



11 mars 2020

(20-1923)

Page: 1/4

Original: anglais

**THAÏLANDE – MESURES DOUANIÈRES ET FISCALES VISANT LES
CIGARETTES EN PROVENANCE DES PHILIPPINES**

COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LA THAÏLANDE

La communication ci-après, datée du 6 mars 2020, a été reçue de la délégation de la Thaïlande, qui a demandé qu'elle soit distribuée à l'Organe de règlement des différends (ORD).

La Thaïlande expose ci-après la teneur de ses interventions aux réunions de l'ORD du 28 février 2020 et du 5 mars 2020 au titre du point 6 de l'ordre du jour concernant la demande de suspension de concessions présentée par les Philippines dans le différend *Thaïlande – Mesures douanières et fiscales visant les cigarettes en provenance des Philippines* (DS371).

1. La Thaïlande estime que le point 6 de l'ordre du jour proposé, concernant la demande de suspension de concessions présentée par les Philippines dans le différend *Thaïlande – Cigarettes*, n'est pas approprié en raison des appels en cours et des rapports non adoptés dans le cadre des procédures au titre de l'article 21:5 du Mémoire d'accord. En tout état de cause, dans la mesure où les Philippines cherchent à s'affranchir des procédures convenues dans le cadre de l'accord sur la chronologie, leur demande est présentée hors du délai de 30 jours prévu à l'article 22:6 du Mémoire d'accord.

2. La Thaïlande a été obligée de s'opposer à l'adoption de l'ordre du jour quand la présente réunion s'est tenue la première fois le vendredi 28 février. Nous ne l'avons pas fait à la légère, mais, comme nous l'avons expliqué, la demande des Philippines soulève de grandes questions systémiques concernant la situation et l'avenir du système de règlement des différends. L'ORD ne devrait pas être poussé à préjuger de façon précipitée ces questions à cause d'un délai artificiel inventé par les Philippines.

3. Nous remercions le Président d'avoir participé à des consultations avec les parties sur cette question. Comme elle l'a expliqué lors des consultations, la Thaïlande ne veut pas que les actions unilatérales des Philippines pèsent inutilement sur les travaux de l'ORD, y compris l'adoption des rapports en suspens, et l'examen des initiatives visant à débloquer le processus de sélection des membres de l'Organe d'appel. Les Membres devraient unir leurs forces pour mettre rapidement fin à la crise sans précédent que traverse cette organisation au lieu de l'aggraver.

4. Dans ces circonstances, et conformément à l'accord trouvé avec le Président et les Philippines hier, la Thaïlande est disposée à se rallier au consensus en faveur de l'adoption de l'ordre du jour de la présente réunion uniquement parce qu'il est bien entendu qu'à l'issue de toute discussion sur le sujet, le point 6 sera suspendu, ce qui signifie qu'à la présente réunion, l'ORD n'autorisera pas les Philippines à suspendre des concessions. Si cette interprétation de l'accord trouvé hier est d'une manière ou d'une autre incorrecte, la Thaïlande sera forcée de continuer à s'opposer à l'adoption de l'ordre du jour.

5. En consentant à ce compromis aux fins de la présente réunion, la Thaïlande conserve tous ses droits au titre du Mémoire d'accord et de l'accord sur la chronologie entre les parties. Ces droits incluent le droit de s'opposer à l'inscription d'une demande d'autorisation de suspension des Philippines à l'ordre du jour d'une quelconque réunion future de l'ORD et de s'opposer à toute action de l'ORD au sujet d'une telle demande tant que les conditions prévues par le Mémoire d'accord

et l'accord sur la chronologie entre les parties n'auront pas été remplis. La Thaïlande exhorte les Philippines à faire preuve de retenue dans l'intérêt du système dans son ensemble et à s'abstenir de soumettre cette question à l'ORD. Elle répète qu'elle est disposée à engager un dialogue bilatéral avec les Philippines pour étudier les moyens possibles d'aller de l'avant.

