

***Inde – Restrictions quantitatives à l'importation
de produits agricoles, textiles et industriels***

Rapport du Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial "*Inde - Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels*" est distribué à tous les Membres conformément au Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution non restreinte le 6 avril 1999, en application des procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1). Il est rappelé aux Membres que, conformément au Mémoire d'accord sur le règlement des différends, seules les parties au différend pourront faire appel du rapport d'un groupe spécial, l'appel sera limité aux questions de droit couvertes par le rapport du groupe spécial et aux interprétations du droit données par celui-ci, et il n'y aura pas de communication *ex parte* avec le groupe spécial ou l'Organe d'appel en ce qui concerne les questions que l'un ou l'autre examine.

Note du Secrétariat: Le présent rapport sera adopté par l'Organe de règlement des différends dans les 60 jours suivant sa date de distribution, à moins qu'une partie au différend ne décide de faire appel ou que l'ORD ne décide par consensus de ne pas adopter le rapport. Si une partie a décidé de faire appel, le rapport ne sera pas examiné par l'ORD, en vue de son adoption, avant l'achèvement de la procédure d'appel. Les renseignements concernant la situation à cet égard peuvent être obtenus auprès du Secrétariat de l'OMC.

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	ÉLÉMENTS FACTUELS	2
A.	CONSULTATIONS AU COMITÉ DES RESTRICTIONS APPLIQUÉES À DES FINS DE BALANCE DES PAIEMENTS	2
B.	RESTRICTIONS QUANTITATIVES	4
1.	Fondement juridique, au regard de la législation intérieure, de l'application des restrictions à l'importation et du régime de licences d'importation.....	4
2.	Régime de licences	7
III.	ALLÉGATIONS ET PRINCIPAUX ARGUMENTS	10
A.	PORTÉE DE LA PLAINTÉ	10
B.	ARTICLE XI:1	11
1.	États-Unis.....	11
2.	Inde	21
3.	Protection des concessions et des avantages.....	27
C.	ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD DE L'OMC SUR L'AGRICULTURE.....	29
D.	ARTICLE XVIII:B.....	30
1.	Compétence du Groupe spécial	30
2.	Charge de la preuve	54
3.	Article XVIII:9 et XVIII:11 et Note relative à l'article XVIII:11	59
4.	Suppression des restrictions conformément à l'article XVIII:11 et 12 c) ii) et au paragraphe 13 du Mémoire d'accord.....	70
5.	Article XVIII:B: Traitement spécial et différencié	77
6.	Article XVIII:10 et Mémoire d'accord de 1994	79
7.	Arguments tirés des consultations au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements.....	82
8.	Éléments de preuve additionnels	90
9.	Consultations avec le Fonds monétaire international	111
E.	ARTICLE XIII:2 A) ET ACCORD SUR LES PROCÉDURES DE LICENCES D'IMPORTATION	141
IV.	RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE	147
A.	OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS	147
B.	OBSERVATIONS DE L'INDE	148
1.	Examen de la justification des mesures indiennes pour des raisons de balance des paiements	149
2.	La suppression immédiate des mesures et ses conséquences	154
3.	Autres observations spécifiques.....	155
V.	CONSTATATIONS	156

A.	FAITS AYANT CONDUIT AU DIFFÉREND	156
B.	DÉCISIONS RENDUES PAR LE GROUPE SPÉCIAL AU COURS DES TRAVAUX.....	158
1.	Demande présentée par l'Inde en vue d'obtenir un délai suffisant pour préparer et exposer son argumentation, conformément à l'article 12:10 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends	158
2.	Consultation avec le Fonds monétaire international	158
C.	PORTÉE DE LA PLAINTÉ	159
1.	Allégations d'infraction à l'article XIII du GATT et à l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation	160
2.	Dispositions de l'article XVIII:B autres que celles de l'article XVIII:11	160
3.	Période d'élimination progressive	161
D.	COMPÉTENCE DU GROUPE SPÉCIAL	161
1.	La question: les groupes spéciaux sont-ils compétents pour examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B?	161
2.	Surveillance et examen des mesures prises à des fins de balance des paiements avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC	162
3.	Dispositions applicables dans le cadre de l'Accord sur l'OMC.....	169
4.	Compétence des groupes spéciaux en ce qui concerne l'examen de la justification de mesures prises au titre de l'article XVIII:B	171
5.	Conclusion	188
E.	CHARGE DE LA PREUVE EN CE QUI CONCERNE LES ALLÉGATIONS	190
F.	ARTICLE XI:1	191
1.	Régime indien de licences d'importation pour les produits de la "Liste négative d'importations"	192
2.	Centralisation des importations par des organismes publics	194
3.	Régime de licences d'importation spéciales (SIL)	195
4.	Prescription relative à l'utilisateur effectif	195
5.	Résumé.....	197
G.	ARTICLE XVIII:B DU GATT DE 1994	197
1.	Traitement spécial et différencié.....	198
2.	L'Inde connaît-elle des difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9?	200
3.	L'Inde est-elle habilitée, au titre de la note relative à l'article XVIII:11, à maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements lorsque les conditions envisagées à l'article XVIII:9 ne sont plus remplies?	207
4.	L'Inde est-elle habilitée à maintenir les mesures prises à des fins de balance des paiements suivant la clause conditionnelle de l'article XVIII:11?	215
5.	Droit de maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements jusqu'à ce qu'elles soient jugées non conformes par le Conseil général et droit d'obtenir une période d'élimination progressive des mesures prises à des fins de balance des paiements	216

6.	Conclusion	219
H.	ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE.....	220
I.	ARTICLE XIII DU GATT DE 1994.....	221
J.	PROTECTION DES CONCESSIONS ET DES AVANTAGES	221
VI.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	221
VII.	SUGGESTIONS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE	222

I. INTRODUCTION

1.1 Le 16 juillet 1997, les États-Unis ont demandé l'ouverture de consultations avec l'Inde, conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("Mémorandum d'accord sur le règlement des différends"), à l'article XXII:1 du GATT, à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture (dans la mesure où il incorpore par référence l'article XXII du GATT) et à l'article 6 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (dans la mesure où il incorpore par référence l'article XXII du GATT), au sujet des restrictions quantitatives maintenues par l'Inde à l'importation de plusieurs produits agricoles, textiles et industriels (WT/DS90/1). De l'avis des États-Unis, il apparaissait que les restrictions quantitatives maintenues par l'Inde, visant, mais pas exclusivement, les lignes tarifaires notifiées à l'annexe I, partie B du document WT/BOP/N/24 étaient incompatibles avec les obligations découlant pour l'Inde des articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994, de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Parallèlement, l'Australie, le Canada, les Communautés européennes, la Nouvelle-Zélande et la Suisse ont demandé l'ouverture de consultations avec l'Inde au sujet de ces restrictions quantitatives (WT/DS91/1; WT/DS92/1; WT/DS93/1; WT/DS94/1; WT/DS96/1) sur la base d'allégations analogues à celles formulées par les États-Unis.¹ Par la suite, le Japon, les Communautés européennes, le Canada, l'Australie, la Suisse et la Nouvelle-Zélande ont demandé à participer aux consultations demandées par les États-Unis (WT/DS90/2, WT/DS90/3, WT/DS90/4, WT/DS90/5, WT/DS90/6, WT/DS90/7). Le 17 septembre 1997, les États-Unis et l'Inde ont tenu des consultations formelles sur ces mesures à Genève, et le Japon y a participé en qualité de tierce partie intéressée en vertu de l'article 4:11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

1.2 Le 3 octobre 1997, les États-Unis ont demandé que l'Organe de règlement des différends de l'OMC ("ORD") établisse un groupe spécial chargé d'examiner ce différend.² Dans leur demande, les États-Unis indiquaient qu'à leur avis, il apparaissait que les restrictions quantitatives maintenues par l'Inde, visant, mais pas exclusivement, plus de 2 700 lignes tarifaires englobant des produits agricoles et industriels notifiées à l'OMC à l'annexe I, partie B du document WT/BOP/N/24 daté du 22 mai 1997, étaient incompatibles avec les obligations découlant pour l'Inde des articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. En outre, les procédures et pratiques en matière de licences d'importation du gouvernement indien étaient incompatibles avec les prescriptions fondamentales de l'OMC énoncées à l'article XIII du GATT de 1994 et à l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Le 18 novembre 1997, l'ORD a établi le groupe spécial, avec le mandat suivant:

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par les États-Unis dans le document WT/DS90/8, la question portée devant l'ORD par les États-Unis dans ce document; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords."

1.3 Le 10 février 1998, les États-Unis ont demandé au Directeur général de déterminer la composition du Groupe spécial, conformément au paragraphe 7 de l'article 8 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. En conséquence, le 20 février 1998, le Directeur général a donné au Groupe spécial la composition suivante (WT/DS90/9):

¹ Dans sa demande, la Suisse ne faisait pas référence à l'article 4 de l'Accord sur l'agriculture.

² WT/DS90/8, 6 octobre 1997.

Président: M. l'Ambassadeur Celso Lafer

Membres: M. le Professeur Paul Demaret
M. le Professeur Richard Snape

1.4 Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties le 7 mai et les 22 et 23 juin 1998 et a remis son rapport aux parties le 11 décembre 1998.

II. ÉLÉMENTS FACTUELS

A. CONSULTATIONS AU COMITÉ DES RESTRICTIONS APPLIQUÉES À DES FINS DE BALANCE DES PAIEMENTS

2.1 Au moment où Groupe spécial a été établi, l'Inde maintenait des restrictions quantitatives à l'importation de produits relevant de 2 714 lignes tarifaires au niveau des positions à huit chiffres du SH, dont elle alléguait qu'elles étaient justifiées pour des raisons de balance des paiements. Ces restrictions avaient été notifiées en mai 1997 au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements au cours des consultations tenues avec l'Inde. Ces restrictions, qui entrent dans le cadre du différend, figurent à l'annexe I, partie B du document WT/BOP/N/24. Une notification préalable, qui avait été faite en juillet 1996 (WT/BOP/N/11 et Corr.1), faisait état de restrictions quantitatives maintenues à la fois à des fins de balance des paiements et pour d'autres raisons.³

2.2 Depuis 1957, l'Inde avait régulièrement tenu des consultations au titre de l'article XVIII:B au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements.⁴ Au cours des consultations simplifiées qui ont eu lieu le 15 novembre 1994, le Comité a apprécié le courage et la sagacité avec lesquels l'Inde avait mené son programme de réforme économique. Il a encouragé l'Inde à poursuivre la mise en application de son programme de libéralisation des importations. Le Comité a noté que, si la balance des paiements présentait des signes d'une amélioration prolongée, l'Inde comptait s'orienter, d'ici à 1996-1997, vers un régime dans lequel les restrictions à l'importation par voie de licences ne seraient appliquées que pour des raisons de protection de l'environnement et de sécurité. Les membres du Comité se sont félicités de l'amélioration notable de la situation de la balance des paiements de l'Inde depuis la dernière consultation, mais ont reconnu qu'elle demeurait fluctuante.⁵

2.3 Des consultations approfondies se sont tenues en décembre 1995, puis ont repris les 20 et 21 janvier 1997. Au cours des consultations tenues les 6 et 8 décembre 1995, les membres des Comités ont félicité l'Inde pour l'ampleur de la réforme économique et des programmes de stabilisation menés au cours des quatre dernières années, qui avaient permis un remarquable redressement de l'économie. Ces réformes, notamment la libéralisation poussée du commerce extérieur et des transactions financières, l'unification du taux de change et l'instauration de la convertibilité pour les transactions courantes, avaient entraîné une forte augmentation de la part du commerce extérieur dans le PIB de l'Inde. Les membres des Comités ont relevé que, depuis 1992, la croissance rapide des exportations et les entrées de capitaux étrangers avaient été les causes premières du redressement du secteur extérieur de l'Inde et de l'accroissement régulier du niveau de ses réserves. Toutefois, ils ont noté que ces derniers mois la balance commerciale s'était dégradée, les investissements étrangers avaient diminué et le niveau des réserves avait baissé. En outre, le déficit budgétaire et l'endettement restaient élevés. Les membres ont rappelé que l'Inde avait déclaré vouloir instaurer d'ici à 1996/97 un régime de commerce extérieur ne comportant plus de restrictions

³ Selon l'Inde, au 13 avril 1998, le nombre de lignes dont relevaient les produits faisant l'objet de restrictions à l'importation avait été ramené à 2 296 lignes au niveau des positions à huit chiffres du SH.

⁴ IBDD, S8/78.

⁵ Document du GATT BOP/R/221, 1^{er} décembre 1994.

quantitatives, sauf à des fins sociales ou de protection de l'environnement, de santé et de sécurité, à condition que la situation de sa balance des paiements s'améliore de façon durable. Ils ont aussi pris note de la déclaration du représentant du FMI selon laquelle, à condition de continuer d'appliquer une politique macro-économique prudente, l'Inde pouvait raisonnablement envisager d'instaurer dans un délai de deux ans un régime d'importation fondé sur les droits de douane et ne comportant plus de restrictions quantitatives. Ils ont relevé que, depuis la dernière consultation, l'Inde avait considérablement libéralisé son régime d'importation, notamment en augmentant progressivement le nombre de biens de consommation librement importables; néanmoins, près d'un tiers des lignes tarifaires au niveau des positions à huit chiffres du SH faisait toujours l'objet de restrictions quantitatives. Les membres des Comités ont noté que, selon l'Inde, en raison de la dégradation de sa balance des paiements, il ne serait ni prudent ni réaliste d'envisager une levée générale des restrictions quantitatives à l'importation dans l'immédiat. De nombreux membres étaient favorables à ce que l'Inde continue d'appliquer des restrictions à l'importation à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B, car la situation de sa balance des paiements leur paraissait encore précaire et ils estimaient que la libéralisation et la réforme structurelle devaient se faire à un rythme et suivant un ordre adaptés à la situation du pays. De nombreux autres membres estimaient que la situation de la balance des paiements de l'Inde était confortable et qu'elle n'était pas menacée par une baisse importante de ses réserves, au sens du paragraphe 9 de l'article XVIII, et qu'il n'était donc pas justifié qu'elle continue de recourir à des restrictions à l'importation à des fins de balance des paiements. Plusieurs membres ont déclaré que le maintien de restrictions quantitatives était incompatible avec les paragraphes 1, 2, 3, 4 et 9 du Mémoire d'accord et ont demandé à l'Inde de présenter un calendrier ferme pour l'élimination de ces restrictions et de fournir d'autres renseignements avant la reprise des consultations. D'autres membres, tenant compte de la libéralisation en cours, n'ont pas souscrit à cette position. Compte tenu de ces considérations, les membres des Comités se sont félicités que l'Inde soit disposée à reprendre les consultations en octobre 1996 et à notifier à l'OMC toutes les restrictions encore appliquées à des fins de balance des paiements dès la publication de la Politique d'exportation et d'importation pour 1996/97.

2.4 À la reprise de ses consultations avec l'Inde, en janvier 1997, le Comité a pris note de l'évolution positive de la situation économique du pays depuis 1995. Il s'est félicité du fait que les autorités indiennes restaient attachées à la poursuite de la réforme économique et de la libéralisation et a pris note de l'élimination progressive des restrictions quantitatives notifiées au titre de l'article XVIII:B. Le Comité a noté la déclaration du FMI selon laquelle les réserves monétaires de l'Inde n'étaient pas insuffisantes et n'étaient pas menacées de subir une baisse importante.⁶ Le FMI a également été d'avis que les restrictions à l'importation pourraient être démantelées dans des délais relativement brefs. Toutefois, l'Inde a rappelé que sa balance des paiements devait être surveillée de près et que la brusque levée des restrictions à l'importation notifiées au titre de l'article XVIII:B risquait de compromettre la stabilité de l'économie du pays et le processus de réformes. Le Comité est convenu de reprendre les consultations avec l'Inde au début de juin 1997 afin d'examiner une proposition de l'Inde d'établir un calendrier pour l'élimination des restrictions à l'importation encore appliquées qui avaient été notifiées au titre de l'article XVIII:B et de mener à bien les consultations conformément à toutes les dispositions pertinentes de l'OMC relatives à la balance des paiements.⁷

2.5 Le 19 mai 1997, l'Inde a notifié au Comité les restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:B qu'elle maintenait dans le cadre de sa Politique d'exportation et d'importation pour 1997-2002.⁸ Parallèlement, elle a notifié un plan pour l'élimination des restrictions à l'importation restantes, conformément au paragraphe 11 d) du Mémoire d'accord de 1994. Ce plan prévoyait un calendrier échelonné sur neuf ans, du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 2006, et qui

⁶ WT/BOP/R/22, paragraphe 15.

⁷ *Ibid.*

⁸ WT/BOP/N/24, annexe I, partie B.

comportait trois phases égales. Cette notification contenait également une liste de produits pour lesquels les restrictions quantitatives à l'importation maintenues au titre de l'article XVIII:B avaient été levées par l'Inde depuis sa dernière notification de juillet 1996 et indiquait les modifications de la politique d'importation annoncées le 1^{er} avril 1997 dans le cadre de sa Politique annuelle d'exportation et d'importation pour 1997-1998.

2.6 Les 10 et 11 juin 1997, le Comité a repris ses consultations avec l'Inde afin d'examiner le plan. Le représentant du FMI a signalé que les réponses qu'il avait données aux questions posées durant les consultations de janvier 1997 sur la situation de la balance des paiements de l'Inde n'avaient pas changé dans l'intervalle. À cette réunion, tous les Membres se sont déclarés satisfaits que l'Inde soit déterminée à éliminer les restrictions à l'importation dans un certain délai et se sont félicités que le plan qu'elle avait établi soit complet, transparent et fourni en temps voulu. De nombreux Membres se sont néanmoins déclarés préoccupés par la durée du calendrier; certains sont convenus que l'Inde devait adopter une approche prudente et d'autres ont préconisé une accélération de l'élimination progressive. Certains Membres ont estimé que la situation de la balance des paiements de l'Inde ne justifiait plus que celle-ci continue de recourir à l'article XVIII:B. Lors de cette réunion, l'Inde a offert de réviser le plan d'élimination progressive et de le ramener à sept ans. Aucun consensus n'ayant pu se dégager sur la proposition de révision du calendrier, le Président a suspendu la réunion afin de permettre une plus ample réflexion.

2.7 Lorsque le Comité s'est à nouveau réuni le 30 juin 1997, l'Inde a communiqué un plan comportant un calendrier échelonné sur sept ans, qui prévoyait que la plupart des restrictions à l'importation seraient éliminées en deux phases de trois ans chacune et que celles visant un certain nombre de produits très sensibles ou auxquels s'appliquaient des droits consolidés très faibles seraient éliminées au cours de la troisième phase, qui avait été ramenée de trois à un an. Toutefois, aucun consensus n'ayant pu se dégager sur la proposition de révision du calendrier, le Président a levé la séance le 1^{er} juillet 1997, notant que le rapport du Comité au Conseil général ferait état des vues exprimées au Comité.

2.8 Les rapports du Comité sur les consultations (WT/BOP/R/11; WT/BOP/R/22 et WT/BOP/R/32) ont été adoptés par le Conseil général.

B. RESTRICTIONS QUANTITATIVES

2.9 Le présent différend porte sur les 2 714 restrictions dont la liste figure à l'annexe I, partie B du document WT/BOP/N/24 daté du 22 mai 1997. Ce document constitue une notification adressée par l'Inde au Comité de l'OMC des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements ("Comité de la balance des paiements"), au Conseil du commerce des marchandises et au Comité de l'accès aux marchés.⁹

1. Fondement juridique, au regard de la législation intérieure, de l'application des restrictions à l'importation et du régime de licences d'importation

2.10 La législation intérieure de l'Inde régissant le régime de licences d'importation se compose des instruments suivants: i) article 11 de la Loi douanière de 1962, ii) Loi de 1992 sur le commerce extérieur (développement et réglementation), iii) règles et arrêtés promulgués en application de la Loi de 1992 sur le commerce extérieur (développement et réglementation) et iv) Politique d'exportation et d'importation pour 1997-2002.

⁹ WT/BOP/N/24, pages 1 et 2 (y compris l'indication donnée par l'Inde selon laquelle cette notification répondait aussi aux obligations de notification qui lui incombait conformément à la Décision sur les procédures de notification adoptée le 1^{er} décembre 1995 par le Conseil du commerce des marchandises (G/L/59), et qu'une copie de cette notification avait été adressée au Président du Comité de l'accès aux marchés).

2.11 Aux termes de l'article 11 de la Loi douanière de 1962, le gouvernement central indien peut, par avis publié au Journal officiel, prohiber (complètement ou sous certaines conditions), ainsi qu'il est spécifié dans l'avis, l'importation ou l'exportation de toutes marchandises. Les raisons d'une telle prohibition que prévoit cet article sont notamment les suivantes: assurer la sécurité du pays; maintenir l'ordre public et appliquer des normes de moralité et de décence; conserver des devises et sauvegarder l'équilibre de la balance des paiements; éviter les pénuries de produits; empêcher les excédents de tout produit agricole ou produit de la pêche; établir n'importe quelle branche de production; empêcher qu'un dommage grave ne soit causé à une branche de production nationale; préserver les ressources naturelles épuisables; permettre à l'État ou à une entreprise publique de faire le commerce des marchandises avec l'étranger, et "toute autre raison de nature à favoriser les intérêts du public en général". Aux termes de l'article 111 d) de la Loi douanière, les marchandises importées ou exportées (ou que l'on cherche à importer ou à exporter) en violation d'une prohibition sont susceptibles d'être confisquées.

2.12 La Loi de 1992 sur le commerce extérieur (développement et réglementation) ("Loi FTDR"), qui a remplacé la Loi de 1947 sur les importations et les exportations (réglementation), habilite le gouvernement central à prohiber, restreindre ou réglementer d'une autre manière l'importation ou l'exportation de marchandises par arrêté publié au Journal officiel (article 3 2)). En vertu de l'article 3 3) de la Loi FTDR, toutes marchandises auxquelles s'applique un arrêté visé à l'article 3 2) sont réputées être des marchandises dont l'importation ou l'exportation a été prohibée en vertu de l'article 11 de la Loi douanière de 1962 (et sont donc susceptibles d'être confisquées en vertu de l'article 111 d) de ladite loi).

2.13 La Loi FTDR prohibe les importations ou les exportations par toute personne, sauf si ces importations ou exportations sont conformes à ses dispositions, aux règles et arrêtés promulgués en application de ses dispositions et à la Politique d'exportation et d'importation en vigueur (article 11 1)). En vertu de l'article 11 2), lorsqu'une personne réalise ou encourage la réalisation ou cherche à réaliser une opération d'importation ou d'exportation en contravention de la Loi FTDR, de toutes règles ou arrêtés promulgués en application de ladite loi ou de la Politique d'exportation et d'importation, est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 000 roupies ou cinq fois la valeur des marchandises en question, si ce montant est plus élevé. Seules les personnes auxquelles le Directeur général du commerce extérieur a attribué un numéro de code d'importateur-exportateur ("Numéro IEC") peuvent importer ou exporter (article 7).¹⁰ Le Directeur général, qui est habilité à délivrer, renouveler ou refuser des licences d'importation ou d'exportation, conformément à l'article 9, peut suspendre ou annuler le Numéro IEC de toute personne qui a contrevenu aux lois douanières.¹¹

2.14 L'article 9 de la Loi FTDR fait aussi obligation au Directeur général du commerce extérieur tel que défini à l'article 2 d) de la loi (le "Directeur général"), s'il n'accorde pas ou ne renouvelle pas une licence d'importation, d'en consigner les raisons par écrit. Si une licence est accordée pour l'importation d'un produit, elle en spécifie à la fois la valeur et la quantité. Les raisons pour lesquelles le Directeur général peut refuser une licence sont clairement énoncées dans la règle 7 1) du Règlement FTR, à savoir, entre autres: le fait qu'un demandeur ne remplit pas les conditions requises pour obtenir une licence conformément à n'importe quelle disposition de la Politique d'exportation et d'importation pour la période 1997-2002; et, dans le cas d'une licence d'importation, le fait que des devises ne sont pas disponibles à cet effet.¹²

¹⁰ Les importations réalisées en contravention de l'article 7 de la Loi FTDR enfreignent l'article 11 de la Loi douanière de 1962 et peuvent être confisquées en vertu de l'article 111 d) de ladite loi: Uniflex Cables Ltd. c. Collector of Customs, Bombay – 1995 (77) EJ, T.737 (Tribunal).

¹¹ Loi FTDR, article 8 1).

¹² Règle 7 1) j) et l).

2.15 L'article 15 de la Loi FTDR prévoit la possibilité de faire appel d'une décision ou d'un arrêté pris en application de la loi. Ce droit d'appel s'étend à toute décision de refuser une licence. Dans le cas d'un arrêté pris par un fonctionnaire relevant du Directeur général, il est fait appel auprès de ce dernier; s'il s'agit d'un arrêté pris par le Directeur général, c'est auprès du gouvernement central qu'il est fait appel. En outre, bien qu'il soit indiqué à l'article 15 3) de la Loi FTDR que "le jugement rendu en appel par la juridiction d'appel est final ...", il peut être contesté devant la Haute-Cour de tout État faisant partie de l'Union indienne comme violant un droit légal ou constitutionnel au regard de l'article 226 de la Constitution. En outre, si la violation alléguée est une violation d'un droit fondamental énoncé dans la partie III de la Constitution, ce jugement peut être contesté au titre de l'article 32 de la Constitution devant la Cour suprême de l'Inde. Une contestation s'appuie, entre autres choses, sur le motif que la décision est arbitraire, irrationnelle ou discriminatoire. La décision d'une Haute-Cour peut elle aussi être contestée en faisant appel devant la Cour suprême de l'Inde au titre de diverses dispositions de la Constitution.

2.16 L'article 19 de la Loi FTDR habilite le gouvernement central à promulguer des règles pour mettre en application les dispositions de la loi, par avis publié au Journal officiel. Le Règlement de 1993 sur le commerce extérieur a été publié en vertu de l'article 19 de la Loi FTDR. Il porte, d'une manière générale, sur les demandes de licences, les droits de licence, les conditions qui s'attachent à la délivrance des licences, et le refus, la modification, la suspension ou l'annulation de licences, ainsi que sur les moyens de faire appliquer ses dispositions.

2.17 L'article 5 de la Loi FTDR habilite le gouvernement central à formuler et à annoncer par avis publié au Journal officiel la Politique d'exportation et d'importation. La première de ces politiques, la Politique d'exportation et d'importation pour 1992-1997, a été en vigueur de 1992 jusqu'au 31 mars 1997. La politique actuellement en vigueur est la Politique d'exportation et d'importation pour la période allant du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 2002. Des déclarations relatives à la Politique d'exportation et d'importation ont été publiées tous les cinq ans, avec effet au 1^{er} avril, début de l'exercice financier. Les révisions faites au cours de la période de cinq ans sont généralement rendues publiques le 1^{er} avril des années suivantes pendant cette période, mais des modifications peuvent être apportées et annoncées à tout moment par des avis au public. La Politique d'exportation et d'importation pour 1997-2002 comprend notamment, au chapitre 15, la Liste négative d'importations ("Liste négative"). Cette liste indique diverses procédures ou conditions prescrites applicables aux importations et les critères, y compris les résultats à l'exportation, auxquels il doit être satisfait pour pouvoir obtenir des licences d'importation spéciales. Il est indiqué ce qui suit à la section 4.7 de la Politique d'exportation et d'importation pour 1997-2002: "[n]ul ne peut prétendre de droit à l'obtention d'une licence et le Directeur général du commerce extérieur ou l'autorité chargée de délivrer les licences est habilité à refuser d'accorder ou de renouveler une licence conformément aux dispositions de la loi et des règles promulguées en application de celles-ci".

2.18 Le Manuel des procédures, publié le 1^{er} avril 1997 et applicable pour la période 1997-2002, indique les procédures à suivre pour exporter ou importer des produits spécifiques, et contient des formules de demande de licences d'importation. La Classification ITC (SH) établit un lien entre les règles énoncées dans la Politique d'exportation et d'importation et dans le Manuel et les catégories de produits au niveau des positions à huit chiffres indiquées dans le Système harmonisé de classification des produits. Pour chaque produit repris au niveau des positions à huit chiffres, la classification donne cinq types de renseignements dans cinq colonnes: le code à huit chiffres; la désignation des produits, le régime applicable (importations prohibées, importations soumises à restriction, importations centralisées ou importations libres); toutes conditions en rapport avec la Politique d'exportation et d'importation (ces conditions sont mentionnées soit en relation avec le produit en question soit dans des notes relatives au régime de licences figurant à la fin du chapitre du SH ou de la section de ce chapitre); et une indication permettant de savoir si le produit peut être importé sous couvert d'une licence d'importation spéciale.

2. Régime de licences

2.19 L'Inde régleme l'importation des marchandises au moyen de la Liste négative. Si un produit figure sur la Liste négative, un importateur potentiel doit demander une licence au Directeur général du commerce extérieur.

