans le contexte spécifique du marché de change clandestin du peso (BMPE), qui utilise une technique de blanchiment d'argent reconnue pour convertir des fonds illicites en dehors de la Colombie en pesos colombiens au moyen de l'importation de marchandises en Colombie.⁸⁹⁰ Les Nations Unies décrivent la ZFC comme faisant "partie intégrante" du BMPE.⁸⁹¹ La Colombie fait observer que le BMPE a habituellement recours à des marchandises de consommation telles que celles qui arrivent en provenance du Panama pour faciliter le change.⁸⁹²

7.555 Outre le fait que les problèmes sont discutés au plan général entre organisations internationales, la Colombie fait valoir que les statistiques du commerce démontrent clairement l'existence de problèmes de fraude douanière et de sous-facturation. Invoquant les statistiques des exportations tant de la Colombie que du Panama pour la période 2000-2006, la Colombie fait observer que les chiffres notifiés de ses importations en provenance du Panama sont inférieurs aux chiffres des exportations notifiés par le Panama. En particulier, elle relève une différence de 629 642 millions de dollars EU et de 848 317 millions de dollars EU en 2005 et 2006, respectivement.⁸⁹³ En raison de ces

⁸⁸⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 192.

⁸⁸⁸ La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) est un organisme du gouvernement colombien créé par la Ley 526 de 1999 dans le but de prévenir, de déceler et de combattre le blanchiment d'argent et le terrorisme financier.

⁸⁸⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 221; pièce COL-30.

⁸⁹⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 222.

⁸⁹¹ Nations Unies, Office contre la drogue et le crime, *Crime and Development in Central America*, page 69 (mai 2007), disponible à l'adresse suivante: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Central-america/study/en.pdf-2007-11-02>.

⁸⁹² Pièce COL-43, pièce COL-30. La Colombie cite le rapport International Narcotics Control Strategy Report – 2008, publié par le Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, pour expliquer les opérations du marché de change clandestin du peso (BMPE):

"Le secteur bancaire international très élaboré du Panama, sa zone franche de Colón (ZFC), son économie fondée sur le dollar des États-Unis et son secteur des jeux légalisés sont utilisés pour faciliter les possibilités de blanchiment d'argent. La ZFC est la deuxième zone franche du monde par importance après Hong Kong et sert de point de départ ou de transbordement pour certaines marchandises achetées avec les produits du commerce des stupéfiants (principalement des dollars obtenus aux États-Unis) par l'intermédiaire du marché de change clandestin du peso. La ZFC abrite plus de 2 600 entreprises, 25 succursales bancaires, et emploie approximativement 25 000 personnes. Selon les estimations, la ZFC a importé et réexporté plus de 15 milliards de dollars EU de marchandises durant 2007. Chaque année, le trafic de conteneurs dans les ports du Panama s'élève à plus de 4 millions d'équivalents 20 pieds (ZP). La ZFC dispose de ressources limitées pour mettre en œuvre des programmes de surveillance et contrôler les activités illégales, avec environ cinq juristes qui, entre autres choses, supervisent les efforts déployés pour déceler le blanchiment d'argent, le transbordement, la contrebande de marchandises, les produits contrefaits et les violations des droits de propriété intellectuelle."

Voir l'adresse suivante: http://www.thepanamanews.com/pn/v_14/issue_05/news_07.html. Voir aussi la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 222; la pièce COL-38; la pièce COL-51.

⁸⁹³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 193. Les chiffres concernant toutes les années sont les suivants:

écarts dans les chiffres notifiés, que la Colombie qualifie de distorsions, celle-ci a conclu selon ses propres estimations que le Panama contribuait à hauteur de 10 pour cent aux distorsions tandis qu'il ne comptait que pour environ 2,1 pour cent des importations totales en Colombie, ce qui représentait 877,3 millions de dollars EU de "*contrabando abierto*" en 2006.⁸⁹⁴

7.556 En termes relatifs, en tant qu'élément des distorsions annuelles totales, la Colombie estime qu'en 2006, la contrebande en provenance du Panama comptait pour 83,8 pour cent de toute la *contrabando abierto* et 62 pour cent de toute la *contrabando técnico* pénétrant en Colombie.⁸⁹⁵ De plus, la Colombie fait observer qu'un plus grand nombre d'irrégularités ont été constatées s'agissant des déclarations de marchandises en provenance du Panama (6,8 pour cent) que pour la moyenne des marchandises en provenance des autres pays (4,8 pour cent).⁸⁹⁶

7.557 La Colombie estime que ces chiffres dénotent un grave problème global de sous-facturation et de contrebande. S'agissant des marchandises visées dans le présent différend, la Colombie fait valoir que 84,27 pour cent des produits importés du Panama relevaient du commerce de contrebande, chiffre qui passait à 89 pour cent dans le cas des textiles.⁸⁹⁷ La Colombie estime que les textiles représentaient 27,9 pour cent de toutes les saisies, et les chaussures 9,2 pour cent.⁸⁹⁸ Entre 2001 et 2007, la Colombie allègue que 121 millions de paires de chaussures ont été importées du Panama, dont 82,5 millions (soit 68 pour cent) ont été importées à un prix inférieur à 1 dollar EU, ce qui, de l'avis de la Colombie, donne fortement à penser que ce commerce est affecté par la sous-facturation et la contrebande.⁸⁹⁹ En 2007, la Colombie allègue que, sur 9 millions de paires importées à un prix inférieur à 1 dollar EU, 7 millions (77,7 pour cent) ont été importées du Panama.⁹⁰⁰

7.558 Se fondant sur des études internes⁹⁰¹, la Colombie affirme que des exportateurs panaméens étaient impliqués dans 40 pour cent des cas dans lesquels le blanchiment d'argent était lié au

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Importations en provenance du Panama							
Registre de la Colombie	291 090	391 201	431 285	290 476	383 331	381 050	412 091
Registre du Panama	873 656	783 741	744 889	691 459	903 302	1 010 692	1 260 408
Écart	582 566	392 540	313 604	400 983	519 971	629 642	848 317

Source: Contraloría de Panama; DIAN.

Note: Dans ses présentations originales, une erreur arithmétique figurait dans le calcul de l'écart effectué par la Colombie, laquelle a été corrigée ici.

⁸⁹⁴ Pièce COL-38.

⁸⁹⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 194. Le Groupe spécial note que ces chiffres semblent contredits par ceux qui sont présentés dans la pièce COL-38. Cette pièce, qui contient un rapport de la DIAN sur la mesure des distorsions de la valeur des importations en 2006, montre que presque la totalité de la distorsion du commerce avec le Panama en 2006 correspond à la modalité de la "*contrabando abierto*" (96,8 pour cent du total) et, dans une moindre mesure, de la "*sobrefaturación*" (3,2 pour cent du total). Voir le tableau 4, page 10; le tableau 1, page 11 et le tableau 8, page 16. En fait, le tableau 4 fait état de problèmes de "*contrabando técnico*" avec les États-Unis (49 pour cent); l'Europe (24,2 pour cent); l'ALADI (16,9 pour cent) et l'Asie (11,2 pour cent). En outre, la section du rapport consacrée à l'analyse du "cas du Panama" fait exclusivement référence au problème de la "*contrabando abierto*" et ne mentionne même pas de problèmes de "*contrabando técnico*". Voir la pièce COL-38, pages 17 à 19.

⁸⁹⁶ Pièce COL-17.

⁸⁹⁷ Pièce COL-16.

⁸⁹⁸ Pièce COL-18; pièce COL-31.

⁸⁹⁹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 206.

⁹⁰⁰ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 206.

⁹⁰¹ Pièce COL-19.

commerce international. Elle fait valoir que ce nombre s'élève à près des deux tiers dans les cas où les exportateurs panaméens qui sont indirectement impliqués sont pris en compte.⁹⁰²

7.559 La Colombie a présenté une série de données faisant état d'enquêtes judiciaires sur des sociétés situées au Panama et dans la ZFC qui auraient participé à des opérations de commerce de contrebande en Colombie.⁹⁰³ Dans la pièce COL-21, la Colombie répertorie 89 sociétés immatriculées dans la ZFC, qui, selon ses allégations, sont impliquées dans ces activités.⁹⁰⁴ Dans la pièce COL-66, la Colombie a présenté une liste de 106 cas concernant des importations de textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama qui ont fait l'objet de poursuites pénales entre 2005 et 2007, sur la base de renseignements présentés par chacune des administrations douanières du pays. Dans la pièce COL-67, la Colombie répertorie 150 cas qui concernent des fausses factures établies par deux grosses sociétés important des chaussures en Colombie en provenance du Panama.⁹⁰⁵

7.560 La Colombie fait valoir que l'ampleur des efforts qu'elle a déployés à ce jour démontre l'existence d'un grave problème de sous-facturation et de fraude douanière en ce qui concerne le Panama.⁹⁰⁶ Les mesures qu'elle a identifiées comprennent l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation ou d'exportation, des restrictions du transit intérieur, l'établissement d'un poste d'"observateur douanier", l'intégration d'une police fiscale et douanière dans la structure de la DIAN, des modifications de la structure des administrations douanières, l'adoption d'un régime de prix indicatifs et de prix de référence, des prescriptions concernant une documentation spéciale, et un accord conclu avec les autorités douanières d'autres pays et le secteur privé. La Colombie fait observer d'autre part que le fait que le Panama est disposé à participer au protocole de coopération douanière constitue un autre élément de preuve indiquant qu'il a aussi reconnu l'existence du problème.

7.561 Le Panama n'a pas remis en question l'incidence du blanchiment d'argent ou de la contrebande en rapport avec les marchandises arrivant en Colombie. Cependant, il conteste ce à quoi la Colombie attribue la gravité du problème étant donné que les dispositions de lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent n'ont pas été appliquées à tous les bureaux d'entrée.⁹⁰⁷ En outre, le Panama

⁹⁰² Le rapport de l'UIAF figurant dans la pièce COL-19 indique ce qui suit:

"Es así como, entre el 1 de julio de 2005 hasta el 20 de febrero de 2008 el G.I.T. de Control y Prevención de Lavado de Activos a remitido a la UIAF doscientos setenta y siete (277) casos, de los cuales ciento cuarenta y nueve (149) corresponden a actividades económicas que incluyen importaciones, correspondiendo a PANAMA cincuenta y nueve (59) casos como principal país de procedencia, lo que representa un 40% del total casos; sin embargo PANAMA aparece en un menor porcentaje como país de procedencia en más de 30 casos adicionales.

El valor f.o.b. total de los 149 casos es de USD\$499.287.988 y a PANAMA le corresponde el 19% de este valor, es decir USD\$95.758.038, comparado como el principal país de procedencia."

Dans sa première déclaration orale, à la note de bas de page 15, le Panama conteste ces chiffres, relevant que sur 149 cas, 89 comptent pour 59,73 pour cent, ce qui est moins que 66,66 pour cent ou que les deux tiers. La Colombie fait par ailleurs observer que le rapport fait référence à cinq cas spécifiques dans lesquels une situation typique de blanchiment d'argent impliquant des exportateurs panaméens comporte des signaux d'alerte tels que contrebande, sous-facturation, fraude et utilisation de documents falsifiés, entre autres indicateurs. (Pièce COL-19.)

⁹⁰³ Pièce COL-52.

⁹⁰⁴ Dans la pièce COL-22, la Colombie présente les résultats d'une enquête qui a conclu que les acheteurs de marchandises dans la ZFC peuvent indiquer s'ils veulent les marchandises avec ou sans facture, et s'ils veulent qu'elles soient conditionnées dans un conteneur "normal" ou "spécial".

⁹⁰⁵ Réponse de la Colombie à la question n° 159 du Groupe spécial.

⁹⁰⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 211.

⁹⁰⁷ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 14.

mentionne le caractère général des renseignements inclus dans les rapports des Nations Unies⁹⁰⁸, du Fonds monétaire international⁹⁰⁹, de la Direction de la lutte contre les stupéfiants (États-Unis)⁹¹⁰, et du Département d'État (États-Unis).⁹¹¹ Le Panama relève que plusieurs de ces rapports désignent le BMPE comme étant la cause première du problème.⁹¹² De plus, le Panama qualifie de viciée l'évaluation d'un rapport du GIT-UIAF faite par la Colombie, dans laquelle elle fait valoir que les transactions concernant le Panama s'élevaient à 19 pour cent du total en termes de valeur des marchandises de contrebande. Il fait valoir que la valeur constitue l'élément pertinent, et non pas le nombre de cas ayant fait l'objet d'une enquête: 59 sur 149.⁹¹³ De ce point de vue, si la valeur est l'élément essentiel, le Panama fait valoir que la grande majorité des problèmes sont liés à d'autres pays. Pour ces raisons, le Panama considère que la ZFC n'est qu'indirectement liée au problème de la contrebande, du blanchiment d'argent et du trafic de stupéfiants.

7.562 En examinant le droit d'un Membre d'invoquer un moyen de défense affirmatif au titre de l'article XX d), aucun groupe spécial antérieur n'a directement examiné de mesures ayant pour objet de lutter contre des problèmes de sous-facturation en rapport avec le paiement de droits de douane. Cependant, dans l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, le Groupe spécial a reconnu que la République dominicaine avait un intérêt important dans les efforts qu'elle déployait pour contenir l'évasion fiscale et la contrebande:

"Le Groupe spécial constate qu'il n'y a aucune raison de mettre en doute les affirmations de la République dominicaine selon lesquelles la perception de recettes fiscales (et, à l'opposé, la prévention de la fraude fiscale) est de la plus haute importance pour tout pays et en particulier pour les pays en développement comme la République dominicaine."⁹¹⁴

7.563 Si l'importance relative de l'intérêt commun ou des valeurs communes qui peuvent entrer dans le champ de l'article XX du *GATT de 1994* (y compris tous ses alinéas) ne correspond pas à un ordre hiérarchique ou à un ordre de priorité des intérêts qui y sont mentionnés, il faut, pour évaluer l'importance de ces valeurs ou intérêts, tenir compte des éléments de preuve présentés ainsi que des circonstances existantes auxquelles est confronté le défendeur. Cette affirmation vaut également pour ce qui est des mesures nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements relatifs à l'application des mesures douanières.

