

ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE

WT/DS24/AB/R

10 février 1997

(97-0454)

Organe d'appel

**Etats-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous
de coton et de fibres synthétiques ou artificielles**

AB-1996-3

Rapport de l'Organe d'appel

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

ORGANE D'APPEL

Etats-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles

AB-1996-3

Costa Rica, appelant

Présents:

Etats-Unis, intimé

Ehlermann, Président de la section

Feliciano, membre

Inde, participant tiers

Matsushita, membre

I. Introduction: Eléments factuels et exposé de l'appel

Le Costa Rica fait appel de certaines questions de droit et interprétations du droit qui figurent dans le rapport du Groupe spécial *Etats-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*¹ (le "rapport du Groupe spécial"). Le Groupe spécial (le "Groupe spécial") avait été établi pour examiner une plainte du Costa Rica concernant une mesure de sauvegarde transitoire imposée par les Etats-Unis à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica au titre de l'article 6 de l'*Accord sur les textiles et les vêtements* (l'"ATV").²

Les éléments factuels essentiels pour la compréhension du présent appel peuvent être décrits brièvement comme suit.

¹WT/DS24/R.

²Etablissement d'une restriction à l'importation de certains produits textiles de coton et de fibres synthétiques ou artificielles produits ou fabriqués au Costa Rica, 60 Federal Register 32653, 23 juin 1995.

Le 27 mars 1995, les Etats-Unis ont demandé l'ouverture de consultations avec le Costa Rica au sujet du commerce des vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles au titre de l'article 6:7 de l'ATV. En même temps, ils ont communiqué au Costa Rica un "état de la situation indiquant l'existence d'un préjudice grave", daté de mars 1995 (le "document de mars"), sur la base duquel ils se proposaient d'appliquer une mesure de limitation à l'importation de vêtements de dessous en provenance du Costa Rica. Un avis annonçant la demande de consultations, la limitation envisagée et le niveau de limitation envisagé a été publié dans le Federal Register des Etats-Unis le 21 avril 1995. Les consultations ont eu lieu, mais les Etats-Unis et le Costa Rica n'ont pas réussi à négocier un règlement mutuellement acceptable au cours de ces consultations. Les Etats-Unis ont alors invoqué l'article 6:10 de l'ATV et imposé, le 23 juin 1995, une mesure de sauvegarde transitoire à l'importation des vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica. Selon ses modalités, la mesure devait être appliquée pendant une période de 12 mois, à compter du 27 mars 1995 (c'est-à-dire de la date de la demande de consultations).

Dans le même temps, les Etats-Unis ont soumis la question à l'Organe de supervision des textiles (l'"OSpT"). Celui-ci a constaté qu'ils n'avaient pas démontré que leur branche de production avait subi un préjudice grave. Il n'a en revanche pas pu parvenir à un consensus quant à l'existence d'une menace réelle de préjudice grave. Il n'a pas non plus formulé de constatations sur la date d'application effective de la mesure de limitation imposée par les Etats-Unis. Aussi a-t-il recommandé que les Etats-Unis et le Costa Rica tiennent de nouvelles consultations en vue de régler la question. N'étant pas parvenues à un règlement, les parties se sont à nouveau adressées à l'OSpT, qui a confirmé ses constatations antérieures et estimé que son examen de l'affaire était terminé. De nouvelles consultations ont été tenues entre les Etats-Unis et le Costa Rica en novembre 1995, mais aucun accord n'est intervenu. En décembre 1995, le Costa Rica a donc invoqué les dispositions en matière de règlement des différends du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "*Mémorandum d'accord*").

Un groupe spécial a été établi pour examiner cette question le 5 mars 1996. Le 27 mars 1996, les Etats-Unis ont prorogé la mesure de sauvegarde transitoire pour une deuxième période de 12 mois. Après avoir examiné les communications écrites, entendu les parties et procédé au réexamen intérimaire, le Groupe spécial a présenté son rapport.

Le rapport du Groupe spécial a été distribué aux Membres de l'Organisation mondiale du commerce (l'"OMC") le 8 novembre 1996. Il contient les conclusions suivantes:

- i) les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article 6:2 et 6:4 de l'ATV en imposant une restriction sur les exportations costa-riciennes sans avoir démontré que les importations correspondantes avaient causé ou menaçaient réellement de causer un préjudice grave à leur branche de production³;
- ii) les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article 6:6 d) de l'ATV en n'accordant pas le traitement plus favorable aux réimportations en provenance du Costa Rica envisagé dans cet alinéa⁴;
- iii) les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article 2:4 de l'ATV en imposant une restriction d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 6 de l'ATV⁵;
- iv) les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article X:2 de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (l'"*Accord général*") et de l'article 6:10 de l'ATV en fixant le début de la période d'application de la limitation à la date de la demande de consultations, et non à la date ultérieure de la publication de l'information concernant la limitation.⁶

Le Groupe spécial a recommandé à l'Organe de règlement des différends de demander aux Etats-Unis de mettre la mesure contestée par le Costa Rica en conformité avec leurs obligations au titre de l'ATV. Il a dit que la meilleure façon de réaliser cette mise en conformité et d'éviter que des avantages résultant pour le Costa Rica de l'ATV ne soient encore annulés ou compromis était d'"abroger dans les moindres délais la mesure incompatible avec les obligations des Etats-Unis". Il a suggéré en outre que les Etats-Unis mettent la mesure contestée par le Costa Rica en conformité avec leurs obligations au titre de l'ATV "en supprimant immédiatement la restriction imposée par cette mesure".⁷

³Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.52 et 7.55.

⁴Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.59.

⁵Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.71.

⁶Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.69.

⁷Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.3.

Le 11 novembre 1996, le Costa Rica a notifié à l'Organe de règlement des différends⁸ de l'OMC sa décision de faire appel de certaines questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et de certaines interprétations du droit données par le Groupe spécial, conformément au paragraphe 4 de l'article 16 du *Mémorandum d'accord*. Le même jour, il a déposé une déclaration d'appel auprès de l'Organe d'appel, conformément à la règle 20 des *Procédures de travail pour l'examen en appel* (les "*Procédures de travail*").⁹ Il a déposé sa communication d'appelant le 21 novembre 1996.¹⁰ Le 6 décembre 1996, les Etats-Unis ont déposé une communication d'intimé.¹¹ Le même jour, l'Inde a déposé une communication de participant tiers.¹² Aucune autre communication du Costa Rica ou des Etats-Unis, en tant qu'appelant ou en tant qu'intimé, n'a été présentée. Le dossier complet relatif à la procédure du Groupe spécial a été dûment transmis à l'Organe d'appel.¹³

L'audience prévue à la règle 27 des *Procédures de travail* a eu lieu le 16 décembre 1996. Au cours de l'audience, les participants et le participant tiers ont présenté oralement leurs arguments. La section leur a posé des questions. Il a été répondu oralement à toutes ces questions. Les participants et le participant tiers n'ont pas saisi l'occasion qui leur a été offerte par la section de présenter des mémoires après l'audience. Le 18 décembre 1996, les Etats-Unis ont donné par écrit des éclaircissements et des précisions sur leur réponse orale à une des questions posées par la section. Le jour suivant, le Costa Rica a répondu par écrit aux éclaircissements des Etats-Unis.

