

CHILI – TAXES SUR LES BOISSONS ALCOOLIQUES

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

Décision de l'arbitre
Florentino Feliciano

I. Recours à l'arbitrage

1. Le 12 janvier 2000, l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") a adopté le rapport de l'Organe d'appel¹ et le rapport du Groupe spécial², tel qu'il a été modifié par le rapport de l'Organe d'appel, dans l'affaire *Chili – Taxes sur les boissons alcooliques* ("*Chili – Boissons alcooliques*"). Le 1^{er} février 2000, le Chili a informé l'ORD, conformément aux dispositions de l'article 21:3 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "*Mémoire d'accord*"), qu'il mettrait en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD concernant ce différend, mais qu'il demanderait pour ce faire un "délai raisonnable", conformément aux dispositions de l'article 21:3 du *Mémoire d'accord*.

2. Des consultations entre le Chili et les Communautés européennes concernant la durée du délai raisonnable pour la mise en œuvre se sont tenues à Genève le 22 février 2000 et ultérieurement par conférence téléphonique, mais elles n'ont pas permis de parvenir à un accord.

3. Par une lettre conjointe datée du 27 mars 2000, le Chili et les Communautés européennes ont notifié à l'ORD qu'ils étaient convenus que la durée du délai raisonnable pour la mise en œuvre serait déterminée par arbitrage contraignant, conformément à l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord*, et que je remplirais les fonctions d'arbitre. Les parties ont en outre indiqué dans cette lettre qu'elles étaient convenues de prolonger de 51 jours, c'est-à-dire jusqu'au 31 mai 2000, le délai prévu pour la procédure d'arbitrage, fixé à 90 jours dans l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord*. Nonobstant cette prolongation, les parties ont déclaré que la décision arbitrale serait réputée être une décision rendue au titre de l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord*. J'ai informé les parties que j'acceptais de remplir les fonctions d'arbitre par une lettre datée du 28 mars 2000.

4. Le 10 avril 2000, j'ai reçu des communications écrites du Chili et des Communautés européennes et une audience a eu lieu le 25 avril 2000.

II. Arguments des parties

A. Chili

5. Dans sa communication, le Chili note tout d'abord qu'aux termes de la *Constitución Política de la República de Chile* (la "Constitution"), les questions fiscales doivent être réglementées par des

¹ WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R.

² WT/DS87/R, WT/DS110/R.

lois au sens formel (*leyes*) adoptées par le Congrès du Chili.³ La Constitution consacre en outre le "principe de la légalité de l'impôt" qui requiert "l'égale répartition des impôts, proportionnellement aux revenus, ou selon le taux de progressivité prescrit par la loi".⁴ Les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent être mises en œuvre que par le biais de l'adoption, par le Congrès, d'une loi visant à modifier la taxe additionnelle sur les boissons alcooliques (*Impuesto Adicional a las Bebidas Alcohólicas*) ("ILA"). Il n'est pas possible d'effectuer cette mise en œuvre par délégation de pouvoirs à l'organisme du gouvernement chilien.

6. Le Chili analyse dans le détail le processus législatif qui s'appliquera à la promulgation d'une loi visant à mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD en l'espèce.

7. Ce processus législatif comprend une étape "prélégislative" qui n'est réglementée par aucun texte constitutionnel ou juridique. Cette étape comprend une analyse technique, politique et juridique du projet de loi proposé. Une Commission interministérielle, composée de représentants des ministères des finances, de l'économie et des affaires étrangères, examine actuellement les questions relatives à la mise en œuvre et soumettra un avant-projet de loi au Président de la République. Les travaux de la Commission se sont poursuivis après une brève interruption à la suite des élections nationales du 11 mars 2000 et du changement de gouvernement au Chili. Ils pourraient prendre encore quelques semaines.