7.564 S'agissant du moyen de défense invoqué par la Colombie, le Groupe spécial estime que la lutte contre la sous-facturation et la contrebande doit être évaluée dans le contexte approprié en tenant compte des réalités particulières que connaît la Colombie. Selon lui, les éléments de preuve présentés par la Colombie démontrent qu'il existe des problèmes de contrebande et de sous-facturation en Colombie, en particulier en rapport avec la ZFC et le BMPE. La Colombie a présenté d'autres éléments de preuve en s'efforçant de démontrer les effets de ces problèmes en ce qui concerne les

⁹⁰⁸ Première communication écrite de la Colombie, note de bas de page 162.

⁹⁰⁹ Première communication écrite de la Colombie, note de bas de page 163.

⁹¹⁰ Première communication écrite de la Colombie, note de bas de page 179.

⁹¹¹ Première communication écrite de la Colombie, note de bas de page 179. Le Panama fait savoir que le rapport du Département d'État invoque la période 2005-2006 lorsqu'une mesure relative aux bureaux d'entrée était en place. Or, le Panama fait valoir qu'il existait encore des problèmes de blanchiment d'argent. Ainsi, le Panama considère que l'argument selon lequel la mesure relative aux bureaux d'entrée combat le blanchiment d'argent n'est pas étayé quand les statistiques n'indiquent pas de baisse dans ce domaine.

⁹¹² Première déclaration orale du Panama, paragraphe 13.

⁹¹³ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 16.

⁹¹⁴ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.215, confirmé par l'Organe d'appel; rapport de l'Organe d'appel *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 71.

marchandises en provenance du Panama et a mentionné ces problèmes en liaison avec ce qu'elle considère comme un problème connexe, à savoir le trafic de stupéfiants.

7.565 En dépit des réserves formulées par le Panama concernant le caractère général des éléments de preuve visant à démontrer l'existence de problèmes de blanchiment d'argent et de marchandises de contrebande dans la région ainsi que de la relation entre ces phénomènes et le trafic de stupéfiants, il a néanmoins reconnu l'existence du problème du fait qu'il a lui-même participé au Protocole de coopération douanière avec la Colombie pour s'efforcer de régler précisément ces problèmes. En outre, les éléments de preuve présentés par la Colombie au sujet d'enquêtes en cours et d'enquêtes achevées ont mis en évidence les efforts importants qu'elle déploie pour régler ces problèmes.

7.566 De l'avis du Groupe spécial, la lutte contre la sous-facturation et le blanchiment d'argent liés au trafic de stupéfiants est une réalité relativement plus importante pour la Colombie que pour bien d'autres pays.

Jusqu'à quel point la mesure favorise-t-elle la réalisation du but poursuivi, à savoir assurer le respect des lois et règlements en cause?

7.567 En présentant des éléments de preuve quantitatifs et qualitatifs, la Colombie fait observer que la mesure relative aux bureaux d'entrée est à même d'apporter une contribution importante à l'objectif que constitue la lutte contre la contrebande.⁹¹⁵ La Colombie fait valoir qu'il existe une véritable relation des fins et des moyens entre l'objectif poursuivi et la mesure en cause.⁹¹⁶

7.568 La Colombie attire l'attention du Groupe spécial sur une série d'indicateurs quantitatifs pour démontrer que la mesure relative aux bureaux d'entrée contribue à réduire la contrebande. Premièrement, elle fait valoir que l'évolution du prix implicite des textiles, vêtements et chaussures, c'est-à-dire le prix unitaire, démontre que la mesure a contribué d'une manière importante à lutter contre la contrebande.⁹¹⁷ Deuxièmement, la Colombie souligne l'augmentation notable du nombre de saisies liées à la contrebande en ce qui concerne les produits textiles en provenance du Panama en 2007, par rapport à 2006.⁹¹⁸ Enfin, la Colombie fait valoir que le fait que le "niveau de distorsion" a baissé depuis que la mesure a été mise en place constitue un élément de preuve supplémentaire de l'efficacité de cette dernière.⁹¹⁹

7.569 La Colombie reconnaît que les données figurant dans ces indicateurs ne vont pas toutes dans le même sens, et qu'il y a beaucoup de facteurs intervenants qui doivent être pris en compte. Cependant, elle estime inévitable que certaines mesures puissent demander un peu de temps avant de produire leurs effets. À l'appui de cette affirmation, la Colombie relève que dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, l'Organe d'appel a constaté que la contribution effective de certaines mesures

⁹¹⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 344, deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 224. La Colombie a expliqué dans sa réponse à la question n° 118 du Groupe spécial que le terme "contrebande" est un "terme général qui désigne les produits qui ne sont pas déclarés ou qui ne sont pas correctement déclarés et qui entrent donc dans le pays d'une manière illégale". Ainsi, à ce que croit comprendre le Groupe spécial, le terme "contrebande" est un terme qui englobe toutes les irrégularités douanières, entre autres choses, la contrebande ouverte, la contrebande technique et la sous-facturation. Voir aussi la première communication écrite de la Colombie, paragraphe 196, dans lequel la Colombie laisse entendre que le terme "contrebande" inclut la sous-facturation et l'introduction de marchandises en fraude.

⁹¹⁶ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 63, citant l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.119.

⁹¹⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 235 et 240.

⁹¹⁸ Pièce COL-18; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 232.

⁹¹⁹ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 63.

ne pouvait être établie clairement qu'avec le recul, surtout dans le cas de problèmes complexes comportant de multiples niveaux.⁹²⁰

7.570 Hormis les données relatives aux prix et aux flux commerciaux, la Colombie estime qu'"il est difficile de nier" que le fait d'exiger que les produits soient importés en passant par un nombre limité de bureaux équipés pour contrôler les importations avec une grande efficacité est à même d'apporter une contribution importante à la lutte contre la contrebande.⁹²¹ La Colombie fait observer qu'il est plus facile de contrôler l'importation et de vérifier l'exactitude de la déclaration d'importation lorsque les importations sont admises à deux points d'entrée uniquement. En outre, elle fait valoir que les fonctionnaires des douanes, du fait qu'ils sont davantage mis en présence de produits pouvant être de contrebande, acquièrent une expérience importante des techniques utilisées par les contrebandiers.⁹²²

7.571 Le Panama fait valoir que la Colombie estime à tort que la mesure relative aux bureaux d'entrée est "à même d'apporter une contribution importante" à l'objectif de politique que constitue la lutte contre la contrebande. Il estime que l'article XX d) ne prescrit pas d'évaluer si la mesure en cause assure la réalisation des objectifs de ces lois et règlements, mais d'examiner si la mesure assure le respect des lois et règlements eux-mêmes.⁹²³ En outre, le Panama estime que la constatation figurant dans le rapport *Brésil – Pneumatiques rechapés* selon laquelle une mesure peut être considérée comme "nécessaire" si elle apporte "une contribution importante à la réalisation de son objectif ... en matière de protection de la santé publique ou de l'environnement"⁹²⁴ est inapplicable au moyen de défense invoqué au titre de l'article XX d). Le Panama note que la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux visée à l'article XX b) constitue une exception axée sur un but. Par contre, le Panama considère que l'article XX d) dispose qu'une mesure est nécessaire pour assurer le respect de lois et règlements spécifiques, ce qui est une exception fonctionnelle. De l'avis du Panama, la Colombie a confondu son approche avec le critère énoncé à l'article XX b) qui prescrit d'évaluer si une mesure apporte une contribution importante à la réalisation de son objectif.⁹²⁵

7.572 Si le Panama concède que la lutte contre l'évasion fiscale et la contrebande constitue un intérêt important pour un pays en développement, il considère néanmoins que la Colombie n'a pas établi comment les restrictions contribueraient d'une manière importante à assurer le respect des lois applicables.⁹²⁶ Il relève que, comme l'a dit la Colombie, la mesure relative aux bureaux d'entrée s'inscrit dans une "stratégie globale", qui inclut le recours à des observateurs douaniers, l'obligation de déposer une déclaration préalable, les procédures de licences automatiques, l'inspection avant expédition, un accord avec le secteur privé en matière de contrebande, la coopération douanière, la

⁹²⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 244.

⁹²¹ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 344.

⁹²² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 229.

⁹²³ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 186 à 191; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 69. Le Panama relève les propos ci-après figurant dans le rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Pièces détachées et composants*:

"Si l'expression "assurer l'application des lois et règlements" signifie "assurer la réalisation des objectifs des lois et règlements", la fonction de l'article XX d) est beaucoup plus large. Dès lors que l'on ne peut réaliser l'objectif d'une loi compatible avec l'Accord général en faisant respecter les obligations découlant de cette loi, l'imposition d'autres obligations incompatibles avec l'Accord général peut être justifiée au regard de l'article XX d) au motif que l'on assure ainsi le respect des objectifs de cette loi. De l'avis du Groupe spécial, tel ne peut pas être l'objet de l'article XX d) ..." (rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Pièces détachées et composants*, paragraphe 5.17).

⁹²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 151.

⁹²⁵ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 69.

⁹²⁶ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 186.

modernisation des ports et diverses mesures visant à lutter contre la corruption interne.⁹²⁷ En raison de cette approche globale, le Panama a fait valoir que la Colombie ne peut pas établir l'existence d'un lien de cause à effet direct pour déterminer que la mesure relative aux bureaux d'entrée a contribué d'une manière importante à l'objectif de politique que constitue la lutte contre la contrebande, au moins en ce qui concerne la sous-facturation.⁹²⁸

7.573 Outre ce que le Panama considère comme une approche erronée de la Colombie pour interpréter l'article XX d) et le fait qu'elle n'a pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre la mesure et sa contribution, le Panama estime que la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas été efficace pour lutter contre la contrebande. Il relève qu'entre juillet 2005 et octobre 2006, la Colombie a imposé des restrictions relatives aux bureaux d'entrée semblables à celles en cause dans le présent différend. Durant dix mois en 2006, lorsque les restrictions étaient en vigueur, le Panama note que, selon l'estimation de la Colombie, le pourcentage du commerce de contrebande a été supérieur à 84 pour cent d'une manière générale, et à 89 pour cent dans le cas des textiles.⁹²⁹ De l'avis du Panama, ces statistiques démontrent que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée sont complètement inefficaces pour lutter contre la contrebande.⁹³⁰ De plus, le Panama fait observer que, selon les données présentées par la Colombie, les saisies effectuées par Cartagena représentaient 17 milliards de pesos de contrebande en 2007, tandis que celles effectuées par Barranquilla ne représentaient que 10 milliards de pesos.⁹³¹ De l'avis du Panama, cela pose la question de l'efficacité relative de l'un des principaux bureaux visés par la mesure pour ce qui est d'effectuer des saisies de textiles de contrebande.⁹³² En tirant sa conclusion, le Panama conteste l'argument avancé par la Colombie selon lequel les mesures demandent normalement un certain temps pour produire leurs effets. Compte tenu de la nature de la mesure, le Panama estime qu'il devrait être possible de déceler son impact immédiat et d'évaluer son efficacité.⁹³³ Le Panama considère que la mesure relative aux bureaux d'entrée, de par sa conception, est inefficace pour lutter contre la contrebande. Premièrement, il relève que la mesure s'applique uniquement aux textiles, vêtements et chaussures visés bien que la Colombie connaisse des problèmes d'application des mesures douanières en ce qui concerne toute une gamme de produits, y compris les "*máquinas y aparatos eléctricos*" ainsi que les véhicules et leurs pièces, qui ne sont pas visés par les restrictions relatives aux bureaux d'entrée.⁹³⁴ Comme on l'a évoqué au paragraphe 7.537 plus haut, par exemple, le Panama note que les "*máquinas y aparatos eléctricos*" comptaient pour 189 907 dollars de sous-facturation, tandis que les textiles et chaussures visés comptaient pour 82 254 dollars et 98 666 dollars, respectivement.⁹³⁵ Par ailleurs, le Panama note que les mesures relatives aux bureaux d'entrée sont appliquées uniquement aux textiles,

⁹²⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 226.

⁹²⁸ Deuxième déclaration orale du Panama, paragraphe 71.

⁹²⁹ Première déclaration orale du Panama, paragraphes 5, 12 et 81, deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 194.

⁹³⁰ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 5. Le Panama relève également que des prix indicatifs étaient en place en 2006, époque où les irrégularités douanières notifiées ont été les plus nombreuses (paragraphe 6).

⁹³¹ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 82, deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 198.

⁹³² Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 198. Le Panama fait observer que les données de la Colombie ne sont pas ventilées mensuellement, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer si les saisies effectuées à Cartagena l'ont été avant ou après le rétablissement de la mesure relative aux bureaux d'entrée.

⁹³³ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 196.

⁹³⁴ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 179.