II. Les principales affirmations des participants et du participant tiers

1. Allégations d'erreur formulées par l'appelant, le Costa Rica

Le Costa Rica fait appel uniquement des conclusions du Groupe spécial relatives à la date d'application effective admissible pour la mesure de sauvegarde transitoire prise par les Etats-Unis.

⁸WT/DS/24/5.

⁹WT/AB/WP/1, 15 février 1996.

¹⁰Conformément à la règle 21 1) des *Procédures de travail*.

¹¹Conformément à la règle 23 3) des *Procédures de travail*.

¹²Conformément à la règle 24 des *Procédures de travail*.

¹³Conformément à la règle 25 des *Procédures de travail*.

Le Costa Rica affirme que le Groupe spécial a commis une erreur en constatant que la mesure de limitation prise par les Etats-Unis pouvait avoir un effet juridique entre la date de la publication de la demande de consultations (entre les Etats-Unis et plusieurs pays, dont le Costa Rica) dans le Federal Register (c'est-à-dire le 21 avril 1995) et la date de l'application de la mesure (c'est-à-dire le 23 juin 1995). La restriction a été "mise en place" le 23 juin 1995 pour une période de 12 mois à compter du 27 mars 1995, c'est-à-dire du jour où les Etats-Unis ont adressé aux divers Membres concernés la demande de consultations au titre de l'article 6:7 de l'ATV. Invoquant l'article 2:4 de l'ATV, le Costa Rica soutient que de nouvelles restrictions ne peuvent être imposées dans le secteur des textiles qu'en application i) de l'ATV ou ii) des dispositions "pertinentes" de l'*Accord général*. En particulier, une mesure de sauvegarde transitoire ne peut être imposée que si elle satisfait aux prescriptions i) des articles XI¹⁴ et XIII de l'*Accord général* ou ii) de l'article 6 de l'ATV. Le Costa Rica estime que, puisque l'article XIII:3 b) de l'*Accord général* interdit d'une manière générale l'application rétroactive des contingents d'importation, une mesure de sauvegarde transitoire ayant pour effet de restreindre les importations ne pourrait être appliquée rétroactivement que si l'article 6 de l'ATV l'autorisait expressément, ce qui n'est pas le cas. Le Costa Rica en conclut qu'une telle mesure de sauvegarde ne peut pas couvrir un contingent d'application rétroactive.

a) *Article XIII de l'Accord général*

Le Costa Rica soutient que l'article XIII:3 b) de l'*Accord général* interdit d'une manière générale l'application rétroactive de contingents d'importation et n'autorise une application rétroactive que dans les circonstances expressément prévues, c'est-à-dire pour des produits en cours de route vers le pays importateur au moment où la publication de la limitation est effectuée. De l'avis du Costa Rica, le raisonnement du Groupe spécial chargé en 1989 de l'affaire des *pommes chiliennes*¹⁵ s'applique également en l'espèce car, dans les deux cas, le contingent d'importation a pris effet avant la publication de la limitation. L'article XIII:3 b) exige que soit "publi[é] le volume total ... des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée". Le Costa Rica souligne que l'avis publié dans le Federal Register le 21 avril 1995 ne satisfait pas aux prescriptions de l'article XIII:3 b), car la publication d'un avis d'action éventuelle, qui prévoit simplement l'éventualité d'une limitation et non la mise en place ou l'adoption effective d'une mesure de sauvegarde, n'assure pas du point de vue juridique la sécurité et la prévisibilité voulues par l'article XIII:3 b). Le Groupe spécial a commis

¹⁴Le Costa Rica, toutefois, n'a pas présenté d'arguments en rapport avec l'article XI de l'*Accord général*.

¹⁵*Communauté économique européenne - Restrictions à l'importation de pommes de table: Plainte du Chili*, IBDD, S36/100, adopté le 22 juin 1989, page 144. Voir aussi *Communauté économique européenne - Restrictions à l'importation de pommes: Plainte des Etats-Unis*, IBDD, S36/149, adopté le 22 juin 1989, page 182.

une erreur, conclut le Costa Rica, en constatant en l'espèce que la limitation appliquée rétroactivement par les Etats-Unis satisfait pour l'essentiel aux prescriptions de l'article XIII:3 b).

b) *Article X de l'Accord général*

Le Costa Rica soutient en outre que même la rétroactivité limitée de la mesure de limitation prise par les Etats-Unis que le Groupe spécial a jugée admissible, c'est-à-dire la rétroactivité au 21 avril 1995 (date à laquelle la demande de consultations a été publiée dans le Federal Register) et non au 27 mars 1995 (date à laquelle les consultations ont en fait été demandées et engagées) ne peut pas se justifier au regard de l'article X de l'*Accord général*. De l'avis du Costa Rica, la rétroactivité éventuelle qui pourrait résulter de l'application de l'article X serait exclue du fait de la "clause de conflit" énoncée dans la *Note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce* (l'"*Accord sur l'OMC*")¹⁶: les dispositions de l'article 6 de l'ATV qui ne prévoient pas la rétroactivité doivent l'emporter sur l'article X de l'*Accord général*. Le Costa Rica avance en outre un argument procédural, relevant que les parties au différend n'ont pas soulevé la question de l'application de l'article X devant le Groupe spécial. Il en conclut que le Groupe spécial a commis une erreur en appliquant l'article X de l'*Accord général*.

c) *Article 6 de l'ATV*

Le Costa Rica affirme que l'article 6 de l'ATV est "muet" sur la question des mesures de sauvegarde transitoires appliquées rétroactivement et que certaines considérations concernant l'article 6 empêchent d'interpréter ses dispositions qui permettraient une éventuelle rétroactivité. Il soutient pour commencer que permettre aux Membres de l'OMC d'imposer pendant la période de 30 jours suivant les consultations des limitations qui prendraient effet en dehors de cette période de 30 jours (avant ou après) ouvrirait la voie au contournement d'une importante prescription ou d'un important objectif de l'article 6:10 de l'ATV, à savoir qu'un pays importateur doit prendre pendant la période de 30 jours une décision définitive ou finale sur le point de savoir s'il y a vraiment lieu d'imposer une limitation.

¹⁶Le texte de la *Note interprétative générale* relative à l'Annexe 1A est le suivant:

En cas de conflit entre une disposition de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et une disposition d'un autre accord figurant à l'Annexe 1A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (dénommé dans les accords figurant à l'Annexe 1A l'"*Accord sur l'OMC*"), la disposition de l'autre accord prévaudra dans la limite du conflit.

Ensuite, le Costa Rica souligne qu'il n'y a pas dans l'article 6:10 de l'ATV une clause équivalant à celle qui est énoncée à l'article 3:5 i) de l'*Arrangement concernant le commerce international des textiles* qui a pris effet le 1er janvier 1974 et qui est généralement connu sous le nom d'*Arrangement multifibres* (l'"AMF"). L'article 3:5 i) de l'AMF autorisait expressément le pays importateur imposant une mesure de limitation à donner effet rétroactivement à cette mesure à "la date de la réception de la demande [de consultations] par le ou les pays exportateurs participants", si aucun accord n'est intervenu à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la réception de la demande de consultations. Le Costa Rica soutient que s'il n'y a pas à l'article 6:10 de l'ATV de texte équivalent c'est voulu et qu'il ne faudrait pas combler cette lacune en donnant de l'article 6:10 une interprétation extensive comme l'a fait le Groupe spécial. Dans le même ordre d'idée, le Costa Rica relève que l'article 6:10 de l'ATV ne contient pas de texte analogue ou comparable aux dispositions permettant expressément l'application rétroactive de mesures de limitation provisoires qui sont énoncées à l'article 10 de l'*Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI du GATT de 1994* (l'"Accord antidumping") et à l'article 20 de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (l'"Accord SMC"). Le Costa Rica pense que si les rédacteurs de l'ATV avaient voulu prévoir l'application rétroactive de limitations à des fins de sauvegarde, ils l'auraient fait expressément.