8. Les étapes procédurales du processus législatif sont les suivantes: engagement de la procédure, débat, approbation, entérinement, promulgation et publication. En matière fiscale, l'initiative des lois relève du pouvoir exclusif du Président⁵, qui doit tout d'abord proposer un projet de loi à la Chambre des députés du Congrès.⁶

9. Lorsqu'un projet de loi fiscale est proposé, il est soumis, après certaines formalités préliminaires, à un comité permanent de la Chambre des députés - en l'espèce, au Comité des finances - qui en examine les grandes lignes.⁷ La Chambre des députés a le pouvoir discrétionnaire de soumettre pour examen le projet de loi à plusieurs comités permanents, à deux comités permanents ou

³ Articles 19 et 60, point 2, de la Constitution; texte anglais figurant dans *Constitutions of the Countries of the World*, Blaustein et Flanz (eds.) (Oceana Publications, 1991), avec supplément de 1997.

⁴ Communication du Chili, paragraphe 7, citant l'article 19, point 20 de la Constitution.

⁵ Article 62, point 1, de la Constitution.

⁶ Article 62 de la Constitution.

⁷ Articles 17 et 21 de la *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional* (la "Ley Orgánica").

davantage saisis conjointement, ou de créer des comités spéciaux.⁸ Les comités peuvent approuver le projet de loi ou le rejeter; ils peuvent aussi y apporter des modifications.

10. Le projet de loi visant à modifier l'ILA pourrait être examiné par les comités suivants: finances (car il aura des conséquences sur les recettes budgétaires); affaires étrangères (car il concerne la conformité avec un traité international); agriculture (car il touche la production agricole); économie (car il se rapporte au secteur industriel); et santé (car il concerne la réglementation d'un produit, en l'occurrence l'alcool, qui a des incidences sur la santé publique).

11. Les comités transmettent leurs conclusions à la Chambre des députés. Celle-ci examine alors les grandes lignes du projet de loi et vote son approbation ou son rejet en principe. C'est l'étape du "débat général". Si le projet de loi est approuvé en principe, il est soumis au(x) Comité(s) qui en examine(nt) la teneur spécifique, disposition par disposition. Après l'examen par le (les) Comité(s), la Chambre des députés procède à un "débat sur les points spécifiques" du projet de loi. Elle peut approuver les modifications apportées au texte du projet de loi, mais elle peut aussi le renvoyer au(x) Comité(s) afin qu'il(s) l'examine(nt) plus avant et présente(nt) un second rapport.

12. Si le projet de loi est approuvé par la Chambre des députés, il est adressé au Sénat, qui fait office de "Chambre de réexamen" et procède de la même façon que la Chambre des députés. Si le projet de loi est approuvé par les deux Chambres du Congrès, il est transmis au Président de la République pour approbation (ou rejet). Si ce dernier n'approuve pas le projet de loi, il le renvoie au Congrès dans un délai de 30 jours, accompagné des observations pertinentes. Le Congrès peut alors approuver ces observations ou, à la majorité qualifiée, en rejeter tout ou partie. Il peut aussi rejeter le projet de loi dans sa totalité. S'il est approuvé, le projet est retourné au Président de la République pour être promulgué.⁹

13. Le Président, en tant que colégislateur, approuve un projet de loi en l'entérinant. Toutefois, s'il n'annonce pas sa décision d'approbation dans un délai de 30 jours, il est réputé avoir approuvé le projet de loi. L'étape suivante est la promulgation. Un décret de promulgation, émis par le Président, certifie l'existence de la nouvelle loi et en confirme l'énoncé définitif. La promulgation s'effectue dans un délai fixé par la Constitution.¹⁰

⁸ Article 18 de la *Ley Orgánica*.

⁹ Article 70 de la Constitution.

¹⁰ Articles 69, 70 et 72 de la Constitution.

14. Le décret portant promulgation de la nouvelle loi est adressé à l'Inspection générale de la République qui enregistre la loi ainsi que le décret. Aucune date limite n'est fixée pour cette procédure. L'enregistrement par l'Inspection générale de la République comprend un examen de la légalité et de la constitutionnalité du décret de promulgation.