⁹³⁵ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 7. En outre, le Panama note que, bien qu'ils ne soient pas visés par la mesure relative aux bureaux d'entrée, les véhicules et leurs pièces comptent pour 16,2 pour cent des saisies. En revanche, les chaussures comptaient pour 9,2 pour cent seulement des saisies entre 2005 et 2007. Voir la première déclaration orale du Panama, paragraphe 9, la deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 109.

vêtements et chaussures en provenance du Panama, bien que la Colombie connaisse d'importants problèmes de *contrabando técnico*, *subfacturación* et *sobrefacturación* avec d'autres régions. Comme on l'a relevé au paragraphe 7.494 plus haut, les éléments de preuve présentés par la Colombie indiquent que les États-Unis comptaient pour 959 228 dollars EU de *contrabando técnico*, tandis que les pays de l'ALADI (y compris le Panama) comptaient pour 625 115 dollars EU.⁹³⁶ S'agissant de la *subfacturación*, l'Europe comptait pour 455 981 dollars EU, tandis que l'ALADI comptait pour 372 359 dollars EU, et en ce qui concerne la *sobrefacturación*, les États-Unis comptaient pour 776 136 dollars EU, tandis que le Panama (séparément des autres pays de l'ALADI) comptait pour 137 657 dollars EU.⁹³⁷ Le Panama considère qu'une mesure conçue pour assurer le respect des mesures douanières s'appliquerait à tous les produits dont on sait qu'ils posent des problèmes, et s'attaquerait aux problèmes de contrebande les plus importants découlant des échanges commerciaux avec tous les partenaires.⁹³⁸

7.574 Le Panama conteste l'existence d'un élément quelconque justifiant de cibler les textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama. Il note l'allégation de la Colombie selon laquelle la fréquence des irrégularités constatées dans la déclaration des marchandises provenant du Panama (6,8 pour cent) était supérieure à la moyenne pour ce qui était des marchandises en provenance des autres pays (4,8 pour cent).⁹³⁹ Le Panama estime que le fait que le niveau des irrégularités était plus élevé de 2 pour cent ne justifie pas d'imposer des mesures visant exclusivement les marchandises en provenance du Panama.⁹⁴⁰

7.575 Le Panama fait valoir qu'il ne convient pas de se focaliser sur la proportion relative de la contrebande en provenance d'un pays particulier par opposition au montant absolu de la contrebande en provenance d'un pays particulier.⁹⁴¹ De l'avis du Panama, si la Colombie cherche à lutter contre la contrebande pour faire en sorte qu'il n'y ait pas de recettes sacrifiées, en plus de s'attaquer aux problèmes de sous-facturation et d'assurer le respect de ses lois et règlements douaniers d'une manière générale, la Colombie devrait appliquer les mesures à toutes les importations donnant lieu à des irrégularités douanières. Si cela n'est pas possible, le Panama fait valoir que la simple logique voudrait que la Colombie lutte contre la contrebande dans le commerce en provenance de ses grands partenaires commerciaux, y compris les États-Unis et l'Europe, parce que le montant de la contrebande (et donc des recettes sacrifiées) en termes absolus est plus élevé que dans le cas du Panama.⁹⁴²

7.576 Le Groupe spécial va donc évaluer jusqu'à quel point la mesure relative aux bureaux d'entrée contribue à la réalisation du but poursuivi compte tenu de l'évaluation quantitative et qualitative présentée par la Colombie. À titre préliminaire, le Groupe spécial note que la Colombie n'a pas présenté d'élément de preuve quant au point de savoir si la mesure contribue à lutter contre les problèmes qui seraient liés à la contrebande, tels que le blanchiment d'argent et le trafic de stupéfiants. L'analyse du Groupe spécial se limitera donc à dire si la Colombie a réussi à établir que la mesure est à même de contribuer à lutter contre la sous-facturation et la contrebande, que la Colombie considère comme liées à des activités illicites, dont les problèmes de blanchiment d'argent et de trafic de stupéfiants. Le Groupe spécial ne traitera pas la question générale de savoir si la mesure est également à même de lutter contre le blanchiment d'argent et le trafic de stupéfiants.

⁹³⁶ Tableau 3 de la pièce COL-38.

⁹³⁷ Tableau 3 de la pièce COL-38.

⁹³⁸ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 179 et 180.

⁹³⁹ Pièce COL-17; première communication écrite de la Colombie, paragraphes 197 et 199.

⁹⁴⁰ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 8.

⁹⁴¹ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 8.

⁹⁴² Observations du Panama sur la réponse de la Colombie à la question n° 138 du Groupe spécial.

7.577 La Colombie a présenté une série d'indicateurs quantitatifs pour confirmer l'efficacité de la mesure relative aux bureaux d'entrée. Elle fait valoir qu'une façon appropriée de surveiller l'efficacité de la mesure est d'analyser le "prix implicite", ou le prix déclaré par unité. Selon la Colombie, une augmentation du prix implicite démontre que la mesure relative aux bureaux d'entrée est efficace pour lutter contre la sous-facturation, puisque l'augmentation des contrôles entraîne une réduction des cas de sous-évaluation.⁹⁴³ Sur la base des données communiquées en tant que pièce COL-42, la Colombie soutient que les prix implicites des textiles, vêtements et chaussures ont augmenté au cours des périodes d'application de la mesure.⁹⁴⁴ Pour la Colombie, cela démontre que la mesure est efficace pour lutter contre la sous-facturation.⁹⁴⁵

7.578 Le Groupe spécial va évaluer si les prix implicites des textiles, vêtements et chaussures ont augmenté durant l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée. Avant d'examiner l'analyse des données faite par la Colombie, le Groupe spécial souhaiterait commenter plusieurs observations concernant l'exactitude des données. Il note que l'analyse de l'évolution du prix implicite faite par la Colombie est presque exclusivement tirée des données présentées dans la pièce COL-42 et, en particulier, du *Boletín 12 Seguimiento Resolución 7373/2007* (ci-après le "Bulletin 12").⁹⁴⁶ Cependant, une portion importante des importations arrivant en Colombie en provenance du Panama, à savoir les importations de textiles, vêtements et chaussures originaires de Chine, semblent avoir été exclues du Bulletin 12.⁹⁴⁷ En réponse à une demande de renseignements du Groupe spécial, plusieurs

⁹⁴³ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 235; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphes 60 à 62.

⁹⁴⁴ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 235.

⁹⁴⁵ Voir la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 235 à 242. Le Groupe spécial souhaite faire observer qu'il ne souscrit pas à la présentation de l'évolution du prix implicite qu'a faite la Colombie. Ainsi, l'affirmation de la Colombie selon laquelle les prix implicites des importations de textiles en provenance du Panama allaient de 1,01 dollar EU à 0,84 dollar EU au cours de la période d'application de la mesure relative aux bureaux d'entrée ne correspond pas aux nombres communiqués par la Colombie dans la pièce COL-42 et la pièce COL-61. En fait, au cours des périodes d'application de la mesure, le prix implicite des textiles en provenance du Panama s'est situé à des niveaux bas, par exemple 0,12 en décembre 2005, durant l'application des restrictions relatives aux bureaux d'entrée, et 0,61 en mai 2008, durant l'application de la mesure relative aux bureaux d'entrée. L'affirmation de la Colombie selon laquelle les prix implicites des marchandises textiles "juste avant l'imposition de la première mesure relative aux bureaux allaient de 0,19 à 0,30" n'est pas étayée par les données. Selon les pièces COL-42 et COL-61, les prix implicites durant les mois qui ont précédé la première mesure étaient: 0,26 dollar EU (mai 2005); 0,35 dollar EU (avril 2005); 0,36 dollar EU (mars 2005); 0,39 dollar EU (février 2005); 0,25 dollar EU (janvier 2005). Il y a également certains petits écarts entre les nombres présentés par la Colombie et les chiffres figurant dans les bases de données en ce qui concerne les vêtements. Ainsi, au cours de l'application de la mesure contestée, les prix implicites allaient de 1,98 dollar EU (juillet 2007) à 4,15 dollars EU (septembre 2007), et non pas de 1,95 dollar EU à 3,89 dollars EU comme l'a indiqué la Colombie.

⁹⁴⁶ Voir la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 234 à 241. Le Bulletin 12 contient des données mensuelles pour la période 2004-2008 sur la valeur, le volume et le prix implicite des importations de textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama et d'autres points de départ (annexe statistique n° 4). Il contient des graphiques indiquant l'évolution de ces variables dans le temps (graphiques 1 à 12). En outre, on trouve des données sur la valeur, le volume et le prix implicite des importations par bureau d'entrée (tableau 2 et annexes statistiques n° 5, 6 et 14) et par type d'importateur (tableau 3 et annexes statistiques n° 7, 8, 11 et 12). À la demande du Groupe spécial, la Colombie a en outre présenté la pièce COL-61, dans laquelle figurent la valeur, le volume et le prix implicite pour chacune des marchandises visées, par mois, au total et par bureau d'entrée.

⁹⁴⁷ De fait, à la section 3 du *Boletín 12. Seguimiento. Resolución 7373/2007*, page 5, il est dit que, suivant la méthode établie en 2005, le rapport présente une série de graphiques concernant les importations de textiles, vêtements et chaussures qui: a) sont arrivées en provenance du Panama mais n'étaient pas originaires de Chine; b) étaient originaires de Chine mais ne provenaient pas du Panama; et c) étaient originaires de pays autres que la Chine et provenaient de pays autres que le Panama (la partie pertinente du Bulletin 12 est libellée comme suit: "*A continuación se describe el comportamiento de las importaciones de los tres productos sensibles (textiles, confecciones y calzado) con la metodología que se introdujo en julio de 2005 ... En tal*

mois après avoir présenté le Bulletin 12, la Colombie a informé ce dernier que les importations d'origine chinoise provenant du Panama étaient prises en compte dans les données, contrairement aux indications des désignations et titres des colonnes.⁹⁴⁸ Le Groupe spécial juge l'explication de la Colombie troublante à deux égards. Du point de vue de la procédure, la Colombie a informé le Groupe spécial de cette importante soi-disant erreur de désignation des données à un stade très tardif de la procédure, et alors uniquement dans des observations formulées en réponse à une lettre présentée par le Panama.⁹⁴⁹ Sur le fond, cette correction tardive semble contredire les données présentées dans des communications antérieures. À cet égard, le Groupe spécial note que les erreurs alléguées dans les titres des colonnes du Bulletin 12 sont reproduites dans une section du rapport visant spécifiquement à expliquer la méthode adoptée pour l'ensemble du rapport.⁹⁵⁰

7.579 Nonobstant les préoccupations susmentionnées concernant l'exactitude des éléments de preuve présentés par la Colombie, le Groupe spécial va entreprendre d'évaluer l'interprétation des chiffres qu'a donnée la Colombie. Comme celle-ci l'a elle-même reconnu, l'examen et l'interprétation des statistiques figurant dans la pièce COL-42 est une tâche complexe en raison des "nombreux facteurs intervenants qui doivent être pris en compte".⁹⁵¹ De fait, la Colombie fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée fait "partie d'un vaste ensemble de mesures pour lutter contre ce

sentido se han construido cuadros y gráficos de seguimiento en donde se muestran las importaciones mensuales desde el 2005 para. estos tres productos sensibles de la siguiente manera: importaciones con origen China, con todas las procedencias menos Panamá; Importaciones procedentes de Panamá, sin origen China; y las demás importaciones procedentes del resto del mundo, sin origen China ni procedencia Panamá. De esta manera se logra captar el comportamiento de las importaciones con criterios que aíslan y clarifican las tendencias del comercio con China (según origen), Panamá (según procedencia) y el resto del mundo (según procedencia) para. estos tres tipos de producción." (pièce COL-42). Les titres des colonnes sont libellés comme suit: "Chine (origine)", "Panama (provenant du, non originaires de Chine)", "Reste du monde". En espagnol, les colonnes sont libellées comme suit: "China (origen)"; "Panamá (Procedencia, sin origen China)" et "Resto del Mundo" (voir l'annexe statistique n° 4, pièce COL-42).

⁹⁴⁸ Selon la Colombie, la désignation de certaines colonnes du tableau communiqué était erronée, mais incluait en fait les importations d'origine chinoise en provenance du Panama. La Colombie a expliqué que les versions ultérieures du Bulletin 12 avaient été modifiées pour indiquer clairement que les marchandises d'origine chinoise étaient incluses. (Observations de la Colombie au sujet de la lettre du Panama du 15 octobre 2008, page 3.)

⁹⁴⁹ Voir la communication adressée à la Colombie lui demandant ses observations au sujet d'une lettre non sollicitée présentée par le Panama. Par une lettre non sollicitée présentée au Groupe spécial, le Panama a formulé des observations sur l'interprétation donnée par la Colombie de certains arguments qu'il avait avancés au sujet de la mesure relative aux prix indicatifs. En réponse à une demande d'observations du Groupe spécial, la Colombie a répondu aux observations du Panama; cependant, en outre, la Colombie a formulé des observations additionnelles concernant les données mensuelles relatives au volume et à la valeur des importations de textiles, vêtements et chaussures visées, qui avaient été communiquées antérieurement.

⁹⁵⁰ Voir la note de bas de page 943. De plus, le Groupe spécial ne souscrit pas aux arguments exposés dans la pièce COL-68, jointe à la note. Le Directeur de la DIAN propose dans cette pièce d'analyser le prix implicite en quatre périodes: janvier 2004-juin 2005 (quand aucune restriction relative aux bureaux d'entrée n'était en vigueur); juillet 2005-novembre 2005 (durant l'imposition du premier ensemble de restrictions relatives aux bureaux d'entrée); décembre 2006 (à la suite du retrait du premier ensemble de restrictions) et juillet 2007 jusqu'à aujourd'hui (voir la pièce COL-68, page 3). Le Groupe spécial note que la première mesure a été abrogée le 1^{er} novembre 2006, et non pas en décembre 2006, comme le donnent à penser les périodes indiquées par le Directeur de la DIAN. En fait, la mesure initiale imposant des restrictions relatives aux bureaux d'entrée a été abrogée par la Résolution n° 13034 du 31 octobre 2006. Aux termes de l'article 2 de cette résolution, celle-ci "s'applique à compter de la date de sa publication aux marchandises expédiées à destination de la Colombie après son entrée en vigueur" (voir le document WT/DS348/10, page 4). La Résolution a été publiée le 1^{er} novembre 2006 (voir la "nota de vigencia" n° 70 de la Résolution n° 4240). En conséquence, de l'avis du Groupe spécial, les périodes pertinentes pour la comparaison devraient être les suivantes: janvier 2004-juin 2005; juillet 2005-octobre 2006; novembre 2006-juin 2007; et juillet 2007-aujourd'hui.