Le Costa Rica rejette en outre les déclarations du Groupe spécial concernant le fait que la demande de consultations devant être présentée par le pays importateur conformément à l'article 6:7 de l'ATV peut entraîner un commerce spéculatif. Comme aucun élément de preuve n'a été présenté au Groupe spécial à ce sujet, l'appelant, le Costa Rica, conteste que le Groupe spécial ait formulé une constatation factuelle établissant la prévalence générale d'un commerce spéculatif. Tout en admettant qu'il pourrait y avoir une "vague d'importations" spéculatives dans des circonstances inhabituelles et critiques, l'appelant nie qu'il puisse y avoir eu ou qu'il y ait eu un tel commerce spéculatif en l'espèce et fait valoir que, en tout état de cause, le moyen approprié de remédier à cette opération spéculative est prévu à l'article 6:11 de l'ATV, et non à l'article 6:10.

Enfin, le Costa Rica estime que le "caractère tout à fait exceptionnel" du mécanisme de sauvegarde transitoire prévu à l'article 6 devrait être pris en compte dans l'interprétation de cet article de l'ATV. Aucune autre disposition de l'OMC n'autorise l'imposition de mesures restrictives "sélectives" (c'est-à-dire discriminatoires, par pays), Membre par Membre, à l'égard d'échanges équitables au motif que ces échanges causent ou menacent de causer un préjudice grave à la branche de production du Membre importateur. Par conséquent, le Costa Rica relève que l'article 6:1 de l'ATV prescrit qu'une sauvegarde transitoire devrait être appliquée "avec la plus grande modération possible". De l'avis

de l'appelant, le Groupe spécial n'a pas tenu compte du caractère exceptionnel du mécanisme de sauvegarde transitoire établi par l'ATV.

2. Arguments de l'intimé, les Etats-Unis

L'intimé fait valoir que le Groupe spécial a conclu à juste titre que les Etats-Unis auraient agi en conformité avec l'article 6:10 de l'ATV en appliquant une mesure de sauvegarde transitoire à l'égard des vêtements de dessous costa-riens à compter du 21 avril 1995, date de la publication de la demande de consultations dans le Federal Register. L'argument essentiel des Etats-Unis est qu'aucune disposition de l'ATV ou de l'*Accord général* n'interdit de fixer comme "date d'entrée en vigueur" d'une mesure de sauvegarde transitoire (c'est-à-dire la date à partir de laquelle les importations peuvent être "défalquées" du contingent imposé) la date de l'avis au public annonçant la demande de consultations. Le deuxième argument de l'intimé est que le Groupe spécial a eu raison d'établir une distinction avec l'affaire des *pommes chiliennes* en soulignant que l'avis du 21 avril 1995 a été publié avant l'imposition de la mesure, le 23 juin 1995.

a) *Article 6:10 de l'ATV*

Les Etats-Unis font valoir que le texte de l'article 6:10 de l'ATV est "muet" quant à la date d'entrée en vigueur d'une mesure de sauvegarde transitoire et que, par conséquent, le sens ordinaire de l'article 6:10 n'empêche pas un Membre de choisir la date de l'avis au public annonçant la demande de consultations comme "date d'entrée en vigueur" d'une mesure de sauvegarde. A leur avis, le terme "appliquer" qui figure à l'article 6:10 renvoie à la date à laquelle les produits comptabilisés aux fins de la mesure de limitation peuvent faire l'objet d'un "embargo", et n'a pas d'incidence sur la "date d'entrée en vigueur" de la limitation.

Les Etats-Unis soutiennent que, puisque le texte de l'article 6:10 de l'ATV ne donne pas d'indications, le Groupe spécial a eu raison de recourir aux dispositions de l'article X:2 de l'*Accord général*. Ce recours est justifié par le principe de l'effet utile dans l'interprétation des traités, compte tenu de la "constatation factuelle importante" du Groupe spécial selon laquelle "il y aurait une vague d'importations" après la publication de la demande de consultations si une mesure de sauvegarde transitoire ne pouvait prendre effet qu'à compter de la date de son application. Selon l'intimé, l'interprétation donnée par le Groupe spécial fait de l'article 6:10 de l'ATV un "élément "effectif" du mécanisme de sauvegarde transitoire établi par l'article 6 de l'ATV", conformément à la prescription de l'article 6:1 selon laquelle les mesures de sauvegarde transitoires devraient être appliquées "en

conformité ... de la mise en oeuvre effective du processus d'intégration" résultant de l'ATV. Les Etats-Unis estiment en outre que l'article 6:11 de l'ATV mentionné par le Costa Rica constitue une "voie de recours exceptionnelle" qui n'est pas destinée à faire face à la "vague d'importations" qui suit généralement la publication d'une demande de consultations. A leur avis, en cherchant à contester la "constatation factuelle" du Groupe spécial l'appelant déborde le cadre du présent appel, compte tenu des dispositions de l'article 17:6 du *Mémoire d'accord*.

Considérant manifestement qu'il fait partie du contexte de l'article 6:10, les Etats-Unis mentionnent l'article 6:2, 6:3 et 6:4 de l'ATV, dont les prescriptions doivent être respectées par un pays importateur qui établit la détermination de l'existence d'un préjudice grave sur la base de laquelle des consultations avec certains pays exportateurs sont demandées au titre de l'article 6:7. Les Etats-Unis soutiennent que, compte tenu de l'"analyse rigoureuse" à laquelle une telle détermination est soumise, aux fins de la procédure de règlement des différends de l'OMC, cette détermination a "le caractère d'une détermination finale". Les Etats-Unis soutiennent que, par conséquent, il est "approprié" qu'un Membre qui établit une telle "détermination finale" puisse comptabiliser les importations aux fins d'une mesure de limitation à compter de la date de l'annonce au public de cette détermination de l'existence d'un préjudice grave.

Par ailleurs, l'intimé rejette la thèse de l'appelant selon laquelle l'*Accord antidumping* et l'*Accord SMC* font partie du contexte de l'article 6:10 de l'ATV, au motif que ces deux accords sont distincts de l'ATV. L'intimé rejette aussi la conclusion que l'appelant tirerait du fait qu'il n'y a pas à l'article 6:10 de l'ATV de texte équivalant à l'autorisation expresse d'appliquer rétroactivement une mesure de limitation énoncée à l'article 3:5 i) de l'*AMF*. Les Etats-Unis font remarquer que ce point n'a pas été discuté pendant la négociation de l'ATV.

b) *Article XIII:3 b) de l'Accord général*

Passant aux arguments du Costa Rica relatifs à l'article XIII:3 b), les Etats-Unis approuvent la décision du Groupe spécial d'établir une distinction avec l'affaire des *pommes chiliennes*¹⁷ pour ce qui est des faits. Ils rejettent l'allégation du Costa Rica selon laquelle il y a eu violation de l'article XIII:3 b) parce qu'ils ont uniquement annoncé au public l'ouverture d'une procédure qui pouvait conduire à la mise en place d'une mesure de limitation, et non la mise en place de la mesure elle-même. Le principal argument de l'intimé sur ce point est que le texte de l'article XIII:3 b) admet la possibilité

¹⁷*Supra*, note 15.

que le contingent annoncé dans l'avis initial au public peut changer, et n'interdit pas d'annoncer des contingents futurs d'application éventuelle - par exemple au cas où les consultations n'aboutiraient pas et où la limitation envisagée serait en fait adoptée.