6. La Thaïlande rappelle aussi que la véritable question en jeu ici, c'est la crise de l'Organe d'appel et non un quelconque différend individuel. Comme elle l'a dit au Conseil général mardi, la crise de l'Organe d'appel pose de grandes difficultés au système fondé sur des règles, y compris en ce qui concerne les différends en cours, comme le DS371. La demande des Philippines montre combien il est urgent de trouver une solution à cette crise. L'issue des différends en cours sera dénuée de toute crédibilité si elle est dictée par les actions unilatérales d'une seule partie, en l'espèce les Philippines. Dans ces circonstances, la Thaïlande a soutenu, et continue de soutenir, les efforts visant à apporter une solution à cette crise le plus rapidement possible¹, et nous encourageons les Philippines à faire de même.

A. Contexte de la demande des Philippines

7. La Thaïlande tient à donner aux Membres certains éléments de contexte concernant la demande des Philippines. Elle déplore que les Philippines aient donné aux Membres une description tendancieuse et inexacte de la situation des présents différends. Le calendrier du présent différend que les Philippines ont joint à leur déclaration de vendredi dernier est aussi tendancieux et ne tient pas compte des effets de leur stratégie procédurale et de leurs préférences temporelles, y compris, par exemple, leurs demandes de report de la remise de deux rapports du Groupe spécial de la mise en conformité², qui ont aussi affecté le déroulement du différend. Ni la Thaïlande ni, d'ailleurs, l'ORD ne sont responsables des propres choix des Philippines.

8. Comme la Thaïlande l'expliquera, la situation actuelle est très simple. Contrairement à ce que les Philippines ont laissé entendre, il ne s'agit pas d'une question de droit complexe.

9. Afin de replacer la demande des Philippines dans son contexte, il est important de rappeler l'historique du présent différend.

10. Le délai raisonnable pour la mise en conformité avec les recommandations de l'ORD est arrivé à expiration le 15 mai 2012.³ Le 1^{er} juin 2012, les parties ont conclu un accord sur la chronologie, selon un des modèles types, qui contient deux règles essentielles⁴:

1) Les Philippines sont convenues de ne demander des mesures de rétorsion au titre de l'article 22:2 du Mémorandum d'accord qu'une fois achevée la procédure au titre de l'article 21:5 du Mémorandum d'accord, qui inclut une décision de l'Organe d'appel en cas d'appel.

2) L'accord sur la chronologie disposait en outre qu'une fois les appels achevés, la Thaïlande ne s'opposerait pas à la demande de mesures de rétorsion des Philippines au motif qu'elle était présentée hors du délai de 30 jours prévu à l'article 22:6 du Mémorandum d'accord. Comme chacun le sait, en l'absence d'un accord sur la chronologie, une demande de mesures de rétorsion déposée après l'achèvement d'une procédure de mise en conformité serait normalement hors du délai de 30 jours prévu à cet effet à l'article 22:6.

11. Ce type d'accord sur la chronologie n'a rien d'inhabituel. Il précise simplement l'accord des parties sur la chronologie des procédures à suivre et confirme qu'une demande de mesures de rétorsion présentée après l'achèvement de la procédure de mise en conformité ne sera pas considérée comme n'étant pas présentée en temps utile.

¹ Proposition concernant la désignation des membres de l'Organe d'appel, WT/DSB/W/69/Rev.14, 18 février 2020; communication présentée par la Thaïlande, WT/GC/W/769, 26 avril 2019.

² Communications du Groupe spécial, WT/DS371/25 et WT/DS371/29, datées du 9 novembre 2018 et du 12 juillet 2019, respectivement.

³ Les parties sont aussi convenues d'un deuxième délai raisonnable arrivant à expiration le 15 octobre 2012, qui s'appliquait à certaines recommandations et décisions de l'ORD (accord au titre de l'article 21:3 b) du Mémorandum d'accord, WT/DS371/14, 27 septembre 2011).