⁹⁵¹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 242; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 62. Voir aussi la deuxième déclaration orale du Panama, paragraphes 70 et 71.

problème persistant de sous-facturation frauduleuse et de contrebande". Selon la Colombie, cet "ensemble" de mesures comprend l'obligation de présenter une déclaration préalable d'importation; l'obligation de présenter une déclaration d'exportation ou des documents semblables à l'appui de la déclaration d'importation; la restriction du transit intérieur; la création du poste d'observateur douanier; l'inclusion de la politique fiscale et douanière dans la structure organisationnelle de la DIAN; le renforcement de la coopération entre diverses administrations douanières; l'adoption de prix indicatifs et de prix de référence comme mécanisme de contrôle; des prescriptions additionnelles visant les documents qui accompagnent la facture; et la conclusion d'accords avec les administrations douanières d'autres pays et avec le secteur privé.⁹⁵² Pour commencer, le Groupe spécial se demande quel effet individuel cette vaste gamme de politiques mises en œuvre en plus des prescriptions contenues dans la mesure relative aux bureaux d'entrée peut avoir sur l'évolution des prix implicites calculés pour les textiles, vêtements et chaussures visés importés en Colombie. De plus, le Groupe spécial note qu'un grand nombre de facteurs du marché influent sur les prix implicites, au-delà des effets des diverses mesures imposées par la Colombie.⁹⁵³

7.580 De l'avis du Groupe spécial, la Colombie n'a pas exposé de méthode apte à prendre en compte tous les facteurs qui influent sur les prix implicites. Faute d'une méthode adéquate, le Groupe spécial ne peut pas s'appuyer sur les données communiquées relatives à la valeur implicite des importations de marchandises visées pour déterminer la contribution de la mesure relative aux bureaux d'entrée à la réduction de l'ampleur de la sous-facturation et/ou de la contrebande.

7.581 En tout état de cause, le Groupe spécial estime que les données communiquées par la Colombie ne montrent pas l'existence d'une corrélation stricte entre la mise en œuvre de la mesure relative aux bureaux d'entrée et le prix implicite, mais qu'elles ne sont pas déterminantes. Comme la Colombie l'a elle-même reconnu, les données figurant dans la pièce COL-42 ne vont pas toutes dans le même sens.⁹⁵⁴ De fait, une analyse des données figurant dans la pièce COL-42 et des données plus détaillées et actualisées figurant dans la pièce COL-61 révèle un grand nombre d'"anomalies" dans l'évolution du prix implicite, ce qui s'écarte clairement de la conclusion générale tirée par la Colombie selon laquelle les prix implicites des produits visés ont augmenté durant les périodes d'application des mesures relatives aux bureaux d'entrée.⁹⁵⁵ La Colombie n'a communiqué aucune explication

⁹⁵² Réponse de la Colombie à la question n° 149 du Groupe spécial.

⁹⁵³ Pour illustrer les problèmes inhérents à l'interprétation des données relatives aux prix implicites communiquées par la Colombie séparément des autres facteurs du marché, tels que l'évolution des goûts ou de la demande des consommateurs, le Groupe spécial, par exemple, note l'effet possible sur le prix implicite que peut avoir un changement de la composition des produits importés dans la catégorie des chaussures. Le Groupe spécial note, par exemple, que la catégorie de produits "chaussures", selon la large désignation donnée par la Colombie, inclut tout un éventail de produits spécifiques, dont les prix sont très divers. Selon les valeurs estimées attribuées par la DIAN, la catégorie "chaussures" comprend des marchandises dont les prix vont de 1,40 dollar EU à 63,40 dollars EU (voir la pièce PAN-14). Ainsi, un accroissement du volume des produits importés à ce dernier prix tirerait vers le haut le "prix implicite" pour le prix unitaire moyen en ce qui concerne l'ensemble de la catégorie des chaussures. Cependant, cette hausse ne résulterait pas nécessairement d'une quelconque amélioration de l'application des mesures douanières.

⁹⁵⁴ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 242; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 62.

⁹⁵⁵ Par exemple, le Groupe spécial note que le prix implicite des textiles en provenance du Panama n'a pas dépassé le prix implicite des textiles en provenance du reste du monde avant une période au cours de laquelle les restrictions n'étaient pas appliquées: décembre 2007-juillet 2007, à l'exception d'un mois durant l'imposition du premier ensemble de restrictions de la Colombie (septembre 2006), dans lequel le prix implicite des marchandises en provenance du Panama a été brièvement supérieur à celui des textiles en provenance du reste du monde. Tandis que les prix implicites des vêtements en provenance du Panama ont très fortement augmenté durant l'application des deux mesures relatives aux bureaux d'entrée, il y a eu un effondrement spectaculaire du prix implicite au cours de la période d'application de la première mesure restreignant les bureaux d'entrée (août 2006). Au cours de cette période d'un mois, le prix implicite a plongé, passant de 2,77 dollars EU en juillet 2006 à 0,39 dollar EU. Ultérieurement, le prix implicite a fortement augmenté au

concernant les causes possibles de ces anomalies. Faute d'explication, le Groupe spécial n'a pas les éléments nécessaires pour évaluer si ces irrégularités sont dues à l'inefficacité de la mesure relative aux bureaux d'entrée ou au fait que d'autres variables intervenantes peuvent avoir influé sur ces prix. Le Groupe spécial constate donc qu'il n'y a pas de corrélation, encore moins de lien de causalité, démontrée entre les prix implicites et la mesure relative aux bureaux d'entrée. Pour les raisons évoquées dans les paragraphes précédents, le Groupe spécial considère que la Colombie n'a pas justifié sa déclaration selon laquelle une analyse du prix implicite des marchandises visées en provenance du Panama démontre que la mesure est efficace pour lutter contre la sous-facturation. Même en faisant abstraction des préoccupations concernant le point de savoir si les données communiquées par la Colombie incluent ou non les importations d'origine chinoise en provenance du Panama, le Groupe spécial ne considère pas que la Colombie avait fourni des éléments de preuve suffisants pour conclure que la sous-facturation a diminué durant les périodes de mise en œuvre de la mesure relative aux bureaux d'entrée.

7.582 Le Groupe spécial examinera également l'argument de la Colombie selon lequel l'efficacité de la mesure est démontrée par l'"augmentation significative des saisies liées à la contrebande ... en ce qui concerne les produits textiles en provenance du Panama en 2007 par rapport à 2006".⁹⁵⁶ Pour justifier cette allégation, la Colombie a présenté la pièce COL-31, dans laquelle figure la valeur totale des saisies de produits textiles pour les années 2006 et 2007, et la pièce COL-18, dans laquelle est exposée en détail la valeur totale des saisies par catégorie de produit pour ces mêmes années. La Colombie fait observer que le nombre total des saisies de textiles a presque doublé de 2006 à 2007.⁹⁵⁷ De l'avis de la Colombie, cette augmentation substantielle démontre que la mesure relative aux bureaux d'entrée "a manifestement un effet positif pour ce qui est de la lutte contre la contrebande".⁹⁵⁸

7.583 Le Groupe spécial observe, comme l'a souligné le Panama, que les renseignements contenus dans la pièce COL-31 et la pièce COL-18 ne sont pas communiqués pour chaque mois. Partant, il n'est pas possible de déterminer si les saisies ont été effectuées avant ou après le rétablissement de la mesure en juillet 2007. En outre, le Groupe spécial observe que la valeur des importations de textiles en provenance du Panama a augmenté de 50 pour cent entre 2006 et 2007.⁹⁵⁹ Une importante portion de l'augmentation des saisies pourrait donc être imputable à l'accroissement du commerce, plutôt qu'au renforcement des contrôles douaniers. En tout état de cause, le Groupe spécial observe que l'augmentation des saisies de chaussures (environ 12 pour cent) a été inférieure à l'augmentation des saisies de textiles. Point plus important, le Groupe spécial note que les textiles comptaient pour

cours de la période qui a suivi la restriction initialement appliquée par la Colombie et avant l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée, passant de 0,21 dollar EU en janvier 2007 à 2,06 dollars EU en avril 2007. Ces importantes fluctuations ne peuvent pas être considérées comme le résultat d'une tendance générale, comme le prouve le fait que le prix implicite des vêtements en provenance du reste du monde est resté relativement constant au cours de cette période (durant la période août 2006-avril 2007, le prix implicite des importations de vêtements a varié entre 0,49 dollar EU et 0,88 dollar EU). Enfin, le Groupe spécial note aussi une forte augmentation du prix implicite des importations de chaussures en provenance du Panama au cours des deux périodes où des restrictions étaient imposées (juillet 2005-octobre 2006 et juillet 2007-aujourd'hui). Comme dans le cas des vêtements, il s'est produit une forte augmentation du prix implicite des chaussures en provenance du Panama au cours de la période se situant entre les deux mesures, lequel est passé de 1,41 dollar EU en janvier 2007 à 8,12 dollars EU en mai 2007. Là encore, le prix implicite des chaussures en provenance du reste du monde affiche une augmentation beaucoup plus modérée: il est passé de 3,85 dollars EU en janvier 2007 à 5,18 dollars EU en mars 2007 puis a baissé à 4,66 dollars EU en mai 2007.

⁹⁵⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 346.

⁹⁵⁷ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 346; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 232.

⁹⁵⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 230.

⁹⁵⁹ Voir la pièce COL-61. Sur la base des données présentées dans cette pièce, le Groupe spécial a calculé que la valeur totale des textiles importés en provenance du Panama était de 18 811 236 dollars EU en 2006 et de 28 099 040 dollars EU en 2007.

seulement 13 pour cent et 18 pour cent de la valeur totale des importations de marchandises visées en provenance du Panama en 2006 et 2007, respectivement, tandis que les importations de vêtements représentaient 38 pour cent et 42 pour cent de la valeur totale des importations visées.⁹⁶⁰ Cependant, la Colombie n'a pas communiqué de données concernant les saisies de vêtements. Compte tenu de ces écarts, le Groupe spécial considère que la Colombie n'a pas démontré que la valeur des saisies de marchandises visées (qui comprennent les textiles, mais aussi les chaussures et les vêtements) a augmenté depuis l'imposition de la mesure en cause.

7.584 Enfin, la Colombie estime que le "niveau de distorsion", c'est-à-dire la différence entre la valeur des exportations notifiées par le Panama et la valeur des importations notifiées par la Colombie, pour les textiles, vêtements et chaussures a baissé depuis la mise en place de la mesure, ce qui démontre qu'elle a été efficace pour réduire la sous-facturation et la contrebande.⁹⁶¹ Le Groupe spécial considère que son approche utilisée pour évaluer la pertinence de l'analyse des prix implicites de la Colombie et le nombre de saisies est également applicable pour examiner les arguments de la Colombie concernant les distorsions du commerce. Premièrement, le Groupe spécial note que la Colombie calcule ces distorsions sur une base annuelle.⁹⁶² Ainsi, il n'est pas possible de déterminer la mesure dans laquelle la baisse alléguée de cet indicateur est corrélée avec la mise en place des mesures imposées sur les marchandises en provenance du Panama (au cours des deux périodes juillet 2005-octobre 2006 et juillet 2007-aujourd'hui). Deuxièmement, comme on l'a fait observer, de nombreuses variables au-delà de la mesure relative aux bureaux d'entrée peuvent avoir une incidence

⁹⁶⁰ Pièce COL-61. Sur la base des données figurant dans cette pièce, le Groupe spécial a déterminé la distinction ci-après par catégorie de produit:

Valeur totale des marchandises visées en provenance du Panama – Distribution par catégorie de produit (2006 et 2007)				
	2006		2007	
Produit	Valeur en \$EU	%	Valeur en \$EU	%
Textiles	18 811 237,00	13	28 285 929,00	18
Vêtements	56 525 328,00	38	66 951 932,00	42
Chaussures	71 984 506,00	49	63 366 809,00	40

⁹⁶¹ Deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 63. Selon les calculs de la Colombie, les distorsions du commerce représentent l'écart entre les données relatives aux exportations panaméennes figurant dans les pièces PAN-56 (réexportations à partir de la zone franche de Colón vers la Colombie, pour les marchandises relevant des chapitres 50 à 64 du SH, entre 2000 et 2007) et les chiffres relatifs aux importations colombiennes figurant dans la pièce COL-45 (statistiques officielles, importations de textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama, entre 2000 et 2008). En se fondant sur ces deux pièces, le Groupe spécial a déterminé les distorsions du commerce comme suit:

Écart entre les exportations de marchandises visées vers la Colombie notifiées par le Panama et les importations de marchandises visées en provenance du Panama notifiées par la Colombie – milliers de dollars EU								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Valeurs notifiées par le Panama	241 400	231 255	229 526	199 458	324 114	413 290	483 587	503 461
Valeurs notifiées par la Colombie	46 172	69 847	57 869	53 625	75 312	104 926	132 854	158 300
Distorsions du commerce	195 228	161 408	171 657	145 833	248 802	308 364	350 733	345 161

⁹⁶² Voir la pièce COL-57.

sur l'évolution des distorsions du commerce, l'application de prix indicatifs étant la plus évidente.⁹⁶³ Le Groupe spécial conclut donc que la Colombie n'a pas démontré que la diminution alléguée du niveau des distorsions était causée par l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée.⁹⁶⁴