3. Arguments du participant tiers, l'Inde

Le participant tiers appuie tous les arguments avancés par le Costa Rica et y ajoute des commentaires sur un certain nombre de points. Par exemple, l'Inde fait valoir que les termes mêmes de l'article 6:10 de l'*ATV* empêchent l'imposition de mesures de sauvegarde transitoires avant ou après la période de 30 jours suivant les consultations. A son avis, l'absence de disposition permettant d'appliquer rétroactivement des mesures de sauvegarde transitoires, du genre de celle qui est envisagée à l'article 3:5 i) de l'*AMF*, est délibérée. En outre, elle fait valoir que l'article XIII de l'*Accord général* et l'article 6:10 de l'*ATV* devraient être interprétés d'une manière cohérente, de façon que les Membres ne soient pas autorisés à annoncer *ex ante* l'éventualité d'une action commerciale et à appliquer effectivement *ex post* toute mesure qui en résulterait. Le participant tiers rappelle également que les Membres de l'OMC ont le droit d'appliquer des mesures de sauvegarde transitoires au titre de l'article 6:11 de l'*ATV*, et relève que les Etats-Unis ont choisi de ne pas invoquer cette disposition en l'espèce. Enfin, l'Inde insiste sur le caractère exceptionnel du mécanisme de sauvegarde transitoire établi par l'*ATV*, qui est reconnu à l'article 6:1 de l'*ATV* lui-même, et souligne que l'article 6 de l'*ATV* autorise les Membres à imposer des restrictions quantitatives d'une manière incompatible avec l'article XI de l'*Accord général* et sur une base sélective, Membre par Membre.

III. Les questions soulevées dans le présent appel

Nous devons relever d'emblée le caractère limité du présent appel. Le Costa Rica ne fait appel que d'une constatation du Groupe spécial: la constatation permettant d'appliquer rétroactivement la mesure de sauvegarde transitoire en cause à la date de la publication dans le Federal Register de la demande de consultations avec le Costa Rica, entre autres. Dans le même temps, le Costa Rica conteste certaines interprétations juridiques adoptées par le Groupe spécial pour arriver à cette constatation.

Les Etats-Unis n'ont fait appel d'aucune des constatations du Groupe spécial, que ce soit en déposant une communication d'appelant conformément à la règle 23 1) des *Procédures de travail* ou en formant un appel distinct conformément à la règle 23 4) de ces mêmes *Procédures*. Dans ses communications, présentées par écrit et oralement, l'intimé, les Etats-Unis, appuie la constatation du Groupe spécial dont le Costa Rica fait appel, ainsi que les interprétations juridiques adoptées par le

Groupe spécial pour établir cette constatation. Par conséquent, le Costa Rica est le seul appelant dans l'appel AB-1996-3.

Sur la base des communications écrites et des exposés oraux présentés par les participants et le participant tiers, on peut dire que le présent appel soulève les questions suivantes, à savoir:

1. Si l'article 6:10 de l'ATV autorise à donner effet rétroactivement à une mesure de sauvegarde transitoire;
2. Si l'article XIII:3 b) de l'*Accord général* est applicable à une mesure de sauvegarde transitoire prise au titre de l'article 6 de l'ATV; et
3. Si l'article X:2 de l'*Accord général* est applicable à une mesure de sauvegarde transitoire prise au titre de l'article 6 de l'ATV.

IV. La question de la rétroactivité d'une mesure de sauvegarde transitoire prise au titre de l'article 6:10 de l'ATV

L'*Accord sur les textiles et les vêtements*, l'un des accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'*Accord sur l'OMC*, contient les dispositions que les Membres de l'OMC doivent appliquer pendant une période transitoire de dix ans qui aboutira à l'intégration du secteur des textiles et des vêtements dans le régime de l'*Accord général*. Les Membres ont reconnu que, pendant cette période transitoire, il pourra devenir nécessaire "d'appliquer un mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique" aux produits textiles et vêtements qui n'auront pas encore été intégrés dans le cadre de l'*Accord général*. Un mécanisme de sauvegarde transitoire est par essence une mesure établissant, pour une certaine période, une mesure de restriction quantitative à l'importation de catégories spécifiées de produits en provenance d'un Membre ou de Membres donnés. De nombreux aspects juridiques et fonctionnels de ce mécanisme sont définis et régis plus ou moins en détail par l'article 6 de l'ATV.

Dans son rapport, le Groupe spécial a formulé la question précise que nous traitons ici de la manière suivante:

Le Costa Rica soutient que les Etats-Unis ont appliqué la restriction rétroactivement, en violation de l'article 6:10 de l'ATV. Cette restriction a été instituée le 23 juin 1995 pour une durée de 12 mois à compter du 27 mars 1995, date qui était celle de la demande de consultations au titre de l'article 6:7 de l'ATV. S'il autorise le pays importateur à "appliquer la limitation ... dans les 30 jours suivant la période de 60 jours

prévue pour les consultations", l'article 6:10 est muet quant à la date à partir de laquelle doit être calculée la période d'application de la limitation. Par contre, l'article 3:5 i) de l'Arrangement multifibres (AMF) précisait que la limitation pourrait être instituée "pour la période de 12 mois commençant à la date de la réception de la demande par le ou les pays exportateurs participants". La question à trancher pour le Groupe spécial est donc de savoir si le silence de l'ATV sur ce point doit être interprété comme l'interdiction d'une pratique qui était expressément admise dans le cadre de l'AMF et, dans l'affirmative, quelle devrait être la date à compter de laquelle calculer la période d'application des limitations dans le cadre de l'ATV.¹⁸ (Non souligné dans le texte original)

Prenant apparemment au sens propre le principe qu'il avait lui-même posé - c'est-à-dire que l'article 6:10 "est muet quant à la date à partir de laquelle doit être calculée la période d'application de la limitation" et décrivant le problème comme "une question technique concernant la date d'ouverture d'une période contingente"¹⁹, le Groupe spécial s'est détourné de l'ATV pour passer aux dispositions de l'*Accord général*. Il a alors considéré que l'article X:2 était le texte applicable auquel se reporter. Il a estimé que la mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde était "une mesure d'application générale" au sens de l'article X:2²⁰ et a conclu ce qui suit:

... la pratique habituellement suivie dans le cadre de l'AMF qui consistait à fixer le début de la période d'application de la limitation à la date de la demande de consultations ne saurait être maintenue dans le cadre de l'ATV. Toutefois, il note que si le pays importateur publie la durée et le niveau de la limitation envisagés après sa demande de consultations, il pourra par la suite fixer la date du début de la période d'application de la limitation à celle de la publication de la limitation envisagée. En l'espèce, les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article X:2 du GATT et, par conséquent, de l'article 6:10 de l'ATV en fixant au 27 mars 1995 le début des 12 mois de la période d'application de la limitation. En revanche, s'ils l'avaient fait débiter le 21 avril 1995, date qui était celle de la publication de l'information concernant la demande de consultations, ils n'auraient pas agi de manière incompatible avec le GATT de 1994 ou l'ATV relativement à la période d'application de la limitation. Les Etats-Unis font valoir qu'ils n'ont pas "mis en vigueur" la limitation avant le 23 juin 1995. Le Groupe spécial prend note de cet argument. Toutefois, dans la mesure où la limitation a été appliquée à des exportations costa-riciennes qui avaient été effectuées avant la publication, elle a été mise en oeuvre et partant "mise en vigueur" au sens de l'article X:2 du GATT de 1994.²¹ (Non souligné dans le texte original)

¹⁸Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.62.