15. La publication est la dernière étape qui permet à la loi d'entrer en vigueur. La publication au Journal officiel doit intervenir dans les cinq jours ouvrables suivant l'enregistrement du décret de promulgation. La date de la loi est sa date de publication, sans préjudice de l'insertion d'une disposition différente dans la loi concernant la date de son entrée en vigueur.¹¹

16. La procédure d'"urgence" est le mécanisme par lequel le Président de la République, en tant que colégislateur, définit les priorités dans le calendrier législatif du Congrès et accélère le processus d'examen d'un projet de loi. L'article 71 de la Constitution confère au Président le pouvoir de demander au Congrès de se prononcer sur un projet de loi dans un délai limité. Les règles détaillées régissant l'application de la procédure d'urgence sont énoncées dans la *Ley Orgánica*. Celle-ci prévoit trois différentes procédures d'urgence. Dans le cadre de la procédure d'urgence simple (*simple urgencia*), la Chambre du Congrès concernée doit procéder au débat et au vote sur le projet de loi dans un délai de 30 jours; ce délai est ramené à dix jours pour la procédure d'urgence extrême (*suma urgencia*) et à trois jours pour la procédure de débat immédiat (*discusión inmediata*).¹² Le Président a le pouvoir discrétionnaire de choisir laquelle de ces trois procédures invoquer. La procédure d'urgence peut être demandée à tout moment ou pour toutes les étapes du processus législatif. Cependant, la Chambre des députés ou le Sénat peuvent refuser d'engager la procédure d'urgence, ce qu'ils font d'ailleurs souvent.

17. Le Chili note qu'il ressort de l'examen de 38 projets de lois pertinents portant sur divers sujets et approuvés par le Congrès au cours des dix dernières années, que le délai nécessaire pour leur promulgation varie considérablement et va de trois à 97 mois, la durée moyenne étant de 33 mois. Le Chili ajoute que, à toute étape du processus législatif, un projet de loi peut être contesté devant la Cour constitutionnelle. Pendant cette procédure de contestation, un projet de loi ne peut pas être adopté.

¹¹ Articles 7 et 8 du Code civil.

¹² Article 27 de la *Ley Orgánica*.

18. À l'issue de cet examen de sa procédure législative nationale, le Chili met l'accent sur certaines "circonstances" de l'affaire qui lui semblent pertinentes, au regard de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, aux fins de la détermination du délai raisonnable pour la mise en œuvre. En premier lieu, le Chili rejette l'argument selon lequel pour "donner suite dans les moindres délais" aux recommandations ou décisions de l'ORD, comme l'exige le Mémorandum d'accord, le Membre appelé à les mettre en œuvre doit recourir à une procédure extraordinaire, telle que la procédure d'urgence, au lieu de suivre le processus législatif habituel. Le caractère raisonnable du délai ne saurait être défini compte tenu uniquement des intérêts de la partie plaignante, étant donné que le Mémorandum d'accord doit aussi permettre de ménager au Membre visé le temps nécessaire pour assurer objectivement la mise en œuvre par les voies juridiques nationales prévues à cet effet.

19. Le Chili se réfère à la décision de l'arbitre dans l'affaire *Corée – Taxes sur les boissons alcooliques* ("*Corée – Boissons alcooliques*") selon laquelle "même si le délai raisonnable devrait être le délai le plus court possible dans le cadre du système juridique du Membre pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD, cela n'exige pas, selon [lui] qu'un Membre utilise une procédure législative *extraordinaire*, plutôt que la procédure législative *normale* ...".¹³ Le Chili rappelle en outre que le Membre concerné peut choisir les moyens de mise en œuvre.

20. Le Chili fait aussi observer qu'aux termes de l'article 21:2 du Mémorandum d'accord, "une attention particulière devrait être accordée aux questions qui affecteraient les intérêts des pays en développement Membres ...". Cette disposition constitue un mandat pour "considérer" la réalité nationale du pays en développement Membre comme un facteur dans le cadre du principe de la mise en conformité dans les moindres délais. En cherchant à exclure les conséquences politiques, économiques et sociales de la mise en œuvre, les Communautés européennes méconnaissent la pertinence de l'article 21:2. Le Chili estime quant à lui qu'il faut tenir compte des intérêts spécifiques du pays en développement Membre en question.