⁴ Mémorandum d'accord entre les Philippines et la Thaïlande concernant des procédures au titre des articles 21 et 22 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, WT/DS371/16, 7 juin 2012.

12. Eu égard au mémorandum d'accord entre les parties, les Philippines ont engagé deux procédures de mise en conformité au titre de l'article 21:5. Le Groupe spécial de la mise en conformité a rendu ses rapports le 12 novembre 2018 et le 12 juillet 2019, respectivement. La Thaïlande a fait appel des deux rapports sur la mise en conformité le 9 janvier 2019 et le 9 septembre 2019, respectivement. L'examen en appel dans ces procédures de mise en conformité est donc toujours en cours.

B. La demande des Philippines est dénuée de fondement juridique

13. Au cours des deux dernières années, les Philippines n'ont à aucun moment mis en cause la validité de la chronologie des étapes convenue. Dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial au titre de l'article 21:5, elles ont expressément dit qu'elles demandaient cet établissement, je cite, "conformément au paragraphe 1 de l'Arrangement sur la chronologie".⁵

14. Ainsi, les Philippines n'ont à aucun moment au cours des procédures au titre de l'article 21:5 mis en cause la validité des règles chronologiques convenues.

15. Les choses ont changé le 12 février 2020 lorsque les Philippines ont présenté une demande de suspension de concessions à l'égard de la Thaïlande. Comme cela a été indiqué, la demande des Philippines a été présentée alors que les appels au titre de l'article 21:5 étaient toujours en cours.

16. Il apparaît qu'en déposant cette demande, les Philippines pensent qu'elles ne sont plus liées par l'accord sur la chronologie et peuvent donc demander à suspendre des concessions avant même l'achèvement des appels dans les procédures au titre de l'article 21:5.

17. La Thaïlande regrette que les Philippines aient décidé de passer unilatéralement outre aux règles acceptées concernant la phase du présent différend postérieure à la mise en œuvre. Elle regrette que les Philippines aient décidé de s'écarter de la position qu'elles avaient adoptée dans le différend *CE – Bananes*, selon laquelle, en cas de désaccord sur la question de savoir si la mesure prise pour se conformer était conforme, "les dispositions de l'article 21:5 permettraient [au défendeur] de régler la question".⁶ Pour rappel, les procédures au titre de l'article 21:5 sont toujours en cours dans le présent différend et il n'y a pas eu de rapport adopté dans lequel il était constaté que la Thaïlande ne s'était pas mise en conformité.

18. Cela étant dit, la question importante est la suivante: que se passe-t-il si, comme les Philippines le laissent manifestement entendre, l'accord sur la chronologie n'est plus valable? Quels sont les droits et obligations de la Thaïlande et des Philippines? La réponse est simple – cela signifie que nous devons appliquer le Mémorandum d'accord à la lettre.

19. En particulier, si l'on admet que l'accord sur la chronologie n'est plus valable, l'ORD doit exiger le respect du délai prévu à l'article 22:6 s'agissant de faire droit à une demande de suspension de concessions. Pour mémoire, conformément à l'article 22:6, toute mesure de rétorsion demandée doit être autorisée par l'ORD dans les 30 jours suivant l'expiration du délai raisonnable. Comme la Thaïlande l'a déjà dit, le délai raisonnable dans le présent différend est arrivé à expiration le 15 mai 2012, ce qui signifie que le délai pour l'autorisation de suspendre des concessions a expiré le 15 juin 2012, il y a plus de sept ans.

20. Dans ces circonstances, il n'y a que deux façons d'envisager la demande des Philippines:

- 1) l'accord sur la chronologie s'applique, auquel cas les Philippines ne peuvent pas demander d'autorisation de suspension avant que les appels soient achevés; ou
- 2) l'accord sur la chronologie ne s'applique pas, auquel cas la demande des Philippines n'est pas présentée en temps utile au regard de l'article 22:6 car le délai pour une demande de mesures de rétorsion a expiré le 15 juin 2012.