¹⁹*Idem*, paragraphe 7.63.

²⁰*Idem*, paragraphe 7.65.

²¹*Idem*, paragraphe 7.69.

Nous sommes d'accord avec le Groupe spécial, comme nous l'indiquons ci-après²², pour dire que la mesure de limitation des Etats-Unis dont il est question ici est à juste titre considérée comme une "mesure d'application générale" aux fins de l'article X:2 de l'*Accord général*, mais nous ne pouvons ni partager ni confirmer la conclusion ci-dessus.

1. Interprétation de l'article 6:10 de l'ATV: Considérations relatives au texte et au contexte et principe de l'effet utile

Nous devons nous arrêter sur l'article 6:10 de l'ATV, qui doit être cité dans son intégralité:

Article 6

...

10. Si, toutefois, aucun accord n'est intervenu entre les Membres à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la date de réception de la demande de consultations, le Membre qui se propose de prendre une mesure de sauvegarde pourra appliquer la limitation, en fonction de la date d'importation ou de la date d'exportation, conformément aux dispositions du présent article, dans les 30 jours suivant la période de 60 jours prévue pour les consultations, et pourra porter en même temps la question devant l'OSpT. Chacun des Membres aura la faculté de porter la question devant celui-ci avant l'expiration du délai de 60 jours. Dans l'un ou l'autre cas, l'OSpT procédera dans les moindres délais à l'examen de la question, y compris à la détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave, et de ses causes, et adressera des recommandations appropriées aux Membres concernés dans les 30 jours. Pour procéder à cet examen, l'OSpT disposera des données factuelles mentionnées au paragraphe 7 qui auront été communiquées à son Président, ainsi que de tous autres renseignements pertinents fournis par les Membres concernés.

...

La première chose qu'il convient de relever au sujet de l'article 6:10 de l'ATV est qu'il ne fait pas expressément référence à la possibilité d'appliquer rétroactivement une mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde à une date antérieure à celle de la promulgation ou de l'adoption de cette mesure. A cet égard, nous pensons comme le Groupe spécial que l'article 6:10 de l'ATV est muet sur la question de la rétroactivité d'une mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde. Toutefois, nous ne pensons pas que l'article 6:10 ne traite pas en substance de la question. Au contraire, nous estimons qu'il le fait et que la réponse à la question doit être trouvée dans l'article 6:10 lui-même - dans son texte et son contexte - considéré à la lumière de l'objet et du but de l'article 6 et de l'ATV.

²²*Infra*, page 23.

Comme il est dit expressément à l'article 6:10, le Membre importateur qui "se propose de prendre une mesure de sauvegarde" pourra "à l'expiration d'un délai de 60 jours" à compter de la date de réception de la demande de consultations, si aucun accord n'est intervenu, "appliquer la limitation" "dans les 30 jours suivant la période de 60 jours prévue pour les consultations ...". A notre sens, le terme "appliquer" utilisé comme c'est le cas ici pour une mesure gouvernementale - qu'il s'agisse d'une loi ou d'un règlement administratif - désigne dans son acception ordinaire, la mise en vigueur de cette mesure. Appliquer une mesure, c'est lui donner effet pour les choses, les événements ou les actes qui en relèvent. Pour dire les choses de manière légèrement différente, un fonctionnaire d'Etat qui évalue et caractérise les choses, événements ou actes du point de vue des prescriptions énoncées dans une mesure de limitation, "applique", "met en oeuvre" ou "met en vigueur" cette mesure.

Il est essentiel de noter que, comme le dit expressément l'article 6:10 de l'ATV, la mesure de limitation ne peut être "appliquée" qu' "à l'expiration d'un délai de 60 jours", délai prévu pour les consultations, si celles-ci n'ont pas abouti, et uniquement pendant la période de 30 jours suivant immédiatement le délai de 60 jours.²³ En conséquence, nous estimons que, étant donné que l'article 6:10 de l'ATV n'autorise pas expressément à appliquer rétroactivement une mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde, le texte même de l'article 6:10 donne à penser qu'une telle mesure ne peut être appliquée que de manière prospective. Cette présomption nous apparaît entièrement appropriée pour des mesures limitatives ou privatives de par leur nature ou de par leur teneur et leur effet sur les Etats membres et leurs droits ou privilèges et sur les personnes privées et leurs actes.

Passons au contexte de l'article 6:10 de l'ATV. Ce contexte inclut bien sûr l'ensemble de l'article 6.

L'article 6:1 de l'ATV jette une certaine lumière sur la question de l'application rétroactive d'une mesure de limitation. La partie pertinente en est formulée comme suit:

"Les Membres reconnaissent que, pendant la période transitoire, il pourra être nécessaire d'appliquer un mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique (dénommé dans le présent accord le "mécanisme de sauvegarde transitoire"). Le mécanisme de sauvegarde transitoire pourra être appliqué par tout Membre à tous les produits visés à l'Annexe, à l'exception de ceux qui auront été intégrés dans le cadre du GATT de 1994 en vertu

²³En vertu de l'article 6:5 de l'ATV, la période de validité maximale d'une détermination établissant "l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave" aux fins de l'application d'une mesure de limitation compatible avec l'ATV, est de 90 jours à compter de la date de la notification initiale de ce préjudice. Après la période de 90 jours, il faudra établir une nouvelle détermination de "l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave" si aucune mesure de limitation n'a été imposée.

des dispositions de l'article 2. ... Le mécanisme de sauvegarde transitoire devrait être appliqué avec la plus grande modération possible, en conformité avec les dispositions du présent article et de la mise en oeuvre effective du processus d'intégration résultant du présent accord. (Non souligné dans le texte original)

L'article 6:1 dispose que les mesures de sauvegarde transitoires doivent être appliquées "avec la plus grande modération possible", d'une part, et "en conformité avec les dispositions [de l'article 6] et de la mise en oeuvre effective de processus d'intégration résultant [de l'ATV]", d'autre part. Pour l'Organe d'appel, le fait de voir dans l'article 6:10 l'autorisation d'appliquer rétroactivement une mesure de limitation encouragerait un retour à la pratique de l'application rétroactive des mesures de limitation, qui semblait généralisée dans le régime de l'*AMF*, régime qui a maintenant pris fin, comme on le verra ci-après, avec l'entrée en vigueur de l'*ATV*. Cela reviendrait aussi à enlever de sa rigueur au libellé soigneusement négocié de l'article 6:10, qui reflète un équilibre tout aussi soigneusement établi de droits et d'obligations entre les Membres, en donnant plus de possibilités au Membre importateur de restreindre l'entrée sur son territoire de produits pour lesquels aucune pratique commerciale déloyale telle qu'un dumping, une fraude ou une pratique destinée à induire en erreur quant à l'origine, n'est alléguée ou prouvée à l'exportation. Car l'application rétroactive d'une mesure de limitation autorise effectivement le Membre importateur à exclure davantage de produits en mettant en vigueur plus tôt la mesure de contingentement.