21. À cette fin, le Chili souligne que les changements juridiques exigés par la mise en œuvre en l'espèce sont politiquement sensibles. La nouvelle loi aura une incidence sur les recettes budgétaires, la santé publique ainsi que la situation sociale et économique des producteurs de pisco. L'opinion publique, de même que certains Membres du Congrès, estime que le secteur du pisco a déjà fait l'objet d'ajustements importants lorsque l'ILA a pris effet et comprend difficilement pourquoi ce secteur devrait subir de nouveaux changements, eu égard surtout à l'importance considérable du pisco pour l'économie des régions qui en produisent. La mesure de mise en œuvre entraînera aussi probablement

¹³ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, *Corée – Boissons alcooliques*, WT/DS75/16, WT/DS84/14, 4 juin 1999, paragraphe 42.

une diminution de la taxe sur le whisky, qui est considérée comme un produit de luxe par le public et ne crée pas d'emplois directs au Chili. Le débat relatif à la mise en œuvre sera aussi axé sur les conséquences de l'alcool pour la santé et sur l'abus d'alcool, qui est un problème au Chili. Toute réduction des taux d'imposition sur l'alcool risquera donc d'être contestée.

22. Ces considérations montrent la complexité et le caractère politiquement sensible de la mise en œuvre et laissent supposer que le processus législatif prendra beaucoup de temps. Il ne s'agit pas de faire en sorte que le projet de loi soit traité par le biais de la procédure législative d'urgence la plus rapide possible. Au vu de ces considérations, le Chili estime que le délai raisonnable minimum nécessaire pour la mise en œuvre est de 18 mois.

B. Communautés européennes

23. Les Communautés européennes rappellent que, conformément aux dispositions de l'article 21:3 du Mémorandum d'accord, les Membres doivent donner suite dans les moindres délais aux décisions et recommandations de l'ORD. Conformément à ces mêmes dispositions, ce n'est que si cela est irréalisable que le Membre concerné peut bénéficier d'un délai raisonnable pour la mise en œuvre. Aux termes de l'article 21:3 c), la période de 15 mois constitue pour l'arbitre un "principe" sur la base duquel il peut déterminer la durée du délai raisonnable. Il ne s'agit pas d'un droit. Ainsi que les arbitres l'ont précisé dans l'affaire *CE – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones)* ("*Communautés européennes – Hormones*")¹⁴, et réaffirmé dans les affaires *Indonésie - Certaines mesures affectant l'industrie automobile* ("*Indonésie – Industrie automobile*")¹⁵, *Australie - Mesures visant les importations de saumon* ("*Australie – Saumon*")¹⁶, et *Corée – Boissons alcooliques*¹⁷, "le délai raisonnable devrait être le délai le plus court possible dans le cadre du système juridique du Membre pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD". (pas d'italique dans l'original)

¹⁴ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, WT/DS26/15, WT/DS48/13, 29 mai 1998, paragraphe 26.

¹⁵ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, WT/DS54/15, WT/DS55/14, WT/DS59/13/ WT/DS64/12, 7 décembre 1998, paragraphe 22.

¹⁶ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, WT/DS18/9, 23 février 1999, paragraphe 38.

¹⁷ *Supra*, note de bas de page 13, paragraphes 36 et 37.

24. Pour déterminer ce qui est "raisonnablement réalisable", l'arbitre devrait examiner exclusivement:

- la nature des mesures de mise en œuvre requises (par exemple, la question de savoir s'il faut prendre des mesures législatives ou simplement des mesures administratives);
- les procédures qui doivent être suivies pour adopter ce type de mesure en vertu du droit interne du Membre concerné; et
- le degré de complexité des mesures à adopter, notamment en raison de leur contenu.