2.20 La Liste négative classe toutes les importations soumises à restriction dans l'une des trois catégories suivantes: importations prohibées, importations soumises à restriction et importations centralisées. Aucun des produits dont l'importation est prohibée et qui sont énumérés dans la partie I de la Liste négative n'est repris à l'annexe I, partie B, du document WT/BOP/N/24. À l'annexe I, partie B, du document WT/BOP/N/24, les produits soumis à restriction sont signalés par le symbole "NAL" (régime de licences non automatiques), "SIL" ou "STR" dans la colonne intitulée "QR symbol". Les produits dont l'importation est soumise à restriction sont énumérés dans la partie II de la Liste négative. Un produit classé comme étant "soumis à restriction" dans la Liste négative ne peut être importé que sous couvert d'une licence d'importation spécifique ou conformément à un avis au public publié à cet effet.¹³ La rubrique principale figurant sur la Liste négative est la suivante: "Tous biens de consommation, quelle qu'en soit la désignation, d'origine industrielle, agricole, minérale ou animale, partiellement/complètement démontés, en ensembles prêts à être assemblés ou à l'état de produits finis."¹⁴ Au paragraphe 3.14 de la Politique d'exportation et d'importation, les "biens de consommation" sont en outre définis comme étant "tous biens de consommation susceptibles de satisfaire directement aux besoins de la population sans transformation ultérieure et comprenant les biens de consommation durables et leurs accessoires". La Liste négative mentionne également sept catégories de produits devant être considérés comme des biens de consommation "pour lever toute incertitude": articles, matériels et systèmes électroniques grand public, quelle qu'en soit la désignation; matériel de télécommunication grand public, à savoir téléphones et autocommutateurs électroniques privés (PABX); montres en pièces détachées, partiellement montées ou montées, boîtiers et cadrans de montres; tissus de coton, de laine, de soie, de fibres synthétiques ou artificielles et de fibres mélangées, y compris les tissus bouclés du genre éponge en coton; concentrés de boissons alcooliques; vins (toniques ou médicinaux); et safran.¹⁵

2.21 Les marchandises centralisées, énumérées dans la partie III de la Liste négative, peuvent en principe n'être importées que par un organisme centralisateur (public) désigné. Plusieurs marchandises centralisées figurent à l'annexe I, partie B, du document WT/BOP/N/24 (signalées par le symbole "STR" dans la colonne intitulée "QR symbol").

2.22 Toute personne qui envisage d'importer une marchandise soumise à restriction doit soumettre une demande de licence d'importation à la Direction générale du commerce extérieur du Ministère du commerce de l'Inde ou à un fonctionnaire autorisé par elle ("autorité chargée de délivrer les licences") ayant compétence territoriale. Les licences d'importation ne sont pas cessibles. Toute personne qui importe ou exporte (avec ou sans licence) doit obtenir un numéro de code d'importateur-exportateur (IEC), sauf si elle est expressément dispensée de cette obligation.¹⁶ En outre, toute personne qui

¹³ Voir la Politique d'exportation et d'importation, page 10, paragraphe 4.1 ("Les marchandises dont l'exportation ou l'importation est soumise à restriction par voie de licences ne peuvent être exportées ou importées que sous couvert d'une licence délivrée à cet effet). Voir également les restrictions énumérées dans la partie II de la Liste négative d'importations, *id.*, paragraphe 15.2. Dans un petit nombre de cas, des licences spécifiques ne sont pas nécessaires, mais l'importation demeure soumise à restriction. Par exemple, l'importation de matières radioactives est autorisée sans licence, sous réserve de la recommandation du Département de l'énergie atomique.

¹⁴ Politique d'exportation et d'importation, chapitre 15, partie II.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Politique d'exportation et d'importation, article 4.9.

demande une licence d'importation ou d'exportation doit présenter un certificat d'immatriculation/participation que lui a délivré le Conseil de promotion des exportations en relation avec ses activités, la Fédération des organisations d'exportation indiennes ou (si les produits qu'elle exporte ne relèvent pas d'un Conseil de promotion des exportations) l'autorité régionale chargée de délivrer les licences.¹⁷ Dans les formules de demande de certificats, le demandeur doit demander à obtenir le statut de négociant-exportateur ou de fabricant-exportateur d'un ou de produits déterminés.¹⁸

2.23 Dans la formule de demande de licences pour l'importation de produits figurant sur la Liste négative, les renseignements suivants doivent être fournis: nom et adresse du demandeur; type d'unité; numéro d'immatriculation du demandeur; produit(s) final(s) à fabriquer avec la capacité de production sous licence; précisions concernant les marchandises pour lesquelles une licence d'exportation est demandée; valeur totale c.a.f. pour laquelle une licence est demandée; production de l'année précédente; exportations effectuées l'année précédente; et "justification de l'importation".

2.24 Toutes les fois que les importations nécessitent une licence, seul l'"utilisateur effectif" peut importer les marchandises, à moins que cette condition ne soit expressément suspendue par l'autorité chargée de délivrer les licences.¹⁹ Au paragraphe 3.4 de la Politique d'exportation et d'importation, l'"utilisateur effectif" est défini comme étant un utilisateur effectif qui peut être industriel ou non industriel. Au paragraphe 3.5 de la Politique, l'"utilisateur effectif (industriel)" est défini comme étant "toute personne qui utilise les marchandises importées en vue d'opérations de production dans sa propre unité ou d'opérations de production pour son propre usage dans une autre unité, y compris une unité de travail à façon". Au paragraphe 3.6 de la Politique, l'"utilisateur effectif (non industriel)" est défini comme étant "toute personne qui utilise les marchandises importées pour son propre usage i) dans un établissement commercial exerçant des activités commerciales ou professionnelles; ou ii) dans un laboratoire, un établissement scientifique ou de recherche et développement (R&D), une université ou autre établissement d'enseignement ou un hôpital; ou iii) dans une entreprise de services". L'utilisateur effectif ne peut alors, légalement, céder les marchandises importées à quiconque sans l'autorisation préalable de l'autorité compétente chargée de délivrer les licences, sauf si les marchandises sont cédées à un autre utilisateur effectif après une période de deux ans à compter de la date d'importation.²⁰

2.25 Les produits relevant d'environ 10 pour cent des lignes tarifaires soumises au régime de licences d'importation peuvent aussi être importés sous couvert de licences d'importation spéciales (SIL). Ces produits sont signalés à l'annexe I, partie B du document WT/BOP/N/24 par le symbole "SIL" dans la colonne intitulée "QR symbol".

2.26 Les entreprises se voient accorder ces licences par le gouvernement indien proportionnellement à leurs exportations ou à leurs recettes nettes en devises. Les licences d'importation spéciales sont délivrées par le Directeur général du commerce extérieur ou les autorités régionales chargées de délivrer les licences, et sont librement cessibles (il existe pour ces licences des courtiers et un marché de revente).

¹⁷ Politique d'exportation et d'importation, paragraphes 4.10 et 13.8; Manuel, paragraphe 13.3; Manuel, Appendice 14.

¹⁸ Voir "Form of Application for Registration cum Membership with Export Promotion Councils" (Formule de demande d'immatriculation/participation auprès des Conseils de promotion des exportations) et "Form of Registration cum Membership Certificate" (Formule de certificat d'immatriculation/participation), Manuel, App. 3A et 3B.

¹⁹ Politique d'exportation et d'importation, paragraphe 5.2.

²⁰ Manuel, paragraphe 5.36.

2.27 Il existe diverses méthodes qui permettent à une personne ou à une entreprise de demander une licence d'importation spéciale. Tout d'abord, un exportateur privé ou public établi qui satisfait aux critères des résultats à l'exportation énoncés au chapitre 12 de la Politique d'exportation et d'importation, et précisés au chapitre 12 du Manuel, a qualité pour être reconnu par l'autorité régionale chargée de délivrer les licences ou le Directeur général du commerce extérieur comme étant une maison d'exportation, une maison de commerce, une maison de commerce de premier plan ou une maison de commerce de tout premier plan.²¹ Ces exportateurs désignés ont automatiquement droit à des licences d'importation spéciales sur la base des taux indiqués au paragraphe 12.7 du Manuel.²² Des dépassements par rapport à ces taux sont prévus si un exportateur désigné exporte certains produits (produits des petites industries; fruits, légumes, fleurs ou produits horticoles; ou produits fabriqués dans les États du nord-est) et lorsque plus de 10 pour cent des exportations de cet exportateur sont destinés à un ou plusieurs des 43 pays et territoires d'Amérique centrale et d'Amérique latine dont la liste a été établie.²³

2.28 D'autres exportateurs peuvent aussi obtenir des licences d'importation spéciales équivalant à 4 pour cent de la valeur f.a.b. de leurs exportations, sous réserve de certains critères minimaux en matière d'exportations énoncés au paragraphe 11.11 du Manuel. Ces licences sont également accordées aux exportateurs d'équipement de télécommunication et de biens et services dans le domaine de l'électronique²⁴, aux exportateurs de diamants, pierres précieuses et articles de bijouterie²⁵, aux entreprises réalisant des transactions assimilées à des exportations²⁶ et aux petits exportateurs détenant un certificat de qualité ISO/9000 ou IS/ISO/9000.

²¹ Le statut de maison d'exportation, maison de commerce, maison de commerce de premier plan ou maison de commerce de tout premier plan est accordé par le Directeur général du commerce extérieur ou l'autorité régionale chargée de délivrer les licences en fonction de la valeur f.a.b. des exportations de biens et services, ou des recettes nettes en devises provenant de ces exportations, que l'exportateur concerné a réalisées au cours des trois années précédentes ou de l'année précédente pour laquelle la licence a été délivrée, au gré de l'exportateur. Politique d'exportation et d'importation, paragraphe 12.3.

²² Pour les maisons de commerce de tout premier plan, les exportations doivent avoir atteint 22 500 millions de roupies ou les recettes nettes en devises 18 000 millions de roupies au cours de l'année précédente pour laquelle la licence a été délivrée, ou en moyenne 15 000 millions de roupies ou 12 000 millions de roupies, respectivement, au cours des trois années précédentes pour lesquelles la licence a été délivrée. Politique d'exportation et d'importation, paragraphe 12.5.

²³ Manuel, Vol. 1, paragraphe 12.7. Les pays et territoires visés sont les suivants: Antigua, Antilles néerlandaises, Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bermudes, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, El Salvador, Équateur, Grenade, Guadeloupe, Guatemala, Guyana, Guyane française, Îles Caïmans, Îles Falkland, Îles Vierges américaines, Îles Vierges britanniques, Haïti, Honduras, Jamaïque, Martinique, Mexique, Montserrat, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis et Anguila, Saint-Vincent, Sainte-Lucie, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay, Venezuela. Appendice 33.

²⁴ Politique d'exportation et d'importation, paragraphe 11.9.

²⁵ Les exportations de diamants, pierres précieuses et articles de bijouterie sont comptabilisées à 50 pour cent de la valeur f.a.b. effective des exportations.

²⁶ Au chapitre 10, paragraphe 10.1, de la Politique d'exportation et d'importation, les "transactions assimilées à des exportations" sont définies comme étant des transactions par lesquelles les marchandises fournies ne quittent pas l'Inde et sont payées en Inde par leur destinataire. Le paragraphe 10.2 de la Politique dispose que les catégories suivantes de fourniture des marchandises par les entrepreneurs principaux ou des sous-traitants constituent des "transactions assimilées à des exportations" si les marchandises sont produites en Inde: 1) fourniture de marchandises sous couvert de licences d'admission en franchise dans le cadre du Mécanisme d'exemption de droits; 2) fourniture de marchandises aux unités de production à vocation exportatrice ou aux unités de production implantées dans des zones industrielles travaillant pour l'exportation, dans des parcs technologiques de logiciels ou dans des parcs technologiques de matériel électronique;

III. ALLÉGATIONS ET PRINCIPAUX ARGUMENTS

A. PORTÉE DE LA PLAINTÉ

3.1 Les États-Unis ont demandé au Groupe spécial:

- de constater que les restrictions quantitatives en cause enfreignent les dispositions des articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture; et
- de recommander que l'Inde mette ses mesures en conformité avec le GATT de 1994 et l'Accord sur l'agriculture.

3.2 À la demande du Groupe spécial, les **États-Unis** ont précisé qu'ils désiraient qu'il soit statué que l'Inde n'était actuellement pas en droit de se prévaloir de l'exception au titre de la balance des paiements. Au cas où l'Inde soutiendrait que ces restrictions étaient justifiées au titre de l'article XVIII:B du GATT de 1994, les États-Unis ont demandé au Groupe spécial d'accepter les constatations et conclusions du FMI. Ils ont également demandé que le Groupe spécial constate que les éléments de preuve additionnels qu'ils ont présentés corroboraient la conclusion du FMI.

3.3 Les États-Unis considéraient que le Groupe spécial devait constater que l'article XVIII:B était par définition un moyen de défense affirmatif au regard duquel l'Inde supportait la charge de la preuve et ils ont demandé au Groupe spécial d'établir une autre constatation conditionnelle possible, selon laquelle, même si c'était aux États-Unis qu'il incombait d'apporter un commencement de preuve que l'Inde n'avait plus aucune justification pour maintenir les mesures au titre de l'article XVIII:B, ils s'étaient acquittés de leur obligation à cet égard.

3.4 Les États-Unis ont en outre demandé au Groupe spécial de constater que chacune des quatre restrictions, examinées ci-après au paragraphe 3.9, constituait une restriction quantitative au sens du GATT de 1994 et de l'Accord sur l'agriculture, afin qu'il n'y ait pas de confusion quant aux mesures auxquelles s'appliquaient les recommandations du Groupe spécial.

3.5 Au cas où le Groupe spécial n'accéderait pas à la demande qui lui avait été faite de statuer au sujet de l'article XI:1, de l'article XVIII:11 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, les États-Unis, dans leur deuxième communication écrite, ont indiqué qu'ils souhaitaient qu'il soit statué que les mesures en cause n'étaient pas appliquées conformément à l'article XIII:2 a).

3.6 L'**Inde** a demandé au Groupe spécial de rejeter la plainte des États-Unis. L'Inde a soutenu qu'il ressortait clairement de l'article XVIII:12 et du Mémoire d'accord de 1994 qu'il appartenait au Conseil général de se prononcer sur la conformité des restrictions à l'importation avec les paragraphes 9 et 11 de l'article XVIII et que le Membre pouvait maintenir les restrictions jusqu'à ce que le Conseil général l'informe que celles-ci étaient incompatibles avec les critères énoncés aux paragraphes 9 et 10 de l'article XVIII. Faute d'une décision en ce sens de la part du Conseil général, l'Inde continuait d'avoir le droit de maintenir les restrictions restantes, conformément à l'article XVIII:B. Selon l'Inde, accepter les arguments des États-Unis aurait pour effet de rendre

3) fourniture de biens d'équipement aux titulaires de licences dans le cadre du Programme d'importation de biens d'équipement pour la promotion des exportations, sous certaines conditions; 4) fourniture de marchandises pour des projets financés par des organismes multilatéraux ou bilatéraux dans le cadre d'appels d'offres internationaux lorsque les accords juridiques prévoient une évaluation des soumissions hors droits de douane; 5) fourniture de biens d'équipement et de pièces détachées à des usines fabriquant des engrais (jusqu'à 10 pour cent de la valeur franco gare) dans le cadre d'appels d'offres internationaux; 6) fourniture de marchandises pour tout projet pour lequel le Ministère des finances a autorisé des importations en franchise de droits; 7) fourniture de marchandises pour des projets approuvés dans les secteurs de l'énergie, du pétrole et du gaz.

redondants des paragraphes entiers de l'article XVIII:B et des sections entières du Mémorandum d'accord de 1994, ce qui modifierait fondamentalement l'équilibre négocié qui ressortait du texte de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994. Ce serait également une grave dérogation aux pratiques constamment suivies dans le cadre du GATT de 1947 et aurait pour effet de transférer, sans aucun fondement, du Comité et du Conseil général au FMI et aux groupes spéciaux le pouvoir de déterminer la situation juridique de restrictions à l'importation. Par ailleurs, l'Inde a prétendu qu'il incombait aux États-Unis, compte tenu de l'article XVIII:12 d) ainsi que des décisions rendues par l'Organe d'appel, de démontrer que les restrictions de l'Inde étaient incompatibles avec l'article XVIII:11.

3.7 S'agissant de la violation de l'article XI:1, l'Inde a prétendu qu'aucune constatation n'était nécessaire puisque les mesures en cause avaient été notifiées en tant que restrictions quantitatives au sens de l'article XI:1. Elle a ajouté que l'article XI:1 interdisait simplement les restrictions quantitatives; il ne régissait pas la manière dont les restrictions quantitatives que les Membres étaient autorisés à maintenir au titre d'exceptions aux dispositions de l'article XI:1 devaient être administrées. L'Inde a soutenu que les modalités d'administration des restrictions à l'importation étaient régies par d'autres dispositions, dont celles de l'article XIII du GATT de 1994 et de l'Accord sur les licences d'importation. Toutefois, le Groupe spécial ne devrait pas envisager d'établir des constatations concernant la compatibilité de l'administration des mesures parce que les États-Unis ne lui avaient pas demandé de le faire dans leur première communication, pas même à titre subsidiaire.

3.8 En outre, l'Inde a soutenu que les dispositions de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, telles qu'elles ont été précisées dans la note relative à cet article, ne s'appliquent pas aux mesures prises conformément aux dispositions du GATT relatives à la balance des paiements. Les restrictions maintenues par l'Inde n'étaient donc pas incompatibles avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

B. ARTICLE XI:1

1. États-Unis

3.9 Les **États-Unis** ont soutenu que l'Inde maintenait des restrictions quantitatives consistant en prescriptions en matière de licences d'importation applicables à des milliers de produits. Il s'agissait des produits repris sur la "Liste négative d'importations" figurant dans la Politique officielle d'exportation et d'importation de l'Inde. La plupart des importations en Inde restaient soumises à un régime de licences d'importation arbitraire, non transparent et discrétionnaire; il n'existait pas de contingents formels. Les personnes qui désiraient importer un produit figurant sur la Liste négative devaient demander une licence et fournir la "justification de l'importation": les autorités ne donnaient aucune explication quant aux critères utilisés pour instruire les demandes, ni aucun avis préalable concernant le volume ou la valeur des importations qui seraient autorisées. En fait, les licences étaient régulièrement refusées au motif que les produits importés feraient concurrence à des produits nationaux. La rubrique principale de la Liste négative était celle des biens de consommation (notamment un grand nombre de produits alimentaires) et pour beaucoup de biens de consommation le fait de figurer sur la Liste négative équivalait à une interdiction ou à une quasi-interdiction d'importer.

3.10 Les États-Unis estimaient que le caractère restrictif du régime de licences appliqué par l'Inde aux importations de biens de consommation ressortait des statistiques du commerce figurant dans le rapport du Secrétariat établi pour l'examen de la politique commerciale de l'Inde. Le tableau AI.4 (Importations par groupes de produits, 1980-1996) montrait que les importations de vêtements étaient *nulles* depuis 1980, et le tableau AIII.1 (Taux de droits effectifs et consolidés, par chapitre du SH) qu'en ce qui concerne les produits relevant de 29 chapitres du SH, les *importations ont été nulles en 1995/96*, notamment, entre autres, les produits suivants: viande; poisson; céréales; malt et amidons et féculés; préparations de viandes et de poissons; cacao, chocolat et préparations à base de cacao; fruits à coques, légumes et fruits macérés dans du vinaigre et en boîte, et jus de fruits; vins,

bières, alcools et vinaigre; articles en cuir; nattes et paniers; tapis; étoffes de bonneterie; vêtements; coiffures; parapluies et meubles. Il ressortait de ce même tableau qu'en ce qui concerne 21 autres chapitres du SH, les importations d'un pays comptant plus de 900 millions d'habitants atteignaient à peine 36 millions de dollars EU par chapitre; les produits en question étaient notamment les suivants: produits laitiers et œufs; café; oléagineux; pâtes alimentaires, tapioca, céréales de petit déjeuner et pain; produits cosmétiques; couvertures, linge de lit, vitrages et rideaux, tentes et vêtements usagés; chaussures; produits céramiques; et instruments de musique.²⁷ Ainsi, dans bien des cas, le régime de licences d'importation équivalait à une interdiction ou à une quasi-interdiction d'importer.

3.11 Les États-Unis ont noté que dans les cas où une licence d'importation était accordée pour un produit figurant sur la Liste négative, elle ne l'était qu'à un "utilisateur effectif". Cette "condition relative à l'utilisateur effectif" empêchait toutes importations par des grossistes ou autres intermédiaires et constituait en soi une restriction quantitative additionnelle à l'importation. Certaines des restrictions à l'importation étaient appliquées au moyen de la "centralisation": la canalisation des importations par le biais des opérations de commerce d'État d'"organismes centralisateurs" agréés. Lorsque les organismes centralisateurs restreignaient les importations, leurs opérations constituaient une restriction quantitative à l'importation. Certains des produits figurant sur la Liste négative pouvaient être importés sous couvert de "licences d'importation spéciales" (SIL). Toutefois, ces produits restaient eux aussi soumis à restriction. Certains exportateurs pouvaient obtenir ces licences, qui pouvaient ensuite être utilisées pour importer des produits désignés, soumis par ailleurs au régime normal de licences d'importation discrétionnaires. Les produits pouvant être importés sous couvert de licences d'importation spéciales étaient en général des marchandises qui n'étaient pas produites en Inde, et ce régime ne devait *pas* être assimilé à une libéralisation des importations.

3.12 Les États-Unis ont demandé au Groupe spécial de constater que les quatre mesures, à savoir 1) les restrictions appliquées à des produits par voie de licences discrétionnaires, 2) la centralisation, 3) les restrictions appliquées à des produits par voie de licences d'importation spéciales et 4) la condition relative à l'"utilisateur effectif", constituaient des restrictions quantitatives au sens de l'article XI:1.

a) Le régime de licences d'importation en tant que restriction à l'importation

3.13 Les **États-Unis** ont noté que les mesures qui étaient l'objet du présent différend étaient des "restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions" au sens de l'article XI:1. Ils ont fait observer que le GATT avait à maintes reprises reconnu que les régimes de licences d'importation discrétionnaires ou non automatiques constituaient une restriction quantitative au commerce au regard de l'article XI:1. Dans le cadre de l'OMC, le Groupe spécial chargé de l'affaire *CE – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, a reconnu ce qui suit: "Les rapports de précédents groupes spéciaux du GATT justifient que l'on donne au terme "restriction" [employé à l'article XI:1] un sens large."²⁸

²⁷ D'après le tableau AI.4, les importations pour 1995/96 se sont chiffrées au total à 36 053 millions de dollars EU; les produits énumérés ici sont ceux qui sont indiqués dans le tableau AIII.1 comme représentant 0,1 pour cent des importations totales (36 millions de dollars EU).

²⁸ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *CE – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, WT/DS27/R/USA, adopté le 25 septembre 1997, paragraphe 7.154, citant le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Japon – Commerce des semi-conducteurs*, adopté le 4 mai 1998, IBDD, S35/126, page 169, paragraphes 104-105, et le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *CEE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes*, adopté le 18 octobre 1978, IBDD, S25/75, pages 109-110, paragraphe 4.9.

3.14 Les États-Unis ont allégué qu'un précédent était déjà apparu dans le rapport du Groupe de travail établi en 1950 intitulé *"Les mesures notifiées par Haïti au titre de l'article XVIII"*. Le texte de l'article XVIII:12, tel qu'il existait en 1950, permettait à une partie contractante de maintenir certaines mesures de protection qui n'étaient pas par ailleurs autorisées par le GATT, si les PARTIES CONTRACTANTES du GATT examinaient les mesures et autorisaient une dispense.²⁹ Conformément à cette disposition, Haïti avait notifié une loi qui, entre autres choses, prévoyait l'application d'un régime de licences d'importation discrétionnaires aux importations de divers produits du tabac. Le groupe de travail a constaté ce qui suit: "dans la mesure où la loi instituant la régie stipule que l'importation de tabac, de cigares et de cigarettes est subordonnée à la délivrance de licences par une autorité gouvernementale et que cette autorité a des pouvoirs discrétionnaires pour délivrer lesdites licences, en tenant compte des besoins du marché, ladite mesure comporte un élément restrictif qui est contraire aux dispositions de l'article XI de l'Accord général".³⁰ Par une décision formelle prise le 27 novembre 1950, les PARTIES CONTRACTANTES ont alors relevé Haïti des obligations prévues à l'article XI "en vue du maintien de la mesure selon laquelle la production d'une licence d'importation est exigée des importateurs".³¹

3.15 Les États-Unis ont en outre mentionné qu'en 1950, les PARTIES CONTRACTANTES ont examiné l'application du GATT aux restrictions quantitatives utilisées à des fins d'ordre commercial, de protection ou de marchandage. Le rapport qui en a découlé intitulé *"Les restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial"* a été approuvé à l'unanimité par les PARTIES CONTRACTANTES agissant collectivement au titre de l'article XXV:1.³² Dans ce rapport, il était fait état du régime de licences d'importation comme étant une restriction à l'importation.³³

3.16 Les États-Unis ont indiqué que le Groupe spécial chargé en 1978 de l'affaire *CE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes* a constaté qu'un régime de licences non automatiques en vertu duquel des licences étaient refusées pour l'importation de produits à un prix inférieur à certains prix minimaux était une "restriction" au sens de l'article XI:1.³⁴ De même, le Groupe spécial chargé de l'affaire *Japon – Commerce des semi-conducteurs* a examiné un régime de licences d'exportation à la lumière de l'article XI:1 et a constaté que "cette disposition avait un caractère global: elle s'appliquait à toutes les mesures instituées ou maintenues par une partie contractante pour prohiber ou restreindre l'importation, l'exportation ou la vente pour l'exportation de produits, sauf si ces mesures prenaient la forme de droits de douane, taxes ou autres impositions".³⁵

²⁹ IBDD, I/49, article XVIII:12.

³⁰ GATT/CP.5/25, rapport adopté le 27 novembre 1950, IBDD, II/94.

³¹ "Dispense accordée à Haïti au titre du paragraphe 12 de l'article XVIII", Décision du 27 novembre 1950, IBDD, II/29.

³² Document du GATT GATT/CP.4/33, adopté le 3 avril 1950, publié à nouveau sous le titre "Les restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial", n° de vente GATT/1950-3.

³³ *Ibid.*, paragraphes 5-7.

³⁴ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *CE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes*, adopté le 18 octobre 1978, IBDD, S25/75, pages 109-110, paragraphe 4.9.

³⁵ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Japon – Commerce des semi-conducteurs*, adopté le 4 mai 1988, IBDD, S35/126, page 169, paragraphe 104.

3.17 Les États-Unis ont estimé que le régime de licences d'importation généralement applicable aux importations de marchandises soumises à restriction ou aux importations par des entreprises privées de marchandises centralisées était tout à fait discrétionnaire. Tant les licences d'importation discrétionnaires normales que les licences d'importation spéciales étaient des "licences d'importation non automatiques" au sens de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (licences d'importation qui n'étaient *pas* accordées dans tous les cas suite à la présentation d'une demande et/ou qui étaient administrées de façon à exercer des effets de restriction sur les importations). Les licences n'étaient *pas* accordées dans tous les cas, aucune licence n'était accordée de droit et les autorités indiennes n'indiquaient pas non plus de critères qui permettent de savoir comment les demandes de licences seraient instruites. De plus, les personnes qui n'exportaient pas ne pouvaient pas demander de licences d'importation ni en obtenir. Les procédures de licences étaient administrées de façon à exercer des effets de restriction sur les importations en question. En somme, les produits considérés étaient soumis à ces procédures de licences parce qu'ils figuraient sur la Liste négative d'importations.

i) Restrictions appliquées à des produits par voie de licences discrétionnaires

3.18 Les États-Unis ont rappelé que lors des consultations approfondies qui se sont tenues avec l'Inde en décembre 1995 au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, plusieurs Membres avaient expressément demandé à l'Inde de fournir une notification expliquant les modalités d'administration des différentes restrictions et les critères d'octroi des licences d'importation.³⁶ À ce jour, l'Inde n'avait fourni aucune notification de ce genre. Lorsque les États-Unis avaient demandé à l'Inde, lors des consultations menées dans le cadre du présent différend, quels critères étaient utilisés pour déterminer s'il convenait d'accorder une licence pour un produit soumis à restriction, le gouvernement indien avait simplement répondu ce qui suit: "Les demandes de licences d'importation pour des produits appartenant à cette catégorie étaient soumises pour examen à un Comité spécial des licences. Ce Comité se composait de représentants des autorités techniques et des ministères administratifs et se prononçait en fonction du bien fondé de chaque cas."³⁷ De même, répondant à une question que les CE lui avaient posée au Comité des licences d'importation, l'Inde avait indiqué ce qui suit: "L'autorité chargée de délivrer les licences peut solliciter l'aide et l'avis d'un Comité spécial, qui relève de la Direction générale du commerce extérieur et est composé de représentants des autorités et départements techniques compétents sur le plan administratif pour le produit considéré. Les demandes de licences d'importation sont examinées selon leur bien fondé. S'il y a lieu, des règles générales sont arrêtées par un avis au public."³⁸ Malgré les demandes qu'ils avaient adressées à maintes reprises au gouvernement indien, les États-Unis ont indiqué qu'ils n'avaient pas été en mesure d'obtenir des renseignements concrets quant aux types d'importations de produits soumis à restriction dont les autorités indiennes considéraient effectivement qu'elles étaient "fondées" ni quels facteurs le gouvernement indien prenait effectivement en considération pour déterminer si une demande de licences était "fondée".