En outre, considérer que l'article 6:10 autorise d'une manière ou d'une autre la mise en vigueur ou l'application rétroactive automatique d'une mesure de limitation aura tendance à nos yeux à réduire l'utilité et l'importance des consultations préalables avec le ou les Membres exportateurs concernés. L'article 6:7 de l'*ATV* décrit de manière très détaillée ces consultations. Ainsi, il prescrit que la demande de consultations doit être assortie de renseignements factuels précis, pertinents et actualisés sur les facteurs qui ont amené le Membre importateur à déterminer qu'il existe "un préjudice grave" (facteurs énumérés à l'article 6:3) et les facteurs qui ont permis d'attribuer unilatéralement ledit préjudice à un ou à des Membres exportateurs donnés (facteurs énumérés à l'article 6:4). L'obligation de prévoir une période de 60 jours pour les consultations a un objectif évident, celui de donner à ce Membre ou à ces Membres une possibilité réelle et équitable, et non simplement pour la forme, de rejeter ces facteurs ou d'en atténuer l'effet. La prescription relative aux consultations est donc fondée entre autres choses sur des considérations liées au respect des formes régulières; elle devrait être protégée contre le risque d'érosion ou d'amoindrissement qui pourrait découler de l'interprétation du traité. Il convient là encore de noter que l'article 6:7 mentionne à plusieurs reprises le Membre "qui se propose de prendre une mesure de sauvegarde", ou qui "se propose de recourir à la mesure de sauvegarde" et le niveau auquel le Membre "se propose de limiter les importations du produit en question". Selon leur acception

habituelle, ces termes signifient pour nous clairement que la limitation doit être appliquée à l'avenir, après les consultations, si celles-ci ne donnent pas de résultat et que la mesure envisagée n'est pas retirée. Le principe de l'effet utile dans l'interprétation des traités²⁴ le confirme.

Passons à un autre élément du contexte de l'article 6:10 de l'ATV: l'existence préalable et l'extinction de l'AMF. L'article 3:5 i) de l'AMF prévoyait ce qui suit:

Si, toutefois, aucun accord n'est intervenu à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la réception de la demande par le ou les pays exportateurs participants, soit sur la demande de limitation des exportations, soit sur toute autre solution, le pays participant requérant pourra, pour la période de 12 mois commençant à la date de la réception de la demande par le ou les pays exportateurs participants, refuser d'admettre, pour la consommation intérieure, en provenance du ou des pays participants visés au paragraphe 3 ci-dessus, les importations de textiles et de produits textiles causant une désorganisation du marché (au sens de l'Annexe A), à un niveau égal ou supérieur à celui qui est défini à l'Annexe B. Ce niveau pourra être ajusté en hausse, pour éviter de causer des difficultés indues aux entreprises commerciales qui participent aux échanges en question, dans toute la mesure compatible avec les fins du présent article. En même temps, la question sera soumise à l'attention immédiate de l'Organe de surveillance des textiles. (Non souligné dans le texte original)

Il est reconnu par l'appelant et l'intimé et par le participant tiers, ainsi que par le Groupe spécial, que l'article 3:5 i) de l'AMF autorisait expressément l'application rétroactive d'une mesure de limitation à la date de la demande de consultations émanant du pays importateur.²⁵ La partie soulignée de l'article 3:5 i) de l'AMF a néanmoins disparu dans le nouvel ATV; aucune disposition comparable n'a été reprise dans l'article 6:10 de l'ATV.²⁶ Le Groupe spécial n'a tiré aucune conclusion exploitable

²⁴Voir le rapport de l'Organe d'appel, "*Etats-Unis - Normes concernant l'essence ancienne et nouvelle formules*", AB-1996-1 (adopté le 20 mai 1996), pages 25-26; et rapport de l'Organe d'appel, "*Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*", AB-1996-2 (adopté le 1er novembre 1996), page 14.

²⁵Simplement à titre de comparaison, on notera que, comme l'article 6:10 de l'ATV, l'article XIX de l'*Accord général* et l'*Accord sur les sauvegardes* ne contiennent pas de disposition autorisant expressément l'application rétroactive d'une mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde pour des catégories de produits déjà intégrées dans le cadre de l'*Accord général*. Mais on notera aussi que tant l'article 10.2 de l'*Accord antidumping* que l'article 20.2 de l'*Accord SMC* autorisent expressément, dans certaines conditions, l'application rétroactive des droits antidumping et compensateurs pendant la période pendant laquelle les mesures provisoires étaient en vigueur.

²⁶Avec l'extinction de l'AMF, sa place a été prise en ce qui concerne les Membres de l'OMC, premièrement pour les textiles et les vêtements qui ne sont pas encore intégrés dans le cadre de l'*Accord général*, par l'ATV. Deuxièmement, pour les produits déjà intégrés dans le cadre de l'*Accord général*, la mesure de sauvegarde de l'AMF est remplacée par l'article XIX de l'*Accord général* et l'*Accord sur les sauvegardes*.

de la disparition de la clause de l'*AMF*.²⁷ L'appelant, le Costa Rica, soutient que l'absence de clause équivalente dans l'article 6:10 de l'*ATV* signifie que la rétroactivité d'une mesure de limitation n'est plus possible en vertu de cet article. En revanche, l'intimé, les Etats-Unis, fait valoir qu'une telle rétroactivité est néanmoins possible dans le régime de l'*ATV*.

A notre sens, le fait que la disposition expresse figurant dans l'*AMF*, qui permettait de donner effet rétroactivement à une mesure de limitation, n'est pas reprise dans l'*ATV* renforce beaucoup la présomption qu'une telle application rétroactive n'est plus autorisée. C'est là une conclusion évidente. Nous ne sommes pas en droit de supposer qu'une telle disparition est purement fortuite ou due à une inadvertance de la part de négociateurs harassés ou de rédacteurs inattentifs. Le fait qu'il n'existe pas de comptes rendus officiels de débats ni de déclarations des délégations sur ce point particulier ne constitue bien sûr pas une base sur laquelle faire une telle supposition. Lors de l'audience, les Etats-Unis ont indiqué que, depuis 1974, et pendant plus de 20 ans, tous les pays importateurs avaient défalqué les importations de textiles des contingents découlant des mesures de limitation à partir de la date de la demande de consultations. Telle a fort bien pu être la pratique dans de nombreux pays importateurs, mais dans le cadre de l'*AMF* évidemment. Deux considérations sont à prendre en compte à cet égard. Premièrement, supposons aux fins de l'argumentation que les Membres de l'OMC aient voulu maintenir cette pratique; on a alors beaucoup de mal à comprendre pourquoi son fondement n'aurait pas été maintenu dans le traité mais en aurait été éliminé. Deuxièmement, personne n'a donné à entendre qu'une pratique aussi largement suivie est apparue dans le contexte de l'article 6:10 de l'*ATV* nonobstant l'absence de clause de rétroactivité comme celle de l'*AMF*. Quoi qu'il en soit, il est beaucoup trop tôt pour que la pratique apparaisse dans le cadre du régime de l'*ATV*, qui n'est en vigueur que depuis le 1er janvier 1995.