25. Les conséquences politiques, économiques ou sociales des mesures de mise en œuvre ne sont pas, en tant que telles, des facteurs pertinents que l'arbitre pourrait prendre en compte pour déterminer la durée du délai raisonnable. Ainsi que l'a dit l'arbitre dans l'affaire *Indonésie – Industrie automobile*, la nécessité pour une branche de production de procéder à des ajustements structurels afin de pouvoir faire face à la concurrence des importations ne constitue pas une "circonstance" pouvant être prise en compte, au titre de l'article 21:3 c), pour la détermination de la durée du délai raisonnable.¹⁸

26. Les Communautés européennes font observer que la mesure mise en cause dans l'affaire *Chili - Boissons alcooliques*, à savoir l'ILA, est une loi adoptée par le Congrès du Chili.¹⁹ Le Chili a indiqué que la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD nécessitera en l'espèce la modification de cette loi, ce qui entraînera l'adoption d'une nouvelle loi par le Congrès.

27. Les Communautés européennes résument le processus législatif chilien, en reprenant une grande partie des déclarations du Chili. Elles rappellent aussi que le Congrès tient une session ordinaire entre le 21 mai et le 18 septembre. Les Communautés européennes notent qu'en dehors des sessions ordinaires, le Congrès peut être convoqué pour des sessions extraordinaires, soit à la demande du Président de la République soit de sa propre initiative.²⁰ Elles pensent que des sessions extraordinaires ont lieu "régulièrement" au Chili.²¹

¹⁸ *Supra*, note de bas de page 15, paragraphe 23.

¹⁹ À l'origine, l'ILA a été institué par le biais du Décret-loi n° 825/1974. Il a été modifié en 1997 par la Loi n° 19.534. C'est sur ce système de taxation modifié que portent les recommandations et décisions de l'ORD dans l'affaire *Chili – Boissons alcooliques*.

²⁰ Article 52 de la Constitution.

²¹ Communication des Communautés européennes, paragraphe 23.

28. Les Communautés européennes font observer que, dans la pratique, la réalisation du processus législatif, à partir du moment où un projet de loi est adressé au Congrès par le Président de la République, prend, en règle générale, deux à cinq mois.

29. Les Communautés européennes ajoutent que les lois, quel qu'en soit l'objet, peuvent être adoptées dans un délai bien plus court en cas d'urgence, par le biais des procédures d'urgence spéciales définies dans la Constitution et dans la *Ley Orgánica*. Elles soutiennent que le recours à ces procédures d'urgence permet de faire adopter un projet de loi en un mois ou moins. Selon elles, la procédure d'urgence a été utilisée "régulièrement" pour la législation fiscale au Chili.²²

30. Les Communautés européennes font valoir que des modifications législatives antérieures, y compris celles qui concernent la législation fiscale, ont souvent pu être approuvées en quelques mois seulement et ont pris effet immédiatement. Par exemple, selon les Communautés européennes, deux mois et demi seulement ont suffi pour que soit promulguée, sans recours à la procédure d'urgence, la Loi n° 19.633/1999 donnant lieu à une réduction de la taxation des voitures de luxe. Autre exemple, la Loi n° 19.642/1999 concernant l'octroi du statut d'"exportateur" aux entreprises exploitant des ports publics, a été promulguée au terme de quatre mois et demi.

31. Même pour la dernière modification de l'ILA, qui a donné lieu à la mesure visée dans l'affaire *Chili – Boissons alcooliques*, il n'a pas fallu plus de six mois entre la proposition du Président et la promulgation, l'entrée en vigueur s'effectuant un mois plus tard déjà. Les Communautés européennes soulignent que cette modification a entraîné l'introduction d'un système de taxation entièrement nouveau pour les alcools distillés et nécessitait un examen approfondi ainsi que l'explication des conséquences économiques.

32. Dans ce contexte, les Communautés européennes font valoir que le processus de mise en œuvre peut en l'espèce être mené à bien en "quelques mois" et, par conséquent, dans un délai "bien plus court" que celui qui est demandé par le Chili.²³ La législation nécessaire pourrait être présentée au Congrès au cours d'une session extraordinaire. Toutefois, même s'il faut attendre la prochaine session ordinaire du Congrès, qui débute le "18 mai 2000", la nouvelle loi pourrait être promulguée avant la fin de ladite session, le "21 septembre 2000"²⁴, soit seulement huit mois après la date d'adoption. Les Communautés européennes notent en outre que le "délai le plus court possible dans le

²² Communication des Communautés européennes, paragraphe 29.