3.19 Pour les États-Unis, le gouvernement indien n'avait pas non plus fourni de renseignements sur le montant total pour lequel des licences avaient été délivrées ni sur le montant total des importations qui seraient autorisées au cours d'une période future donnée. Auparavant, les experts gouvernementaux déterminaient deux fois par an le montant des devises disponibles et les importations étaient réparties en fonction de ce montant. Les États-Unis estimaient que, compte tenu de l'importance des réserves de l'Inde à l'heure actuelle et du changement radical depuis 1991 de

³⁶ WT/BOP/R/11, "Rapport sur les consultations avec l'Inde", 23 janvier 1996, paragraphe 20.

³⁷ Au paragraphe 5.30 du Manuel, il était indiqué ce qui suit: "Le Comité des licences se compose de représentants des autorités techniques et des départements/ministères compétents."

³⁸ G/LIC/Q/IND/2, 20 janvier 1997.

l'orientation de la politique de l'Inde dans le domaine de l'économie, du commerce et du développement, cette façon de procéder était dépassée. Or, le fait que le gouvernement ne fournissait pas de renseignements sur la quantité d'importations qu'il autoriserait créait, sur le plan commercial, une incertitude permanente pour tous les importateurs et pour les partenaires commerciaux de l'Inde.

3.20 Ainsi, selon les États-Unis, la procédure de délivrance des licences d'importation généralement applicable était complètement opaque pour l'importateur et pour l'exportateur étranger. Aucun renseignement n'était fourni sur les priorités sectorielles du gouvernement en ce qui concerne les produits ni sur ce que pourraient être ses vues quant au "bien fondé" des demandes. Tout ce que les États-Unis savaient était que l'autorité indienne chargée de délivrer les licences refusait en général d'accorder des licences d'importation pour les produits "soumis à restriction" lorsqu'il était considéré qu'il serait préjudiciable aux intérêts de l'État d'en accorder.³⁹

3.21 Les États-Unis ont ajouté que la définition au sens large de l'expression "biens de consommation" et le fait que certaines marchandises étaient soumises à restriction *uniquement* s'il s'agissait de biens de consommation étaient une source de très grande confusion, d'incertitude sur le plan commercial et de distorsion des échanges. Par exemple, le glutamate monosodique ne figurait pas sur la Liste négative d'importations et pouvait donc être librement importé dans le cadre de la Politique d'exportation et d'importation pour 1992-1997. Or, le 1^{er} novembre 1996, le Directeur général du commerce extérieur a fait paraître une mise au point précisant que le glutamate monosodique ne pouvait être librement importé qu'en vrac; s'il était conditionné en emballages de consommation, il devenait un "bien de consommation" relevant de la Liste négative et toute importation était soumise au régime de licences d'importation discrétionnaires.⁴⁰ Ainsi, les caractéristiques d'un produit choisies de manière arbitraire, telles que la dimension de son emballage, pouvaient inopinément modifier le régime d'importation applicable au commerce de ce produit. L'étude de 1996 de la Banque d'export-import de l'Inde intitulée *Libéralisation des importations indiennes de biens de consommation durables* avait relevé que les deux seuls biens de consommation durables couramment utilisés qui pouvaient être librement importés étaient les appareils photo et les coupe-ongles.⁴¹

ii) Centralisation

3.22 Les États-Unis ont noté que les restrictions à l'importation visant les produits centralisés, mises en œuvre au moyen de la centralisation, figuraient parmi les restrictions dont l'Inde alléguait qu'elles étaient justifiées pour des raisons de balance des paiements. En 1996/97, les produits pétroliers représentaient 78 pour cent des importations centralisées, suivis par les huiles comestibles (12 pour cent).⁴²

³⁹ À ce sujet, les États-Unis ont appelé l'attention sur le document "Consultation avec l'Inde (procédures simplifiées): Document d'information établi par le secrétariat", document du GATT BOP/W/159, 31 octobre 1994, paragraphe 8.

⁴⁰ "Rubrique des doléances: Un importateur subit les conséquences du manque de transparence de la politique d'importation", *Impex Times*, 24 août 1997. L'*Impex Times* est un magazine d'actualités bimensuel spécialisé dans la politique de l'Inde en matière de licences d'importation que publie un co-Contrôleur en chef des importations et des exportations qui est à la retraite. L'article en question traite de l'expérience d'un importateur ayant passé un contrat pour des importations de glutamate monosodique en emballages de consommation, qui ont été expédiées avant la circulaire de mise au point; ces importations ont été considérées par les douanes comme n'étant pas autorisées et l'importateur a dû payer une amende d'un montant équivalant à la valeur des marchandises.

⁴¹ Banque d'export-import de l'Inde, Liberalization of Indian Imports of Consumer Durables (Libéralisation des importations indiennes de biens de consommation durables), février 1996, page 16.

⁴² WT/TPR/S/33, page 73, paragraphe 65.

3.23 Dans la notification la plus récente de l'Inde concernant le commerce d'État, il était indiqué ce qui suit: "Des céréales et des huiles comestibles sont importées occasionnellement, lorsque le gouvernement le juge opportun. Celui-ci se fonde sur un certain nombre de facteurs comme la balance des paiements, *la production nationale et la situation des prix*."⁴³ Pour les États-Unis, cela laissait supposer que la protection de la production nationale motivait aussi fortement le maintien de ces restrictions et que celles-ci pouvaient équivaloir dans certains cas à une prohibition pure et simple des importations.

Tableau 1
Importations de produits centralisés, pour la période 1992-1995
Quantité: en milliers de tonnes; Valeur: en dizaines de millions de roupies

N° de série	Désignation du produit	1992-1993		1993-1994		1994-1995	
		Quantité	Valeur	Quantité	Valeur	Quantité	Valeur
1.	Pétrole brut	27 247	10 685,36	30 822	10 688,52	27 319	10 316,03
2.	Carburant pour turbomoteurs d'aviation	-	-	-	-	78	51,31
3.	Fuel domestique	-	-	-	-	267	91,62
4.	Carburant pour moteurs diesel rapides	7 159	3 691,34	7 535	4 174,97	8 637	4 360,09
5.	Urée	1 863	731,68	2 755	824,30	2 951	1 546,90
6.	Céréales						
a)	blé	2 599	n.d.	476	n.d.	-	-
b)	riz	86	n.d.	56	n.d.	-	-

Note: Bien que l'essence auto et le bitume soient centralisés, il n'y a pas eu d'importation de ces produits au cours des trois dernières années. La Hindustan Vegetable Oils Corporation Ltd., bien qu'étant un organisme centralisateur chargé d'importer certaines huiles et graines oléagineuses, comme il a été indiqué à l'annexe 1, n'a été autorisée à importer aucun de ces produits au cours des trois dernières années. De même, la State Trading Corporation of India Ltd., qui était l'organisme centralisateur chargé d'importer certaines huiles et graines oléagineuses, ne s'occupant plus de ces produits, aucun renseignement les concernant ne figure dans ce tableau.

Source: (Pour le tableau et la note: G/STR/N/1/IND, annexe 2. Dix millions de roupies = environ 250 000 dollars EU.)

3.24 Il ressortait du tableau ci-dessus et de la note y relative qu'en raison de la centralisation, les importations d'huiles comestibles et d'oléagineux centralisées par l'intermédiaire de la Hindustan Vegetable Oils Corporation (Société des huiles végétales de l'Hindoustan) ont été nulles pendant la période 1992-1995 de même que celles de blé et de riz en 1994-1995. Bien qu'il soit indiqué dans la notification de l'Inde concernant le commerce d'État (datée de janvier 1996) que [l]a "State Trading Corporation of India Ltd. (Société de commerce d'État), qui était une importante entreprise commerciale d'État, ne s'occup[ait] plus d'aucun produit dont l'importation/exportation [était] centralisée"⁴⁴, il était encore affirmé dans la notification de l'Inde concernant l'ensemble des restrictions quantitatives, y compris celles appliquées au moyen de la centralisation (datée de juin 1997), que certaines importations étaient centralisées par la Société de commerce d'État, dans certains cas exclusivement.⁴⁵ D'après ce que les États-Unis croyaient comprendre, si la Société de commerce d'État était le seul importateur agréé d'un produit, mais n'importait pas ce produit (ce qui était le cas, par exemple, de la stéarine de palme, à l'exclusion de la stéarine de palme brute, de l'huile de palmiste et des amines de suif tous types), il n'y avait donc pas d'importations et la centralisation équivalait à une interdiction d'importer. Si la Société de commerce d'État et la Société des huiles végétales de l'Hindoustan étaient conjointement les seuls importateurs agréés d'un produit, mais ne s'occupaient pas de ce produit ou n'étaient pas autorisées à l'importer (ce qui était le cas, par exemple, de l'huile de coco et de l'huile de palme et de la stéarine de palme raffinées, décolorées et

⁴³ G/STR/N/1/IND, 31 janvier 1996, paragraphe 3 (non souligné dans l'original).

⁴⁴ *Ibid.*, page 6.

⁴⁵ WT/BOP/N/24, pages 117 et 118: voir les indications en regard des symboles "MMTC, STC, IPL/BOP-XVII, XVIII:B", "STC/BOP-XVII, XVIII:B" et "STC, HVOC/BOP-XVII, XVIII:B".

désodorisées), là encore il n'y avait pas d'importations et la centralisation équivalait à une interdiction d'importer.

3.25 Alors que le Directeur général du commerce extérieur était légalement habilité à accorder des licences d'importation pour un produit dont l'importation était centralisée à des entités autres que l'organisme de commerce d'État désigné⁴⁶, ces licences ne leur étaient accordées que si elles avaient obtenu un "certificat de non-objection" délivré par l'organisme de commerce d'État compétent.⁴⁷ Les États-Unis ont indiqué qu'ils avaient été informés lors des consultations tenues avec l'Inde que du 1^{er} avril au 15 septembre 1997, aucune licence de ce genre n'avait été délivrée à une entité non gouvernementale. C'est pourquoi, bien que le régime de licences d'importation spéciales soit théoriquement applicable aux importations de certains produits pétroliers centralisées par l'Indian Oil Corporation Ltd. (Société indienne des pétroles)⁴⁸, il ne semblait pas que les entités non gouvernementales y aient en fait recouru. Des licences d'importation spéciales ne pouvaient pas par ailleurs être obtenues pour des importations centralisées.

3.26 Les États-Unis ont fait valoir que les restrictions à l'importation maintenues par l'Inde au moyen de la "centralisation" des importations par les organismes de commerce d'État ("centralisateurs") étaient aussi des "restrictions" au sens de l'article XI:1. Ainsi qu'il était indiqué dans la note relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, "dans les articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, les expressions "restrictions à l'importation" ou "restrictions à l'exportation" visent également les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'État".

3.27 Les États-Unis ont rappelé qu'il était bien établi dans le cadre du GATT de 1947 que les restrictions à l'importation n'en étaient pas moins soumises aux dispositions de l'article XI:1 du fait qu'elles pouvaient être appliquées par l'intermédiaire du commerce d'État. Les restrictions à l'importation appliquées par Haïti auxquelles il était fait référence ci-dessus étaient maintenues au moyen d'un monopole des tabacs.⁴⁹ Autre exemple, un groupe de travail établi en 1961 a examiné les restrictions résiduelles à l'importation maintenues par l'Italie; certains produits relevaient de la compétence d'offices commerciaux d'État qui fonctionnaient de façon conforme aux dispositions de l'article XVII. Il était consigné ce qui suit dans le rapport du groupe spécial: "Dans la mesure où le commerce d'État restreint les importations, les autorités italiennes reconnaissent parfaitement qu'il constitue, aux termes des notes interprétatives de l'annexe I de l'Accord général concernant les articles XI, XII, etc., une restriction à l'importation au sens de l'article XI.⁵⁰ Dans le différend de 1987-1988 concernant les restrictions appliquées par le Japon à l'importation de divers produits agricoles, le groupe spécial a fermement rejeté l'argument du Japon selon lequel l'article XI:1 ne s'appliquait pas aux restrictions à l'importation appliquées au moyen du commerce d'État:

⁴⁶ Politique d'exportation et d'importation, article 4.8.

⁴⁷ WT/TPR/S/33, page 73, paragraphe 64.

⁴⁸ Positions 271000.01 (essence d'aviation), 271000.02 et 271000.11 (carburéacteurs et carburéacteurs type pétrole, ex 271000.39 (fuel domestique), 271320.00 (bitume de pétrole), qui correspondent, dans le document WT/BOP/N/24, page 50, aux symboles "SIL/IOC/BOP-XVII-XVIII:B".

⁴⁹ IBDD, II/94, *op. cit.*

⁵⁰ Rapport au titre de l'article XXII:2 du Groupe de travail chargé de l'affaire "Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance des États-Unis et de certaines autres parties contractantes", L/1468, adopté le 16 mai 1961, IBDD, S10/125, page 127, paragraphe 7. Le gouvernement italien soutenait que le monopole d'État sur ces produits était protégé par le Protocole portant application provisoire (reconnaissant que les restrictions étaient par ailleurs incompatibles avec le GATT).

"Le Groupe spécial a examiné cet argument et a noté ce qui suit: l'article XI:1 vise les restrictions à l'importation de tout produit, "que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ... ou de tout autre procédé". Le texte de cette disposition est exhaustif, et comprend donc les restrictions appliquées par le biais d'un monopole d'importation. C'est ce que confirme la note relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, selon laquelle l'expression "restrictions à l'importation" figurant dans ces articles vise également les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'État. L'objectif fondamental de cette note est d'étendre au commerce d'État les règles de l'Accord général régissant le commerce privé et d'assurer que les parties contractantes ne puissent échapper à leurs obligations relatives au commerce privé par le biais d'opérations de commerce d'État. Cet objectif serait perdu de vue si les restrictions à l'importation étaient considérées comme étant compatibles avec les dispositions de l'article XI:1 pour l'unique raison qu'elles sont appliquées par le biais de monopoles d'importation. ... Le Groupe spécial a par conséquent estimé que les restrictions à l'importation appliquées par le Japon tombent sous le coup des dispositions de l'article XI indépendamment de la question de savoir si elles sont appliquées au moyen de contingents ou par le biais d'opérations effectuées par des monopoles d'importation."⁵¹

3.28 Les États-Unis ont noté que le rapport de 1988 du Groupe spécial chargé de l'affaire *Canada - Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation* avait constaté que les pratiques des régies provinciales canadiennes des alcools, qui opéraient une discrimination systématique à l'encontre des boissons importées, "devaient être considérées comme des restrictions appliquées au moyen de "tout autre procédé" contraire aux dispositions de l'article XI:1".⁵² En outre, dans le rapport de 1989 du Groupe spécial chargé d'examiner la plainte des États-Unis concernant l'affaire *Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*, le Groupe spécial avait constaté que les restrictions à l'importation appliquées par la Corée, qui étaient administrées par une entité commerciale d'État, enfreignaient les dispositions de l'article XI:1.⁵³ Enfin, l'Inde avait reconnu que les restrictions appliquées au moyen de la "centralisation" qui entraient dans le cadre du présent différend étaient des "restrictions" au sens de l'article XI:1, en les notifiant en tant que restrictions à l'importation appliquées à des fins de balance des paiements sous couvert du document WT/BOP/N/24.

3.29 Les États-Unis ont fait valoir que, dans la mesure où le régime de licences d'importation ou la centralisation avait eu ou aurait pour effet d'interdire les importations de tout produit, du fait du refus du Directeur général du commerce extérieur et des autorités compétentes de délivrer des licences ou d'une interdiction frappant les importations par les organismes centralisateurs, le régime d'importation de l'Inde ne constituait pas simplement une restriction, mais une *prohibition* des importations.

⁵¹ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*, L/6253, adopté le 22 mars 1988, S35/180, pages 257 et 258, paragraphe 5.2.2.2. Pour les constatations appliquant cette règle à divers produits, voir les paragraphes 5.3.1.1 et 5.3.9 du même rapport.

⁵² Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Canada – Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, L/6304, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/38, page 96, paragraphe 4.24.

⁵³ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf* (ci-après dénommée l'affaire *Corée – Viande de bœuf*), L/6503, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/300, pages 340 et 341, paragraphes 113 et 115.

iii) *Restrictions appliquées à des produits par voie de licences d'importation spéciales*

3.30 Les États-Unis ont soutenu que le régime de licences d'importation spéciales (SIL) était également une procédure de licences d'importation non automatiques et constituait aussi une infraction aux dispositions de l'article XI:1. Les licences d'importation spéciales étaient délivrées aux exportateurs indiens, qui pouvaient les revendre avec profit à des importateurs. Or, ces licences ne pouvaient être utilisées que pour importer un petit nombre de produits. Les produits pouvant être importés sous couvert de ces licences ne représentaient que 10 pour cent des lignes du SH soumises à restriction et, dans certains cas, il ne s'agissait que de quelques produits. Les SIL n'étaient pas accordées "dans tous les cas" suite à la présentation d'une demande: elles ne pouvaient être accordées qu'à certains exportateurs, et seuls ces exportateurs, ou les "utilisateurs effectifs" auxquels les exportateurs avaient cédé les licences, pouvaient les utiliser pour importer des marchandises désignées.

3.31 Les États-Unis se sont référés au rapport de 1996 de la Banque d'export-import de l'Inde intitulé *Libéralisation des importations indiennes de biens de consommation durables*, d'où il ressortait que très peu de biens de consommation durables pouvaient être importés sous couvert de licences d'importation spéciales; la plupart des types de biens de consommation durables produits en Inde en quantités substantielles étaient exclus de la liste et étaient soumis au régime de licences d'importation discrétionnaires généralement applicable (qui constituait une interdiction d'importer *de facto* ou une quasi-interdiction). Par exemple, les réfrigérateurs à usage ménager étaient fabriqués en Inde et ne pouvaient pas être importés sous couvert de licences d'importation spéciales; les seuls réfrigérateurs à pouvoir être importés sous couvert de ces licences étaient ceux dont la capacité était supérieure à 300 litres.⁵⁴

3.32 D'après des estimations, le supplément à payer pour obtenir des licences d'importation spéciales en passant par un courtier allait de 4 à 15 pour cent.⁵⁵ Ce supplément représentait une charge que l'importateur devait supporter en sus du droit de douane et, de l'avis des États-Unis, montrait que le volume des importations sous licences d'importation spéciales était substantiellement inférieur à la demande contenue d'importations. La Banque d'export-import avait constaté que le principal élément déterminant les adjonctions de produits à la liste SIL avait été le maintien du supplément à la revente pour ces licences en tant qu'incitation offerte aux exportateurs, et non la libéralisation des importations de biens de consommation durables.⁵⁶ Même avec ces licences, les importations de biens de consommation durables avaient été extrêmement faibles: dans l'étude de la Banque, il était constaté qu'en 1993/94, les importations de réfrigérateurs à usage ménager s'élevaient à seulement 556 unités au total; pour toute la population de l'Inde, il n'avait été importé que

⁵⁴ Banque d'export-import de l'Inde, *Liberalization of Indian Imports of Consumer Durables*, Occasional Paper n° 44, février 1996. Réfrigérateurs et réfrigérateurs-congélateurs: voir les positions 8418210.00-841829.00 figurant dans la classification ITC (SH) et dans le document WT/BOP/N/24.

⁵⁵ Lors de réunions avec une délégation du gouvernement des États-Unis qui se sont tenues à New Delhi en 1997, des fonctionnaires de la Direction générale du commerce extérieur ont estimé que le supplément se situait dans une fourchette de 8 à 15 pour cent. Dans un article récent de l'*Economic Times*, le supplément a été estimé à 4 pour cent (Ajoy K. Das, "Exporters in jitters over BJP stand on QRs", *Economic Times*, 9 mars 1998). L'Ambassade des États-Unis à New Delhi s'est renseignée le 30 mars 1998 auprès d'une entreprise locale qui achetait des licences d'importation spéciales et a déterminé qu'à cette date le supplément était de 6 à 8 pour cent (6 pour cent pour les grandes quantités); les variations quotidiennes du supplément se situaient dans cette fourchette.

⁵⁶ Banque d'export-import de l'Inde (1996), *op. cit.* pages 17 et 18.

34 machines à laver, 29 aspirateurs, dix fours à micro-ondes, 100 récepteurs de télévision en couleur, 284 voitures de tourisme et 28 deux-roues.⁵⁷

3.33 Les États-Unis ont noté que, dans bien des cas, des licences d'importation spéciales ne pouvaient être obtenues que pour des produits de grande valeur, afin d'éliminer toutes importations qui feraient concurrence aux produits nationaux. Par exemple, les rouges à lèvres (position 330410.00) pouvaient être importés sous couvert d'une licence d'importation spéciale, mais seulement si la valeur c.a.f. de chaque unité était de 10 dollars EU ou plus. La possibilité d'obtenir ces licences était aussi fonction du secteur. La volaille, le poisson, la quasi-totalité des produits laitiers, les pommes de terre frites, le café, les aliments pour animaux familiers, les fruits frais et d'autres produits agricoles de ce genre étaient considérés comme des biens de consommation qui ne pouvaient pas être importés sous couvert de licences d'importation spéciales et, par conséquent, les importations étaient de fait interdites ou rigoureusement restreintes. Au 1^{er} avril 1997, les produits relevant d'environ 10 pour cent de la totalité des lignes au niveau des positions à huit chiffres du SH pouvaient être importés sous couvert d'une licence d'importation spéciale; sur l'ensemble des produits pouvant être importés sous couvert de ces licences, seulement 14,6 pour cent étaient des produits agricoles, y compris des produits de la pêche, 29,6 pour cent des produits textiles et des vêtements et 55,8 pour cent d'autres produits industriels.⁵⁸ De ce fait, il n'y avait guère de produits agricoles qui pouvaient être importés sous couvert de licences d'importation spéciales. Les limites sévères fixées pour ce programme empêchaient dans une large mesure ses effets bénéfiques manifestes d'atteindre le consommateur indien.

3.34 Les États-Unis ont conclu que le régime SIL restreignait et faussait les échanges. Ils ont estimé que ces licences étaient administrées de façon à exercer des effets de restriction sur les importations; la prime de contingentement pour l'achat de SIL (allant, d'après des estimations, de 4 à 15 pour cent) témoignait de l'effet de restriction sur le commerce de ce régime. Les licences d'importation étaient subordonnées aux résultats à l'exportation – voire au ciblage des exportations sur certaines parties du monde. Enfin, ce régime n'équivalait certainement pas à une procédure de licences d'importation automatiques pour les produits pouvant être importés sous couvert de licences d'importation spéciales.

iv) *La condition relative à l'"utilisateur effectif"*

3.35 Les **États-Unis** ont fait valoir que la condition relative à l'"utilisateur effectif" dont étaient assorties les licences d'importation était également une restriction quantitative à l'importation et serait à elle seule contraire aux dispositions de l'article XI:1, même si les licences en question étaient par ailleurs des licences d'importation automatiques. Ainsi qu'il a été noté plus haut (paragraphe 3.16), le refus d'accorder des licences pour des importations d'un prix inférieur à certains prix minimaux à l'importation constituait une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1 et le refus d'autoriser les exportations d'un prix inférieur à des prix minimaux à l'exportation constituait une restriction à l'exportation. De même, la condition relative à l'"utilisateur effectif" ne permettait pas d'obtenir une licence pour des importations effectuées par des intermédiaires. Cette mesure aurait pour effet d'éliminer les importations en Inde de la plupart des biens de consommation même si ces importations ne faisaient pas déjà l'objet d'une interdiction *de facto*. Si la condition relative à l'"utilisateur effectif" n'était pas incompatible avec l'article XI:1, n'importe quel Membre de l'OMC – et pas simplement l'Inde – pourrait limiter les importations en insérant des dispositions analogues dans sa législation.

⁵⁷ *Ibid.*, tableau 1.3, page 23 (d'après les statistiques mensuelles du commerce extérieur de l'Inde de la Direction générale de l'information commerciale et des statistiques).

⁵⁸ WT/TPR/S/33, *op. cit.*, page 72, paragraphe 63.

3.36 Les États-Unis ont fait observer que les intermédiaires à l'importation étaient considérés comme des acteurs économiques normaux chez tous les partenaires commerciaux développés de l'Inde et qu'aux États-Unis et dans les CE, ces intermédiaires avaient activement développé le marché des importations en provenance de l'Inde, mais que, en Inde, le régime de licences d'importation mis en place par le gouvernement empêchait l'intermédiaire à l'importation d'effectuer des importations. La condition relative à l'"utilisateur effectif" constituait en soi une restriction quantitative à l'importation. Le Secrétariat de l'OMC avait noté que cette condition "constitu[ait] une entrave supplémentaire à la concurrence étrangère sur le marché indien".⁵⁹ Dans une étude de la Banque mondiale sur le régime de commerce de l'Inde réalisée en 1992, il était indiqué que le principe de l'"utilisateur effectif" empêcherait les importations de la plupart des biens de consommation même si l'interdiction frappant ces importations était levée.⁶⁰

3.37 Les États-Unis ont cité l'exemple des importations de papier journal, qui illustre l'incidence réelle au niveau mondial de la condition relative à l'"utilisateur effectif" à laquelle était subordonnée la délivrance de licences d'importation. L'*Impex Times*, magazine d'actualités bimensuel à diffusion restreinte spécialisé dans les informations sur le régime d'importation et d'exportation de l'Inde était publié à New Delhi par un co-Contrôleur en chef des importations et des exportations qui était à la retraite. Le papier journal pouvait être librement importé, mais a ensuite été réglementé, et la délivrance de licences d'importation a été subordonnée à la restriction que constituait la condition relative à l'"utilisateur effectif". L'éditeur de ce magazine relevait "les difficultés auxquelles les petits utilisateurs effectifs [étaient] confrontés pour importer pour leur propre compte. En premier lieu, ils ne connaiss[ai]ent pas la technique de l'importation. En second lieu, ils ne dispos[ai]ent pas des ressources financières nécessaires pour importer ce dont ils [avaient] besoin sur une longue période parce qu'il [était] à la fois anti-économique et peu pratique d'importer de petites quantités en une seule fois. De plus, il [était] aussi anti-économique d'entreposer des quantités importées et de payer des intérêts sur des crédits bancaires".⁶¹

2. Inde

3.38 L'Inde a estimé que la demande des États-Unis tendant à ce qu'il soit constaté que les restrictions à l'importation qu'elle appliquait étaient incompatibles avec l'article XI:1 était une demande soit de jugement déclaratoire soit de mesures correctives spécifiques et que, par conséquent, le Groupe spécial ne devrait pas y accéder.

L'Inde a fait observer que, dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, les États-Unis avaient indiqué ce qui suit:

"De l'avis des États-unis, il apparaît que les restrictions quantitatives maintenues par l'Inde, *visant, mais pas exclusivement*, plus de 2 700 lignes tarifaires englobant des produits agricoles et industriels notifiées à l'OMC à l'annexe I, partie B du document WT/BOP/N/24 daté du 22 mai 1997, sont incompatibles avec les obligations découlant pour l'Inde des articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. En outre, *les procédures et pratiques en matière de licences d'importation du gouvernement indien sont incompatibles avec les prescriptions fondamentales de l'OMC énoncées à l'article XIII du GATT de 1994 et à l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.*"

⁵⁹ BOP/W/159, 31 octobre 1994, paragraphe 8.

⁶⁰ M. Ataman Aksoy, *The Indian Trade Regime*, World Bank Policy Research Working Paper n° WPS 989, daté d'octobre 1992, page 8.

⁶¹ *Impex Times*, 10 mai 1997, page 7.

Par la suite, les États-Unis avaient restreint sensiblement la portée factuelle et juridique de la plainte en indiquant ce qui suit:

"Le présent différend porte sur les 2 714 restrictions ou prohibitions maintenues dans le cadre de la Politique d'exportation et d'importation pour 1997-2002 dont la liste figure à l'annexe I, partie B du document WT/BOP/N/24 daté du 22 mai 1997. L'existence de ces restrictions n'est pas en cause, car ce document constitue une notification adressée par l'Inde au Comité de l'OMC des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements ..."

Les États-Unis ne se référaient donc qu'aux restrictions à l'importation que l'Inde avait notifiées au Comité qu'en tant que "restrictions quantitatives" soumises aux dispositions de l'article XVIII:B du GATT.