21. Dans les deux cas, la demande des Philippines est dénuée de tout fondement juridique. Il ne s'agit pas du débat habituel sur la relation entre les articles 21 et 22. Il ne s'agit pas d'une analyse

⁵ WT/DS371/18 du 6 juillet 2016 (premier recours à l'article 21:5), paragraphe 4; et WT/DS371/22 du 16 mars 2018 (deuxième recours à l'article 21:5), troisième paragraphe du préambule.

⁶ Compte rendu de la réunion de l'ORD tenue le 19 avril 1999, WT/DSB/M/59, page 10.

juridique abstraite. Il s'agit d'une question simple – l'accord sur la chronologie s'applique-t-il, oui ou non? Les Philippines doivent pouvoir répondre à cette question simple et directe.

22. Ce que l'ORD ne peut pas et ne devrait pas accepter, c'est que les Philippines affirment que *certaines parties* de l'accord sur la chronologie sont toujours valables mais que *d'autres parties* ne le sont plus.

23. Les Philippines ne peuvent pas gagner sur les deux tableaux. Elles ne peuvent pas *enfreindre* l'accord sur la chronologie en demandant à suspendre des concessions avant l'achèvement des appels prévus dans ledit accord, tout en demandant dans le même temps à la Thaïlande de *respecter* les dispositions de l'accord sur la chronologie qui les autorisent à demander à suspendre des concessions en dehors du délai prévu à l'article 22:6 du Mémorandum d'accord. Les Philippines ne peuvent pas choisir quelles règles respecter et quelles règles ignorer.

24. La Thaïlande trouve aussi extraordinaire l'argument des Philippines selon lequel, dès lors que les appels sont en cours depuis plus de 90 jours, la Thaïlande et les autres Membres affectés devraient perdre leur droit au titre du Mémorandum d'accord à un examen en appel des rapports du Groupe spécial. Cet argument n'a pas de fondement dans le Mémorandum d'accord. Cependant, il met une fois de plus en évidence la nécessité pour les Membres de trouver une solution rapide qui permettra au système de règlement des différends de progresser dans le respect des droits et obligations de tous les Membres et de toutes les parties aux différends.

25. En l'absence de tout rapport adopté du Groupe spécial ou de l'Organe d'appel sur la mise en conformité, la demande de mesures de rétorsion des Philippines équivaldrait à une détermination unilatérale concernant le manquement allégué de la Thaïlande à l'obligation de se conformer aux recommandations et décisions de l'ORD dans le différend initial. La Thaïlande rappelle que ces types de déterminations unilatérales sont expressément interdites par l'article 23:2 a) du Mémorandum d'accord. Comme il a été indiqué dans un différend antérieur soumis à l'OMC, l'article 23 empêche un Membre de l'OMC de "rendre justice lui-même".⁷

26. Avant de conclure, la Thaïlande tient à dire qu'elle est aussi préoccupée par le fait que les Philippines ont donné à certains Membres une description inexacte de l'approche qu'elle suit pour régler cette situation. Selon la Thaïlande, les discussions bilatérales devraient rester bilatérales. Néanmoins, comme elle l'a maintes fois répété, le véritable problème, c'est la crise de l'Organe d'appel. Pour que le dispositif de règlement des différends à l'OMC soit crédible auprès des Membres et des administrations centrales, il doit bénéficier d'un soutien multilatéral ou, au moins, d'un large soutien en faveur d'un mécanisme temporaire. Une fois encore, nous encourageons tous les Membres, y compris les Philippines, à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour trouver des moyens de permettre au système dans son ensemble de progresser aussi rapidement que possible.

27. C'est pourquoi la Thaïlande répète qu'elle est fermement convaincue que l'ORD n'est pas en mesure d'examiner la demande de suspension de concessions des Philippines et d'y faire droit à la présente réunion.

⁷ Décision de l'Arbitre *Canada – Crédits et garanties pour les aéronefs (article 22:6 – Canada)*, paragraphe 398.