²³ Communication des Communautés européennes, paragraphe 43.

²⁴ *Ibid.*, paragraphes 44 et 45.

cadre du système juridique" du Chili impliquerait le recours aux procédures d'urgence, comme cela a été le cas pour d'autres lois fiscales.

33. Les Communautés européennes estiment que le mode de mise en œuvre envisagé, tel qu'il a été évoqué lors des consultations avec le Chili, maintiendra probablement le système actuel de taxation sur une base *ad valorem*. La modification sera donc essentiellement d'ordre technique et ne nécessitera pas "beaucoup de temps".²⁵

34. Pour ces raisons, les Communautés européennes demandent à l'arbitre de décider que le délai raisonnable imparti au Chili pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD est, au maximum, de huit mois et neuf jours²⁶ à compter de la date d'adoption par l'ORD des rapports de l'Organe d'appel et du Groupe spécial.

III. Délai raisonnable

35. Le seul problème à résoudre dans cet arbitrage est le suivant: quel est le "délai raisonnable", au sens de l'article 21:3 du Mémorandum d'accord, pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD dans l'affaire *Chili – Boissons alcooliques*?

36. Aucune des parties à la présente procédure d'arbitrage ne nie que la "mise en œuvre" dans l'affaire *Chili – Boissons alcooliques* implique la modification de l'ILA afin de le rendre compatible avec les dispositions de l'article III:2 de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (le "GATT de 1994"). Une loi modificative adoptée par le Congrès du Chili est nécessaire, étant donné les prescriptions de la Constitution et de la législation du Chili; la modification requise ne peut pas être effectuée par un acte du pouvoir exécutif ou administratif. Le problème à résoudre se traduit donc en ces termes: quel est le "délai raisonnable" pour adopter une loi modificative mettant l'ILA en conformité avec le GATT de 1994 et pour lui donner un effet juridique?

A. Considérations générales

37. Il est toujours utile de rappeler la prescription fondamentale de l'article 21:1 du Mémorandum d'accord selon laquelle il est "indispensable" de "*donner suite dans les moindres délais*" aux recommandations et décisions de l'ORD "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres". Deux paragraphes plus loin, à l'article 21:3, il est reconnu qu'il peut être dans certains cas "*irréalisable*" d'obliger le Membre concerné à "*se conformer immédiatement*"

²⁵ *Ibid.*, paragraphe 47.

aux recommandations et décisions de l'ORD. En pareil cas, ce Membre "aura un délai raisonnable pour le faire".

38. Le Mémoire d'accord souligne clairement que tous les Membres de l'OMC ont un intérêt systémique à ce que le Membre concerné se conforme "immédiatement" aux recommandations et décisions de l'ORD. Si les paragraphes 1 et 3 de l'article 21 sont lus conjointement, donner suite "dans les moindres délais" signifie, en principe, se conformer "immédiatement". En même temps, cependant, s'il s'avère qu'il est "irréalisable" de se conformer "immédiatement" – on notera que l'ORD n'emploie pas le terme "impossible", qui est bien plus fort – le Membre concerné a le droit d'obtenir un "délai raisonnable" afin de se mettre en conformité avec ses obligations dans le cadre de l'OMC. Il est évident que la notion de mise en conformité avec les recommandations et décisions de l'ORD comporte intrinsèquement un élément de souplesse quant au délai. Cet élément semblerait essentiel si l'on veut que la mise en conformité "dans les moindres délais" soit, dans un monde où les États sont souverains, un concept et un objectif équilibrés.