3.39 L'Inde a en outre fait observer que, dans leur première communication, les États-Unis ont aussi restreint la portée juridique de leur plainte. Ils demandaient simplement au Groupe spécial de constater que "les restrictions quantitatives en cause dans le présent différend enfreign[aient] les dispositions de l'article XI:1 et de l'article XVIII:11 du GATT ainsi que celles de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture". Les États-Unis ne demandaient donc plus que des constatations soient établies quant à la compatibilité des procédures de licences de l'Inde avec l'article XIII du GATT et l'article 3 de l'Accord sur les licences. Ils avaient aussi expressément indiqué qu'ils ne se prévalaient pas des dispositions du Mémoire d'accord de 1994 pour ce qui est de l'administration des restrictions à l'importation que l'Inde appliquait.

3.40 En conséquence, selon l'Inde, la question dont le Groupe spécial était saisi était donc les restrictions à l'importation notifiées au titre de l'article XVIII:B, dont la situation au regard de l'article XI:1 du GATT, comme les États-Unis l'avaient fait observer à juste titre, n'était pas en cause. Néanmoins, dans leur première communication, les États-Unis avaient formulé des allégations détaillées quant à la manière dont les restrictions à l'importation étaient administrées. Or, *l'article XI:1 interdisait simplement les restrictions quantitatives; il ne régissait pas la manière dont les restrictions quantitatives que les Membres étaient autorisés à maintenir au titre d'exceptions aux dispositions de l'article XI:1 devaient être administrées.* Cette question était régie par d'autres dispositions de l'Accord sur l'OMC, par exemple, l'article XIII du GATT, l'article 3 de l'Accord sur les licences et les paragraphes 1 à 4 du Mémoire d'accord de 1994. Or, les États-Unis n'avaient pas invoqué l'une quelconque de ces dispositions – ni même à titre subsidiaire au cas où le Groupe spécial constaterait que les restrictions à l'importation appliquées par l'Inde relevaient de l'article XVIII:B –, ce qui laissait supposer que l'administration des restrictions à l'importation n'entrait pas dans le cadre de la présente procédure.

3.41 Étant donné que les États-Unis n'avaient pas demandé au Groupe spécial d'établir des constatations sur ces questions, l'Inde a conclu que les États-Unis n'avaient invoqué les procédures de règlement des différends que pour la justification des restrictions à l'importation et non pour les questions soulevées par leur application. En conséquence, l'Inde réservait sa position sur les allégations des États-Unis concernant l'application des restrictions qu'elle appliquait du point de vue à la fois de leur fondement factuel et de leurs implications juridiques.

3.42 L'Inde a rappelé que lors de la première réunion, les États-Unis avaient expliqué pourquoi ils avaient présenté tous ces détails de la façon suivante: *"Des éclaircissements par le Groupe spécial concernant le caractère interdit de chacune de ces restrictions [étaient] appropriés et nécessaires. En particulier, des constatations factuelles et juridiques claires et sans équivoque pour chacune de ces restrictions aider[aient] grandement les parties dans le processus de mise en œuvre de toute décision et recommandation."* Ce que les États-Unis avaient décrit comme des questions liées au "caractère interdit" des restrictions à l'importation était – comme ils l'avaient eux-mêmes souligné – des

incompatibilités qui pouvaient apparaître dans la mise en œuvre des constatations dont ils demandaient l'établissement. Par exemple, les États-Unis avaient allégué qu'il était aussi nécessaire de statuer sur la "condition relative à l'utilisateur effectif" requise pour obtenir des licences d'importation parce que: "À moins que le Groupe spécial ne détermine clairement que la condition relative à l'"utilisateur effectif" [était] en soi une restriction quantitative à l'importation interdite par l'article XI:1, l'Inde pouvait simplement renforcer cet obstacle afin de restreindre les importations de chaque produit figurant sur sa liste dite des produits libéralisés." Les États-Unis avaient également fait valoir que le Groupe spécial "devait statuer que les licences d'importation spéciales étaient des restrictions à l'importation interdites par l'article XI:1. Il importait de lever tout doute quant au fait que l'assouplissement des restrictions appelait des licences d'importation automatiques et rien de moins".

3.43 L'Inde a fait observer qu'elle avait effectivement notifié en tant que "restrictions quantitatives" relevant de l'article XI:1, toutes ses restrictions à l'importation qui étaient en cause dans le présent différend, y compris celles qu'elle appliquait à l'importation des produits assujettis à la condition relative à l'"utilisateur effectif" et au régime SIL. En outre, par rapport à 1991, année où des produits relevant de plus de 11 000 positions au niveau des positions à huit chiffres du SH faisaient l'objet de restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:B, l'Inde maintenait aujourd'hui des restrictions à l'importation visant des produits relevant de 2 296 positions seulement. Les produits pour lesquels les restrictions à l'importation avaient été supprimées pouvaient tous désormais être librement importés et n'étaient pas assujettis à la condition relative à l'"utilisateur effectif" ni au régime SIL. En conséquence, la crainte des États-Unis que l'Inde ne soumette à la condition relative à l'"utilisateur effectif" ou au régime SIL des produits pour lesquels les restrictions à l'importation avaient été supprimées n'était absolument pas fondée dans les faits.

3.44 En outre, de l'avis de l'Inde, sous le prétexte d'une demande tendant à ce qu'il soit établi des constatations quant au "caractère interdit" des restrictions à l'importation, les États-Unis demandaient en fait au Groupe spécial de statuer sur la manière dont l'Inde devait mettre en œuvre une constatation défavorable du Groupe spécial. Or, les groupes spéciaux n'étaient pas habilités à rendre des jugements déclaratoires quant aux incompatibilités futures possibles et ne l'avaient dans la pratique jamais fait. Les dispositions du GATT et du Mémoire d'accord sur le règlement des différends relatives au règlement des différends, qui définissaient les motifs d'action, les mesures correctives possibles et la portée des mesures de rétorsion, présupposaient toutes l'existence d'une mesure qui, à l'heure actuelle, annulait ou compromettait des avantages et qui pouvait être mise en conformité avec les obligations découlant des Accords de l'OMC.⁶²

3.45 L'Inde a ajouté que les groupes spéciaux ne pouvaient pas non plus accorder des mesures correctives dites spécifiques en vertu de la première phrase de l'article 19:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. La seule recommandation que le Groupe spécial pouvait formuler au titre de cette disposition, s'il constatait que les restrictions à l'importation appliquées par l'Inde étaient incompatibles avec l'article XVIII:B, était que celle-ci les rende conformes au GATT et à l'Accord sur l'agriculture. La genèse de l'article 19:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends était la suivante. Dans deux rapports de groupes spéciaux du GATT qui avaient été adoptés, il était recommandé que les droits antidumping ou compensateurs soient remboursés. Or, lorsque le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Institution de droits antidumping à l'importation de produits creux en acier inoxydable sans soudure en provenance de Suède* a remis son rapport au Comité des pratiques antidumping du GATT avec une telle recommandation, les États-Unis ont fait objection à la

⁶² Article XXIII:1 a) du GATT et les articles 19:1 et 22:8 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. L'Inde s'est référée à ce sujet aux arguments qu'elle avait présentés sur ce point dans l'affaire concernant les *Brevets* (rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, 5 septembre 1997, WT/DS50/R, paragraphe 4.32).

"mesure corrective spécifique" recommandée par le Groupe spécial.⁶³ Depuis lors, les États-Unis avaient toujours considéré que les groupes spéciaux ne devaient préconiser que la mesure corrective prospective générale que les groupes spéciaux du GATT avaient habituellement accordée et laisser à la partie concernée le choix des modalités de mise en œuvre.⁶⁴ C'était ce point de vue que l'on retrouvait à la première phrase de l'article 19:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

3.46 L'Inde a rappelé en outre que, dans l'affaire concernant les *Brevets* qui la mettait en cause, les États-Unis avaient aussi tenté d'obtenir une mesure corrective spécifique sous le couvert d'une décision quant à la nature de l'incompatibilité. Dans cette affaire, les États-Unis avaient fait valoir que l'Inde n'avait pas accordé des droits exclusifs de commercialisation conformément à l'article 70:9 de l'Accord sur les ADPIC et qu'elle n'avait pas accordé des droits exclusifs de commercialisation d'une certaine nature.⁶⁵ Ce groupe spécial avait répondu comme suit à cette demande:

"Nous considérons qu'une constatation *sur la nature du droit à accorder au titre de l'article 70:9* n'est pas nécessaire pour régler le différend à l'étude qui concerne l'inexistence actuelle d'un système de droits exclusifs de commercialisation en Inde. En fait, il suffit que le Groupe spécial recommande que l'Inde se mette en conformité avec ses obligations au titre de l'Accord sur les ADPIC."⁶⁶ (Non souligné dans le texte original.)

De l'avis de l'Inde, la réponse du présent Groupe spécial à la demande que les États-Unis lui ont faite d'établir une constatation concernant "le caractère interdit des restrictions qu'elle appliquait" devrait être identique à la décision ci-dessus relative à la demande de constatation concernant la "nature du droit à accorder au titre de l'article 70:9".

3.47 L'Inde a noté que les États-Unis s'étaient vigoureusement opposés à ce que les groupes spéciaux statuent sur la manière dont les Membres devraient mettre en œuvre les constatations relatives à des droits antidumping ou compensateurs – domaines dans lesquels ils avaient recours à des mesures restreignant les échanges plus fréquemment que n'importe quel autre Membre de l'OMC – mais ont demandé qu'il soit statué sur la manière dont les Membres devaient mettre en œuvre les constatations de groupes spéciaux pour ce qui est des droits de propriété intellectuelle et des mesures prises à des fins de balance des paiements – domaines dans lesquels leurs intérêts en matière d'investissement et d'exportation étaient en jeu. En conséquence, l'Inde a demandé au Groupe spécial de noter que la demande tendant à ce qu'il soit établi des constatations concernant "le caractère interdit" des restrictions à l'importation qu'elle appliquait constituait la seconde tentative de la part des États-Unis d'introduire de façon sélective des mesures correctives spécifiques dans la jurisprudence de l'OMC d'une manière qui convenait aux intérêts particuliers d'un Membre. En ce qui concerne l'allégation des États-Unis concernant la marge discrétionnaire que comportait le régime de licences d'importation de l'Inde, celle-ci a soutenu que le régime de licences d'importation discrétionnaires n'était pas en soi interdit par les Accords visés. Il était vrai que les deuxième et troisième phrases du paragraphe 4 du Mémoire d'accord de 1994 disposaient ce qui suit:

⁶³ ADP/117 et Corr.1, 24 février 1994; ADP/M/35, page 26.

⁶⁴ Ce point de vue a, par exemple, été exprimé par les États-Unis en qualité de tierce partie dans l'affaire concernant la *noix de coco* (rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Brésil – Mesures visant la noix de coco desséchée*, WT/DS22/R, 17 octobre 1996, paragraphes 220 et 221).

⁶⁵ WT/DS50/R, paragraphe 3.1 d) et e).

⁶⁶ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture* (ci-après dénommée l'affaire *Inde - Brevets*), WT/DS50/R, paragraphe 7.64. L'Inde a noté que les États-Unis n'ont pas fait appel de cette décision.

"[a]fin de réduire au minimum les effets de protection accessoires, un Membre administrera les restrictions d'une manière transparente. Les autorités du Membre importateur fourniront une justification adéquate des critères utilisés pour déterminer quels produits sont soumis à restriction."

3.48 Il ressortait cependant clairement de ce contexte que le régime de licences d'importation discrétionnaires n'était pas interdit. Ainsi, la sixième phrase du paragraphe 4 du Mémorandum d'accord de 1994 disposait ce qui suit:

"Dans l'administration de restrictions quantitatives, un Membre n'utilisera les régimes de licences discrétionnaires que lorsque cela sera inévitable et les éliminera progressivement."

3.49 L'Inde a indiqué qu'il lui fallait recourir au régime de licences discrétionnaires au cas par cas, notamment, pour les raisons exposées ci-après. Il y avait à peine 15 ans, le pays était presque totalement fermé aux importations. En raison de la taille et de la structure de son économie, il était impossible à l'Inde d'estimer avec précision le niveau de la demande d'importations, l'élasticité de la demande d'importations pour un très grand nombre de produits, ainsi que l'élasticité de substitution de produits nationaux par les consommateurs et le taux effectif de protection pour tous ces produits. En conséquence, l'Inde considérait que le recours au régime de licences discrétionnaires était inévitable. De plus, elle éliminait progressivement ses restrictions à l'importation. Dans le cadre du programme de libéralisation économique qu'elle avait entrepris de façon autonome, l'Inde avait déjà réduit avec effet au 13 avril 1998, le nombre de produits soumis à des restrictions à l'importation, le nombre de lignes du SH visées, au niveau des positions à huit chiffres, ayant été ramené à 2 296 seulement, contre environ 11 000 en 1991.

3.50 L'Inde a indiqué qu'il importait aussi de noter que, en tout état de cause, la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 disposait expressément ce qui suit:

"Aucune disposition du présent mémorandum d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XII ou XVIII:B du GATT de 1994."

3.51 Cette note avait pour effet que le Mémorandum d'accord de 1994 ne pouvait pas limiter le droit découlant des dispositions de l'article XVIII:B qu'un Membre aurait de maintenir un régime de licences discrétionnaires au titre des dispositions de cet article. L'article XVIII:B n'imposait aucune restriction au droit d'un Membre d'appliquer des restrictions à l'importation au moyen d'un régime de licences discrétionnaires. De plus, l'article 3:3 de l'Accord sur les licences exemptait expressément les Membres qui appliquaient des restrictions à l'importation par voie de "licences d'importation non automatiques" de l'obligation de publier "des renseignements suffisants pour que les autres Membres et les commerçants sachent sur quelle base les licences [étaient] accordées et/ou réparties".

3.52 Bien que les dispositions de l'article XVIII:B du GATT de 1994 et de l'article 3:3 de l'Accord sur les licences offrent peut-être à l'Inde un fondement juridique pour ne pas publier des renseignements concernant la base sur laquelle les licences étaient réparties, l'Inde a demandé qu'il soit établi clairement que le régime de licences d'importation qu'elle appliquait était transparent et fondé sur des règles. Le cadre réglementaire de base de l'administration du commerce extérieur de l'Inde avait été décrit. Les importations et les exportations étaient régies, entre autres choses, par la Loi de 1992 sur le commerce extérieur (développement et réglementation) (la "Loi FTDR"). L'article 19 de cette loi conférait au gouvernement indien un pouvoir réglementaire en vertu duquel il avait notifié le Règlement de 1993 sur le commerce extérieur (le "Règlement FTR"). L'article 5 de la Loi FTDR habilitait le gouvernement indien à notifier sa politique en matière d'importation et d'exportation, en vertu de quoi il avait notifié la Politique d'exportation et d'importation pour la période 1997-2002. Conformément au paragraphe 4.11 de cette politique, le gouvernement avait aussi notifié le Manuel des procédures pour la période 1997-2002 (le "Manuel").

3.53 La Loi FTDR non seulement énonçait des critères transparents pour la délivrance d'une licence, mais elle prévoyait aussi une procédure d'appel afin d'assurer que les critères utilisés pour la prise de décisions étaient compatibles avec ceux définis dans ses dispositions, dans le Règlement FTR, dans la Politique d'exportation et d'importation et dans le Manuel. En conséquence, l'allégation des États-Unis selon laquelle le régime de licences d'importation de l'Inde était "arbitraire" ou "non transparent" n'était en fait absolument pas fondée. Bien que le régime de licences d'importation de l'Inde soit discrétionnaire, le pouvoir discrétionnaire conféré n'était pas absolu ni sans limite, mais était guidé et contrôlé, dans le droit national indien, par un cadre statuaire et réglementaire précis qui était également placé sous la surveillance des juridictions supérieures de l'Inde.

3.54 L'Inde a expliqué qu'elle n'annonçait pas, alors que le prescrivait l'article XIII:2 a), les contingents qu'elle appliquait parce qu'il n'était pas possible de fixer des contingents globaux dans le cas d'un pays relativement fermé comme l'Inde dont l'économie était en cours de libéralisation. En tant que pays en développement à bas niveau de vie, l'Inde ne disposait simplement pas des ressources financières et administratives nécessaires pour déterminer et administrer les contingents applicables aux produits relevant de près de 2 300 lignes tarifaires. L'Inde a noté que l'article XIII:2 a) l'autorisait manifestement à administrer ses restrictions à l'importation par voie de licences ou permis d'importation sans fixer de contingents globaux.

3.55 L'Inde a en outre noté que, conformément aux règles générales d'interprétation des traités énoncées à l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, les termes de l'article XIII:2 a) du GATT de 1994 devaient être interprétés de bonne foi suivant le sens ordinaire qu'attestait leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du GATT de 1994. Il ressortait clairement de son contexte que l'article XIII:2 a) n'était pas censé s'appliquer à un régime de licences d'importation comme celui de l'Inde. Il était indiqué à l'article XIII:2 que les conditions énoncées aux alinéas a) à d) avaient pour objet d'assurer une répartition du commerce de tout produit "se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions [à l'importation], les diverses parties contractantes seraient en droit d'attendre".

3.56 L'administration du régime de licences d'importation de l'Inde était tout à fait non discriminatoire. Le paragraphe 4.2 du Manuel des procédures pour la période du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 2002, qui était applicable aux exportations et aux importations (annoncé par avis publié au Journal officiel de l'Inde en vertu du paragraphe 4.11 de la Politique d'exportation et d'importation) disposait que les exportations et les importations étaient autorisées à destination ou en provenance de tout pays, sauf l'Irak (qui faisait actuellement l'objet de sanctions internationales imposées par les Nations Unies). Il s'agissait là d'une obligation juridiquement exécutoire dont s'acquittait le gouvernement indien. Si le Directeur général refusait d'accorder une licence pour des importations parce que le demandeur souhaitait importer des marchandises en provenance d'un pays donné ou accordait une licence sous réserve que les marchandises soient impérativement importées d'un pays donné, un demandeur pouvait faire appel de cette décision en vertu de l'article 15 de la Loi FTDR ou demander à l'une des juridictions supérieures (c'est-à-dire l'une des Hautes-Cours ou la Cour suprême) d'invalider une telle décision.

Répondant à une question du Groupe spécial concernant la délivrance de licences aux importateurs et aux exportateurs et la définition de l'expression "utilisateurs effectifs", l'Inde a indiqué que des licences d'importation pouvaient être délivrées à toute personne, y compris un utilisateur industriel qui produisait uniquement pour le marché intérieur. Des personnes autres que les utilisateurs effectifs pouvaient aussi obtenir des licences, y compris des licences d'importation spéciales, pour des produits figurant sur la Liste négative.

3.57 L'Inde a précisé que l'importance accordée aux biens de consommation dans sa politique d'importation et à laquelle les États-Unis faisaient allusion était compatible avec l'article XVIII:10 du

GATT de 1994, qui reconnaissait explicitement qu'un Membre "[pouvait] déterminer [l']incidence [des restrictions à l'importation] sur les importations de différents produits ou des différentes catégories de produits de manière à donner la priorité à l'importation des produits qui [étaient] le plus nécessaires compte tenu de sa politique de développement économique". L'Inde a ajouté que, pour ce qui est d'autoriser l'application sélective de surtaxes pour des raisons de balance des paiements, il était explicitement reconnu au paragraphe 4 du Mémoire d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements que les biens d'équipement ou les intrants nécessaires à la production "contribu[aient] aux efforts déployés par un Membre en vue d'améliorer la situation de sa balance des paiements".

3.58 Eu égard à ce qui précède, l'Inde est donc arrivée à la conclusion que, aux termes du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, un groupe spécial ne pouvait pas statuer sur des incompatibilités qui n'étaient pas encore apparues ni sur la manière dont elle devait mettre en œuvre une constatation d'incompatibilité. En conséquence, elle a demandé que le Groupe spécial ne statue pas sur le "caractère interdit des restrictions qu'elle appliquait".

3.59 Les **États-Unis** ont répondu à l'argument de l'Inde selon lequel la Loi FTDR prévoyait la révision judiciaire des décisions prises en matière de licences en rappelant le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*". Ce groupe spécial avait constaté que l'existence d'une possibilité de recours auprès d'un tribunal national ne constituait pas un moyen de défense justifiant la violation d'une obligation au regard du GATT de 1994.⁶⁷ En conséquence, bien que l'Inde dispose de procédures de révision, les restrictions quantitatives qu'elle appliquait n'en constituaient pas moins une violation de l'article XI:1.

3. Protection des concessions et des avantages

3.60 Les **États-Unis** ont soutenu que, étant donné que l'Inde enfreignait ses obligations dans le cadre de l'OMC, il était à présumer qu'il y avait annulation ou réduction d'avantages.

"Dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage. En d'autres termes, il y a normalement présomption qu'une infraction aux règles a une incidence défavorable pour d'autres Membres parties à l'accord visé, et il appartiendra alors au Membre mis en cause d'apporter la preuve du contraire."⁶⁸

3.61 Les infractions par l'Inde aux dispositions du GATT étaient donc présumées annuler ou compromettre un avantage. De plus, de précédents groupes spéciaux du GATT avaient considéré les infractions aux dispositions de l'article XI:1 sous un angle particulier en ce qui concerne l'annulation ou la réduction d'avantages, du fait que les restrictions quantitatives faussaient fondamentalement les échanges. Le Groupe spécial chargé de l'affaire *Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles* a constaté que: "l'article XI protège[ait] les perspectives quant aux conditions de concurrence, ... et qu'en conséquence il n'[était] pas possible avec des arguments tirés du volume des exportations de faire tomber la présomption selon laquelle une mesure incompatible avec l'article XI annul[ait] ou compromett[ait] un avantage".⁶⁹ En outre, le précédent Groupe spécial chargé de

⁶⁷ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles* (ci-après dénommée l'affaire *Argentine – Textiles*), WT/DS56/R, 25 novembre 1997, paragraphes 6.66 à 6.69.

⁶⁸ Mémoire d'accord sur le règlement des différends, article 3:8.

⁶⁹ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*, *op. cit.*, paragraphe 5.4.3, citant également pour étayer son point de vue l'affaire

l'affaire *Les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs* a indiqué qu'il "tenait à souligner que l'existence d'une restriction quantitative devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple du fait qu'elle conduit à alourdir les frais commerciaux et qu'elle est génératrice d'incertitudes qui peuvent affecter les plans d'investissement."⁷⁰

3.62 Les États-Unis ont indiqué que les restrictions quantitatives et le régime de licences appliqués par l'Inde avaient nui et continuaient de nuire à leurs intérêts commerciaux. Alors que les intérêts commerciaux des États-Unis sur le marché indien étaient substantiels, ils avaient été gravement compromis par les restrictions à l'importation exceptionnelles que l'Inde appliquait depuis 50 ans. En 1996, les États-Unis exportaient vers l'Inde des marchandises soumises à des restrictions quantitatives pour une valeur de 1,3 milliard de dollars EU. Or, alors que la région de l'ANASE comptait moitié moins d'habitants que l'Inde, les exportations des États-Unis vers cette région représentaient en valeur huit fois celles à destination de l'Inde. Comme le Groupe spécial chargé de l'affaire *Les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs* l'a noté, "le fait que les États-Unis ont pu exporter de grandes quantités de cuir vers d'autres marchés [que le Japon] tend[ait] effectivement à confirmer la thèse selon laquelle l'existence des restrictions [à l'importation des cuirs] a affecté de façon négative les exportations des États-Unis ." ⁷¹

3.63 En raison de sa nature et de la manière dont il fonctionnait, le régime de licences d'importation de l'Inde nuisait également et continuait de nuire aux intérêts commerciaux des États-Unis. L'incertitude et les limitations que ce régime imposait dissuadait ou empêchaient les exportateurs de procéder aux investissements en matière de planification, de promotion et de développement des marchés qui étaient nécessaires pour accroître et élargir les débouchés en Inde pour les produits des États-Unis. Aucun exportateur n'affecterait de ressources au développement du marché d'un produit en Inde sans avoir quelque assurance qu'il serait en mesure d'exporter une certaine quantité minimale chaque année, et le système indien ne fournissait aucune assurance de ce genre – seulement une garantie d'incertitude persistante – si le produit en question figurait sur la Liste négative d'importations.

3.64 Les restrictions appliquées par l'Inde avaient causé un tort particulièrement grave au commerce des pays en développement. L'interdiction *de facto* visant les importations de biens de consommation frappait le plus durement les exportations des pays en développement, étant donné que c'était les produits de ces pays qui étaient les plus compétitifs dans de nombreux secteurs de biens de consommation. Les produits soumis à restriction comprenaient bon nombre de produits agricoles et parmi eux beaucoup de produits tropicaux; étant donné que le régime de licences était administré de manière à protéger les producteurs nationaux, ces restrictions frappaient le plus durement leurs concurrents des pays en développement. La centralisation des importations, qui était administrée de manière à subventionner et à protéger les producteurs agricoles locaux, semblait avoir l'effet d'une interdiction *de facto* d'importer certains produits tropicaux comme l'huile de noix de coco et l'huile de palme.

3.65 Et surtout, le régime d'importation restrictif de l'Inde avait nui à la croissance du potentiel d'exportation et de l'économie de l'Inde elle-même. Cela faisait 50 ans que le marché indien était protégé grâce à une concurrence interne limitée. Comme les économistes Joshi et Little l'ont fait

États-Unis - Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation (IBDD, S34/154, affaire *Fonds spécial*) et l'affaire *Les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs* (IBDD, S31/102).

⁷⁰ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs*, L/5623, adopté les 15/16 mai 1984, IBDD, S31/102, page 113, paragraphe 55.

⁷¹ *Ibid.*, paragraphe 54.

observer: "Cela s'est avéré être la cause du coût élevé et de la médiocre qualité de la production ainsi que du manque d'innovation."⁷² La structure des incitations découlant d'un régime de commerce très protectionniste avait engendré un secteur privé indien qui était, à quelques exceptions près, tourné vers un marché intérieur protégé.⁷³ Le régime de réglementation de l'Inde avait eu pour résultat que les objectifs des entreprises n'étaient plus la concurrence mais la recherche de rente; "il est devenu moins important de réussir à soutenir la concurrence à l'intérieur d'un cadre réglementaire que de manipuler les responsables de la réglementation afin d'éviter la concurrence. Il en avait notamment résulté un lien très étroit entre les milieux d'affaires et les politiciens pour créer et répartir une rente de monopole".⁷⁴ Le Professeur Jagdish Bhagwati avait observé que les politiques commerciales de l'Inde avaient conduit à des "résultats catastrophiques à l'exportation": il a noté que "le fait que le régime de commerce et des paiements de l'Inde était tourné vers le marché intérieur, ce qui nuisait considérablement à ses résultats à l'exportation, empêchait en même temps le développement d'exportations à forte intensité de main-d'œuvre et, partant, toute incidence favorable sur les salaires et l'emploi et, par voie de conséquence, toutes choses égales par ailleurs, sur la pauvreté également".⁷⁵

C. ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD DE L'OMC SUR L'AGRICULTURE

3.66 Les **États-Unis** ont allégué que les restrictions quantitatives ou prohibitions en cause enfreignaient les dispositions de l'article 4:2 de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture.

3.67 Les États-Unis ont indiqué que, sur les 2 714 lignes du SH soumises à des restrictions quantitatives qui étaient énumérées à l'annexe II, partie B, de la notification relative aux restrictions quantitatives que l'Inde a adressée en 1997, 710 (26 pour cent) reprenaient des produits visés par l'Accord sur l'agriculture.⁷⁶ Étant donné que les produits alimentaires transformés, les fruits et légumes frais, le café, la volaille et beaucoup d'autres produits agricoles étaient des "biens de consommation susceptibles de satisfaire directement aux besoins de la population sans transformation ultérieure", l'interdiction que l'Inde imposait aux importations de biens de consommation agissait aussi comme une forme de protectionnisme agricole. Lors de la négociation de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, les participants aux négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay étaient convenus d'éliminer les obstacles non tarifaires qu'ils appliquaient au commerce des produits agricoles et de les remplacer par des droits de douane, qui feraient l'objet d'une réduction échelonnée dans le temps. Afin de préserver ce résultat, l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture disposait ce qui suit: "Les Membres ne maintiendront pas de mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits ..." La note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 précisait ce qui suit: "Ces mesures comprennent les restrictions quantitatives à l'importation, ... , les régimes d'importation discrétionnaires, les mesures non tarifaires appliquées par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'État, ... , et les mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits, que ces mesures soient ou non appliquées au titre de dérogations aux dispositions du GATT de 1947 dont bénéficient certains pays, mais non les mesures appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements ou au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC." Étant donné que le FMI avait conclu que, pour ce qui concerne ces produits, ces restrictions à l'importation n'étaient pas nécessaires pour

⁷² Vijay Joshi et IMD Little, India's Economic Reforms 1991-2001 (Oxford, 1996), page 68.