7.585 Pour les raisons qui viennent d'être exposées, le Groupe spécial considère que la Colombie ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait de justifier l'affirmation selon laquelle la mesure en cause a contribué à la lutte contre la contrebande et la sous-facturation. En fait, comme l'a relevé le Panama, la Colombie a indiqué au cours de la présente procédure qu'entre juillet 2005 et octobre 2006, le pourcentage du commerce de contrebande en provenance du Panama avait été supérieur à 84 pour cent en général et à 89 pour cent dans le cas des textiles, à une époque où une restriction très semblable à la mesure relative aux bureaux d'entrée en cause était en vigueur.⁹⁶⁵ Cela donne apparemment à penser que la mesure relative aux bureaux d'entrée ne contribue pas à réduire la contrebande.⁹⁶⁶

7.586 Outre qu'elle a pris en considération les données relatives aux prix implicites, les saisies de marchandises de contrebande et les distorsions du commerce, la Colombie a avancé des arguments d'une nature qualitative pour démontrer que la mesure est efficace pour lutter contre la contrebande. Elle soutient que, en raison de son "orientation et son architecture", la mesure relative aux bureaux

⁹⁶³ Le Groupe spécial reconnaît que, comme l'a expliqué la Colombie dans ses réponses aux questions n° 127, 128 et 129 du Groupe spécial, les statistiques officielles colombiennes indiquent la valeur déclarée par l'importateur et non la valeur fondée sur le prix indicatif. Néanmoins, le Groupe spécial estime qu'il existe une forte incitation pour les importateurs à déclarer une valeur supérieure au prix indicatif du fait de l'imposition de la mesure relative aux prix indicatifs. Le Groupe spécial reconnaît donc que l'imposition de cette mesure peut avoir eu une incidence sur les prix déclarés par les importateurs. Par ailleurs, le Groupe spécial note que le montant de la "distorsion du commerce" est fondamentalement affecté par deux facteurs: a) la valeur déclarée par les exportateurs panaméens; et b) la valeur déclarée par les importateurs colombiens. Il est possible que seul ce dernier chiffre soit affecté par la mesure relative aux bureaux d'entrée. À cet égard, la Colombie n'a pas démontré dans quelle mesure la baisse alléguée des distorsions du commerce était imputable à la valeur déclarée aux fonctionnaires des douanes à l'arrivée en Colombie, et non à une baisse relative des prix déclarés par les exportateurs panaméens.

⁹⁶⁴ Selon la pièce COL-16, la distorsion qui correspond aux textiles, vêtements et chaussures représente 350 996 000 dollars EU sur une distorsion totale pour tous les produits de 844 858 000 dollars EU. Le Groupe spécial a quelques craintes au sujet de l'exactitude des données communiquées par la Colombie dans cette pièce. Premièrement, la Colombie n'a pas communiqué la source des données qui y sont présentées. Deuxièmement, les chiffres figurant dans cette pièce semblent ne pas correspondre aux chiffres présentés dans le tableau 9 de la pièce COL-48. Par exemple, il est indiqué dans la pièce COL-48 que la "*contrabando abierto*" de *Máquinas y aparatos eléctricos* pour l'année 2006 s'élevait à 192 337 000 dollars EU, tandis que le montant indiqué dans la pièce COL-16 est de 2 430 000 dollars EU. Troisièmement, il semble également y avoir une incohérence entre la pièce COL-16 et la pièce COL-51. Il y a des écarts entre les chiffres de la *contrabando* et de la sous-facturation des marchandises pouvant être classées dans le chapitre 64 du SH en 2006 présentés dans la pièce COL-51 (5 175 000 et 119 734 000 dollars EU, respectivement), et les données figurant dans la pièce COL-16 (5 204 000 dollars EU et 98 666 000 dollars EU, respectivement). Quatrièmement, le chiffre correspondant à la "*sobrefacturación*" pour les mêmes produits et la même année dans la pièce COL-51, c'est-à-dire 21 073 000 dollars EU, correspond exactement aux chiffres figurant dans la pièce COL-16 pour la "*contrabando técnico*". Enfin, comme l'a relevé le Panama dans sa deuxième communication écrite, au paragraphe 111, il existe un écart entre le chiffre mentionné dans la pièce COL-16 comme étant la valeur des importations en 2006 (415 550 000 dollars EU) et le chiffre mentionné dans le tableau inclus dans la première communication écrite de la Colombie, au paragraphe 193 (412 091 000 dollars EU).

⁹⁶⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 196. Pièce COL-18.

⁹⁶⁶ Bien qu'il ait fait référence aux rapports selon lesquels le pourcentage du commerce de contrebande en provenance du Panama était supérieur à 84 pour cent en général et à 89 pour cent dans le cas des textiles entre juillet 2005 et octobre 2006, le Groupe spécial s'abstient d'insister exagérément sur ces chiffres. Il note que ces chiffres ne concernent qu'une des trois catégories de produit et ne concernent que la période située entre juillet 2005 et octobre 2006. En outre, le Groupe spécial n'a pas été en mesure de déterminer sur quelle base ces chiffres avaient été calculés.

d'entrée est à même de contribuer à assurer un meilleur respect de sa législation douanière.⁹⁶⁷ La Colombie rappelle que l'Organe d'appel a dit dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés* qu'une démonstration de l'existence d'une telle contribution pourrait consister en "un raisonnement qualitatif fondé sur un ensemble d'hypothèses qui sont vérifiées et étayées par des éléments de preuve suffisants".⁹⁶⁸ Le Groupe spécial note cependant que la Colombie n'a pas présenté d'éléments de preuve pour démontrer que la mesure avait entraîné un plus grand respect, mais qu'au lieu de cela elle émet l'hypothèse que tel doit être le cas. Comme on l'a fait observer plus haut, les éléments de preuve sur les données relatives aux prix, aux saisies et aux distorsions du commerce n'ont pas démontré que la mesure était efficace.

7.587 Par ailleurs, le Groupe spécial considère que le champ d'application de la mesure relative aux bureaux d'entrée, tant en ce qui concerne les catégories des marchandises visées que leur origine, comporte des défauts structurels qui limitent sa capacité de contribuer à lutter contre les problèmes de contrebande et de sous-facturation. La pièce COL-38 montre que la Colombie a connu de plus grandes distorsions du commerce en 2006 avec d'autres partenaires commerciaux, comme les États-Unis (2 902 millions de dollars EU), l'ALADI (2 500 millions de dollars EU) et l'Europe (1 837 millions de dollars EU), qu'avec le Panama (906 millions de dollars EU).⁹⁶⁹ En fait, la pièce COL-38 montre que les distorsions avec le Panama en 2006 étaient presque exclusivement liées à la "*contrabando abierto*", et non pas aux autres problèmes liés au commerce que la mesure vise aussi à combattre, tels que la "*contrabando técnico*", la "*subfacturación*", la "*sobrefacturación*" et le "*cambio de procedencia*".⁹⁷⁰

7.588 Sans autres éléments de preuve indiquant que la mesure a favorisé l'application des dispositions relatives aux problèmes de sous-facturation et de contrebande, le Groupe spécial n'est pas en mesure de conclure que la mesure relative aux bureaux d'entrée a contribué dans le passé ou contribue actuellement à lutter contre la fraude douanière et le contrebande en Colombie.

Impact restrictif de la mesure

7.589 Le Groupe spécial va ensuite examiner l'impact restrictif de la mesure sur les marchandises importées dans son évaluation du point de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée peut être considérée comme "nécessaire" au sens de l'article XX d). Dans le cadre de cette évaluation, le Groupe spécial voudrait tout d'abord rappeler sa constatation selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée constitue une restriction prohibée à l'importation au regard de l'article XI:1 du *GATT de 1994*.⁹⁷¹ Plus concrètement, le Groupe spécial a établi que la mesure relative aux bureaux d'entrée avait un effet limitatif sur les importations en provenance du Panama et constituait donc une

⁹⁶⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 229.

⁹⁶⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 230.

⁹⁶⁹ Tableau 7 de la pièce COL-38, page 15.

⁹⁷⁰ Tableau 4 de la pièce COL-38, page 10. De plus, le Groupe spécial note l'argument du Panama selon lequel les éléments de preuve présentés par la Colombie dans la pièce COL-16 démontrent, par exemple, que les "*máquinas y aparatos eléctricos*" sont plus fréquemment liés à des pratiques en matière de sous-facturation que ne le sont les textiles, vêtements et chaussures. Malgré cela, le Panama note que les mesures relatives aux bureaux d'entrée ne s'appliquent pas aux "*máquinas y aparatos eléctricos*". Dans sa réponse à la question n° 48 du Groupe spécial, la Colombie a répondu qu'elle avait imposé une série de mesures, y compris en particulier la conclusion d'"accords relatifs à la contrebande" avec le secteur privé, afin de surveiller de près les problèmes de sous-facturation concernant les "*máquinas y aparatos eléctricos*". Selon la Colombie, ce type d'accord constitue un moyen efficace de lutte contre la contrebande qui se produit dans ce secteur, du fait que les importateurs et distributeurs de ces produits sont peu nombreux (six seulement) et qu'ils sont clairement disposés à coopérer et à lutter contre la contrebande. Tout en s'abstenant de se prononcer sur cette question, le Groupe spécial note que la Colombie n'a pas présenté d'éléments de preuve à l'appui de son raisonnement.

⁹⁷¹ Voir la section VII.E.

restriction à l'importation. Tandis que l'analyse du Groupe spécial au regard de l'article XI:1 prend en considération la conception, la structure et l'architecture de la mesure ainsi que sa capacité de restreindre l'importation, le Groupe spécial va examiner ici l'étendue de l'impact restrictif sur le commerce résultant de l'application de la mesure.

7.590 La Colombie fait valoir que les diverses prescriptions figurant dans la mesure relative aux bureaux d'entrée n'ont pas eu d'impact négatif significatif sur le commerce légitime, tandis que globalement, la mesure a été efficace pour lutter contre la contrebande et la sous-facturation.⁹⁷² À l'appui de cette opinion, la Colombie note que la valeur des importations visées en provenance du Panama et de la ZFC a augmenté durant la mise en œuvre de la mesure.⁹⁷³ À cet égard, la Colombie fait observer que le Groupe spécial dans le différend *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, a jugé pertinent le fait que la prescription relative à la vignette fiscale n'a pas empêché le Honduras d'exporter des cigarettes vers la République dominicaine et que ses exportations avaient nettement augmenté ces dernières années. Par conséquent, relève la Colombie, le Groupe spécial a supposé "que la mesure n'[avait] pas eu d'effets restrictifs profonds sur le commerce".⁹⁷⁴

7.591 De plus, la Colombie soutient qu'avant l'imposition de la mesure en 2007, les données relatives aux flux commerciaux viennent à l'appui de la conclusion selon laquelle Barranquilla et Bogota étaient des ports importants pour les négociants panaméens. Comme la mesure n'a entraîné aucun effet négatif, puisque la valeur des importations a augmenté durant la mise en œuvre de la mesure⁹⁷⁵, la Colombie fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée ne devrait pas être considérée comme ayant un effet restrictif profond sur le commerce.⁹⁷⁶

7.592 La Colombie propose d'autres explications qualitatives s'agissant de savoir pourquoi la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas eu d'effets négatifs sur les importations de textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama. Elle propose une série de raisons pour lesquelles les deux ports disponibles, Barranquilla et Bogota, doivent être considérés comme les bureaux d'entrée les plus commodes pour les marchandises visées en provenance du Panama. Selon la Colombie, ces ports font "partie des ports les plus modernes et les plus importants de Colombie"⁹⁷⁷ et les plus proches de la ZFC et des principaux marchés de Colombie.⁹⁷⁸ En outre, des fonctionnaires

⁹⁷² Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 351.

⁹⁷³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 356; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 258.

⁹⁷⁴ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.215.

⁹⁷⁵ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 356; deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 258.

⁹⁷⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 357. Selon la Colombie, la fermeture des autres bureaux en toute logique n'a pas eu d'impact significatif sur le commerce s'agissant des exportations en provenance du Panama. Par exemple, la Colombie note qu'en 2004, Buenaventura, Barranquilla et Bogota étaient trois ports principaux pour les importations en provenance du Panama, constituant 63 pour cent du poids net des importations de marchandises visées et 87 pour cent de la valeur (deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 67). Selon la Colombie, Bogota et Barranquilla sont les ports qui viennent en première et deuxième position pour les chaussures, en première et en troisième position pour les vêtements et en deuxième et troisième position pour les textiles (deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 138; pièce COL-28).

⁹⁷⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 137. En particulier, la Colombie fait observer que Barranquilla est dotée d'un réseau industriel et de transit plus substantiel, dont une forte capacité de manutention des cargaisons, un aéroport, des services financiers, commerciaux et de télécommunications, par rapport au port maritime de Buenaventura. La Colombie souligne que le port maritime de Barranquilla fonctionne 24 heures par jour également.