39. Le concept du caractère raisonnable qui, bien entendu, est intégré à la notion de "délai raisonnable" pour la mise en œuvre, implique nécessairement la prise en compte des circonstances pertinentes. Dans certains cas, ces circonstances peuvent être uniques ou peu nombreuses, mais dans d'autres cas elles peuvent être multiples. La détermination du "délai raisonnable" ne serait pas, en principe, effectuée convenablement si l'on attribue un caractère pertinent décisif ou exclusif à un seul facteur voire à quelques facteurs *a priori* et écarte tous les autres éléments comme étant non pertinents. Par conséquent, le délai qui est *théoriquement* le plus court possible pour mener à bien le processus législatif, même dans l'hypothèse où le projet de loi bénéficierait dès le début de l'appui de la majorité parlementaire nécessaire et ne ferait jamais l'objet d'un grand débat, n'est pas le *seul* critère que je devrais prendre en considération pour déterminer le délai raisonnable. L'article 21:3 c) du Mémoire d'accord constitue pour les arbitres un "principe" de départ, et non une directive immuable, selon lequel le délai raisonnable ne devrait pas dépasser 15 mois à compter de la date d'adoption par l'ORD des rapports correspondants du groupe spécial et de l'Organe d'appel. De toute évidence, l'article 21:3 c) prévoit une approche au cas par cas et autorise l'examen des "circonstances" d'une affaire donnée qui peuvent justifier un délai plus court ou plus long.

40. Il convient aussi de noter les dispositions de l'article 22 du Mémoire d'accord lorsqu'il s'agit d'évaluer la durée du délai raisonnable. D'après l'article 22:1, même si un "délai raisonnable" s'est peut-être écoulé sans qu'il ait été donné suite aux recommandations et décisions de l'ORD, *ni* la

²⁶ À l'audience du 25 avril 2000, les Communautés européennes ont déclaré qu'elles accepteraient de prolonger de neuf jours le délai imparti au Chili, autrement dit, que le délai raisonnable devrait expirer le

compensation *ni* la suspension de concessions ou d'autres obligations ne sont "préférables à la mise en œuvre intégrale" au moyen de la mise en conformité de la mesure visée avec les obligations dans le cadre de l'OMC. Ainsi, pour fixer le délai raisonnable, je devrais tenir compte du fait que la mise en œuvre intégrale et effective est "préférable".

B. *Circonstances*

41. J'en viens à l'examen des "circonstances" qui, d'après l'une ou l'autre des parties, sont pertinentes dans l'évaluation du "délai raisonnable" pour la mise en conformité avec les recommandations et décisions de l'ORD. Étant donné qu'en l'espèce la mise en conformité signifie *l'adoption d'une loi* modifiant comme il convient l'ILA, il s'agit ici de circonstances qui ont logiquement une influence sur le temps nécessaire à la *promulgation* d'une telle loi. Dans leur communication écrite, les Communautés européennes ont fait valoir que le Chili n'avait pas le droit d'inclure, comme élément intrinsèque, dans la notion de délai raisonnable pour la mise en conformité le temps nécessaire à l'ajustement structurel de la branche de production de pisco au Chili. Lors de l'audience, le Chili a précisé qu'il *ne* demandait *pas* de délai pour permettre à sa branche de production de pisco de s'adapter aux exigences d'un système d'imposition conforme aux règles de l'OMC avant de promulguer la loi modificative requise. Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus avant l'argument des Communautés européennes, sauf pour noter que le temps dont une branche de production nationale a besoin pour s'adapter à de nouveaux taux d'imposition est, en soi, sans rapport avec le temps nécessaire ou approprié *pour la promulgation de la loi modificative requise* dans la présente affaire.

42. Lorsqu'elles avancent que huit mois et neuf jours à compter du 12 janvier 2000 sont un "délai raisonnable" pour le Chili aux fins de la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD, les Communautés européennes soutiennent que le projet de loi modificative pourrait très bien être déposé par le Président du Chili au moment où une session extraordinaire du Congrès serait convoquée expressément en vue de se prononcer sur ce texte et, éventuellement, sur d'autres projets de loi. Les Communautés européennes estiment aussi que les procédures d'urgence prévues dans la Constitution pourraient être utilisées par le Président. Je pense, néanmoins, que le Membre concerné a le pouvoir souverain et la responsabilité de déterminer pour lui-même la méthode la plus appropriée et probablement la plus efficace pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD en garantissant l'adoption de la loi modificative. C'est à juste titre au Membre concerné qu'il appartient de choisir les démarches spécifiques et d'en fixer le calendrier pour la promulgation d'une nouvelle loi. Il incombera au Chili de *mener à bien* la promulgation de la loi qui modifierait l'ILA en vigueur,

compte tenu des structures objectives, des règles constitutionnelles et des pratiques qui constituent de fait le processus législatif en plusieurs étapes du Chili.