⁷³ Vincent Cable, "Indian Liberalization and the Private Sector", dans Robert Cassen et Vijay Joshi, India: the Future of Economic Reform (Oxford, 1995), page 214.

⁷⁴ *Ibid.*, pages 212 et 213.

⁷⁵ Bhagwati, J. India in Transition: Freeing the Economy (Oxford, 1993), pages 57 et 61.

⁷⁶ Les produits visés par l'Accord sur l'agriculture sont définis à l'annexe 1 dudit accord.

des raisons de balance des paiements, l'Inde enfreignait ses obligations découlant de l'article 4:2. S'agissant de l'annulation ou de la réduction d'avantages, les États-Unis considéraient que les arguments formulés à la section 3 ci-dessus valaient également pour l'Accord sur l'agriculture.

3.68 L'**Inde** s'est référée à la note relative à l'article 4:2 qui disposait ce qui suit:

"Ces mesures comprennent les restrictions quantitatives à l'importation, ... , que ces mesures soient ou non appliquées au titre de dérogations aux dispositions du GATT de 1947 dont bénéficient certains pays, *mais non les mesures appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements* ou au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC."

Il ressortait de ce fait clairement de cette note que l'article 4:2 ne s'étendait pas aux mesures maintenues au titre de dispositions relatives à la balance des paiements. La question de la compatibilité des restrictions à l'importation appliquées par l'Inde avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture dépendait donc de leur compatibilité avec l'article XVIII:B du GATT, et la situation juridique de ces restrictions au regard de l'Accord sur l'agriculture était par conséquent identique à leur situation au regard du GATT. L'allégation de l'Inde selon laquelle ses restrictions à l'importation étaient compatibles avec l'article XVIII:B devait par conséquent être interprétée par le Groupe spécial comme incluant l'allégation selon laquelle ces restrictions étaient compatibles avec l'Accord sur l'agriculture.

D. ARTICLE XVIII:B

1. Compétence du Groupe spécial

3.69 L'Inde a allégué que le Comité et le Conseil général avaient le pouvoir exclusif de déterminer si un calendrier pour l'élimination de restrictions à l'importation était compatible avec l'article XVIII:11 du GATT. L'Inde a fait valoir que:

- a) conformément aux articles XV:2 et XVIII:12 du GATT et aux paragraphes 5 à 13 du Mémoire d'accord de 1994, la décision finale concernant la justification des restrictions à l'importation incombait au Comité et au Conseil général;
- b) les articles 3:2 et 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends ne permettaient pas aux groupes spéciaux de prendre la décision finale concernant la situation juridique d'un calendrier pour l'élimination de restrictions à l'importation;
- c) la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 limitait expressément le droit d'invoquer les procédures de règlement des différends aux questions soulevées par l'*application* de restrictions à l'importation et ne modifiait pas le droit qu'avait un Membre d'obtenir que la *justification* de ses restrictions à l'importation soit déterminée conformément aux dispositions de l'article XVIII:B;
- d) les termes de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 et les termes identiques figurant dans le Mémoire d'accord concernant l'article XXIV visaient à régler d'anciennes controverses concernant la relation entre les procédures d'examen spéciales prévues aux articles XVIII:B et XXIV et les procédures générales de règlement des différends prévues à l'article XXIII; et

- e) le pouvoir de décision délibérément attribué aux organes de l'OMC composés de Membres ne pouvait pas être réattribué à la procédure de règlement des différends sans comprendre le fonctionnement proprement dit du système juridique de l'OMC.

a) La relation entre l'article XVIII:B et l'article XXIII

3.70 L'Inde a fait valoir que, conformément aux articles XV:2 et XVIII:B du GATT et aux dispositions du Mémoire d'accord de 1994, les principales étapes des procédures d'examen des mesures prises à des fins de balance des paiements étaient les suivantes:

- a) Un Membre qui introduit ou renforce des restrictions à l'importation prises à des fins de balance des paiements les *notifiera* dans les moindres délais à l'OMC.⁷⁷
- b) Les restrictions à l'importation notifiées font l'objet de *consultations* au Comité.⁷⁸
- c) Le Comité entre en consultations avec le FMI au sujet des aspects financiers des consultations et accepte la conclusion du Fonds sur ces aspects.⁷⁹
- d) Le Comité fait rapport au Conseil général de l'OMC sur ses consultations.⁸⁰
- e) Si le Comité et le Conseil général constatent que les restrictions à l'importation sont incompatibles avec l'article XVIII:B, ils "indiqueront les points de divergence et pourront *conseiller que les modifications appropriées soient apportées aux restrictions*", et si l'incompatibilité est sérieuse, ils "*en aviseront* [le Membre] qui applique les restrictions" et feront "des recommandations appropriées en vue d'assurer l'observation, dans un *délai déterminé*, des dispositions en cause".⁸¹

Selon l'Inde, ces règles et procédures ne laissent subsister aucun doute quant au fait que les restrictions à l'importation maintenues à des fins de balance des paiements n'exigeaient pas l'approbation explicite du Conseil général et qu'un Membre ayant dûment notifié ses restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:B pouvait les maintenir jusqu'à ce que le Conseil général lui fasse part de la nécessité de les modifier ou jusqu'à l'expiration du délai fixé par le Conseil général pour leur élimination

3.71 L'Inde a ajouté que cette conclusion était confirmée par le fait que les États-Unis avaient proposé en 1954 de modifier les dispositions du GATT relatives à la balance des paiements de manière à exiger l'approbation explicite des restrictions à l'importation par les PARTIES CONTRACTANTES. D'après cette proposition, l'article XII du GATT aurait été réécrit comme suit:

- a) Nonobstant les dispositions du paragraphe premier de l'article XI, toute partie contractante pourra restreindre le volume ou la valeur des marchandises dont elle autorise l'importation, dans la mesure nécessaire pour sauvegarder sa position financière extérieure et sa balance des paiements, sous réserve des dispositions des paragraphes suivants du présent article.

⁷⁷ Paragraphe 3 de la Déclaration de 1979 et paragraphe 9 du Mémoire d'accord de 1994.

⁷⁸ Paragraphe 5 du Mémoire d'accord de 1994.

⁷⁹ Article XV:2.

⁸⁰ Paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994.

⁸¹ Article XVIII:12 c) i) et ii).

- b) a) Sous réserve des dispositions de l'alinéa b) du présent paragraphe, aucune partie contractante ne pourra maintenir, instituer ou renforcer des restrictions à l'importation en vertu du présent article, *sans l'approbation* des PARTIES CONTRACTANTES.
- b) Toute partie contractante qui maintient de telles restrictions au [date effective] entrera immédiatement en consultation avec les PARTIES CONTRACTANTES en vue *d'obtenir l'autorisation de prolonger ces restrictions ...*⁸²

L'Inde a cependant fait observer que le Groupe de travail qui a examiné la proposition des États-Unis est arrivé à la conclusion qu'elle ne serait pas acceptée d'une façon générale⁸³ et cette proposition a donc été rejetée. En conséquence, les États-Unis demandaient effectivement au Groupe spécial de faire incorporer dans les disciplines du GATT en matière de balance des paiements ce qu'il n'avait pas réussi à faire. Les États-Unis avaient fait valoir devant le Groupe spécial qu'il fallait constater qu'un Membre avait enfreint les dispositions de l'article XVIII:B, sauf si ce Membre parvenait à démontrer la compatibilité avec cette disposition des restrictions à l'importation qu'il appliquait. Or, en faisant valoir que l'examen de la conformité des restrictions à l'importation pouvait passer du Comité et du Conseil général à un groupe spécial et que c'était au Membre invoquant les dispositions relatives à la balance des paiements que la charge de la preuve incombait, les États-Unis tentaient effectivement de contraindre les Membres qui se prévalaient de l'article XVIII:B d'obtenir l'approbation par un groupe spécial des restrictions à l'importation qu'ils appliquaient. L'Inde a résumé ses vues sur ce point en reprenant les termes utilisés par les États-Unis dans l'affaire *Chemises et chemisiers de laine*: le Groupe spécial devait rejeter l'argumentation des États-Unis en tant que "tentative flagrante de modifier effectivement le GATT de 1994 et d'autres Accords de l'OMC à la faveur d'un litige".

3.72 L'Inde a également soutenu que les allégations juridiques formulées par les États-Unis n'étaient pas fondées sur les principes d'interprétation de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) (ci-après dénommée la "Convention de Vienne") appliqués par l'Organe d'appel, c'est-à-dire sur les termes du GATT et du Mémoire d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements (ci-après dénommé le "Mémoire d'accord de 1994"), tels qu'interprétés dans leur contexte et à la lumière de leur objet. Ces allégations étaient également incompatibles avec le principe énoncé à l'article XVI:1 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (ci-après dénommé "l'Accord sur l'OMC"), selon lequel le Groupe spécial "sera guidé par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 et des organes établis dans le cadre du GATT de 1947". L'Inde a fait valoir qu'accepter les arguments des États-Unis aurait pour effet de rendre redondants des paragraphes entiers de l'article XVIII:B et des sections entières du Mémoire d'accord de 1994, ce qui modifierait fondamentalement l'équilibre négocié qui ressortait du texte de l'article XVIII:B et du Mémoire d'accord de 1994. Ce serait également une grave dérogation aux pratiques constamment suivies dans le cadre du GATT de 1947 et aurait pour effet de transférer, sans aucun fondement, du Comité et du Conseil général au FMI et aux groupes spéciaux le pouvoir de déterminer la situation juridique de restrictions à l'importation. De plus, accepter les arguments des États-Unis aurait de graves implications systémiques en ce qui concerne des questions très controversées comme celle du cadre approprié pour déterminer la compatibilité d'accords commerciaux régionaux avec l'article XXIV.

3.73 Selon l'Inde, l'article XVIII:B et le Mémoire d'accord de 1994 stipulaient que la décision finale concernant la situation juridique de restrictions à l'importation notifiées au titre de

⁸² GATT 1947, document W.9/73 daté du 6 décembre 1954 (non souligné dans le texte original).

⁸³ IBDD, S3/192.

l'article XVIII:B devait être prise par le Conseil général sur recommandation du Comité. C'était cette décision finale qui déterminait la situation juridique des restrictions à l'importation au regard du GATT et, par voie de conséquence, les droits et obligations des Membres pour ce qui concerne ces restrictions à l'importation. De l'avis de l'Inde, conformément à l'article XVIII:B, les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements n'exigeaient pas l'approbation explicite du Conseil général; un Membre ayant dûment notifié au titre de l'article XVIII:B les restrictions à l'importation qu'il appliquait pouvait les maintenir tant que le Conseil général ne l'avait pas avisé de la nécessité de les modifier ou jusqu'à la fin de la période prévue pour leur élimination que le Conseil général avait déterminée. La demande des États-Unis tendant à ce qu'il soit statué que les restrictions à l'importation maintenues par l'Inde au titre de l'article XVIII:B étaient incompatibles avec les obligations de cette dernière était donc pour l'essentiel une demande tendant à ce que le Groupe spécial désapprouve les restrictions à l'importation et, partant, les rende illicites. L'Inde considérait qu'un groupe spécial ne pouvait pas établir une telle détermination parce que cela dépasserait sa compétence.

3.74 L'Inde s'est référée à l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends qui stipulait que le Groupe spécial devait procéder à "une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions" et, conformément à l'article 3:2 dudit mémorandum, le Groupe spécial "ne [pouvait] pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés". Il faudrait que le Groupe spécial détermine la licéité des restrictions à l'importation au regard des obligations de l'Inde à compter de la date à laquelle les États-Unis ont présenté cette demande, c'est-à-dire avant que le Comité n'ait formulé une recommandation au sujet du calendrier établi par l'Inde pour l'élimination de ses restrictions à l'importation. En conséquence, le Groupe spécial ne pouvait pas établir qu'elles étaient illicites en substituant sa propre décision à la décision finale visée aux articles XV:2 et XVIII:12.

3.75 L'Inde a cité de nombreuses dispositions des Accords de l'OMC qui attribuaient à des organes de l'OMC autres que des groupes spéciaux la tâche de déterminer la situation juridique d'une mesure:

La tâche de déterminer si une subvention notifiée, au titre de l'article 8.3 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, en tant que subvention ne donnant pas lieu à une action satisfaisait aux critères énoncés à l'article 8.4 et 8.5 de cet accord avait été attribuée au Comité des subventions et des mesures compensatoires et à un organe d'arbitrage spécial. Une constatation du Comité ou de l'organe d'arbitrage était contraignante pour tous les Membres et devait aussi par conséquent établir, à l'intention des groupes spéciaux, si une subvention pouvait ou non donner lieu à une action. Si un groupe spécial infirmait une telle constatation ou en préjugait au cours des procédures normales de règlement des différends, il s'arrogerait la compétence du Comité ou de l'organe d'arbitrage.

La tâche de déterminer si un Membre avait un intérêt comme principal fournisseur au sens des dispositions applicables à la renégociation de droits de douane avait été attribuée au Conseil général à l'article XXVIII:1 du GATT. La décision du Conseil général – ou le fait que le Conseil général n'avait pas pris de décision concernant le statut de principal fournisseur d'un Membre – ne pouvait pas être infirmée par un groupe spécial.⁸⁴

⁸⁴ L'Inde s'est référée à la demande que l'Argentine a présentée en 1992 à l'effet d'établir un groupe spécial chargé de déterminer son intérêt comme principal fournisseur en ce qui concerne les exportations de fèves de soja vers les CE. Les CE ont répondu en indiquant que "le recours de l'Argentine au mécanisme de règlement des différends était en l'occurrence inopportun et abusif" étant donné qu'il ne s'agissait pas d'un différend entre l'Argentine et les CE, mais entre l'Argentine et les PARTIES CONTRACTANTES (C/M/260, page 15). Le groupe spécial n'a pas été établi.

Conformément à l'article V de l'Accord général sur le commerce des services ("AGCS"), les Membres pouvaient participer à un accord d'intégration économique régionale. Un accord de ce genre devait être notifié. Le Conseil du commerce des services pouvait établir un groupe de travail chargé d'examiner un tel accord et, sur la base du rapport du groupe de travail, "le Conseil [pouvait] adresser aux parties les recommandations qu'il juge[ait] appropriées."⁸⁵ Ces procédures devaient aussi permettre de déterminer la situation juridique des accords de ce genre par rapport à l'ensemble des Membres sur la base de l'évaluation d'un organe composé des représentants des Membres.

3.76 Pour l'Inde, la décision des rédacteurs des Accords de l'OMC de soumettre la détermination de la situation juridique de certaines mesures à des procédures et organes distincts expressément établis à cet effet contribuait à la réalisation des objectifs de l'OMC. Cela tenait au fait que des questions telles que la détermination de la situation juridique d'une subvention notifiée comme ne donnant pas lieu à une action devaient être réglées définitivement et d'une manière qui soit contraignante pour tous les Membres par un organe compétent en la matière, dont les décisions ne devaient pas pouvoir être contestées lors de différends entre deux Membres. De même, la détermination quant au point de savoir si un accord établissant une zone de libre-échange ou une union douanière satisfaisait aux critères énoncés à l'article XXIV du GATT ou à l'article V de l'AGCS appelait une vaste évaluation économique et politique qui était effectuée dans les meilleures conditions par les représentants des Membres se réunissant au Comité des accords commerciaux régionaux. L'Inde estimait qu'il ne serait pas approprié que les groupes spéciaux procèdent à cette évaluation et les deux seuls groupes spéciaux du GATT qui avaient été invités à examiner de tels accords à la lumière de l'article XXIV avaient l'un et l'autre refusé de procéder à une telle évaluation.⁸⁶ La décision quant au point de savoir s'il convenait ou non d'approuver des restrictions à l'importation notifiées au titre des dispositions du GATT relatives à la balance des paiements, ou un calendrier pour l'élimination de ces restrictions à l'importation, n'était pas une question juridique et technique qui puisse être raisonnablement réglée par une ordonnance judiciaire. Les Membres étaient convenus de dispositions qui attribuaient la tâche de déterminer la situation juridique de diverses questions politiquement délicates à des organes spécialisés agissant dans le cadre de procédures particulières. Ces dispositions reflétaient le fait que les Membres de l'OMC considéraient que les questions de ce genre ne devaient pas être tranchées par des groupes spéciaux réglant un différend entre deux Membres, et cette considération devait être respectée par les groupes spéciaux.

3.77 Selon l'Inde, si les arguments des États-Unis dans la présente affaire étaient acceptés, il en résulterait que les groupes spéciaux auraient à régler toutes questions découlant des Accords de l'OMC. Or, si l'on interprétait correctement les dispositions des Accords de l'OMC, les décisions ne pouvaient pas toutes être prises par des groupes spéciaux. Nombre de décisions concernant des questions touchant la politique commerciale que les Membres de l'OMC prenaient en vertu de leur législation nationale – par exemple la décision d'imposer des mesures de sauvegarde ou d'accorder une aide à l'ajustement – étaient prises par des organismes spécialisés ayant un large pouvoir d'appréciation. De même que les tribunaux nationaux respectaient la compétence et le pouvoir d'appréciation de ces organismes, de même les groupes spéciaux de l'OMC devaient respecter la compétence et le pouvoir d'appréciation des organes spécialisés établis en vertu des Accords de l'OMC. Si la situation juridique d'une subvention, d'un accord commercial régional ou d'une

⁸⁵ Article V:7 c) de l'AGCS.

⁸⁶ L'Inde s'est référée au rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Communauté européenne - Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne* (ci-après dénommée l'affaire *CE – Agrumes*), document du GATT L/5776, pages 87-88, (distribué le 7 février 1985, non adopté) et au rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *CEE – Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres* (ci-après dénommée l'affaire *Bananes I*), document du GATT DS32/R, pages 96-100 (distribué le 3 juin 1993, non adopté).

restriction appliquée à des fins de balance des paiements avait été déterminée par l'organe de l'OMC compétent, les groupes spéciaux ne pouvaient pas infirmer cette détermination; si l'organe compétent de l'OMC n'avait pas encore établi sa détermination, les groupes spéciaux ne pouvaient pas intervenir et préjuger de cette détermination.

3.78 L'Inde a en outre fait valoir que, en vertu du GATT de 1947, tout pouvoir de prendre des décisions, y compris celui d'adopter les rapports de groupes spéciaux, était dévolu aux PARTIES CONTRACTANTES. Il n'y avait donc aucune raison de craindre qu'il y ait des contradictions entre les décisions des groupes spéciaux et d'autres décisions adoptées par les PARTIES CONTRACTANTES. Toutefois, dans le cadre de l'OMC, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel formulaient leurs constatations et recommandations indépendamment des autres organes de l'OMC. Si la compétence expressément attribuée à des organes composés de représentants des Membres l'était à la procédure de règlement des différends, des décisions contradictoires pourraient donc facilement en résulter. Dans la présente affaire, une telle incompatibilité ne saurait être exclue. Conformément à l'article IV:1 de l'Accord sur l'OMC, le Conseil général était "habilité à prendre des décisions sur toutes les questions relevant de tout Accord commercial multilatéral, si un Membre en [faisait] la demande". S'il ne pouvait pas arriver à un consensus, le Conseil général devait, conformément à l'article IX:1 de l'Accord sur l'OMC, prendre une décision sur la question à la majorité des votes émis. Si tel devait être le cas, il pourrait y avoir conflit entre une décision prise par le Groupe spécial et la détermination du Conseil général, conflit qui ne pourrait que nuire à la crédibilité et à l'acceptabilité du système juridique de l'OMC. Telle en serait la conséquence inéluctable si les arguments des États-Unis étaient acceptés dans le présent différend.

3.79 Pour l'Inde, la plainte des États-Unis, encore que dirigée formellement contre elle, était pour l'essentiel une plainte concernant le fait qu'un organe de l'OMC n'avait pas pris une décision demandée par les États-Unis. Or, de même que les Membres de l'OMC ne pouvaient pas se plaindre, dans le cadre des procédures du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, que le Conseil général n'ait pas accordé une dérogation ou reconnu un Membre comme principal fournisseur conformément à l'article XXVIII, de même ils ne pouvaient pas se plaindre que le Conseil général n'ait pas pris une décision désapprouvant des restrictions à l'importation maintenues au titre de l'article XVIII:B. Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends avait pour objet de régler les différends entre les Membres de l'OMC, et non entre les Membres de l'OMC et les organes de l'Organisation, et les tentatives des États-Unis de défendre leur théorie des "autres voies possibles" ne servaient qu'à masquer le fait que leur plainte constituait en droit une plainte concernant le fait qu'un organe de l'OMC n'avait pas pris une décision allant dans le sens qu'ils souhaitaient. Par conséquent, l'Inde demandait que le Groupe spécial s'abstienne de procéder à sa propre évaluation de la justification pour des raisons de balance des paiements des restrictions à l'importation qu'elle appliquait encore et tienne compte de ce que, en 50 ans, aucun groupe spécial n'avait jamais pris une décision allant dans le sens de ce que les États-Unis avaient demandé à ce Groupe spécial.

3.80 Selon l'Inde, il n'y avait pas de vide juridique si la justification pour des raisons de balance des paiements était déterminée par des organes composés de Membres plutôt que par des groupes spéciaux. Depuis 50 ans, les mesures prises à des fins de balance des paiements étaient examinées par des organes composés de représentants des gouvernements et non par des groupes spéciaux. Ce précédent bien établi avait grandement rendu service au système. Le pays appelé en consultation ne pouvait pas empêcher qu'une décision finale soit prise par le Comité en ce qui concerne les restrictions à l'importation qu'il appliquait parce que toute question qui n'était pas réglée au Comité pouvait faire l'objet d'un vote au Conseil général. Le processus de recherche d'un consensus était mené au Comité avec en filigrane la possibilité d'un vote et avait jusqu'ici toujours donné d'excellents résultats. Les négociateurs du Mémorandum d'accord de 1994 ont rejeté la proposition d'habiliter les groupes spéciaux à examiner la justification pour des raisons de balance des paiements de mesures notifiées au titre des articles XIII et XVIII. Ils ont considéré qu'un examen de ces questions par des organes composés de représentants des gouvernements était compatible avec le système de l'OMC. Les groupes spéciaux devaient respecter cette considération. L'Inde estimait qu'il ne serait pas bon

pour le système de l'OMC que les questions relatives à la balance des paiements, qui soulevaient non seulement des points techniques, mais aussi des points délicats d'ordre politique, soient soumises aux rigidités d'une procédure d'arbitrage.

3.81 Les **États-Unis** ont rétorqué que les Membres avaient la faculté de recourir à la procédure de règlement des différends au titre de l'article XXIII s'agissant de toutes questions en rapport avec l'article XVIII:B. Cette conclusion découlait du texte de l'Accord sur l'OMC, ainsi que des décisions prises par les PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 et d'autres pratiques qu'elles avaient suivies, et était confirmée par l'historique rédactionnel limité dont on disposait.

3.82 Les États-Unis ont rappelé que ni le texte de l'article XII ni celui de l'article XVIII:B n'interdisaient le recours à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII. Le texte de l'article XXIII n'énonçait pas non plus une telle interdiction. En fait, l'article XVIII (en tant que faisant partie du GATT de 1994) figurait au nombre des dispositions de l'Accord sur l'OMC qui avaient été soumises au Mémoire d'accord sur le règlement des différends, ainsi qu'il était indiqué à l'Appendice 1 dudit mémorandum d'accord, et pour lesquelles aucune disposition spéciale ou additionnelle n'était prévue à l'Appendice 2 du Mémoire d'accord. L'article premier du Mémoire d'accord sur le règlement des différends disposait que les règles normales dudit mémorandum d'accord devaient s'appliquer à tous différends soumis en vertu des dispositions relatives aux consultations et au règlement des différends des accords énumérés à l'Appendice 1, sous réserve uniquement des dispositions "spéciales ou additionnelles" récapitulées à l'Appendice 2 du Mémoire d'accord. L'Appendice 1 énumérait les Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises, qui comprenaient le GATT de 1994; toutefois, les rédacteurs du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, dont l'Inde, n'ont pas prévu la large exclusion de la procédure de règlement des différends dont l'Inde affirmait maintenant qu'elle existait. À la connaissance des États-Unis, aucune exclusion pour des mesures prises à des fins de balance des paiements n'avait jamais été débattue – encore moins convenue – au cours des négociations du Cycle d'Uruguay sur le règlement des différends. Bien au contraire, la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 confirmait le droit de recourir à l'article XXIII et il ressortait explicitement de l'Appendice 2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends que les consultations au titre de l'article XVIII:12 ne constituaient pas une règle spéciale ou additionnelle.

3.83 Les États-Unis ont rappelé que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends disposait ce qui suit:

"Le système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. Les Membres reconnaissent qu'il a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés."⁸⁷

De l'avis des États-Unis, étant donné que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends était un "accord ayant rapport [au GATT de 1994 et au Mémoire d'accord de 1994] et qui [était] intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du [GATT de 1994 et du Mémoire d'accord de 1994],"⁸⁸ il faisait partie du contexte tant de l'article XVIII:12 que du Mémoire d'accord de 1994. De ce fait, la suggestion de l'Inde selon laquelle le Comité qui tenait des consultations au titre de l'article XVIII:12 c) était le seul organe apte à se prononcer sur la question dont était saisi ce groupe spécial était une interprétation insoutenable du GATT de 1994.

⁸⁷ Mémoire d'accord sur le règlement des différends, article 3:2.

⁸⁸ Convention de Vienne, article 31 2) a).

3.84 Le processus de consultations et le règlement des différends étaient deux voies distinctes qui remplissaient des fonctions différentes. Par exemple, dans l'affaire *Corée – Viande de bœuf*, le Groupe spécial avait fait observer que l'[article XXIII] prévoy[ait] l'examen détaillé de mesures données par un groupe d'experts indépendants, et l'[article XVIII:B], un examen général de la situation de la balance des paiements du pays visé, effectué par un comité composé des représentants de gouvernements.⁸⁹ La fonction du système de règlement des différends était de "préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres ..." ainsi qu'il était prévu à l'article 3:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends; le processus de consultations avait pour objet d'évaluer la situation des Membres qui étaient effectivement confrontés à des difficultés de balance des paiements et les mesures qu'ils avaient prises. L'Inde n'avait pas de telles difficultés et ne pouvait pas s'en remettre au processus de consultations pour protéger des mesures qui n'étaient plus justifiées. Elle avait l'obligation d'éliminer ces mesures et l'article XXIII avait pour objet de préserver et de faire respecter cette obligation.

3.85 Les États-Unis ont noté que l'Inde avait fait valoir que si des groupes spéciaux pouvaient statuer sur des mesures prises à des fins de balance des paiements, des incompatibilités avec des décisions du Conseil général pourraient en résulter, argument qui conduirait à la conclusion insoutenable qu'aucun groupe spécial n'avait compétence pour tout Accord de l'OMC parce que le Conseil général avait le pouvoir d'adopter des interprétations de tous les Accords de l'OMC.⁹⁰ En outre, étant donné que le Conseil général n'autorisait pas à l'avance les mesures de restriction prises à des fins de balance des paiements, il n'y avait aucun risque de décisions incompatibles dans la présente affaire.

3.86 En outre, selon les États-Unis, le Mémorandum d'accord de 1994 envisageait expressément (au paragraphe 13) l'éventualité que le Comité de la balance des paiements ne puisse pas prendre une décision:

"Le Comité s'efforcera d'inclure dans ses conclusions des propositions de recommandations destinées à promouvoir la mise en œuvre des articles XII et XVIII:B, de la Déclaration de 1979 et du présent mémorandum d'accord. ... En l'absence de propositions de recommandations spécifiques à l'intention du Conseil général, les conclusions du Comité devraient faire état des différentes vues exprimées au Comité."

En conséquence, l'attribution exclusive de compétence au Comité aurait pour résultat que les droits des divers Membres dépendraient entièrement du processus de prise de décisions du Comité, étant donné que le Comité de la balance des paiements avait pour pratique de formuler ses recommandations par consensus. En l'absence de consensus, les conclusions du Comité rendaient compte des différentes vues exprimées.⁹¹ La position de l'Inde, si l'on s'y rangeait, conférerait effectivement à tous Membres le droit de maintenir des mesures sans justification pour des raisons de balance des paiements.

⁸⁹ Rapports du Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*, L/6504, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/223, page 253, paragraphe 96; L/6505, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/260, pages 297 et 298, paragraphe 112; L/6503, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/301, pages 341 et 342, paragraphe 118.

⁹⁰ Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, article IX:2.

⁹¹ Règlement intérieur des réunions du Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, WT/BOP/10, 12 décembre 1995.

3.87 Les États-Unis ont également noté que le premier des trois exemples donnés par l'Inde était manifestement erroné, étant donné que, l'arbitrage prévu à l'article 8.5 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires était l'une des règles spéciales ou additionnelles énumérées à l'Appendice 2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends puisque, conformément à l'Appendice 2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends l'arbitrage était une procédure spéciale dans le contexte dudit mémoire d'accord. Les États-Unis considéraient en outre qu'il n'était pas approprié en l'espèce d'examiner l'un quelconque de ces trois exemples étant donné qu'aucun d'entre eux ne relevait du mandat du Groupe spécial.