⁹⁷⁸ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 135 et 137. Selon la Colombie, plus de 80 pour cent des marchandises importées du Panama vers la Colombie proviennent de la ZFC, qui est située le long de l'océan Atlantique.

des douanes spécialisés dans le traitement des problèmes de contrebande y sont en service et ces ports sont dotés d'une capacité industrielle et de transit plus substantielle.⁹⁷⁹ Surtout, la Colombie estime que la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas restreint le commerce car, de par sa conception, elle permet l'admission des textiles, vêtements et chaussures aux deux ports qui sont les plus proches de la ZFC et des principaux marchés de Colombie – Bogota et Medellin.⁹⁸⁰

7.593 En plus de ces facteurs, la Colombie fait valoir que l'impact de la mesure relative aux bureaux d'entrée doit être évalué en tenant compte d'une série d'exemptions prévues par la mesure, qui sont liées à l'objectif qu'elle poursuit. Dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, une exception à l'obligation de procéder à la déclaration en douane à Bogota ou Barranquilla est prévue pour les marchandises dont l'État ou les entités territoriales sont le consignataire; les importations effectuées à des fins de transformation ou d'assemblage, les voyageurs, le trafic postal ou les envois urgents; les marchandises qui sont transbordées; les marchandises dont sont consignataires des utilisateurs industriels de zones franches dont l'activité économique comporte la transformation industrielle de ces marchandises; les marchandises qui sont déclarées en douane à Leticia ou les importations à San Andrés, Providencia ou Santa Catalina; et les marchandises importées par des "utilisateurs permanents des services douaniers" ou des "utilisateurs qui sont de grands exportateurs".⁹⁸¹ S'agissant de cette dernière catégorie, la Colombie souligne que les "utilisateurs permanents des services douaniers" représentaient 62 pour cent de la valeur du commerce panaméen des textiles en 2006, 50 pour cent du commerce panaméen des chaussures et 48 pour cent du commerce panaméen des vêtements.⁹⁸²

7.594 Le Panama conteste l'interprétation de la Colombie selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas d'impact négatif significatif sur le commerce légitime.⁹⁸³ En ce qui concerne l'accroissement allégué du volume des importations au cours de la période d'imposition de la mesure, le Panama ne souscrit pas à l'opinion de la Colombie au sujet de ce qui constitue des "effets restrictifs sur le commerce". Le Panama mentionne des constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques II* aux termes desquelles "l'argument selon lequel "les effets sur le commerce" de [la mesure en cause] sont, d'après le volume des importations, négligeables ou même inexistants, est dénué de pertinence".⁹⁸⁴ En conséquence, pour le Panama, il faut considérer que les "effets restrictifs" mentionnés par l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* signifient les effets sur les conditions de concurrence des produits importés plutôt que les effets restrictifs sur les flux commerciaux des marchandises importées.⁹⁸⁵ Nonobstant cette opinion, le Panama ne souscrit pas aux propos de la Colombie selon lesquels les importations de textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama ont augmenté dans le cadre de la mesure relative

⁹⁷⁹ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 137.

⁹⁸⁰ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 137. La Colombie a également proposé diverses justifications s'agissant de savoir pourquoi le choix de Buenaventura pour faire partie des ports disponibles dans le cadre de la mesure relative aux bureaux d'entrée n'était pas logique. En gros, la Colombie fait valoir que Bogota et Barranquilla sont d'une plus grande efficacité que Buenaventura pour ce qui est du contrôle douanier. De plus, elle répète que plus de 80 pour cent des marchandises importées du Panama vers la Colombie proviennent de la ZFC, située le long de l'océan Atlantique, par opposition à l'océan Pacifique, dont Buenaventura est le plus proche. Enfin, la Colombie mentionne un certain nombre de problèmes structurels bien établis s'agissant de Buenaventura, notamment le fait que la route reliant Buenaventura au réseau national d'autoroutes est inadaptée, et que les activités de guérilla et les problèmes de sécurité s'y concentrent (réponse de la Colombie à la question n° 58 du Groupe spécial; pièce COL-58).

⁹⁸¹ Résolution n° 7373 (pièce PAN-36); Résolution n° 7637 (pièce PAN-36).

⁹⁸² Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 255 et 256.

⁹⁸³ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphes 199 à 206.

⁹⁸⁴ Première déclaration orale du Panama, paragraphe 43; deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 131.

⁹⁸⁵ Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 206.

aux bureaux d'entrée. Selon le Panama, le volume des importations de ces marchandises a baissé, passant de 67 486 tonnes métriques en 2006 à 60 871 tonnes métriques en 2007.⁹⁸⁶

7.595 Le Panama fait valoir par ailleurs que les données sur lesquelles s'appuie la Colombie dans la pièce COL-28, qui inclut des données issues de 2006 et 2007, ne sont pas fiables, car les restrictions relatives aux bureaux d'entrée étaient en place sur une partie de la période examinée. Ainsi, on ne peut pas comparer les volumes et valeurs du commerce aujourd'hui avec les chiffres qui étaient affectés par la mesure antérieure relative aux bureaux d'entrée. En outre, le Panama note que la mesure restreint le commerce en limitant l'accès à des ports qui ont été des points d'accès importants pour les négociants de marchandises en provenance du Panama. Sur la base des données tirées de 2003 à 2004, avant l'imposition de restrictions relatives aux bureaux d'entrée, le Panama fait valoir que Cartagena comptait pour 41,3 et 40,5 pour cent, tandis que Buenaventura comptait pour 22,1 et 22,4 pour cent, respectivement.⁹⁸⁷ En outre, même si le commerce a pu continuer entre le Panama et la Colombie depuis la première fois où des restrictions ont été imposées, le Panama souligne qu'il aurait pu très bien augmenter en plus grande proportion encore si la mesure n'avait pas été promulguée.⁹⁸⁸

7.596 Le Groupe spécial va donc examiner à quel point la mesure relative aux bureaux d'entrée affecte le commerce entre le Panama et la Colombie.

7.597 Le Groupe spécial convient avec le Groupe spécial chargé de l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*⁹⁸⁹, selon lequel le fait que les exportations des produits visés ont augmenté durant l'application de la mesure en cause, constitue un paramètre approprié pour établir si cette dernière a un impact restrictif sur le commerce considéré, à condition qu'il soit placé dans son contexte approprié. À cet égard, comme l'a fait valoir le Panama, une comparaison des données concernant l'importation des marchandises visées avant et après l'imposition des mesures relatives aux bureaux d'entrée peut ne pas s'avérer utile par elle-même si ces données reflètent pour l'essentiel les volumes d'importation relatifs à la période dans laquelle les restrictions antérieures relatives aux bureaux d'entrée étaient en vigueur. De fait, les données présentées par la Colombie dans la pièce COL-28 incluent les données de 2006 et 2007, période durant laquelle des restrictions étaient en place. En outre, le Groupe spécial considère que la question pertinente n'est pas de savoir si les importations panaméennes se sont accrues en termes absolus, mais de savoir si leur accroissement a été ou non empêché, autrement dit, si les importations auraient connu un accroissement encore plus grand en l'absence de la mesure. Le Groupe spécial note que la Colombie n'a présenté aucune analyse pour traiter la question de savoir si la mesure a eu ou non un effet d'empêchement de l'accroissement des importations.

7.598 Le Groupe spécial considère que la croissance (en termes de valeur) des importations arrivant en Colombie en provenance des points de départ situés dans le reste du monde (qui ne sont donc pas assujettis à la mesure relative aux bureaux d'entrée) constitue un point de comparaison utile pour évaluer ce qui aurait pu être un taux de croissance raisonnable pour les importations en provenance du Panama.⁹⁹⁰ Le graphique 1 ci-après indique schématiquement la croissance de la valeur agrégée des

⁹⁸⁶ Réponse du Panama à la question n° 136 du Groupe spécial; pièce PAN-56 (révisée).

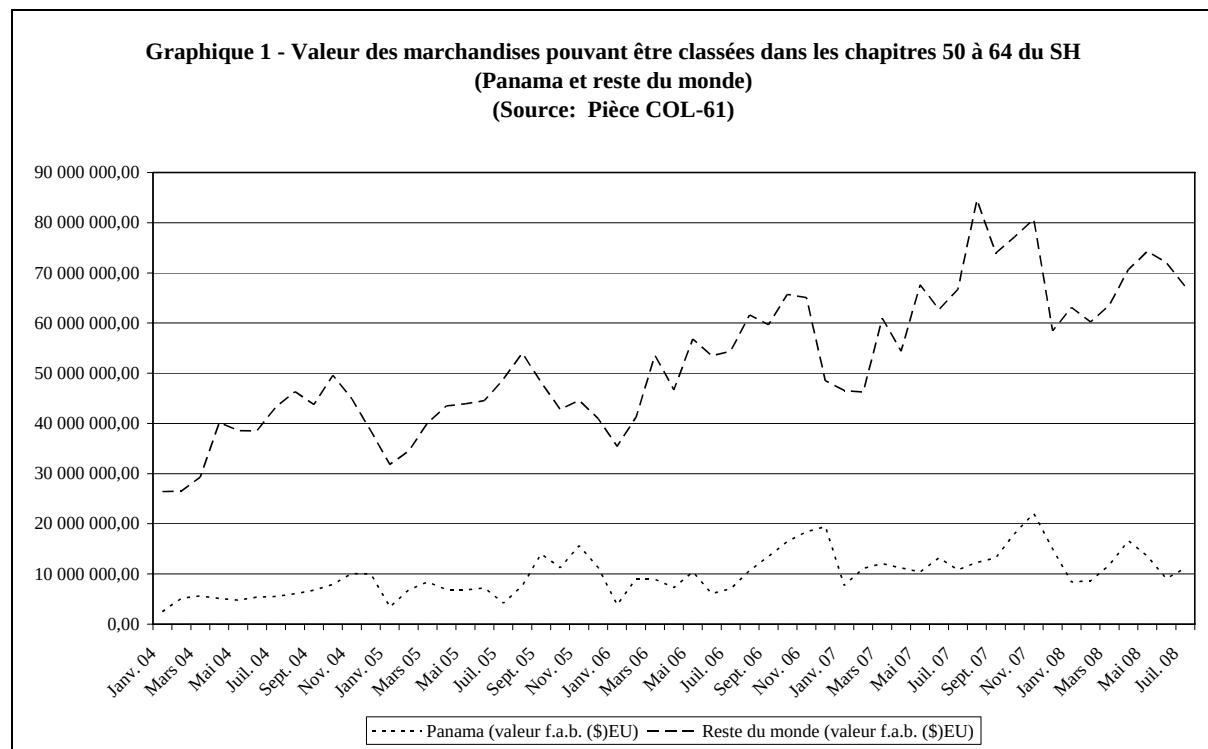
⁹⁸⁷ Pièce PAN-71.

⁹⁸⁸ Observations du Panama sur la réponse de la Colombie à la question n° 158 du Groupe spécial.

⁹⁸⁹ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.215.

⁹⁹⁰ Le Groupe spécial a choisi de prendre en considération les taux de croissance des importations en termes de valeur pour tous les textiles, vêtements et chaussures visés en provenance du reste du monde, comparées aux importations en provenance du Panama. Ainsi, le Groupe spécial a examiné la valeur agrégée des importations de textiles, vêtements et chaussures. Cependant, le Groupe spécial juge irréalisable de faire une comparaison globale des taux de croissance en termes de volumes d'importation, étant donné que les unités des volumes d'importation diffèrent selon qu'il s'agit d'importations de textiles, de vêtements ou de chaussures.

textiles, vêtements et chaussures en provenance du Panama par rapport à la croissance en valeur agrégée en provenance du reste du monde, entre janvier 2004 et juillet 2008.⁹⁹¹ Ainsi qu'il ressort manifestement du graphique 1, on trouve des fluctuations brutales de la valeur des importations en provenance du Panama tant durant les périodes d'application de la restriction relatives aux bureaux que durant les périodes sans restriction et elles sont d'une nature semblable à celles des importations en provenance du reste du monde de sorte qu'il est difficile de distinguer un quelconque schéma général. Par conséquent, le Groupe spécial n'est pas en mesure d'établir, sur la base des éléments de preuve communiqués par les parties, si l'accroissement de la valeur des importations de textiles, vêtements et chaussures arrivant en Colombie en provenance du Panama aurait été plus marqué s'il n'y avait pas eu la mesure relative aux bureaux d'entrée.



7.599 Le Groupe spécial rappelle que l'importation des marchandises visées en provenance du Panama n'est pas absolument prohibée, mais que l'admission est restreinte, pour les importations de textiles, chaussures et vêtements provenant de points de départ autres que le Panama, à deux bureaux disponibles sur les onze habilités. Le Panama fait valoir que la mesure restreint le commerce en restreignant l'accès à ces bureaux qui ont été auparavant largement utilisés par les négociants arrivant en provenance du Panama. Par exemple, sur la base des données de 2003 et 2004, avant que des restrictions ne soient imposées sur les bureaux d'entrée, le Panama fait observer que Cartagena comptait pour 41,3 et 40,5 pour cent, tandis que Buenaventura comptait pour 22,1 et 22,4 pour cent, respectivement.⁹⁹² La Colombie affirme que les bureaux de Bogota et Barranquilla étaient très importants pour l'importation des marchandises visées en provenance du Panama avant la mise en œuvre de la mesure relative aux bureaux d'entrée.⁹⁹³ Sur la base des données communiquées dans la

⁹⁹¹ Le graphique 1 est fondé sur les données communiquées dans la pièce COL-61.

⁹⁹² Pièce PAN-71.