2. Le problème de la "vague d'importations spéculatives" après l'avis contenant la demande de consultations

Les Etats-Unis prétendent que le Groupe spécial a fait une "importante constatation factuelle" en affirmant qu'il y aurait toujours ou "généralement" une vague d'importations après l'annonce d'une demande de consultations entre le Membre importateur se proposant d'imposer une mesure de limitation à des fins de sauvegarde et le ou les Membres exportateurs concernés. Il est à noter que l'annonce

²⁷Nous notons à la page 13 que le Groupe spécial a conclu que "la pratique habituellement suivie dans le cadre de l'*AMF* qui consistait à fixer le début de la période d'application de la limitation à la date de la demande de consultations ne saurait être maintenue dans le cadre de l'*ATV*". Immédiatement après, toutefois, le Groupe spécial a estimé que la rétroactivité (à 1995, en vertu de l'*ATV*) était possible à condition que la date de mise en vigueur initiale ne soit pas antérieure à la date de publication de la demande de consultations (rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.69). Cette conclusion semble en contradiction avec celle qui vient juste avant.

d'une éventuelle mesure de limitation constitue une puissante incitation à accroître au maximum les exportations avant que la limitation n'entre en vigueur. L'argument des Etats-Unis est essentiellement que l'autorisation d'appliquer rétroactivement une mesure de limitation est fondamentale si le Membre importateur veut efficacement se protéger contre les vagues d'importations spéculatives de ce type. De l'avis des Etats-Unis, il faut considérer que l'article 6:10 de l'ATV accorde implicitement cette autorisation si l'on veut que ce paragraphe soit un élément effectif du mécanisme de sauvegarde transitoire établi par l'ATV.

Nous n'avons pas été en mesure de trouver dans le rapport du Groupe spécial une constatation factuelle d'aussi vaste portée.

Parallèlement, nous devons reconnaître que, dans le monde du commerce et des échanges internationaux que nous connaissons, une vague d'importations spéculatives pourrait en fait se concrétiser dans un cas particulier après que des consultations ont été publiquement annoncées. Nous n'excluons pas *a priori* qu'une telle situation puisse se produire. Un certain nombre de variables détermineront si, dans un cas donné, une vague d'importations suivrait effectivement la publication d'une demande de consultations se rapportant à une mesure de limitation envisagée. Ces variables seront, par exemple, le type de textiles ou de vêtements visés, le fait que les produits assujettis au contingent sont très à la mode, de grande valeur ou au contraire fongibles et de faible valeur, le caractère saisonnier de la demande de ces produits, le temps de production, la présence ou l'absence de stocks anormalement élevés de ces produits dans le pays exportateur. Un autre type de facteurs qui peut influencer sur l'éventualité d'une vague d'importations est le niveau du contingent minimal ou plancher garanti au[x] Membre[s] exportateur[s] par l'article 6:7 et 6:8 de l'ATV et le fait que le public soit informé ou non de ce contingent garanti dans les pays importateurs et exportateurs.

Il nous semble que ce qui précède est fondamentalement ce que le Groupe spécial a voulu dire dans son bref exposé à ce sujet:

Enfin, le Groupe spécial relève l'argument des Etats-Unis suivant lequel si la mesure de sauvegarde ne pouvait être appliquée qu'à partir d'une date postérieure à celle de la demande de consultations, il y aurait une vague d'importations en prévision de la restriction à venir, qui risquerait de faire totalement échec au but de la mesure de sauvegarde transitoire. Cet argument lui paraît convaincant d'un point de vue pratique. En vue d'éviter pareille conséquence, il suffit, à son sens, au pays importateur de publier

immédiatement la teneur de sa demande de consultations.²⁸ (Non souligné dans le texte original)

S'agissant de l'argument juridique présenté par les Etats-Unis au sujet de la nécessité d'avoir l'autorisation d'appliquer rétroactivement une mesure de limitation pour empêcher "une vague d'importations" ou y faire face, on peut considérer qu'il suppose que le pays importateur n'a aucune autre voie de recours à sa disposition au cas où il y aurait une menace manifeste et imminente de vague d'importations spéculatives ou au cas où cette vague d'importations se produirait effectivement dans une situation donnée.

Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de faire une telle supposition.

Dès lors qu'une vague d'importations spéculatives se révèle être, dans une situation donnée, un problème réel et grave mettant en jeu les intérêts légitimes du Membre qui se propose de prendre une mesure de sauvegarde, il est possible à notre avis de recourir à l'article 6:11 de l'ATV. Celui-ci autorise le Membre importateur, "dans des circonstances tout à fait inhabituelles et critiques où un retard entraînerait un dommage difficilement réparable", à imposer et à appliquer immédiatement, quoique à titre provisoire, la mesure de limitation autorisée au titre de l'article 6:10. La demande de consultations et la notification à l'Organe de supervision des textiles devront toutefois être adressées dans un délai de cinq jours ouvrables au plus après l'adoption de la mesure provisoire. En d'autres termes, les prescriptions énoncées à l'article 6:10 doivent néanmoins être respectées. Une mesure au titre de l'article 6:11 de l'ATV ne remplace pas une mesure prise ou engagée au titre de l'article 6:10. Une mesure provisoire au titre de l'article 6:11 devient une mesure au titre de l'article 6:10. Puisque l'article 6:11 autorise la mise en place provisoire d'une mesure de limitation avant même la tenue de consultations, il permet *a fortiori* que la mesure soit imposée après que les consultations ont en fait commencé, tant que les prescriptions de l'article 6:10 et 6:11 sont respectées ou continuent de l'être.

Le critère énoncé à l'article 6:11 - "des circonstances tout à fait inhabituelles et critiques où un retard entraînerait un dommage difficilement réparable" - n'est évidemment pas susceptible de description quantitative spécifique. Ce n'est que dans des cas concrets et au cas par cas que l'on peut déterminer quand on peut raisonnablement considérer que de telles circonstances existent. Pour cela, il faudrait tenir compte du fait que les règles et prescriptions de l'article 6:10 et 6:11 doivent être lues conjointement à la lumière de la considération générale suivante: l'ATV constitue un régime temporaire

²⁸Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.68.

et transitoire, l'objectif final étant l'intégration complète du secteur des textiles et des vêtements dans le cadre de l'*Accord général*.²⁹

La conclusion à laquelle nous sommes arrivés, s'agissant de la possibilité d'appliquer une mesure rétroactivement, est qu'il n'est plus autorisé dans le cadre du régime de l'article 6 de l'ATV, et qu'il est en fait interdit au titre de l'article 6:10 de cet *accord*, de donner effet rétroactivement à une mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde. La présomption de l'effet prospectif uniquement n'a pas été infirmée; c'est une proposition qui n'est pas simplement présumée correcte mais qui appelle notre approbation. Nous estimons donc et affirmons que le Groupe spécial a commis une erreur en statuant que l'article 6:10 de l'ATV était muet quant à la question de la rétroactivité et que la mesure pouvait être appliquée rétroactivement au 21 avril 1995, date de la publication de la demande de consultations, au titre de l'article X:2 de l'*Accord général*. Le Membre importateur n'est toutefois pas sans défense contre une vague d'importations spéculatives lorsqu'il est confronté aux circonstances envisagées à l'article 6:11. En d'autres termes, il est habilité à recourir aux mesures prévues à l'article 6:11 de l'ATV, mais il doit se conformer à cette occasion aux prescriptions de l'article 6:10 et 6:11.