3.88 De l'avis de l'Inde, l'allégation des États-Unis selon laquelle l'Inde avait contesté que la procédure de règlement des différends de l'OMC puisse être utilisée même pour examiner des restrictions quantitatives dont il avait été allégué qu'elles relevaient des dispositions relatives à la balance des paiements, qu'elle cherchait à ouvrir une large brèche dans cette règle de droit, reposait sur une interprétation – ou présentation – complètement erronée de la position de l'Inde. Celle-ci n'avait pas allégué que des procédures spéciales de règlement des différends s'appliquaient en l'espèce. En fait, l'Inde partageait tout à fait le point de vue des États-Unis, à savoir qu'aucune disposition du Mémoire d'accord sur le règlement des différends ou du Mémoire d'accord de 1994 n'empêchait l'examen par le Groupe spécial des restrictions à l'importation qu'elle appliquait conformément aux procédures normales de règlement des différends. Néanmoins, les arguments que l'Inde avait fait valoir en fait étaient les suivants:

- i) Le Groupe spécial, conformément aux procédures normales de règlement des différends, devrait procéder à une évaluation objective des restrictions à l'importation appliquées par l'Inde à la lumière des dispositions pertinentes du GATT et du Mémoire d'accord de 1994, comme le prescrivaient les articles 7 et 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Il devrait noter que les deux parties s'accordaient à reconnaître que les restrictions à l'importation en cause relevaient de l'article XI:1, mais étaient en désaccord quant à leur justification au regard de l'article XVIII:B.
- ii) Le Groupe spécial devrait noter que, conformément aux articles XV:2 et XVIII:12 du GATT et au paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994, un Membre qui invoquait l'article XVIII:B pouvait maintenir ses restrictions à l'importation tant que le Conseil général, se fondant sur une recommandation du Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, n'avait pas pris sa "décision finale" et avisé le Membre que les restrictions à l'importation qu'il appliquait étaient incompatibles avec l'article XVIII:B.
- iii) Le Groupe spécial devrait noter que la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 confirmait expressément qu'aucune disposition dudit Mémoire d'accord ne visait à modifier les droits et obligations susmentionnés des Membres découlant de l'article XVIII:B, et que les États-Unis avaient le droit de n'invoquer les procédures de règlement des différends que pour ce qui concerne l'application des restrictions à l'importation maintenues par l'Inde.
- iv) Le Groupe spécial devrait noter que les consultations sur la balance des paiements tenues avec l'Inde n'avaient pas abouti à une recommandation selon laquelle, étant donné que les restrictions à l'importation que l'Inde appliquait encore n'avaient plus de justification, elles devaient être éliminées. Il devrait constater que l'Inde, en conséquence, conservait le droit qu'elle tenait de l'article XVIII:B d'atténuer progressivement ses restrictions à l'importation.
- v) Le Groupe spécial devrait constater également qu'il ne saurait statuer sur la manière dont les restrictions à l'importation en cause étaient appliquées, parce que les

États-Unis n'avaient pas invoqué, ni même à titre subsidiaire, l'une quelconque des dispositions du GATT ou du Mémoire d'accord de 1994 se rapportant à l'application de restrictions à l'importation qu'un Membre pouvait maintenir au titre de l'article XVIII:B.

3.89 L'Inde a ajouté qu'il découlait de ce qui précédait qu'elle n'alléguait pas que la possibilité pour les États-Unis d'invoquer le Mémoire d'accord sur le règlement des différends soit de quelque manière limitée, mais que le Groupe spécial, pour examiner les restrictions à l'importation en cause dans le cadre des procédures normales, devait tenir compte des droits de l'Inde découlant de l'article XVIII:B.

3.90 En réponse à l'argument de l'Inde selon lequel le système de l'OMC attribuait le pouvoir de prendre des décisions à des organes spécifiques parce que des questions "devaient être réglées définitivement et d'une manière qui soit contraignante pour tous les Membres par un organe compétent en la matière" et que les groupes spéciaux n'avaient pas la compétence voulue par rapport au Comité de la balance des paiements, les **États-Unis** ont fait valoir que dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel étaient appelés à évaluer un grand nombre de questions spécialisées, par exemple le fondement scientifique de mesures SPS. Si l'argument de l'Inde était accepté, la simple existence au sein de l'OMC d'un organe spécialisé chargé de procéder à des examens empêcherait le règlement de différends au titre de l'article XXIII; par exemple, l'existence du Comité des pratiques antidumping et du Comité des sauvegardes empêcherait un examen par les groupes spéciaux des mesures antidumping et des mesures de sauvegarde. En tout état de cause, si l'Inde voulait que les personnes ayant les compétences voulues influent sur les questions dont l'OMC était saisie, elle ne devrait avoir absolument aucune objection à ce que le FMI – l'institution la plus compétente en matière de balance des paiements et ayant accès aux renseignements les plus récents et les plus complets – détermine si elle avait ou non des difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9.

3.91 Les États-Unis ont noté que l'Inde avait aussi raisonné par analogie avec la relation entre les organismes spécialisés et les tribunaux nationaux, en disant que les tribunaux nationaux "respectaient" la compétence des organismes. Or, "respectaient" ne signifiait pas – comme l'Inde le donnait à entendre – que les tribunaux n'avaient aucun rôle à jouer. Au contraire, l'Inde a dit que ses tribunaux pouvaient réviser les décisions prises par des organismes, afin qu'elles ne soient pas arbitraires, irrationnelles ou discriminatoires, système en usage dans de nombreux pays. Pour ces raisons, l'analogie dont l'Inde faisait état ne venait pas étayer son argument.

3.92 Les États-Unis ont en outre fait valoir que, contrairement aux affirmations de l'Inde, celle-ci n'était pas autorisée à maintenir ses restrictions à l'importation tant qu'elle n'aurait pas été avisée par le Conseil général de leur incompatibilité avec les prescriptions de l'article XVIII:B. Il n'était pas indiqué à l'article XVIII:11 que les Membres "éliminer[aient] [leurs restrictions] *lorsqu'ils seraient avisés que* la situation ne justifiait plus leur maintien". Il y était dit que les Membres "éliminer[aient] [leurs restrictions] *lorsque la situation ne justifierait plus* leur maintien".

3.93 En outre, les États-Unis ont soutenu que l'Inde avait interprété de manière erronée le paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994 en affirmant qu'il l'autorisait à maintenir des mesures pour des raisons de balance des paiements tant que le Conseil général n'aurait pas pris une décision. Il était seulement stipulé au paragraphe 13 que le Comité de la balance des paiements pouvait formuler des recommandations à l'intention du Conseil général et que le Conseil général pouvait donner suite aux recommandations du Comité, mais que, en l'absence de propositions de recommandations spécifiques à l'intention du Conseil général, les conclusions du Comité feraient seulement état des différentes vues exprimées au Comité. Il était également indiqué dans ce paragraphe que lorsqu'un calendrier pour la suppression de restrictions a été présenté, le Conseil général "[pouvait] recommander" qu'un Membre qui adhérerait à ce calendrier soit réputé s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994. Cela impliquait nécessairement que, lorsque le Conseil

général n'avait pas formulé une telle recommandation, le Membre concerné - même s'il adhéraît à un calendrier pour la suppression de restrictions - ne pouvait pas de ce fait être automatiquement réputé s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994. En l'occurrence, le Comité n'avait pas formulé de propositions de recommandations et le Conseil général n'avait donc pas formulé de recommandations en ce qui concerne un calendrier pour la suppression des mesures contestées. En conséquence, le fait que l'Inde adhéraît au calendrier qu'elle avait proposé unilatéralement ne signifiait pas *ipso facto* qu'elle s'acquittait de ses obligations au titre du GATT de 1994.

3.94 Pour les États-Unis, le point de vue de l'Inde selon lequel elle était en droit de maintenir des mesures incompatibles avec l'Accord sur l'OMC tant qu'il ne lui était pas demandé de les supprimer compromettrait la légitimité de l'OMC en tant qu'institution fondée sur des règles. Cela aurait aussi rapidement pour effet de démanteler les concessions que les Membres s'étaient mutuellement accordées, dès lors que les Membres attendraient pour mettre en œuvre leurs propres obligations qu'il leur soit demandé de le faire tout en insistant en même temps pour que d'autres Membres s'acquittent des leurs. Un tel résultat n'était pas compatible avec les termes de l'article XVIII:B; il ne serait pas non plus compatible avec l'objet et le but du GATT de 1994.

3.95 Toute idée selon laquelle un Membre était en droit de ne pas s'acquitter de ses obligations envers d'autres Membres – par exemple l'obligation de supprimer des restrictions quantitatives lorsqu'elles n'étaient plus justifiées – était une interprétation du GATT de 1994 qui était contraire à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités: "Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi." Cet article énonçait la règle ancienne du droit international coutumier, à savoir le principe *pacta sunt servanda*: l'Inde était censée s'acquitter de ses obligations sans attendre qu'il lui soit demandé de le faire.

3.96 Les États-Unis ont répondu à l'argument de l'Inde selon lequel les questions touchant à la balance des paiements étaient politiquement délicates et ne devaient par conséquent pas être traitées par des groupes spéciaux, en faisant ressortir deux failles que comportait cet argument: premièrement, le présent différend n'était pas du tout politique. Il était survenu parce que les faits étaient clairs: la situation de la balance des paiements de l'Inde s'était améliorée et n'autorisait plus l'Inde à maintenir des restrictions à l'importation pour des raisons de balance des paiements. Deuxièmement, même si le présent différend pouvait être qualifié, dans un certain sens, de "politiquement délicat", en quoi la justification d'une mesure prise à des fins de balance des paiements était-elle plus "politiquement délicate" que la justification d'une mesure commerciale qui bénéficiait d'un large soutien sur le plan intérieur, ou la justification d'une mesure environnementale liée au commerce? Les États-Unis ont noté que le recours par l'Inde au système de règlement des différends de l'OMC dans le différend en cours concernant les "crevettes/tortues" montrait que l'Inde reconnaissait la solidité du système de l'OMC: c'était un ensemble de règles. Les dispositions de l'Accord sur l'OMC et les droits et obligations des Membres avaient été négociés; le système de règlement des différends avait pour objet de faire respecter ces obligations et, partant, de protéger ces droits. Le fait que dans des affaires "politiquement délicates", des Membres n'étaient pas en mesure d'empêcher l'adoption de décisions, mais devaient se conformer aux règles négociées du système, était l'un des résultats les plus importants du Cycle d'Uruguay.

3.97 Les États-Unis ont ajouté que si un Membre pouvait instituer une mesure à des fins de balance des paiements, puis empêcher qu'il y ait consensus au Comité de la balance des paiements concernant sa justification pour des raisons de balance des paiements, cette mesure échapperait à tout contrôle si elle ne faisait pas l'objet d'un examen par un groupe spécial dans le cadre de la procédure de règlement des différends. Un tel comportement opportuniste de la part d'un Membre aurait alors pour conséquence de faire peser la charge de l'ajustement sur d'autres qui seraient tentés d'en faire autant par effet de spirale descendante. Cet exemple montrait que soustraire des mesures à la règle de droit, simplement parce que des raisons de balance des paiements avaient été invoquées, était dangereux pour le système de l'OMC dans son ensemble.

b) Note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994

"Aucune disposition du présent mémorandum d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XII ou XVIII:B du GATT de 1994. Les dispositions des articles XXII et XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, pourront être invoquées pour toutes questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements."

3.98 L'**Inde** a soutenu que la référence qui était faite dans la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord aux "questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations" renvoyait aux restrictions à l'importation dont la justification pour des raisons de balance des paiements était valable. Par contre, la référence faite à l'article XVIII:12 c) ii) aux "restrictions ... appliquées d'une manière qui comporte une incompatibilité" devait être interprétée comme renvoyant aux restrictions à l'importation pour lesquelles il n'existait pas de justification pour des raisons de balance des paiements et aux restrictions à l'importation administrées d'une manière incompatible avec le GATT étant donné que cette disposition faisait référence à des incompatibilités avec l'article XVIII:B et l'article XIII. Si la référence faite à l'application, dans la note de bas de page, était interprétée comme englobant toutes les questions visées à l'article XVIII:12 c) ii) simplement parce que les termes "sont appliquées" étaient utilisés, la note de bas de page aurait pour effet de mettre en œuvre, d'une manière détournée, la proposition faite en 1990 par les États-Unis d'habiliter les groupes spéciaux à rendre illicites des restrictions à l'importation de par leurs constatations. Selon l'Inde, cette note de bas de page ne modifiait pas le droit qu'avait un Membre d'obtenir que la justification des restrictions à l'importation qu'il appliquait soit déterminée conformément aux dispositions de l'article XVIII:B. L'Inde a ajouté que l'examen par le Groupe spécial ne devrait pas modifier les droits qui découlaient pour elle de l'article XVIII:B, y compris son droit au titre du paragraphe 12 c) ii) à être avisé par le Conseil général de toute incompatibilité sérieuse de ses restrictions à l'importation. De l'avis de l'Inde, la compatibilité de mesures prises à des fins de balance des paiements avec les articles premier, II, X et XIII du GATT et avec les dispositions d'autres Accords de l'OMC, par exemple Accord sur les procédures de licences d'importation, pouvait être examinée par un groupe spécial, mais la question de leur justification pour des raisons de balance des paiements devait être déterminée conformément aux procédures énoncées aux articles XV:2 et XVIII:B, dans la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements et dans le Mémorandum d'accord de 1994.

3.99 Les **États-Unis** ont répondu que le texte de la note de bas de page *confirmait* plutôt qu'il ne niait le fait qu'il était possible de recourir à la procédure de règlement des différends. Il n'y était *pas* indiqué "... mais les dispositions des articles XXII et XXIII ne [pouvaient] pas être invoquées pour des questions relatives à la justification de ces mesures, ni que les articles XXII et XXIII "[pouvaient] être invoqués *seulement* pour toutes questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements". De l'avis des États-Unis, si les rédacteurs du GATT de 1994 avaient voulu imposer des restrictions au recours à la procédure de règlement des différends, ils auraient utilisé des termes marquant une prohibition ou une limitation, comme ils l'ont fait en d'autres endroits de l'Accord sur l'OMC⁹², et non les termes qu'ils ont en fait utilisés dans la note de bas de page.

3.100 Les États-Unis ont également noté que l'Inde avait soutenu que la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 limitait, pour la première fois, le recours à la procédure de règlement des différends au titre de l'article XXIII pour des questions relatives à la balance des paiements à celles concernant l'"application" de mesures. Ils ont répondu que, même si

⁹² Comme, par exemple, les dispositions de l'article 64:2 de l'Accord sur les ADPIC.

l'interprétation que l'Inde faisait de la note de bas de page était acceptée (et elle ne devrait pas l'être), la présente affaire serait à bon droit portée devant ce groupe spécial étant donné qu'elle avait précisément été "soulevée" en raison de l'"application" par l'Inde de restrictions quantitatives qu'elle avait instituées à l'origine pour des raisons de balance des paiements, parce que les mesures contestées qu'elle appliquait dépassaient ce qui était nécessaire pour remédier à la situation de sa balance des paiements. Le préambule précédant immédiatement le paragraphe 1 du Mémoire d'accord de 1994, qui se rapportait aux paragraphes 1 à 4 dudit Mémoire, était intitulé "Application de mesures" et le paragraphe 4 énonçait la prescription suivante: "... les mesures ... prises à des fins de balance des paiements ... ne pourront pas dépasser ce qui est nécessaire pour remédier à la situation de la balance des paiements". L'application licite de mesures prises à des fins de balance des paiements comportait l'obligation de ne pas appliquer des mesures qui dépassent ce qui était nécessaire pour remédier à la situation de la balance des paiements. Pour les rédacteurs du Mémoire d'accord, l'élimination de mesures injustifiables faisait donc partie de l'"application" de ces mesures.

3.101 Les États-Unis ont ajouté qu'un examen de "restrictions [qui] [étaient] appliquées" (article XVIII:12 c) ii)) était un examen d'une application (note de bas de page) de mesures de restriction et la relation entre les deux clauses confirmait que les procédures prévues à l'article XVIII:12 ne constituaient pas un moyen exclusif de traiter la question des droits et obligations des Membres découlant de l'article XVIII:B.

3.102 En réponse, l'Inde a fait observer que la première phrase du paragraphe 4 du Mémoire d'accord n'avait pas force exécutoire parce qu'il y était utilisé le terme "pourront" et non le terme contraignant "seront", alors que tel était le cas pour toutes les autres phrases de ce paragraphe se rapportant à l'application de mesures, à l'exception de la clause exemptant de surtaxes les produits essentiels. De l'avis de l'Inde, cela confirmait son droit d'obtenir que la justification de ses restrictions à l'importation soit déterminée par le Comité dans le cadre de consultations.

c) Historique de la négociation de la note de bas de page

3.103 L'Inde a appelé l'attention du Groupe spécial sur l'historique de la négociation qui sous-tendait le Mémoire d'accord de 1994 et la note de bas de page y relative. Elle a rappelé qu'en juin 1990, les délégations des États-Unis et du Canada avaient formellement proposé l'adoption d'une "Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements."⁹³ Les dispositions de la Déclaration proposée relative au règlement des différends étaient les suivantes:

"Dans les cas où le Conseil aura approuvé des recommandations spécifiques du Comité, les droits et obligations des parties contractantes seront évalués à la lumière de ces recommandations. ... Dans les cas où le Comité n'aura pas été en mesure de se mettre d'accord sur une recommandation spécifique, la question de la conformité des mesures à l'examen avec les dispositions des articles mentionnés plus haut et de la présente Déclaration n'aura pas été résolue. La partie contractante appelée en consultation ou les parties contractantes affectées pourront, si elles le désirent, chercher à résoudre la question au Conseil. *Ou bien* les parties contractantes affectées pourront, si elles le désirent, chercher à résoudre la question en recourant aux procédures normales de règlement des différends du GATT conformément aux dispositions des articles XXII et XXIII."

⁹³ Proposition du Canada et des États-Unis, Négociations commerciales multilatérales, le Cycle d'Uruguay, Groupe de négociation sur les marchandises (GATT), Groupe de négociation sur les articles du GATT, MTN.GNG/NG7/W/72, 15 juin 1990.

3.104 De l'avis de l'Inde, l'objectif des États-Unis et du Canada était de créer une autre voie procédurale possible pour déterminer la justification des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements. Cette notion a été rejetée et n'a pas été reprise dans le texte final du Mémorandum d'accord. En outre, les États-Unis et le Canada ont proposé que la possibilité de recourir aux procédures normales de règlement des différends ne soit assortie d'aucune condition, comme dans le cas des références couramment faites au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends dans les Accords de l'OMC. Cette proposition n'a pas non plus été reprise dans le texte final. L'Inde a ajouté que, bien que l'on retrouve dans la version finale du Mémorandum d'accord de 1994 certains des éléments de la proposition faite en 1990 par les États-Unis, la proposition selon laquelle les questions non résolues par le Comité et le Conseil général soient réglées dans le cadre des procédures normales de règlement des différends n'a pas été reprise dans le Mémorandum d'accord. Au contraire, la note de bas de page y relative ne laissait subsister aucun doute quant au fait qu'aucune disposition dudit Mémorandum d'accord ne modifiait le droit découlant de l'article XVIII:B de maintenir les restrictions à l'importation tant que le Conseil général, se fondant sur une recommandation du Comité, n'avait pas constaté qu'elles étaient incompatibles. Selon l'Inde, la référence faite dans la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord aux "questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations" n'était pas apparue par hasard, mais faisait partie d'un texte de compromis soigneusement négocié et devait être interprétée en conséquence.

3.105 L'Inde était d'avis que la note de bas de page confirmait indirectement le fait que les différends découlant des autres questions régies par le Mémorandum d'accord de 1994, en particulier celles régies par le paragraphe 13 intitulé "Conclusions des consultations sur la balance des paiements", n'étaient pas censés être réglés par des groupes spéciaux, sinon les termes de la note de bas de page n'auraient pas été explicitement limités à l'application des mesures. Au lieu de cela, la formulation générale et exhaustive retenue dans les autres Mémorandums d'accord du GATT (sauf celui concernant l'article XXIV, qui soulevait des questions analogues de compétence) et dans tous les Accords de l'OMC aurait été choisie, ou la formulation proposée par les États-Unis en 1990. De l'avis de l'Inde, ces considérations laissaient supposer que les rédacteurs avaient fait référence à l'application des mesures parce qu'ils présumaient que la décision finale concernant leur justification continuerait d'être prise par le Conseil général conformément aux procédures énoncées aux articles XV:2 et XVIII:12 et au paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994.

3.106 En conséquence, de l'avis de l'Inde, l'allégation des États-Unis selon laquelle les arguments de l'Inde étaient "textuellement parlant dénués de tout fondement" n'était elle-même en fait pas étayée par les termes de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994. Les États-Unis avaient le droit de recourir aux procédures de règlement des différends, mais ces procédures n'autorisaient pas les groupes spéciaux à ne pas tenir compte des droits de la partie défenderesse découlant des dispositions pertinentes du GATT. L'Inde a en conséquence invoqué son droit d'atténuer et d'éliminer progressivement les restrictions à l'importation qu'elle appliquait en attendant une décision du Conseil général. Elle a fait valoir que ce droit n'avait pas disparu simplement parce que les États-Unis avaient le droit de se prévaloir du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends pour ce qui concerne l'application des restrictions à l'importation qu'elle maintenait.

3.107 Les **États-Unis** ont répondu que l'Inde n'avait fourni aucune indication expliquant le rejet de ce texte et, par conséquent, le simple fait qu'un texte différent servait de base au Mémorandum d'accord de 1994 au lieu du texte proposé par les États-Unis et le Canada ne prouvait rien.⁹⁴

⁹⁴ Les États-Unis considéraient que l'article 32 de la Convention de Vienne faisait aussi obligation au Groupe spécial de ne pas prendre en considération l'argument de l'Inde. Cet élément isolé de l'historique de la négociation ne confirmait pas le sens des dispositions en question, et l'interprétation de ces dispositions n'était pas ambiguë, obscure, manifestement absurde ni déraisonnable.

3.108 En outre, les États-Unis ont rappelé que les négociateurs du Mémorandum d'accord de 1994 (et les négociateurs du Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994) avaient parfaitement connaissance du rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Communauté européenne – Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne*⁹⁵ (*Agrumes*) et des rapports plus récents du Groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*⁹⁶ (*Corée – Viande de bœuf*) et du Groupe spécial chargé de l'affaire *CE – Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres*⁹⁷ (*Bananes I*), et ils n'ignoraient pas les critiques dont avait fait l'objet la constatation dans l'affaire *CE – Agrumes*. Dans ce contexte, la charge lors des négociations incombait aux parties contractantes (comme, manifestement, l'Inde) qui souhaitaient empêcher le recours à la procédure de règlement des différends. De ce fait, si l'Inde souhaitait obtenir le résultat qu'elle s'employait à faire admettre maintenant - à savoir qu'il conviendrait d'empêcher les groupes spéciaux de se prononcer sur des questions relatives à la balance des paiements - elle aurait dû négocier une exception expresse à l'article XXIII. L'Inde n'a à l'évidence pas obtenu une telle exception. Les négociateurs étaient conscients de la possibilité que des groupes spéciaux examinent des restrictions quantitatives dont il avait été allégué qu'elles relevaient des dispositions relatives à la balance des paiements et ne les ont délibérément pas exclues du champ de l'examen des groupes spéciaux dans le système de l'OMC.⁹⁸

- d) Relation entre le paragraphe 12 du Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV et la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements

3.109 L'Inde a ensuite fait observer que la référence faite à l'application de mesures dans le texte de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 était identique à celle qui était faite dans le texte du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994. Aucune des autres clauses offrant la possibilité de se prévaloir du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends qui figuraient dans les Accords de l'OMC et dans les Mémorandums d'accord ne contenait de référence similaire à l'application de mesures. Ces clauses limitaient la possibilité de se prévaloir du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends pour ce qui concerne les restrictions à l'importation et les accords commerciaux régionaux d'une manière identique et pour les mêmes raisons. Dans ces deux domaines, il y avait entre les parties contractantes au GATT de 1947 d'anciennes et sérieuses controverses sur le point de savoir s'il était approprié de recourir aux procédures prévues à l'article XXIII. Des vues divergentes avaient été exprimées au sujet de la relation entre les procédures prévues à l'article XXIV et à l'article XXIII lors des débats qui avaient eu lieu au Conseil du GATT en 1982 au sujet du recours à l'article XXIII par les États-Unis pour les préférences tarifaires accordées par les CE dans le cadre des accords d'association avec des

⁹⁵ L/5776, *op. cit.*

⁹⁶ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/223, page 253; rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/260; rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/301, pages 341 et 342, ci-après dénommée l'affaire *Corée – Viande de bœuf*.

⁹⁷ DS32/R, *op. cit.*

⁹⁸ De l'avis des États-Unis, la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 avait pour objet de confirmer, peu après les rapports sur les affaires *Agrumes*, *Bananes* et *Corée – Viande de bœuf*, la possibilité de recourir à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII pour les affaires touchant à la balance des paiements.

pays méditerranéens.⁹⁹ À l'issue d'un long débat et de consultations, le Groupe spécial du GATT chargé de l'affaire "*Agrumes*" avait été établi et il avait constaté ce qui suit:

"De l'avis du Groupe, l'examen – ou le réexamen – des accords conclus au titre de l'article XXIV est du ressort des PARTIES CONTRACTANTES. En l'absence d'une décision des PARTIES CONTRACTANTES et sans préjudice de toute décision que les PARTIES CONTRACTANTES pourraient prendre à l'avenir à ce sujet, le Groupe était d'avis qu'il ne serait pas approprié de déterminer la conformité d'un accord avec les prescriptions de l'article XXIV sur la base d'une réclamation faite par une partie contractante au titre de l'article XXIII, paragraphe 1 a) ... cela devait se faire manifestement dans le contexte de l'article XXIV et non de l'article XXIII, car un tel examen mettait en jeu une évaluation de tous les droits et réglementations commerciales et de tous les échanges commerciaux visés ainsi que des intérêts et des droits de toutes les parties contractantes, et pas seulement des intérêts et des droits de la partie contractante auteur de la réclamation. ... Le Groupe spécial a estimé que la pratique suivie à ce jour par les PARTIES CONTRACTANTES de ne jamais utiliser les procédures de l'article XXIII, paragraphe 2, pour formuler des recommandations ou pour statuer sur la conformité avec l'Accord général des mesures soumises à des procédures spéciales d'examen, est une pratique saine. À son sens, ces procédures ne répondraient pas à leurs objectifs et l'équilibre des intérêts qu'elles sous-tendent serait rompu si les parties contractantes pouvaient invoquer les procédures générales de l'article XXIII, paragraphe 2, pour demander aux PARTIES CONTRACTANTES de prendre des décisions sur des mesures appelées à être examinées selon les procédures spéciales. Le Groupe a donc conclu qu'il devait ... s'abstenir de procéder à un examen d'ensemble des accords bilatéraux."¹⁰⁰

3.110 L'Inde a indiqué que cette question s'était également posée au cours des travaux du Groupe spécial chargé de l'affaire *Bananes I*, face à l'allégation selon laquelle les préférences tarifaires accordées aux bananes par la CEE dans le cadre de la Convention de Lomé étaient justifiées par l'article XXIV interprété à la lumière de la Partie IV du GATT sur le commerce et le développement. Le Groupe spécial a reconnu qu'on pouvait faire valoir que les procédures prévues à l'article XXIV l'emportaient sur celles de l'article XXIII. Toutefois, il n'avait pas à statuer sur cette question parce qu'il avait constaté que l'article XXIV n'était pas modifié par la Partie IV.¹⁰¹

3.111 Dans ce différend, les Communautés européennes (les CE) ont fait valoir que les procédures d'examen des accords régionaux de libre-échange énoncées à l'article XXIV:7 devaient l'emporter sur les procédures générales de règlement des différends prévues à l'article XXIII du GATT de 1947 et que les groupes spéciaux ne devaient donc pas examiner toutes mesures justifiées en vertu d'un accord de libre-échange. Le Groupe spécial a estimé ce qui suit:

[M]ême si l'on acceptait le second argument, on pouvait raisonnablement considérer que les procédures de l'article XXIV l'emportaient sur celles de l'article XXIII uniquement dans les cas où l'accord pour lequel l'article XXIV était invoqué était de

⁹⁹ Documents du GATT C/M/159-162.

¹⁰⁰ Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Communauté européenne – Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne*, op. cit., pages 87-88.