⁹⁹³ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 353; deuxième déclaration orale de la Colombie, paragraphe 68.

pièce COL-28⁹⁹⁴, la Colombie avance une série d'affirmations pour étayer cette déclaration. Le Groupe spécial va analyser chacune de ces affirmations ci-après. Ce faisant, il examinera également les données plus détaillées et actualisées figurant dans la pièce COL-61, présentée à sa demande.⁹⁹⁵

7.600 Premièrement, la Colombie fait valoir que "Barranquilla était le bureau le plus important pour les marchandises relevant des chapitres 50 à 64 du SH en provenance du Panama dans l'année 2006, même au cours du deuxième semestre de 2006 quand, durant une période importante (novembre-décembre), aucune mesure n'était en place".⁹⁹⁶ Durant dix mois sur les 12 que compte la période à laquelle se réfère la Colombie ("l'année 2006"), le Groupe spécial note que la Colombie avait en place des restrictions et des prescriptions à l'importation visant les marchandises en provenance du Panama, semblables à celles imposées au titre de la mesure relative aux bureaux d'entrée. Compte tenu de ces restrictions, le Groupe spécial estime qu'il est tout simplement judicieux de prendre en considération les deux mois où aucune restriction n'était imposée (novembre et décembre 2006) pour évaluer si la mesure a effectivement restreint le commerce. Sinon, le Groupe spécial note qu'il y a deux périodes pertinentes durant lesquelles on peut observer des flux d'importations non visés par des restrictions: i) entre les deux impositions de restrictions relatives aux bureaux d'entrée, période qui va de novembre 2006 à juin 2007; et ii) avant l'imposition de l'une quelconque des restrictions susmentionnées, de janvier 2004 à juin 2005. Une analyse comparative (tableau 1 ci-après) de la valeur et du volume des importations de marchandises visées en provenance du Panama par bureau d'entrée au cours de ces deux périodes, ainsi que durant les deux périodes où les mesures relatives aux bureaux d'entrée ont été imposées, (soit au total quatre périodes distinctes) révèle une situation très différente de celle qu'a décrite la Colombie:

⁹⁹⁴ En raison d'une erreur matérielle, la Colombie a fait référence dans sa première communication écrite, au paragraphe 353, à la pièce COL-32. Cette erreur a été corrigée dans les communications ultérieures. Voir, par exemple, la deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphe 259, note de bas de page 154.

⁹⁹⁵ La pièce COL-61 contient des données relatives à l'importation en termes de valeur et de volume, par bureau d'entrée et par mois pour la période 2004-2008. La pièce COL-28, à laquelle fait référence la Colombie, s'appuie sur les mêmes données, mais agrégées sur une base semestrielle.

⁹⁹⁶ Première communication écrite de la Colombie, paragraphe 353.

Tableau 1 - Volume et valeur des importations par bureau d'entrée et par période d'application de la mesure relative aux bureaux d'entrée
Textiles, vêtements et chaussures
(Source: Pièce COL-61)

	Volume				Valeur			
	Janv. 2004- juin 2005	Juil. 2005- oct. 2006	Nov. 2006- juin 2007	Juil. 2007- auj.	Janv. 2004- juin 2005	Juil. 2005- oct. 2006	Nov. 2006- juin 2007	Juil. 2007- auj.
1. Textiles								
Barranquilla	31 631 139,90	70 560 929,42	5 882 622,82	31 814 779,54	2 196 747,75	12 042 947,46	4 822 988,11	22 695 060,12
Bogota	19 203 267,02	6 334 135,03	2 820 178,39	6 925 141,48	4 615 003,16	5 851 357,37	2 274 261,23	7 016 691,29
Buenaventura	28 539 767,11	2 240 066,73	8 890 089,11	371 531,83	5 941 926,38	946 169,64	6 462 773,18	319 137,38
Cali	755 761,76	0,00	15 464,29	4 714,58	269 401,92	0,00	17 624,55	4 092,31
Cartagena	7 860 830,04	4 577 662,35	4 359 292,98	3 146 538,98	5 926 338,61	2 336 703,67	2 088 853,90	2 350 455,25
Medellin	605 630,89	39 698,17	175 743,60	141 318,25	607 160,30	32 689,18	242 004,74	167 135,32
2. Vêtements								
Barranquilla	29 923 249,22	100 643 699,62	31 775 841,00	10 173 577,00	12 052 608,76	31 402 525,89	14 977 406,14	25 823 446,35
Bogota	5 464 798,26	3 201 055,68	11 126 448,00	2 235 682,56	7 768 629,16	11 280 262,50	8 685 484,98	14 373 745,15
Buenaventura	109 975 872,73	9 719 650,12	11 018 975,00	614 433,00	14 187 577,75	2 505 263,65	3 585 391,03	1 324 823,06
Cali	4 469 860,00	237 186,00	235 535,00	14 044,00	2 762 735,01	27 913,91	191 788,97	125 332,04
Cartagena	9 859 514,20	17 901 626,00	33 851 356,00	6 149 312,00	5 344 856,26	6 508 784,98	10 837 691,66	15 788 042,25
Medellin	1 001 570,09	543 936,00	1 294 810,00	1 510 889,00	4 174 041,09	2 078 413,83	3 691 275,50	6 538 005,94
3. Chaussures								
Barranquilla	830 844,00	7 831 074,00	3 919 866,00	4 419 293,28	1 587 131,20	38 117 939,28	11 683 228,12	28 815 544,77
Bogota	1 155 351,50	2 133 302,50	1 317 781,00	1 953 763,50	9 665 395,24	30 342 190,73	15 012 637,68	33 353 741,11
Buenaventura	16 304 768,41	3 184 278,00	2 378 213,00	102 255,00	9 836 275,37	5 148 052,90	4 585 310,63	1 427 203,13
Cali	964 438,00	6 121,00	207 531,00	54 768,00	2 628 376,47	73 981,98	604 839,66	1 063 637,03
Cartagena	1 487 621,00	1 929 124,00	4 769 067,00	515 517,00	1 443 375,23	2 232 255,99	4 737 942,85	2 530 092,26
Medellin	403 282,58	116 207,00	300 988,00	217 215,00	5 895 371,25	1 333 231,32	4 726 158,37	2 472 726,05

7.601 Comme on peut l'observer dans le tableau 1, Buenaventura était le bureau d'entrée de prédilection pour les textiles, vêtements et chaussures en termes de valeur durant la période précédant l'imposition de la première mesure (janvier 2004-juin 2005), et c'était le bureau d'entrée de prédilection pour les textiles durant la période qui sépare les deux mesures (novembre 2006-juin 2007). En outre, Cartagena était le deuxième bureau d'entrée le plus utilisé pour les textiles au cours de la période allant de janvier 2004 à juin 2005 et le deuxième bureau d'entrée le plus utilisé pour les vêtements au cours de la période qui sépare les deux mesures (novembre 2006-juin 2007).

7.602 L'affirmation de la Colombie selon laquelle la mesure relative aux bureaux d'entrée n'a pas eu d'impact négatif significatif sur le commerce légitime est encore plus nettement contredite si l'on considère le volume des importations visées en provenance du Panama. En termes de volume, 68 pour cent des importations de vêtements et 77 pour cent des importations de chaussures qui sont arrivées en Colombie au cours de la période précédant l'imposition de la première mesure sont arrivées au port de Buenaventura. En outre, Cartagena était le bureau d'entrée de prédilection pour les vêtements et les chaussures dans la période qui s'intercale entre les moments où la Colombie a imposé des restrictions relatives aux bureaux d'entrée. Dans le cas des textiles, Buenaventura était le bureau d'entrée de prédilection en termes de volume au cours de la période précédant l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée en cause, et le deuxième bureau le plus utilisé durant la période précédant l'imposition de la première mesure (janvier 2004-juin 2005).

7.603 Deuxièmement, la Colombie indique que "[s']agissant des vêtements, Barranquilla est demeuré le port numéro un pour les expéditions en provenance du Panama au cours du premier semestre de 2007 – période durant laquelle aucune mesure n'était en place", et que "[s']agissant des chaussures, Barranquilla arrivait juste derrière Bogota au cours de cette même période de 2007". Le Groupe spécial ne souscrit pas à la détermination arbitraire faite par la Colombie de la période durant laquelle il faut examiner l'impact de la mesure. Il observe que la durée de la dernière période où aucune restriction n'était en place (celle à laquelle la Colombie fait apparemment référence) a été bien plus longue que ce qu'a laissé entendre la Colombie (elle s'est étendue de novembre 2006 à juin 2007, et non pas seulement de janvier 2007 à juin 2007, comme le laisse entendre la Colombie). En outre, le Groupe spécial rappelle qu'il y a eu une autre période durant laquelle "aucune mesure n'était en place", à savoir avant la promulgation de la première mesure relative aux bureaux d'entrée (voir le paragraphe 7.600 plus haut). Même si le Groupe spécial part de l'hypothèse qu'il n'y avait pas de restrictions en place de janvier 2007 à juin 2007, comme le laisse entendre la Colombie, les affirmations de cette dernière ne sont avérées qu'en ce qui concerne la valeur des importations de vêtements (et non de textiles ou de chaussures). En termes de volume, Cartagena était le bureau d'entrée de prédilection tant pour les vêtements que pour les chaussures au cours du premier semestre de 2007 (voir le tableau 2 ci-après). De plus, la Colombie affirme que "... Barranquilla et Bogota ... étaient les ports numéro 2 et numéro 3 par ordre de préférence en ce qui concerne les textiles au cours de cette période". Comme le reconnaît la Colombie, le Groupe spécial note que le bureau d'entrée de prédilection en termes de valeur pour les textiles n'est ni Barranquilla ni Bogota, mais Buenaventura. En outre, Cartagena vient tout juste après à la quatrième place. En termes de valeur, les deux bureaux d'entrée les plus utilisés sont Buenaventura et Cartagena (voir le tableau 2 ci-après).

Tableau 2 - Volume et valeur des importations par bureau d'entrée – Premier semestre 2007 Textiles, vêtements et chaussures (Source: Pièce COL-61)						
	Textiles		Vêtements		Chaussures	
	Valeur	Volume	Valeur	Volume	Valeur	Volume
Barranquilla	2 635 512,28	2 897 265,26	10 331 461,51	19 418 973,00	6 743 254,70	2 708 016,00
Bogota	2 191 839,53	2 763 622,81	5 083 377,95	4 789 745,00	8 091 935,52	663 388,00
Buenaventura	4 621 946,03	5 527 218,32	1 691 139,30	3 302 263,00	2 540 680,79	998 404,00
Cali	17 624,55	15 464,29	119 165,74	223 821,00	449 622,04	197 243,00
Cartagena	1 857 844,95	3 166 273,80	8 146 024,42	23 748 771,00	3 377 889,21	3 374 954,00
Medellin	210 871,57	157 385,60	2 659 576,26	922 606,00	3 037 042,87	203 833,00

7.604 De l'avis du Groupe spécial, une analyse minutieuse du volume et de la valeur des importations de textiles, vêtements et chaussures, par bureau d'entrée, donne une idée plus précise de la situation pour éclairer les propos de la Colombie selon lesquels les ports de Bogota et Barranquilla étaient "très importants" dans le cadre de l'importation des marchandises visées en provenance du Panama avant la mise en œuvre de la mesure relative aux bureaux d'entrée. Le Groupe spécial estime qu'une telle analyse minutieuse montre que le choix du port fait par les exportateurs panaméens a été considérablement affecté par l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée.

7.605 Enfin, la Colombie a fait valoir que la mesure relative aux bureaux d'entrée prévoyait un certain nombre d'exemptions qui devraient être prises en compte lorsqu'on évalue l'impact restrictif de la mesure. Les diverses exceptions sont répertoriées au paragraphe 7.592 qui précède.

7.606 À cet égard, la Colombie indique que "les "utilisateurs permanents des services douaniers" (UAP) représentaient 62 [pour cent] de la valeur du commerce panaméen des textiles en 2006, 50 [pour cent] de commerce panaméen des chaussures et 48 [pour cent] du commerce panaméen des vêtements".⁹⁹⁷ À l'appui de cette affirmation, la Colombie se réfère à la pièce COL-46, dans laquelle sont ventilés les volumes des importations de textiles, vêtements et chaussures par importateur de marchandises en provenance du Panama bénéficiant d'une exemption en comparaison des importateurs ne bénéficiant pas d'une exemption, pour les années 2006 et 2007; et au Bulletin 12, qui présente des données semblables pour la période allant de janvier à mars 2006, ainsi qu'une analyse de ces données par la DIAN.⁹⁹⁸

7.607 S'agissant des observations de la Colombie concernant la part des importations en provenance du Panama imputable aux utilisateurs permanents des services douaniers (62 pour cent de la valeur pour les textiles, 50 pour cent pour les chaussures et 48 pour cent pour les vêtements), le Groupe spécial note que ces pourcentages correspondent uniquement à un mois, mars 2006, et non pas à l'intégralité de l'année 2006, comme semble le laisser entendre la Colombie.⁹⁹⁹ En fait, selon les données annuelles présentées dans la pièce COL-46, les UAP représentaient 41 pour cent de la valeur totale du commerce panaméen des textiles, 62 pour cent du commerce des vêtements et seulement 26 pour cent du commerce des chaussures.¹⁰⁰⁰ Au cours de 2007, les UAP représentaient 54 pour cent de la valeur des vêtements, 26 pour cent de la valeur des textiles et 24 pour cent de la valeur des chaussures.¹⁰⁰¹

⁹⁹⁷ Deuxième communication écrite de la Colombie, paragraphes 255 et 256.

⁹⁹⁸ Voir la pièce COL-46 et le Bulletin 12, pages 15 et 16 (pièce COL-42).

⁹⁹⁹ Voir le tableau 3 du Bulletin 12, page 16 (pièce COL-42).

¹⁰⁰⁰ Pièce COL-46.

¹⁰⁰¹ Pièce COL-46.

7.608 En tout état de cause, le Groupe spécial trouve difficile d'évaluer l'impact restrictif sur le commerce de la mesure relative aux bureaux d'entrée. Comme on l'a fait observer plus haut, le Groupe spécial n'est pas en mesure de conclure si l'imposition de la mesure a eu un effet d'empêchement de l'accroissement des volumes du commerce, en termes de valeur ou de volume. En outre, le Groupe spécial a noté que la mesure avait entraîné une réorientation du commerce des ports visés par l'interdiction vers les ports habilités. Le Groupe spécial se demande pourquoi cette réorientation se serait produite si de tels pourcentages substantiels du commerce devaient bénéficier des exemptions. À ce titre, si l'existence des exemptions a peut-être amoindri l'impact restrictif de la mesure, l'importance de cet amoindrissement est difficile à mesurer globalement.