V. La question de l'applicabilité de l'article XIII:3 b) de l'*Accord général* à une mesure de sauvegarde transitoire prise au titre de l'article 6:10 de l'ATV

Dans les communications écrites et orales présentées à l'Organe d'appel, la question de l'applicabilité de l'article XIII:3 b) de l'*Accord général* à la mesure de limitation en cause a été largement traitée par l'appelant, le Costa Rica. L'intimé, les Etats-Unis, a aussi abordé la question, mais avec moins d'enthousiasme.

Compte tenu de la conclusion à laquelle nous sommes arrivés au sujet de la première question, il n'est pas nécessaire de traiter en détail cette deuxième question. Si nous avons conclu qu'il était possible, au titre de l'article 6:10 de l'ATV, d'appliquer rétroactivement une mesure de limitation, il aurait été nécessaire de déterminer si l'article XIII:3 b) de l'*Accord général* appelait un résultat différent et, en particulier, de déterminer le sens et l'applicabilité du membre de phrase "la partie contractante qui les applique publiera le volume total ou la valeur totale du ou des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée ...". Quoi qu'il en soit, il n'y a rien dans cette

²⁹On peut comparer le texte de la règle énoncée à l'article 6:11 de l'ATV avec le libellé de l'article XIX:2 de l'*Accord général* et de l'article 6 de l'*Accord sur les sauvegardes*: "dans des circonstances critiques où tout délai causerait un tort qu'il serait difficile de réparer ...". Ces dispositions s'appliquent actuellement à tous les produits déjà intégrés dans le cadre de l'*Accord général* et s'appliqueront à la fin de la période transitoire aux produits qui ne le sont pas encore pour le moment.

disposition qui contredise la conclusion à laquelle nous sommes arrivés, à savoir que la rétroactivité est interdite au titre de l'article 6:10 de l'ATV.

VI. La question de l'applicabilité de l'article X:2 de l'Accord général à une mesure de sauvegarde transitoire prise au titre de l'article 6:10 de l'ATV

L'article X de l'Accord général dispose ce qui suit, entre autres:

Article X

Publication et application des règlements relatifs au commerce

...

2. Aucune mesure d'ordre général que pourrait prendre une partie contractante et qui entraînerait le relèvement d'un droit de douane ou d'une autre imposition à l'importation en vertu d'usages établis et uniformes ou d'où il résulterait, pour les importations ou les transferts de fonds relatifs à des importations, une prescription, une restriction ou une prohibition nouvelle ou aggravée ne sera mise en vigueur avant qu'elle n'ait été publiée officiellement. (Non souligné dans le texte original)

...

Le Groupe spécial a constaté que la mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde par les Etats-Unis est une "mesure d'application générale" au sens de l'article X:2. Nous approuvons cette constatation. La mesure de limitation visait des Membres exportateurs donnés, c'est-à-dire désignés, y compris l'appelant, le Costa Rica, comme l'envisage l'article 6:4 de l'ATV; elle n'était pas censée s'appliquer spécifiquement aux personnes ou entités individuelles exportant les textiles ou vêtements spécifiés vers le Membre importateur et donc affectées par la mesure de limitation envisagée.

On peut considérer que l'article X:2 de l'Accord général consacre un principe d'importance fondamentale - en ce sens qu'il prévoit la divulgation de tous les actes gouvernementaux affectant les Membres et les personnes et entreprises privées, nationales ou étrangères. Bien connu sous le nom de principe de la transparence, ce principe a évidemment un rapport avec le respect des formes régulières. La conséquence essentielle en est que les Membres et les autres personnes affectées, ou qui seront vraisemblablement affectées, par des mesures gouvernementales imposant des limitations, des prescriptions et d'autres charges, devraient avoir une possibilité raisonnable d'obtenir des renseignements exacts au sujet de ces mesures et par conséquent de protéger et d'ajuster leurs activités ou de demander que ces mesures soient modifiées. Nous estimons que le Groupe spécial a donné ici de l'article X:2 de l'Accord général une interprétation qui protège à juste titre le principe fondamental qui y est énoncé.

Parallèlement, nous devons relever que l'article X:2 de l'*Accord général* est muet quant à la possibilité de donner effet rétroactivement à une mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde et par conséquent qu'il ne résout pas la question. La présomption de l'effet prospectif uniquement est bien sûr liée aux principes fondamentaux de la transparence et du respect des formes régulières, puisqu'elle repose entre autres choses sur ces principes. Mais la publication préalable est requise pour toutes les mesures relevant de l'article X:2, et pas uniquement les mesures de limitation à des fins de sauvegarde relevant de l'ATV que l'on cherche à appliquer rétrospectivement. La publication préalable peut être une condition autonome de la mise en vigueur d'une mesure de limitation. Lorsque la possibilité de donner effet rétroactivement à une mesure gouvernementale restrictive n'est pas prévue, cette lacune ne peut pas être comblée par la publication de la mesure avant son application effective. L'autorisation nécessaire n'est pas donnée par l'article X:2 de l'*Accord général*.

Par conséquent, notre constatation selon laquelle la mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde dont il est question ici est à juste titre considérée comme une "mesure d'application générale" au sens de l'article X:2 ne contredit ni n'affecte notre conclusion au titre de la première question, à savoir que l'article 6:10 de l'ATV interdit de donner effet rétroactivement à une mesure de limitation.

VII. Constatations et conclusions

Pour les raisons exposées dans les sections qui précèdent, l'Organe d'appel est arrivé à la conclusion suivante:

le Groupe spécial a commis une erreur de droit en concluant que, en vertu de l'article 6:10 de l'ATV "si le pays importateur publie la durée et le niveau de la limitation envisagée après sa demande de consultations, il pourra par la suite fixer la date du début de la période d'application de la limitation à celle de la publication de la limitation envisagée" et que "[si les Etats-Unis] l'avaient fait débiter le 21 avril 1995, date qui était celle de la publication de l'information concernant la demande de consultations, ils n'auraient pas agi de manière incompatible avec le GATT de 1994 ou l'ATV relativement à la période d'application de la limitation".

La conclusion juridique qui précède modifie les conclusions du Groupe spécial exposées au paragraphe 7.69 de son rapport. La conclusion de l'Organe d'appel laisse intactes les conclusions du Groupe spécial qui ne faisaient pas l'objet de l'appel.

L'Organe d'appel *recommande* que l'Organe de règlement des différends demande aux Etats-Unis de mettre leur mesure restreignant les exportations de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, catégorie 352/652, 60 Federal Register 32653, en conformité avec leurs obligations au titre de l'ATV.

Texte original signé à Genève le 5 février 1997 par:

Claus-Dieter Ehlermann
Président de la section

Florentino Feliciano
Membre

Mitsuo Matsushita
Membre