43. Il peut être utile de relever deux aspects du processus législatif chilien. Le premier est l'ensemble des pratiques désignées comme étant l'étape "prélégislative" du processus, au cours de laquelle un régime de taxation révisé spécifique est élaboré et proposé sur la base de consultations et d'évaluations techniques. Ces consultations englobent des discussions visant à créer et à organiser le large appui nécessaire à l'adoption du projet de loi proposé par les deux Chambres du Congrès. La durée de cette étape "prélégislative" varie d'un projet de loi à l'autre; aucun délai maximal n'est prévu par la loi mais il s'agit clairement d'une étape importante si le succès de l'effort législatif est un facteur important. Le deuxième aspect est l'absence de délais fixés par la constitution pour le début et la fin de chaque étape du processus législatif *antérieure* au moment où le projet de loi est adressé au Président (en tant que colégislateur) afin d'être approuvé et promulgué. Seuls l'approbation (ou le rejet) et la promulgation de la loi approuvée par le Président sont assujetties à des délais maximaux fixés par la Constitution.

44. Le Chili a aussi fait référence à l'article 21:2 du Mémoire d'accord qui, juste après avoir souligné qu'il est indispensable pour le système de règlement des différends de l'OMC de "donner suite dans les moindres délais" aux recommandations et décisions de l'ORD, dispose que:

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

Le Chili a estimé qu'il convient de tenir compte de ses intérêts spécifiques, qui sont ceux du pays en développement Membre dont la mesure a fait l'objet d'une procédure de règlement des différends. Cependant, il n'a été ni très précis ni très concret quant à ses intérêts particuliers en tant que pays en développement Membre, et quant à la façon dont ces intérêts auraient effectivement une incidence sur la durée du "délai raisonnable" pour la promulgation de la législation modificative nécessaire.

45. Il n'y a pas lieu de supposer que l'application de l'article 21:2 entraînera pour l'essentiel l'utilisation de "critères" pour la détermination du "délai raisonnable" – c'est-à-dire les *types* de considérations susceptibles d'être prises en compte – qui seraient différents d'un point de vue "qualitatif" pour les pays développés et pour les pays en développement Membres. Je ne pense pas que le Chili parte d'une telle hypothèse. Toutefois, bien qu'il soit formulé en des termes très généraux, et parce qu'il fait partie du Mémoire d'accord, l'article 21:2 ne peut pas être purement et simplement ignoré. Tel que je le comprends, l'article 21:2, quelle que soit sa signification par ailleurs,

rappelle utilement, entre autres choses, aux arbitres qui interviennent au titre de l'article 21:3 c) qu'ils doivent être attentifs en règle générale aux grandes difficultés que peut rencontrer, dans une affaire donnée, un pays en développement Membre pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD.

IV. Décision

46. Eu égard, notamment, aux communications écrites et orales des deux parties, aux considérations générales et particulières énoncées ci-dessus, ainsi qu'aux circonstances de la présente affaire, je détermine que le délai raisonnable imparti au Chili pour mettre en œuvre les recommandations et décisions adoptées par l'ORD dans l'affaire *Chili – Boissons alcooliques* en promulguant et en faisant entrer en vigueur une loi modifiant comme il convient l'ILA, n'excède pas 14 mois et neuf jours à compter du 12 janvier 2000, c'est-à-dire qu'il va jusqu'au 21 mars 2001.

Texte original signé à Genève le 19 mai 2000 par:

Florentino Feliciano
Arbitre