7.609 En dépit de l'incertitude, le Groupe spécial rappelle, comme l'Organe d'appel l'a exposé dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, qu'il est nécessaire de soupeser et mettre en balance ces facteurs, et non pas seulement de considérer un facteur particulier, tel que la contribution apportée par la mesure, ou son impact restrictif pris isolément. Par conséquent, le Groupe spécial va examiner si la Colombie s'est acquittée de la charge qui lui incombait d'établir à titre provisoire que la mesure relative aux bureaux d'entrée est "nécessaire" pour assurer le respect des lois et règlements colombiens relatifs à l'application des mesures douanières.

Conclusions préliminaires concernant le point de savoir si la mesure relative aux bureaux d'entrée est provisoirement justifiée comme étant nécessaire au sens de l'article XX d)

7.610 Outre le fait de soupeser et mettre en balance l'importance de l'intérêt commun ou des valeurs communes qui sont protégés par cette loi ou ce règlement, la contribution apportée par la mesure visant à assurer le respect à l'application de la loi ou du règlement en cause, et l'incidence concomitante de la loi ou du règlement sur les importations ou les exportations, l'Organe d'appel a dit qu'une mesure ne pouvait être considérée comme nécessaire que si on ne disposait d'aucune autre mesure qui puisse raisonnablement être employée et qui n'est pas incompatible avec les autres dispositions du GATT.¹⁰⁰² Le Panama avait initialement proposé qu'une autre solution raisonnablement disponible et moins restrictive pour le commerce soit que la Colombie et le Panama concluent un accord formel de coopération dans la lutte contre les problèmes liés à la contrebande, semblable à une approche adoptée au titre d'un protocole de coopération douanière antérieure¹⁰⁰³, mais il a par la suite retiré sa proposition.¹⁰⁰⁴

7.611 Le Groupe spécial rappelle que c'est au Membre plaignant qu'incombe la charge d'indiquer les solutions de rechange possibles.¹⁰⁰⁵ Cependant, puisque le Panama a uniquement proposé l'application de la législation douanière générale de la Colombie aux importations visées en provenance du Panama, ce qui constitue pour l'essentiel le même résultat que celui qui serait obtenu si le Groupe spécial devait confirmer certaines ou la totalité des diverses allégations du Panama au titre des articles I:1, V:2, V:6, XI:1 et XIII:1, le Groupe spécial conclut que le Panama n'a pas indiqué de mesure spécifique raisonnablement disponible à soumettre à son examen relativement au moyen de défense invoqué par la Colombie au titre de l'article XX d). Ainsi, il ne reste au Groupe spécial qu'à examiner si la Colombie a suffisamment établi que la mesure relative aux bureaux d'entrée était

¹⁰⁰² Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 165, citant le rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Article 337*, note de bas de page 69, paragraphe 5.26.

¹⁰⁰³ Voir la pièce PAN-1.

¹⁰⁰⁴ Compte tenu du fait qu'il estime que la Colombie connaît des problèmes douaniers "bien pires" avec un grand nombre de partenaires commerciaux autres que le Panama, auxquels elle applique ses lois et règlements douaniers généraux, le Panama a exposé au Groupe spécial son avis selon lequel la seule marche à suivre raisonnable serait que la Colombie applique ses lois et règlements douaniers généraux au Panama. Il considère que la Colombie pourrait appliquer ces mêmes conditions à son égard car elles constituent une autre solution raisonnablement disponible et moins restrictive pour le commerce. Deuxième communication écrite du Panama, paragraphe 211; deuxième déclaration orale du Panama, paragraphes 72 et 73.

¹⁰⁰⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 156.

provisoirement justifiée comme nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements applicables. S'il s'avérait que la Colombie y est parvenue, le Groupe spécial entreprendrait alors d'examiner si la mesure répond aux prescriptions du texte introductif de l'article XX.

7.612 Le Groupe spécial rappelle ses conclusions antérieures selon lesquelles la lutte contre la sous-facturation et la contrebande constitue un intérêt important dans l'examen des conditions particulières auxquelles est confrontée la Colombie. Le Groupe spécial a pu s'assurer que les problèmes de sous-facturation et de contrebande survenaient en relation avec la ZFC, qui relève du système juridique du Panama. Le Groupe spécial sait également que la contrebande est une pratique habituellement liée au blanchiment d'argent et au trafic de stupéfiants.

7.613 La Colombie a présenté des éléments de preuve pour essayer de démontrer que la mesure relative aux bureaux d'entrée est efficace pour réduire la sous-facturation et la contrebande et qu'elle a été conçue d'une manière étroite pour limiter son caractère restrictif pour le commerce, du fait qu'elle cible les marchandises en provenance du Panama et en raison de la multitude d'exceptions concernant les utilisateurs agréés et les marchandises en transit international. Comme cela a été exposé plus haut, le Groupe spécial trouve difficile d'évaluer l'impact restrictif sur le commerce de la mesure relative aux bureaux d'entrée. Principalement, la Colombie n'a pas démontré que l'imposition de la mesure avait eu pour effet d'empêcher le commerce de se développer, en termes de valeur ou de volume, et le Groupe spécial n'est pas à même de dire en conclusion si tel a été le cas. Cependant, ce qui est clair c'est que la mesure relative aux bureaux d'entrée a imposé une réorientation importante du commerce des ports visés par l'interdiction vers les ports habilités. Même si l'on prend en considération les textiles, vêtements et chaussures qui peuvent entrer en Colombie sans être affectés par la mesure en raison des exemptions expresses qu'elle contient, on voit mal jusqu'à quel point celle-ci est restrictive.

7.614 À part le caractère restrictif de la mesure, le Groupe spécial juge plus pertinent le fait que, à son avis, la Colombie n'a pas présenté d'éléments de preuve suffisants pour démontrer que la mesure relative aux bureaux d'entrée, qui établit diverses prescriptions visant exclusivement les importations en provenance du Panama, a contribué à réduire la sous-facturation et l'entrée des marchandises de contrebande. Comme on l'a analysé en détail, la Colombie n'a pas démontré l'existence d'une stricte corrélation entre la mise en œuvre de la mesure relative aux bureaux d'entrée et les variations du prix implicite (le prix moyen par unité et par mois) des textiles, vêtements et chaussures visés. En raison des nombreuses anomalies dans l'évolution du prix implicite, et du fait que la Colombie n'a pas essayé de tenir compte des autres facteurs du marché qui peuvent influencer sur les prix, le Groupe spécial n'est pas en mesure de conclure si ces irrégularités sont dues à l'inefficacité de la mesure relative aux bureaux d'entrée, ou bien à d'autres variables intervenantes qui peuvent avoir influé sur ces prix.

7.615 La Colombie a d'autre part fait valoir que le nombre des saisies de marchandises de contrebande avait augmenté depuis l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée, ce qui démontrait son efficacité. Le Groupe spécial a relevé qu'il n'était pas possible de déterminer si les saisies avaient été effectuées avant ou après le rétablissement de la mesure ou bien si le nombre de saisies avait augmenté en raison d'un accroissement général du commerce plutôt que d'un simple renforcement des contrôles douaniers. En outre, la Colombie n'a pas communiqué de données sur les saisies d'importations de vêtements, qui constituent la plus importante des trois catégories de produits en termes de volume. Partant, le Groupe spécial estime que la Colombie n'a pas démontré que la valeur des saisies de marchandises visées avait augmenté depuis l'imposition de la mesure en cause.

7.616 Le Groupe spécial a par ailleurs conclu que la Colombie n'avait pas démontré que la diminution alléguée du niveau des distorsions causées par la contrebande et la sous-facturation de marchandises en provenance du Panama était due à l'imposition de la mesure relative aux bureaux d'entrée. D'une manière générale, le Groupe spécial est attentif à la possibilité que d'autres variables puissent également avoir affecté les prix déclarés par les importateurs colombiens, telles que l'application de prix indicatifs. En outre, le Groupe spécial considère que les données communiquées

par la Colombie sont en partie peu concluantes car la Colombie a présenté des données sur une base annuelle, relatives à des périodes durant lesquelles des restrictions à l'importation et des mesures connexes étaient à certains moments en place, et à d'autres non. Ainsi, le Groupe spécial n'est pas à même de déterminer dans quelle mesure la diminution alléguée des niveaux de distorsion est en corrélation avec la mise en place et le retrait des mesures visant les marchandises en provenance du Panama.

7.617 Lorsqu'il a examiné l'efficacité de la mesure relative aux bureaux d'entrée, le Groupe spécial a en dernier lieu pris en considération certains aspects de la conception de la mesure, notamment le fait qu'elle s'applique exclusivement aux marchandises de diverses origines provenant du Panama. À ce titre, sa cible est étroite. Cependant, des éléments de preuve montrent que la Colombie a connu de plus fortes distorsions relativement à la contrebande impliquant les États-Unis (2 902 millions de dollars EU), les pays de l'ALADI (2 500 millions de dollars EU) et l'Europe (1 837 millions de dollars EU) qu'avec le Panama (906 millions de dollars EU).¹⁰⁰⁶

7.618 Pour ces raisons, le Groupe spécial considère que la Colombie n'a pas justifié sa déclaration selon laquelle la sous-facturation a diminué durant les périodes de mise en œuvre de la mesure relative aux bureaux d'entrée, peut-être en raison de l'influence de toute une série de facteurs du marché, dont la Colombie n'a pas tenu compte dans son argumentation présentée au Groupe spécial, ou du fait qu'elle connaît des problèmes de sous-facturation et de contrebande en ce qui concerne les textiles, vêtements et chaussures en provenance de nombreux partenaires commerciaux. Sans autres éléments de preuve établissant que la mesure a renforcé l'application des dispositions liées aux problèmes de sous-facturation et de contrebande, le Groupe spécial ne peut pas conclure que la mesure relative aux bureaux d'entrée a contribué dans le passé ou contribue actuellement à lutter contre la fraude douanière et la contrebande en Colombie.

7.619 En conséquence, le Groupe spécial constate que la Colombie n'a pas établi que la mesure relative aux bureaux d'entrée était nécessaire pour assurer le respect de ses lois et règlements douaniers.

iii) *Conclusion*

7.620 Compte tenu des constatations du Groupe spécial selon lesquelles la Colombie n'a pas établi que la mesure relative aux bureaux d'entrée était nécessaire pour assurer le respect de ses lois et règlements douaniers, le Groupe spécial constate donc que la mesure relative aux bureaux d'entrée n'est pas justifiée au regard de l'article XX d) du *GATT de 1994*. À ce titre, le Groupe spécial n'entreprendra pas d'examiner si la mesure satisfait aux prescriptions du texte introductif de l'article XX.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 Compte tenu des constatations qui précèdent, le Groupe spécial *confirme* les allégations du Panama selon lesquelles les articles 128.5 e) du Décret n° 2685 et 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les diverses résolutions établissant les prix indicatifs, sont incompatibles "en tant que tels" avec l'obligation établie dans l'*Accord sur l'évaluation en douane* d'appliquer, d'une manière séquentielle, les méthodes d'évaluation prévues aux articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 dudit accord.

8.2 Le Groupe spécial *confirme* par ailleurs les allégations du Panama selon lesquelles l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les diverses résolutions établissant les prix indicatifs, sont incompatibles "en tant que tels" avec l'article 7:2 b) et f) de l'*Accord sur l'évaluation en douane*.

¹⁰⁰⁶ Tableau 7 de la pièce COL-38, page 15.

8.3 Compte tenu des constatations qui précèdent, le Groupe spécial *s'abstient de se prononcer* séparément sur les allégations du Panama selon lesquelles l'article 128.5 e) du Décret n° 2685 et l'article 172.7 de la Résolution n° 4240, ainsi que les diverses résolutions établissant les prix indicatifs, sont "en tant que tels" incompatibles avec l'article 7:2 g) de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et l'article III:2, première phrase, et III:4 du *GATT de 1994*.

8.4 Le Groupe spécial *s'abstient aussi de se prononcer* séparément sur les allégations "tel qu'appliqué" du Panama relatives à la compatibilité du régime de la Colombie applicable aux prix indicatifs avec l'*Accord sur l'évaluation en douane*, ainsi que l'article III:2, première phrase, et III:4 du *GATT de 1994*.

8.5 Le Groupe spécial *confirme* les allégations du Panama selon lesquelles la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec l'article I:1, les première et deuxième phrases de l'article V:2, la première phrase de l'article V:6 et l'article XI:1 du *GATT de 1994*.

8.6 Le Groupe spécial *s'abstient de se prononcer* séparément sur les allégations du Panama selon lesquelles la mesure relative aux bureaux d'entrée est incompatible avec les articles I:1 et XIII:1 du *GATT de 1994*.

8.7 Par ailleurs, le Groupe spécial *rejette* le moyen de défense de la Colombie selon lequel la mesure relative aux bureaux d'entrée est justifiée au regard de l'article XX d) du *GATT de 1994*.

8.8 En vertu de l'article 3:8 du *Mémorandum d'accord*, dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre des avantages découlant de cet accord. En conséquence, nous concluons que dans la mesure où la Colombie a agi d'une manière incompatible avec les dispositions de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et du *GATT de 1994*, elle a annulé ou compromis des avantages découlant pour le Panama de ces accords.

8.9 L'article 19:1 du *Mémorandum d'accord* est explicite en ce qui concerne la recommandation qu'un groupe spécial doit faire dans le cas où il détermine qu'une mesure est incompatible avec un accord visé:

"[I]l recommandera que le Membre concerné la rende conforme audit accord." (notes de bas de page omises)

8.10 Le Groupe spécial recommande donc que la Colombie rende ses mesures conformes à ses obligations au titre de l'*Accord sur l'évaluation en douane* et du *GATT de 1994*.