¹⁰¹ DS32/R, 3 juin 1993, page 98 (non adopté).

prime abord le type d'accord couvert par cette disposition, c'est-à-dire pouvant à première vue se justifier au regard de cette disposition.¹⁰²

3.112 Dans l'affaire *Bananes I*, même les CE ont admis que les mesures en cause dans ce différend "se justifiaient non pas uniquement au regard de l'article XXIV, mais au regard de l'article XXIV considéré conjointement avec les dispositions de la Partie IV de l'Accord général". Le Groupe spécial a cependant constaté que:

... les prescriptions énoncées à l'article XXIV n'étaient pas modifiées par les dispositions de la Partie IV. Il devait en conséquence conclure que la préférence tarifaire accordée par [les CE] aux importations de bananes originaires des pays ACP ne pouvait pas se justifier juridiquement par l'application de l'article XXIV au type d'accord décrit par [les CE] pendant les travaux du Groupe spécial ...¹⁰³

Ainsi, le raisonnement du Groupe spécial chargé de l'affaire *Bananes I* était de fait l'argument selon lequel il fallait seulement examiner si la mesure en question avait à première vue un rapport avec l'article XXIV. Si cette mesure relevait à première vue de l'article XXIV, le Groupe spécial devait renoncer à soumettre la mesure à examen.

3.113 L'Inde a conclu que les termes identiques de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 et du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV représentaient un compromis entre les positions contradictoires prises par les parties contractantes dans ces affaires. D'une part, ils confirmaient le droit de recourir aux procédures prévues dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, de l'autre ils limitaient ce droit aux "questions soulevées par l'application" de mesures prises au titre des dispositions relatives à la balance des paiements et d'accords régionaux. Ce compromis assurait que l'application de toutes ces mesures puisse être examinée par un groupe spécial et que les Membres ne puissent pas échapper à leurs obligations découlant du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends en invoquant simplement l'article XVIII:B ou l'article XXIV. En même temps, il assurait que la justification de restrictions à l'importation et d'accords commerciaux régionaux soit déterminée par les organes de l'OMC auxquels avait été attribuée la compétence de faire cette détermination.

3.114 Les **États-Unis** ont noté que le Groupe spécial chargé de l'affaire *Bananes I* s'était rendu compte de l'implication de l'argument (avancé par les Communautés européennes dans cette affaire et par l'Inde dans la présente affaire) selon lequel il ne devait pas être permis de recourir aux procédures de règlement des différends prévues à l'article XXIII dans une situation où il pouvait être recouru aux procédures prévues à l'article XXIV (ou, pour appliquer cet argument à la position de l'Inde dans la présente affaire, à l'article XVIII): l'implication étant que *le simple fait* qu'un Membre invoque l'article XXIV (ou l'article XVIII) aurait pour effet de soustraire les actes de ce Membre aux droits de tous les autres Membres découlant de l'article XXIII. En conséquence, le Groupe spécial chargé de l'affaire *Bananes I* a considéré que, pour le moins, les groupes spéciaux agissant au titre de l'article XXIII pouvaient se prononcer sur le point de savoir si une mesure pour laquelle l'article XXIV (ou l'article XVIII) avait été invoqué "[pouvait] à première vue se justifier au regard de" cet article.¹⁰⁴ Ce groupe spécial a ensuite cherché à déterminer si l'accord en cause dans cette affaire était à première vue un accord du type envisagé à l'article XXIV; il a noté qu'une au moins des conditions énoncées à l'article XXIV n'était pas remplie par cet accord (à savoir, que l'accord couvre

¹⁰² *Ibid.*, paragraphe 367.

¹⁰³ *Ibid.*, paragraphe 372.

¹⁰⁴ *Ibid.*, paragraphe 367.

les échanges commerciaux entre les parties, et pas simplement les importations sur le territoire d'une partie en provenance du territoire des autres parties).

3.115 S'agissant de l'allégation de l'Inde selon laquelle, étant donné le libellé similaire des deux Mémoires d'accord de l'OMC concernant les mesures prises à des fins de balance des paiements et l'article XXIV, il n'était pas possible de recourir à la procédure de règlement des différends pour examiner la "justification" de mesures dont il était allégué qu'elles étaient justifiées au regard soit de l'article XVIII soit de l'article XXIV, les États-Unis ont noté que l'Inde ne semblait pas accepter ce point de vue même; dans le différend intitulé *Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements*, l'Inde avait récemment été à l'origine de l'établissement d'un groupe spécial chargé d'examiner si certaines restrictions quantitatives imposées par la Turquie conformément à l'accord établissant une union douanière conclu entre la Turquie et l'Union européenne pouvaient être justifiées au regard de l'article XXIV.¹⁰⁵

3.116 Les États-Unis ont également rappelé leur position en ce qui concerne le contexte dans lequel les négociations du Cycle d'Uruguay avaient eu lieu et leur position selon laquelle, à la lumière de ce contexte, les textes des deux Mémoires d'accord devaient être interprétés comme confirmant, et non limitant, la possibilité de recourir à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII.

3.117 L'**Inde** a répondu que, dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, elle avait allégué qu'il y avait eu seulement violation des articles XI et XIII du GATT de 1994 et de l'article 2 de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV). Étant entendu que c'était sans préjudice de ses droits dans la procédure du groupe spécial concernant l'Inde et la Turquie, l'Inde a expliqué qu'elle n'avait pas cherché à obtenir une constatation quant à la justification au regard de l'article XXIV de l'union douanière entre l'UE et la Turquie. Lorsque la Turquie a essayé de défendre sa cause en citant l'article XXIV, l'Inde a souligné que l'article XXIV:8 a) ii) ne pouvait pas être appliqué de manière à modifier les obligations des Membres découlant de l'article 2:4 de l'ATV et de l'article XI:1 du GATT de 1994. L'Inde considérait donc que dans le présent différend avec les États-Unis, elle n'avait pas pris de position qui contredise celle qu'elle avait dans son différend avec la Turquie. Elle a fait observer que dans la présente procédure du Groupe spécial, l'allégation des États-Unis n'avait pas trait à l'application des mesures, qui était une application non discriminatoire en régime NPF, mais à leur justification. Elle a réitéré que, d'après le texte, cette question sortait du champ des dispositions du Mémoire d'accord de 1994, qui stipulaient clairement que les dispositions relatives au règlement des différends "[pouvaient] être invoquées pour toutes questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements".

e) Pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947

3.118 L'**Inde** a fait valoir que l'importance qu'il y avait à faire une distinction entre la justification de la mesure proprement dite et la conformité de l'application de la mesure avait été reconnue dans la jurisprudence relative à l'article XX, qui établissait des critères différents pour l'adoption d'une mesure (devant être examinée au regard de l'alinéa pertinent de l'article XX) et pour son application (devant être examinée au regard du préambule). Un groupe spécial du GATT a constaté "qu'il ressort[ait] clairement du préambule de l'article XX qu'il [fallait] examiner l'application de la mesure et non pas la mesure elle-même". Dans l'affaire *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, l'Organe d'appel a confirmé que le préambule de l'article XX s'appliquait non pas tant à la mesure en cause, mais plutôt à la manière dont la mesure était appliquée.¹⁰⁶ Dans l'affaire des

¹⁰⁵ WT/DS34/2, distribué le 2 février 1998; WT/DSB/M/43 et Corr.1.

¹⁰⁶ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules* (WT/DS2/AB/R), 29 avril 1996, page 25.

Bananes, l'Organe d'appel a fait une distinction claire entre les questions soulevées par l'application de contingents tarifaires (dont il considérait qu'elle relevait de l'Accord sur les licences) et celles soulevées par les contingents tarifaires eux-mêmes (dont il considérait qu'ils relevaient du GATT).¹⁰⁷ Dans la présente affaire aussi, l'Inde était convaincue que l'Organe d'appel reconnaîtrait également que la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 ne visait expressément que l'"application" de mesures de restriction des importations, et non les mesures elles-mêmes, et interpréterait cette disposition en conséquence.

3.119 Les **États-Unis** considéraient qu'il était erroné d'établir une nette distinction entre application et justification. Premièrement, l'allusion faite par l'Inde au Groupe spécial chargé de l'affaire *Agrumes* était d'une pertinence limitée. Non seulement le rapport du Groupe spécial chargé de cette affaire n'avait jamais été adopté, mais ce groupe spécial avait fait l'objet de critiques au Conseil du GATT de la part de plusieurs parties contractantes parce qu'il avait refusé de reconnaître qu'il pouvait être recouru à la procédure de règlement des différends conformément à l'article XXIII:1 a) pour les accords en question.¹⁰⁸ En outre, dans l'affaire *Bananes I*, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion opposée lorsqu'il a examiné un argument des parties contractantes défenderesses, selon lequel les procédures dont les PARTIES CONTRACTANTES disposaient en vertu de l'article XXIV excluaient le recours à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII. Ce groupe spécial n'a pas accepté qu'une telle exclusion soit possible dans le cadre du GATT de 1947 et a ensuite constaté que, même si l'on devait considérer qu'il existait une certaine forme d'exclusion, "on pouvait raisonnablement considérer que les procédures de l'article XXIV l'emportaient sur celles de l'article XXIII uniquement dans les cas où l'accord pour lequel l'article XXIV était invoqué était de prime abord le type d'accord couvert par cette disposition ...".¹⁰⁹ Il a en outre noté que "[s]i les préférences accordées en vertu d'un quelconque accord pour lequel l'article XXIV avait été invoqué ne pouvaient faire l'objet d'un examen au titre de l'article XXIII, une partie contractante pouvait, simplement en invoquant l'article XXIV, priver d'autres parties contractantes de leurs droits au titre de l'article XXIII".¹¹⁰ Ce groupe spécial a donc précisé qu'un groupe spécial pouvait effectivement examiner la compatibilité avec l'article XXIV d'un accord (la Convention de Lomé) dont il avait été allégué qu'il relevait de l'article XXIV. Il a rejeté l'approche du Groupe spécial chargé de l'affaire *Agrumes* selon laquelle il ne pouvait pas se prononcer (*non liquet*) et a statué que la Convention de Lomé ne remplissait pas les conditions juridiques de base énoncées à l'article XXIV. Les États-Unis ont conclu que le présent groupe spécial pourrait faire de même et constater que les restrictions appliquées par l'Inde ne remplissaient plus les conditions juridiques de base énoncées à l'article XVIII:B.

3.120 En ce qui concerne la citation de l'Inde tirée du rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Essence*, les États-Unis ont fait valoir que, dans cette affaire, l'Organe d'appel a manifestement considéré que le texte de l'article XX, qui se composait d'une introduction et de plusieurs alinéas, appelait un examen en deux parties. À l'issue de cet examen en deux parties, l'Organe d'appel a conclu que les mesures contestées n'étaient pas justifiées parce qu'elles ne satisfaisaient pas au critère énoncé dans les dispositions introductives de l'article XX, ou, selon les termes que l'Inde voulait voir adopter, que les mesures n'étaient pas "justifiées" parce qu'elles étaient incorrectement

¹⁰⁷ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes* (WT/DS27/AB/R), 9 septembre 1997, paragraphes 197 et 198.

¹⁰⁸ Documents du GATT C/M/186, C/M/187.

¹⁰⁹ DS32/R, *op. cit.*, paragraphe 367.

¹¹⁰ *Ibid.*, paragraphe 367.

"appliquées".¹¹¹ De l'avis des États-Unis, l'Organe d'appel n'avait pas fait la distinction que l'Inde essayait d'établir.

3.121 En réponse à la référence faite par l'Inde aux rapports du Groupe spécial chargé de l'affaire *Agrumes* et de celui chargé de l'affaire *Bananes I*, les États-Unis ont appelé l'attention du Groupe spécial sur le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Viande de bœuf*, ainsi que sur l'applicabilité limitée des affaires que l'Inde avait citées. Dans le rapport sur l'affaire *Corée – Viande de bœuf*, en particulier, le Groupe spécial avait analysé le texte de l'Accord général et conclu que les examens périodiques menés au titre de l'article XVIII:B constituaient une voie distincte par rapport à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII. Contrairement à ce que l'Inde donnait à entendre, ce groupe spécial s'était prononcé sur cette question en tant que question distincte de celle de savoir si les restrictions appliquées par la Corée étaient justifiées.

3.122 Les États-Unis trouvaient particulièrement instructif le raisonnement suivi dans le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Viande de bœuf* parce que la Corée cherchait à faire valoir le même obstacle "juridictionnel" que l'Inde invoquait maintenant. Ce groupe spécial avait constaté qu'il pouvait procéder à l'examen de la justification de mesures dont il était allégué qu'elles étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B, nonobstant l'argument de la Corée selon lequel l'examen de ces mesures dépassait la compétence du Groupe spécial.

"L'article XXIII, quant à lui [par rapport à l'article XVIII:12], couvrait toutes les situations; il prévoyait des procédures de règlement des différends applicables à tous les articles pertinents de l'Accord général, y compris ... l'article XVIII:B. Les premières prévoyaient l'examen détaillé de mesures données par un groupe d'experts indépendants, et les secondes, un examen général de la situation de la balance des paiements du pays visé, effectué par un comité composé des représentants de gouvernements. ... Le Groupe spécial a estimé qu'exclure la possibilité de présenter une plainte au titre de l'article XXIII au sujet de mesures dont on prétendait qu'elles étaient couvertes par les dispositions concernant la balance des paiements restreindrait inutilement le champ d'application de l'Accord général. Cela n'empêchait pas toutefois de recourir aux procédures d'examen spéciales prévues à l'article XVIII:B. De fait, l'une ou l'autre procédure – celle de l'article XVIII:12 d) ou celle de l'article XXIII – aurait pu être suivie par les parties au différend."¹¹²

3.123 Le raisonnement du Groupe spécial dans l'affaire *Bananes I* n'était pertinent que dans la mesure où le Groupe spécial a déterminé qu'il ne devait pas adopter le raisonnement suivi dans l'affaire *Corée – Viande de bœuf*. Si, par exemple (contrairement à la position des États-Unis), le Groupe spécial déterminait qu'en règle générale, un Membre n'avait pas à supprimer les mesures qu'il appliquait à des fins de balance des paiements tant que le Conseil général ne lui avait pas demandé de le faire, il lui faudrait suivre le raisonnement adopté dans l'affaire *Bananes I* et déterminer, pour le moins, si les mesures appliquées par l'Inde pouvaient à première vue se justifier au regard de l'article XVIII:B. Les États-Unis ont soutenu que, compte tenu des conclusions du FMI en ce qui concerne la situation de la balance des paiements de l'Inde ainsi que des autres faits qu'ils ont présentés, les mesures contestées "ne pouvaient pas se justifier" au regard de l'article XVIII:B.

¹¹¹ WT/DS2/AB/R, pages 22 à 24 et pages 32 et 33.

¹¹² Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/223, pages 252 et 253, paragraphes 96 et 97; rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/260, pages 297 et 298, paragraphes 112 et 113; rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/300, pages 341 et 342, paragraphes 118 et 119.

3.124 Toutefois, de même que le Groupe spécial chargé de l'affaire des *Bananes* l'a constaté dans le contexte de l'article XXIV et le Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Viande de bœuf* dans le contexte de l'article XVIII:B, l'argument de l'Inde restreindrait inutilement le champ d'application de l'Accord sur l'OMC. Si l'approche de l'Inde était acceptée, une simple allégation selon laquelle des mesures relevaient des dispositions relatives à la balance des paiements pourrait être utilisée pour faire obstacle au recours justifié à la procédure de règlement des différends. Les États-Unis ont demandé instamment au Groupe spécial de rejeter l'invitation faite par l'Inde de créer une telle restriction que l'on ne trouvait dans le texte ni du Mémoire d'accord sur le règlement des différends ni de l'article XVIII.

3.125 De l'avis des États-Unis, les parties contractantes avaient toujours la faculté de recourir à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII du GATT de 1947 pour toutes questions relatives à l'article XVIII:B. Ni le texte de l'article XII ni celui de l'article XVIII:B n'interdisait le recours à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII; le texte de l'article XXIII n'énonçait pas non plus une telle interdiction. En règle générale, pendant les premières années d'application du GATT, au cas où un problème se poserait au sujet de mesures justifiées au regard de l'article XII, une partie contractante lésée pouvait recourir à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII. C'est ce qui était expressément déclaré dans le rapport de 1950 du Groupe de travail sur "les restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial", à savoir:

"Il est apparu aux [PARTIES CONTRACTANTES] que, dans la mesure où ces méthodes sont en fait appliquées [dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial] et où elles ne sont pas justifiées par les dispositions des articles XII à XIV inclus, relatives à l'application de restrictions à l'importation destinées à protéger la balance des paiements, ou par d'autres dispositions de l'Accord qui permettent expressément de recourir à des restrictions à l'importation, elles sont incompatibles avec les dispositions de l'Accord et cet abus des restrictions à l'importation pourrait motiver un recours aux procédures prévues dans l'Accord en matière de règlement des différends. En outre, il importe peu, aux fins de l'Accord, que ces méthodes soient appliquées de manière unilatérale, ou à la suite de négociations bilatérales."¹¹³

3.126 De même, en 1952, à la demande des États-Unis, un groupe de travail avait été établi au titre de l'article XXIII pour examiner la justification (y compris la justification pour des raisons de balance des paiements) de restrictions appliquées par la Belgique aux importations en provenance de la zone dollar; ces restrictions avaient été imposées dans le but d'éviter un excédent dans les échanges entre pays européens.¹¹⁴ En somme, la pratique généralement suivie pour les décisions prises au titre du GATT de 1947 avant 1955 (c'est-à-dire avant que la Session de révision n'ait adopté la version actuelle de l'article XVIII) permettait l'établissement, au titre de l'article XXIII, de groupes spéciaux chargés d'examiner des mesures maintenues à des fins de balance des paiements. Cette pratique était restée inchangée après la Session de révision. En 1957, le Groupe de travail des restrictions à l'importation appliquées par la République fédérale d'Allemagne a examiné les mesures maintenues par l'Allemagne qui n'étaient plus justifiées pour des raisons de balance des paiements. Bon nombre de délégations (dont l'Inde) se sont déclarées prêtes à recourir à la procédure de règlement des différends au motif que des avantages se trouveraient annulés ou compromis si les restrictions appliquées par l'Allemagne demeuraient en place:

¹¹³ GATT/CP.4/33 (n° de vente GATT/1950-3), paragraphe 22.

¹¹⁴ GATT/IC/7; GATT/IC/SR.3, pages 17 à 20; *Index analytique/Guide des règles et pratiques du GATT* (6^{ème} édition, 1995), pages 747, 761.

"[U]n certain nombre de parties contractantes (Australie, Canada, Ceylan, Danemark, États-Unis, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Royaume-Uni) ... ont signalé que, la République fédérale n'étant plus habilitée à se prévaloir des dispositions de l'article XII, le maintien des restrictions, à moins qu'elles ne soient autorisées par toute autre disposition de l'Accord général, serait contraire aux stipulations de l'article XI. ... Ces délégations ont souligné que la structure même de l'Accord serait affaiblie et l'équilibre des droits et des obligations entre les parties contractantes compromis si, ... l'Allemagne continuait de maintenir des restrictions incompatibles avec les dispositions de l'Accord général. ... Si le gouvernement fédéral suivait la politique qu'il a exposée, il pourrait fort bien arriver que d'autres parties contractantes n'aient d'autre choix que de recourir aux mesures prévues pour la protection des concessions et des avantages."¹¹⁵

3.127 Les décisions adoptées ultérieurement au sujet de l'article XVIII, par exemple les deux séries de procédures de consultation adoptées par le Conseil en 1970 et 1972¹¹⁶ et la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements¹¹⁷, n'avaient pas changé la relation entre l'article XVIII:B et l'article XXIII.

3.128 L'Inde a noté que la plupart des précédents cités par les États-Unis se rapportaient à la période antérieure à 1957 avant la modification de l'article XII et l'insertion de l'article XVIII:B, qui ont eu pour effet d'introduire des procédures pour les consultations sur les restrictions à l'importation appliquées à des fins de balance des paiements. En outre, pour ce qui est du rapport de 1950 du Groupe de travail saisi de la question "Les restrictions quantitatives appliquées dans un but de protection ou à d'autres fins d'ordre commercial", non seulement ce groupe de travail n'avait pas été établi au titre de l'article XXIII, mais il semblait partir de l'hypothèse que les restrictions à l'importation en question n'avaient aucune justification au regard de l'article XII et étaient incompatibles avec les articles XIII et XIV.¹¹⁸ De même, le groupe de travail établi au titre de l'article XXIII pour examiner la justification des restrictions appliquées par la Belgique aux importations en provenance de la zone dollar s'était intéressé aux restrictions discriminatoires à l'importation qui ne visaient pas à régler le niveau général des importations.¹¹⁹

3.129 L'Inde a ajouté que dans le rapport sur les restrictions quantitatives adopté lors de la Session de révision, il était recommandé de ne pas imposer des limites plus strictes aux restrictions à l'importation et de prévoir à la place des procédures de consultation spéciales à la fois à l'article XII et à l'article XVIII:B.¹²⁰ Après que des procédures de consultation avaient été prévues à l'article XII, la justification économique des restrictions à l'importation n'avait jamais été déterminée par un groupe spécial chargé de régler un différend, bien que l'application des restrictions à l'importation ait été prise en considération après que le Comité avait déterminé que les restrictions à l'importation appliquées

¹¹⁵ *Rapport du Groupe de travail des restrictions à l'importation appliquées par la République fédérale d'Allemagne*, 30 novembre 1957, IBDD, S6/60, pages 61 et 62, paragraphes 2 et 3.

¹¹⁶ *Documentation pour les consultations au titre de l'article XII:4 b) et de l'article XVIII:12 b)*, L/3388, Note adoptée le 28 avril 1970, IBDD, S18/51 et *Procédures applicables pour les consultations régulières avec les pays en voie de développement concernant les restrictions à l'importation destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements*, L/3772/Rev.1, adoptées le 19 décembre 1972, IBDD, S20/52.

¹¹⁷ L/4904, adopté le 28 novembre 1979, IBDD, S26/226.

¹¹⁸ GATT/CP.4/33 (n° de vente GATT/1950-3).

¹¹⁹ GATT/IC/7; GATT/IC/SR.3, pages 17 à 20.

¹²⁰ *Rapport du Groupe de travail sur les restrictions quantitatives (Session de révision)*, L/332/Rev.1, adopté les 2, 4 et 5 mars 1955, IBDD, S3/191, page 192, paragraphe 4.

par une partie contractante donnée n'avaient aucune justification économique. De ce fait, un groupe de travail n'a été établi au titre de l'article XXIII pour examiner les restrictions à l'importation maintenues par l'Allemagne en vertu de l'article XII qu'après que les consultations avaient abouti à la conclusion que ces restrictions n'étaient plus justifiées.¹²¹

3.130 L'Inde a fait observer que dans l'affaire *Corée – Viande de bœuf*, le Groupe spécial n'a pas décidé de son propre chef que les restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements, mais a déterminé la situation juridique à la lumière des conclusions du Comité. Plusieurs parties contractantes avaient été d'avis que le recours à la procédure des groupes spéciaux ne pouvait pas remplacer le processus de consultations au Comité et que ces groupes spéciaux ne devaient pas être établis. D'autres ont considéré que le recours à l'article XXIII était un droit inconditionnel. Finalement, trois groupes spéciaux parallèles chargés de l'affaire *Corée – Viande de bœuf* ont été établis¹²² et la controverse sur ce point s'est poursuivie au cours de leurs travaux.¹²³ Les groupes spéciaux ne se sont pas prononcés et ont conclu en insérant dans les rapports des constatations identiques selon lesquelles le Comité avait déjà déterminé la situation juridique des restrictions à l'importation imposées par la Corée, et que, par conséquent, ils pouvaient fonder leur décision sur la détermination établie par les PARTIES CONTRACTANTES. Le groupe spécial qui a examiné la plainte des États-Unis a statué comme suit:

"Le Groupe spécial a analysé les divers arguments présentés par les parties au différend au sujet des débats des PARTIES CONTRACTANTES concernant l'exclusivité des procédures d'examen spéciales prévues dans l'Accord général. Cependant il n'était pas convaincu que les débats qui avaient eu lieu jusque-là au GATT puissent servir directement en l'occurrence La dernière consultation approfondie menée au Comité de la balance des paiements sur la situation de la balance des paiements de la Corée avait eu lieu en novembre 1987; le rapport en résultant avait été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en février 1988. ... Le Groupe spécial a estimé qu'il devait prendre en compte les conclusions auxquelles le Comité de la balance des paiements était arrivé ..."¹²⁴

3.131 Le groupe spécial a ensuite examiné les conclusions du Comité, noté que le point de vue dominant avait été que "compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B", noté également que la situation de la balance des paiements s'était améliorée depuis les consultations et constaté sur cette base que les restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées par l'article XVIII:B. Le reste des constatations du groupe spécial traitait de questions soulevées par l'application des restrictions à l'importation, en particulier leur compatibilité avec les articles II, X et XIII. Ce groupe spécial ne s'est donc pas arrogé la compétence du Comité et des PARTIES CONTRACTANTES, mais a statué sur la base des conclusions auxquelles ces organes étaient déjà parvenus.

3.132 L'Inde a cependant noté que les États-Unis ont allégué que l'affaire *Corée – Viande de bœuf* étayait leur position selon laquelle il pouvait être encouru à la procédure de règlement des différends,

¹²¹ Restrictions à l'importation appliquées par la République fédérale d'Allemagne, IBDD, S6/60, page 62, *op. cit.*

¹²² Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée – Restrictions à l'importation de la viande de bœuf*, IBDD, S36/300, *op. cit.*

¹²³ *Ibid.*, IBDD, S36/312-324.

¹²⁴ IBDD, S36/341 et 342.

même lorsque le Comité n'avait pas établi de constatation quant à la justification de restrictions à l'importation après des consultations. Elle s'est référée à la constatation du groupe spécial chargé de cette affaire qui figurait sous la rubrique "*Questions de procédure*", et selon laquelle les parties contractantes avaient le droit de recourir à l'article XXIII pour ce qui est des mesures pour lesquelles l'article XVIII:B était invoqué. Ce groupe spécial avait donc rejeté l'argument de la Corée selon lequel il ne pouvait examiner ni l'application ni la justification des mesures parce que les procédures énoncées à l'article XVIII:B ne constituaient pas une *lex specialis* par rapport à celles prévues à l'article XXIII. Sous la rubrique "*Justification des restrictions*", il avait constaté ce qui suit:

La dernière consultation approfondie menée au Comité de la balance des paiements sur la situation de la balance des paiements de la Corée avait eu lieu en novembre 1987; le rapport en résultant avait été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en février 1988. ... Le Groupe spécial a estimé qu'il devait *prendre en compte les conclusions auxquelles le Comité de la balance des paiements était arrivé ...*¹²⁵

3.133 L'Inde a indiqué que le groupe spécial avait ensuite examiné les conclusions du Comité, noté que le point de vue dominant avait été "que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B" et que ce point de vue avait été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES, et constaté sur cette base que les restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées par l'article XVIII:B. Le reste des constatations de ce groupe spécial traitait de questions soulevées par l'application des restrictions à l'importation, en particulier leur compatibilité avec les articles II, X et XIII. Ce groupe spécial n'a donc pas décidé de son propre chef que les restrictions à l'importation appliquées par la Corée n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements; il a déterminé la situation juridique de ces restrictions à la lumière de la décision que les PARTIES CONTRACTANTES avaient prise à leur sujet.

3.134 Lorsque le groupe spécial a examiné effectivement la justification des restrictions à l'importation de la viande de bœuf appliquées par la Corée, il n'a pas entrepris un examen *de novo* de leur justification au regard de l'article XVIII:11. Au lieu de cela, il a étudié de près les résultats des consultations précédentes au Comité pour déterminer la justification des restrictions. Il a constaté que la Corée avait fait obstacle à sa procédure de prise de décisions consensuelles parce qu'il était indiqué dans le rapport du Comité que le point de vue dominant au Comité était que les restrictions à l'importation appliquées par la Corée ne pouvaient plus se justifier. Le Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Viande de bœuf* a donc adopté une approche nuancée et soigneusement argumentée pour traiter la question de savoir comment il convenait de concilier la responsabilité spéciale en matière d'examen de la justification de restrictions à l'importation au regard de l'article XVIII:11, expressément attribuée au Comité, avec les procédures générales de règlement des différends prévues à l'article XXIII. Le rapport de ce groupe spécial qui s'était prononcé sur ce point fondamental du différend était d'autant plus important qu'il avait été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES.

3.135 Dans le présent différend, l'Inde a toutefois noté qu'il ressortait du rapport du Comité sur les consultations menées avec elle qu'une proportion significative de membres du Comité considéraient que les restrictions à l'importation qu'elle appliquait étaient justifiées. En conséquence, elle n'avait manifestement pas fait un usage abusif des procédures du Comité. Par la suite, l'Inde est arrivée à un accord sur son calendrier avec tous les membres du Comité qui avaient des vues divergentes, sauf les États-Unis. Il y avait donc effectivement un consensus (à la seule exception des États-Unis) au Comité pour approuver le calendrier de l'Inde. Par conséquent, accepter les arguments des États-Unis en l'occurrence pourrait avoir pour effet d'empêcher le Comité de s'acquitter de sa responsabilité à l'avenir. Un seul Membre pourrait empêcher qu'il y ait consensus pour approuver la situation

¹²⁵ IBDD, S36/341 et 342.

juridique des restrictions à l'importation appliquées par un Membre qui invoquerait à l'avenir l'article XVIII:B, puis recourir à la procédure de règlement des différends au motif que la situation juridique de ces restrictions restait indécise.

3.136 Les **États-Unis** ont noté que les arrangements intervenus entre l'Inde et d'autres Membres n'avaient pas été notifiés au Comité, qu'ils n'avaient en tout état de cause été signés qu'après que les États-Unis avaient présenté leur demande d'établissement du présent groupe spécial et qu'ils n'avaient aucun rapport avec les questions dont celui-ci était saisi.

2. Charge de la preuve

3.137 Les **États-Unis** considéraient que c'était à l'Inde qu'il appartenait d'apporter la preuve qu'elle se conformait à toutes les dispositions de l'article XVIII:B et que la seule charge qui leur incombait pour soutenir leur plainte au titre de l'article XVIII:11 était que les mesures maintenues n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements. À leur avis, il incombait à une partie qui se prévalait de l'exception pour des raisons de balance des paiements prévue à l'article XVIII:9 d'établir que les conditions requises pour se prévaloir de cette exception étaient remplies. Le seul groupe spécial du GATT à avoir examiné une allégation au titre de l'article XVIII:B, à savoir le Groupe spécial chargé en 1989 de l'affaire *Corée – Viande de bœuf*, avait explicitement constaté que "l'article XI:1 n'autorisait pas le recours aux restrictions à l'importation ou aux prohibitions à l'importation; les exemptions de cette interdiction générale devaient être expressément justifiées au titre d'autres dispositions de l'Accord général".¹²⁶ De ce fait, si l'Inde souhaitait se fonder sur l'article XVIII:9 pour se dispenser de respecter la prohibition générale frappant les restrictions quantitatives qui était énoncée à l'article XI:1, il lui appartenait de présenter des éléments de preuve et des arguments juridiques suffisants pour démontrer que toutes les conditions stipulées à l'article XVIII:9 avaient été remplies. Si elle souhaitait invoquer l'article XVIII:B pour fonder son allégation selon laquelle les restrictions quantitatives en cause étaient justifiées, il lui fallait présenter cette allégation comme un moyen de défense affirmatif. Pour soutenir ce moyen de défense, il faudrait que l'Inde présente des éléments de preuve et des arguments juridiques suffisants pour démontrer, entre autres choses, que les restrictions à l'importation qu'elle appliquait n'"[allaient] pas au-delà de ce qui [était] nécessaire" pour "s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse", ou (si les réserves monétaires de l'Inde étaient en fait insuffisantes) pour "relever ses réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable".

¹²⁶ L/6503, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/300, page 340, *op. cit.*, paragraphe 112. Voir également le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, *op. cit.*, page 18 ("Les articles XX et XI:2 c) i) constituent des exceptions limitées aux obligations découlant de certaines autres dispositions du GATT de 1994 et non des règles positives imposant des obligations en soi. Ils concernent, par définition, des moyens de défense affirmatifs. Il est tout simplement normal qu'il incombe d'établir ce moyen de défense à la partie qui s'en prévaut."); le rapport sur l'affaire *États-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930*, IBDD, S36/386, adopté le 7 novembre 1989, paragraphe 5.9 ("L'article XX d) prévoit ainsi une *exception limitée et conditionnelle* aux obligations découlant des autres dispositions."); le rapport sur l'affaire *États-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada*, IBDD, S29/96, adopté le 22 février 1982, paragraphe 4.8; le rapport sur l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'importation de thon*, IBDD, S39/174, paragraphe 5.22 ("Des groupes spéciaux précédents avaient considéré que l'article XX était une exception limitée et conditionnelle aux obligations découlant des autres dispositions de l'Accord général, et *non une règle positive établissant en soi des obligations*. La pratique suivie par les groupes spéciaux consistait donc à interpréter l'article XX au sens strict ..."); le rapport sur l'affaire *Canada - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, L/5504, adopté le 7 février 1984, IBDD, S30/147, page 174, paragraphe 5.20; le rapport sur l'affaire *Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*, L/6253, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/180, page 254, paragraphe 5.1.3.7.

3.138 Les États-Unis ont demandé au Groupe spécial d'établir une constatation selon laquelle l'Inde n'avait pas fourni de données de fait qui satisfassent à la charge de la preuve qui lui incombait.

3.139 L'**Inde** a cité le différend de l'OMC concernant l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde* (affaire *Chemises et chemisiers de laine*), dans lequel l'Inde avait fait valoir que les États-Unis, en tant que partie invoquant l'article 6 de l'Accord sur les textiles et les vêtements ("ATV"), devaient prouver que la mesure de sauvegarde qu'ils avaient prise était compatible avec l'article 6 parce que cette disposition constituait une exception à la prohibition générale des restrictions à l'importation énoncée à l'article XI du GATT. Les États-Unis s'étaient élevés contre l'argument de l'Inde, faisant valoir qu'il ne constituait qu'une "tentative flagrante de modifier effectivement le GATT de 1994 et d'autres Accords de l'OMC à la faveur d'un litige". L'Organe d'appel avait statué sur la question en faveur des États-Unis, à savoir:

Le mécanisme de sauvegarde transitoire prévu à l'article 6 de l'ATV est une partie fondamentale des droits et obligations des Membres de l'OMC En conséquence, une partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition de l'Accord sur l'OMC par un autre Membre doit soutenir et prouver son allégation. Dans l'affaire à l'étude, l'Inde a allégué une violation de l'article 6 de l'ATV par les États-Unis. Nous partageons l'avis du Groupe spécial selon lequel il appartenait donc à l'Inde de présenter des éléments de preuve et des arguments juridiques suffisants pour démontrer que la mesure de sauvegarde transitoire prise par les États-Unis était incompatible avec les obligations que ceux-ci tenaient des articles 2 et 6 de l'ATV.¹²⁷

3.140 De l'avis de l'Inde, les États-Unis ne pouvaient pas alléguer en l'occurrence que le principe qu'ils ont défendu si vigoureusement dans l'affaire *Chemises et chemisiers de laine* ne s'étendait pas aux dispositions du GATT relatives à la balance des paiements. La répartition de la charge de la preuve ne pouvait pas être différente selon que l'article 6 de l'ATV était invoqué par des pays développés Membres ou que l'article XVIII:B du GATT de 1994 était invoqué par des pays en développement Membres. L'Inde considérait que les questions touchant à la charge de la preuve dans l'affaire *Chemises et chemisiers de laine* et dans la présente affaire étaient les mêmes et que le principe appliqué par l'Organe d'appel dans l'affaire *Chemises et chemisiers de laine* devrait guider le Groupe spécial dans son examen de la présente affaire.

3.141 En réponse aux arguments de l'Inde fondés sur l'affaire *Chemises et chemisiers de laine*, les **États-Unis** ont indiqué que les articles XX et XVIII:B étaient similaires en ce sens qu'ils constituaient l'un et l'autre des moyens de défense affirmatifs à l'égard d'une prohibition générale frappant les restrictions quantitatives qui était énoncée à l'article XI:1. Comme l'Organe d'appel l'avait souligné dans cette affaire, il incombait à un Membre qui se prévalait de l'article XX ou de l'article XI:2 c) i) pour ne pas respecter ses obligations découlant de l'article XI:1 d'établir que ce non-respect était justifié au regard de ces articles.¹²⁸ Une restriction quantitative que l'on cherchait à justifier au regard de l'article XVIII:B était une restriction quantitative qui "déroge[ait] temporairement"¹²⁹ aux prescriptions énoncées à l'article XI:1 et qui – abstraction faite du moyen de défense affirmatif que prévoyait l'article XVIII:B – constituerait par ailleurs une violation de l'article XI:1. L'article 6 de l'Accord sur les textiles et les vêtements ("ATV") a été négocié comme faisant partie intégrante de

¹²⁷ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, (ci-après dénommée l'affaire *Chemises et chemisiers de laine*), WT/DS33/AB/R, 25 avril 1997, page 19.

¹²⁸ WT/DS33/AB/R, *op. cit.*, page 19.

¹²⁹ Article XVIII:4 a).

l'équilibre soigneusement établi des droits et obligations énoncés dans cet accord. De ce fait, l'Organe d'appel a considéré qu'en ce qui concerne l'article 6 de l'ATV, la charge de la preuve incombait au Membre qui alléguait qu'il y avait eu violation des dispositions de cet article.¹³⁰

3.142 L'Inde a rappelé que l'Organe d'appel avait noté que l'article 6 avait un "libellé soigneusement négocié ... qui reflét[ait] un équilibre tout aussi soigneusement établi de droits et d'obligations entre les Membres" ... et que "cet équilibre [devait] être respecté".¹³¹ Elle a en outre noté que les dispositions du GATT qui permettaient à un Membre de l'OMC d'imposer des restrictions à l'importation en vue de sauvegarder sa situation financière extérieure étaient une partie fondamentale des droits et obligations des Membres de l'OMC. Elles avaient un libellé soigneusement négocié qui reflétait un équilibre soigneusement établi de droits et d'obligations entre les Membres, et cet équilibre devait aussi être respecté. L'Inde a soutenu que la décision de l'Organe d'appel concernant l'article 6 de l'ATV qui permettait l'application de restrictions à l'importation pour sauvegarder l'industrie textile valait également pour les dispositions de l'article XVIII:B, qui autorisaient l'application de restrictions à l'importation pour sauvegarder la situation financière extérieure des pays en développement Membres.

3.143 L'Inde a fait valoir que les États-Unis devaient soutenir et démontrer que le plan de l'Inde était incompatible avec ses obligations découlant de l'article XVIII:11 du GATT. L'article XVIII:B lui-même indiquait clairement à qui la charge devait incomber. Le Comité n'avait jamais formulé de constatation selon laquelle les restrictions à l'importation appliquées par l'Inde étaient incompatibles avec l'article XVIII:B ou que ces restrictions n'étaient pas justifiées au regard de cet article. En l'occurrence, les dispositions spéciales en matière de règlement des différends énoncées à l'article XVIII:12 d) stipulaient qu'un Membre ne pouvait déposer une plainte que s'il "[pouvait] établir *prima facie* que les restrictions [étaient] incompatibles" avec l'article XVIII:B. L'Inde ne voyait aucune raison de répartir la charge différemment dans le cadre des dispositions générales de l'article XXIII relatives au règlement des différends. Pour l'Inde, la charge de la preuve était une question théorique à la lumière de l'article XVIII:12 d), qui attribuait expressément à la partie plaignante la charge d'établir une présomption. Les restrictions à l'importation qu'elle appliquait étaient compatibles avec l'article XVIII:B tant que le Conseil général n'avait pas constaté qu'il en était autrement. La seule façon pour les États-Unis d'assumer la charge de la preuve qui leur incombait était de démontrer que le Conseil général l'avait effectivement fait. Conformément à l'article XVIII:11 et à la note y relative, l'Inde pouvait atténuer progressivement ses restrictions à l'importation pour autant que leur brusque suppression ne risquait pas de compromettre sa situation financière extérieure dans le cadre de la politique qu'elle suivait. Les États-Unis n'avaient fourni aucun élément prouvant que ces conditions étaient remplies. De l'avis de l'Inde, la déclaration du FMI ne soutenait pas la position des États-Unis, étant donné que l'élimination des restrictions à l'importation "sur une période relativement courte", selon le FMI, ne serait possible que si l'Inde changeait simultanément ses politiques macro-économiques, ce qu'elle n'était manifestement pas tenue de faire eu égard à la clause conditionnelle énoncée à l'article XVIII:11. La compétence du FMI ne s'étendait pas non plus à toutes questions dont le Comité devait tenir compte.

3.144 En conséquence, le Groupe spécial devrait rejeter l'affirmation des États-Unis selon laquelle c'était à l'Inde qu'il incombait de prouver que ses restrictions à l'importation étaient compatibles avec l'article XVIII:B.

3.145 En ce qui concerne les **États-Unis**, la question de savoir si c'était à l'Inde ou à eux-mêmes que la charge de la preuve incombait, était, en l'espèce, sans intérêt; les faits établissaient de façon concluante que l'Inde ne remplissait pas les conditions requises pour continuer à maintenir les mesures

¹³⁰ WT/DS33/AB/R, *op. cit.*, page 19.

¹³¹ *Ibid.*, page 19.

contestées. Le Fonds monétaire international avait constaté et déterminé que les réserves monétaires de l'Inde non seulement étaient suffisantes, mais qu'elles se situaient "à un niveau confortable", et il avait constaté que l'Inde n'était pas menacée par une baisse importante de ses réserves monétaires. Aux termes de l'article XV:2, ces constatations devaient être acceptées par le Groupe spécial. Il s'ensuivait que les restrictions quantitatives à l'importation appliquées par l'Inde n'étaient pas "nécessaires" pour relever ses réserves suivant un taux d'accroissement raisonnable. En conséquence, l'Inde ne pouvait pas, sur le plan juridique, démontrer qu'elle se conformait aux conditions requises pour invoquer l'article XVIII et les restrictions qu'elle appliquait à l'importation n'étaient pas exemptées de la prohibition visant les restrictions à l'importation qui était énoncée à l'article XI:1.

3.146 Les États-Unis ont demandé au Groupe spécial d'établir une autre constatation conditionnelle possible, selon laquelle, même si c'était aux États-Unis qu'il incombait d'apporter un commencement de preuve que l'Inde n'avait plus aucune justification pour maintenir ces mesures au titre de l'article XVIII:B, ils s'étaient acquittés de leur obligation à cet égard.

3.147 L'Inde a noté que les États-Unis avaient allégué que, en droit, ils n'avaient pas à prouver que la suppression des restrictions qu'elle appliquait ne créerait pas une situation qui justifie le rétablissement de restrictions à l'importation, au sens de la note interprétative relative à l'article XVIII:11. Selon les États-Unis, ils n'avaient pas à le faire parce qu'il ressortait d'une analyse du sens ordinaire de l'article XVIII:11, de la note y relative et de l'article XVIII:9, considérés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'article XVIII:B, que la note relative à l'article XVIII:11 n'imposait aucune condition en dehors de celles déjà stipulées aux alinéas a) et b) de la clause conditionnelle énoncée à l'article XVIII:9. L'Inde soutenait cependant que les États-Unis étaient tenus, en droit, d'apporter un commencement de preuve que la situation de la balance des paiements et des réserves monétaires de l'Inde ne serait pas affectée par la suppression des restrictions qu'elle appliquait d'une manière qui pourrait l'obliger à rétablir des restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:B.

3.148 L'Inde a soutenu que cette interprétation que les États-Unis faisaient de la deuxième phrase de l'article XVIII:11 et de la note interprétative était fondamentalement incompatible avec les règles coutumières d'interprétation des traités énoncées à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Considéré dans son contexte, le terme "situation" figurant dans la deuxième phrase de l'article XVIII:11 était censé renvoyer à la fois aux limitations énoncées à l'article XVIII:9 et à la condition relative à l'équilibre de sa balance des paiements sur une base saine et durable à laquelle il était fait référence dans la première phrase de l'article XVIII:11. Cette manière d'interpréter le terme "situation" était compatible avec l'article XVIII:9, qui disposait qu'un Membre pouvait imposer des restrictions à l'importation afin de sauvegarder l'équilibre de sa balance des paiements. En outre, elle était aussi compatible avec l'objet et le but généraux de l'article XVIII:B tels qu'ils étaient exposés à l'article XVIII:2, c'est-à-dire faciliter le développement économique des pays peu développés Membres.

3.149 L'Inde a fait valoir que tant le Comité que le Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée - Viande de bœuf* ont interprété exactement de la même manière la condition énoncée dans la deuxième phrase de l'article XVIII:11: "lorsque la situation ne justifiera plus son maintien". Il était ainsi consigné ce qui suit dans le rapport de ce groupe spécial:

"Lors de la consultation approfondie qui avait eu lieu avec la Corée, en novembre 1987, "[l]e point de vue dominant exprimé au sein du Comité [avait] été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B."

Selon ce groupe spécial, le terme "situation" renvoyait donc non seulement i) à la situation des réserves monétaires et ii) à la situation de la balance des paiements, mais aussi iii) à d'autres

indicateurs économiques. Les prescriptions énoncées dans la note relative à l'article XVIII:11 n'entraient pas en ligne de compte dans l'affaire susmentionnée. Il ressortait clairement de cette note que l'obligation de supprimer les restrictions à l'importation exigeait également qu'il soit déterminé que "la suppression des restrictions à l'importation proprement dites ne se traduirait pas par une nouvelle menace pour la situation de ses réserves ou de sa balance des paiements". Or, les alinéas a) et b) de la clause conditionnelle énoncée à l'article XVIII:9 envisageaient manifestement des menaces ou une situation qui existaient avant l'institution des restrictions à l'importation ou étaient indépendantes de l'institution de ces restrictions. Sur la base de l'analyse ci-dessus, l'Inde considérait que les États-Unis étaient tenus de fournir des preuves à l'appui de chacun des points suivants:

- i) Au regard de la deuxième phrase de l'article XVIII:11, la situation de la balance des paiements de l'Inde ne justifiait plus le maintien de restrictions à l'importation.
- ii) Au regard de l'article XVIII:9 a), les réserves monétaires de l'Inde ne subissaient pas actuellement une baisse importante ou n'étaient pas menacées d'en subir au moins à moyen terme. Contrairement à ce qui était stipulé à l'article XII:2 a), même une menace à moyen terme était suffisante au regard de l'article XVIII:9 a) parce que le terme "imminente" n'y figurait pas.
- iii) Au regard de l'article XVIII:9 b), les réserves monétaires de l'Inde n'étaient pas insuffisantes pour l'exécution de son programme de développement économique.
- iv) Au regard de l'article XVIII:11, l'élimination immédiate des restrictions à l'importation appliquées par l'Inde ne créerait pas une situation qui l'obligerait à instituer de nouveau des restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:9.

3.150 D'après les décisions de l'Organe d'appel dans l'affaire *Chemises et chemisiers de laine* et dans l'affaire *CE – Hormones*, pour établir une présomption, la partie plaignante devait fournir des éléments de preuve (ainsi que des arguments) qui obligent le Groupe spécial, en droit, à statuer en sa faveur.¹³² Dans la présente affaire, cela signifiait que les États-Unis devaient fournir des éléments de preuve qui obligent le Groupe spécial à conclure que la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde ne satisfaisait à aucun des critères énoncés ci-dessus. L'Inde considérait que les éléments de preuve fournis par les États-Unis ne pouvaient pas, en droit, les libérer de la charge qui leur incombait de satisfaire aux quatre critères juridiques ci-dessus qui étaient énoncés à l'article XVIII:11 pour prouver que la situation de sa balance des paiements et de ses réserves ne l'autorisait plus à maintenir des restrictions à l'importation conformément à son calendrier.

3.151 L'Inde a ajouté que ces éléments de preuve devaient être suffisants pour l'emporter sur trois présomptions en faveur des restrictions résiduelles à l'importation qu'elle appliquait, qui découlaient du texte de l'article XVIII:B:

Premièrement, l'article XVIII:8 présumait que les pays peu développés Membres "[pouvaient], lorsqu'[ils étaient] en voie de développement rapide, éprouver, pour équilibrer leur balance des paiements, des difficultés... "

Deuxièmement, l'article XVIII:12 f) faisait obligation aux PARTIES CONTRACTANTES de tenir compte des facteurs mentionnés à l'article XVIII:2, qui comprenaient, notamment, la présomption i) que les restrictions à l'importation appliquées par un pays peu développé Membre invoquant l'article XVIII:B "[pouvaient] être nécessaire[s] ... à l'effet d'exécuter [ses] programmes et [ses]

¹³² WT/DS33/AB/R, page 16; également le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, paragraphe 104.

politiques de développement économique orientés vers le relèvement du niveau de vie général de [sa] population ... et que de telles [restrictions à l'importation] [étaient] justifiées pour autant que la réalisation des objectifs du [GATT de 1994] s'en trouve facilitée" et ii) qu'"il y [avait] lieu de prévoir en faveur" du pays peu développé Membre invoquant l'article XVIII:B "des facilités additionnelles qui [lui] permettent ... d'instituer des restrictions [à l'importation] destinées à protéger l'équilibre de [sa] balance des paiements d'une manière qui tienne pleinement compte du niveau élevé et stable de la demande d'importations susceptible d'être créé par la réalisation de [ses] programmes de développement économique".

Troisièmement, l'article XVIII:12 b) imposait aux PARTIES CONTRACTANTES une obligation positive de passer en revue les restrictions à l'importation au cours de consultations et, en vertu de l'article XVIII:12 c), d'aviser un Membre que les restrictions à l'importation qu'il appliquait étaient incompatibles avec l'article XVIII:B et de fournir des conseils ou formuler des recommandations quant à la manière de mettre ces restrictions en conformité avec l'article XVIII:B. Dans le cas de l'Inde, il ressortait du rapport du Comité sur les consultations avec l'Inde que les PARTIES CONTRACTANTES avaient effectivement tenu ces consultations et qu'elles n'étaient pas arrivées à la conclusion que les restrictions à l'importation qu'elle appliquait n'avaient pas de justification au regard de l'article XVIII:11. Il y avait donc présomption que ces restrictions étaient compatibles avec l'article XVIII:11.

L'Inde a soutenu que les éléments de preuve fournis par les États-Unis ne pouvaient pas l'emporter sur ces présomptions en sa faveur.

3.152 Les **États-Unis** n'étaient pas d'avis que l'Inde avait correctement décrit ce qui devait être démontré. D'après eux, l'article XVIII:9, l'article XVIII:11 et la Note y relative indiquaient les points à prendre en considération. Les États-Unis considéraient que les éléments de preuve qu'ils avaient présentés portaient sur les quatre points soulevés par l'Inde au paragraphe 3.149. Les conclusions du FMI avaient trait à chacun de ces points. Par exemple, elles comportaient manifestement un examen du moyen terme. Tant le FMI que la Banque centrale de l'Inde étaient bien informés du programme de développement du pays, et leurs vues selon lesquelles les réserves étaient suffisantes et n'étaient pas menacées de subir une baisse importante devaient être interprétées comme comportant un examen de ce programme. Toutefois, si le Groupe spécial n'était pas d'avis que les déclarations du FMI étaient suffisantes pour ce qui concerne la question factuelle de savoir si l'Inde avait des difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:B, les États-Unis demandaient une autre constatation conditionnelle possible, à savoir que les éléments de preuve additionnels qu'ils avaient présentés corroboraient les conclusions du FMI. Ils adressaient cette demande eu égard au fait qu'il pourrait être fait appel en ce qui concerne la question visée à l'article XV:2.

3. Article XVIII:9 et XVIII:11 et Note relative à l'article XVIII:11

3.153 Les États-Unis ont allégué que le maintien par l'Inde de restrictions à l'importation n'était pas justifié pour des raisons de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B et que l'Inde était tenue de supprimer les mesures en cause sur la base d'une analyse du texte pertinent de l'article XVIII:B.¹³³

3.154 Les États-Unis ont rappelé que la base pour invoquer l'article XVIII:B était l'article XVIII:4 du GATT: "... toute partie contractante dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible

¹³³ L'article 31 1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités (la "Convention de Vienne") dispose ce qui suit: "Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but."

niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement aura la faculté de *déroger temporairement* aux dispositions des autres articles du présent Accord [le GATT], ainsi qu'il est prévu [à l'article XVIII:B]. De ce fait, l'article XVIII:B constituait une exception limitée et temporaire à la prohibition générale visant les restrictions quantitatives qui était énoncée à l'article XI. L'Organe d'appel avait reconnu le caractère exceptionnel de l'article XVIII, constatant que "certaines dispositions du GATT de 1994, par exemple les articles XII, XIV, XV et XVIII autoris[aient] un Membre de l'OMC, dans certains cas particuliers se rapportant à des questions de change et/ou de balance des paiements, à *déroger* à certaines des obligations découlant pour lui du GATT de 1994".¹³⁴ Le caractère temporaire de l'exception prévue à l'article XVIII:9 était attesté par le grand nombre de renonciations à invoquer l'article XVIII:B qui étaient intervenues ces dernières années.¹³⁵ Cette exception permettait aux Membres de l'OMC d'imposer de telles mesures de manière temporaire, dans une série très limitée de circonstances. Elle ne donnait pas carte blanche à l'Inde pour maintenir pendant 50 ans des restrictions à l'importation protectionnistes, en particulier après que le FMI avait déterminé qu'elle "n'était pas menacée par une baisse importante de ses réserves monétaires".

3.155 Les États-Unis ont rappelé les dispositions de l'article XVIII:9:

... une partie contractante qui entre dans le cadre de l'alinéa a) du paragraphe 4 du présent article peut, sous réserve des dispositions des paragraphes 10 à 12, régler le niveau général de ses importations en limitant le volume ou la valeur des marchandises dont elle autorise l'importation, à la condition que les restrictions à l'importation instituées, maintenues ou renforcées *n'aillent pas au-delà* de ce qui est nécessaire:

- a) pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse;
- b) ou pour relever ses réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable, dans le cas où elles seraient insuffisantes.¹³⁶

Il ressortait clairement de la clause conditionnelle énoncée à l'article XVIII:9 que toutes mesures prises pour des raisons de balance des paiements devaient satisfaire à deux critères. Le premier était qu'il devait y avoir des difficultés de balance des paiements qui entrent dans le cadre des conditions énoncées à l'alinéa a) ou à l'alinéa b). En d'autres termes, il devait y avoir une baisse importante des réserves, ou la menace d'une baisse importante des réserves, ou les réserves monétaires étaient insuffisantes et s'accroissaient à un taux inférieur à un taux raisonnable. Le second critère était que la mesure prise à des fins de balance des paiements devait être "nécessaire" pour faire face aux difficultés particulières de balance des paiements auxquelles le Membre en question était confronté.

3.156 Les États-Unis ont soutenu que l'article XVIII:B ne conférait pas à l'Inde le droit d'"éliminer progressivement" ses restrictions quantitatives au-delà du moment où ses difficultés de balance des paiements avaient pris fin. L'article XVIII:11 autorisait l'atténuation progressive des mesures prises à

¹³⁴ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, AB-1998-1, WT/DS56/AB/R, paragraphe 73 (non souligné dans le texte original).

¹³⁵ L'*Index analytique/le Guide des règles et pratiques du GATT* (édition de 1995) énumère les renonciations par l'Argentine, le Brésil, la Colombie, la Corée, le Ghana, la Grèce, le Pérou et le Portugal (page 427), et par l'Espagne (page 465). En outre, depuis 1995, l'Égypte, la Turquie et les Philippines ont renoncé à invoquer l'article XVIII et l'Afrique du Sud et Israël (qui n'ont pas précisé s'ils avaient engagé des consultations au titre de l'article XII ou de l'article XVIII) ont également renoncé à se prévaloir des dispositions du GATT relatives à la balance des paiements.

¹³⁶ Article XVIII:9 (non souligné dans le texte original).

des fins de balance des paiements au fur et à mesure que la situation de la balance des paiements s'améliorait, mais il ne devait être procédé à cette atténuation progressive qu'au cours de la période pendant laquelle les conditions énoncées à l'article XVIII:9 étaient encore remplies, et non après. La notion d'une "élimination progressive" *après* cette période était totalement absente de l'article XVIII:B. L'article XVIII:11 stipulait ce qui suit:

[La partie contractante en cause] atténuera progressivement, au fur et à mesure que la situation s'améliorera, toute restriction appliquée en vertu de la présente section et *ne la maintiendra que dans la mesure nécessaire, compte tenu des dispositions du paragraphe 9* du présent article; *elle l'éliminera lorsque la situation ne justifiera plus son maintien.*¹³⁷

3.157 Le texte de l'article XVIII:11 était très proche de celui de l'article XII:2 b) concernant les pays développés. Le terme "suppression progressive" n'apparaissait nulle part dans le texte de l'une ou l'autre disposition. Dès lors que des restrictions n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements, elles devaient être "éliminées". L'"atténuation progressive" prévue à l'article XVIII:11 et à l'article XII:2 b) s'appliquait aux mesures qui étaient encore justifiées par des besoins tenant à la situation de la balance des paiements.

La Note relative à l'article XVIII:11 disposait ce qui suit:

La deuxième phrase du paragraphe 11 ne sera pas interprétée comme obligeant une partie contractante à atténuer ou à supprimer des restrictions si *cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9* de l'article XVIII.¹³⁸

3.158 Les États-Unis ont soutenu que cette note était explicitement liée aux conditions énoncées à l'article XVIII:9.

3.159 De l'avis des États-Unis, le texte de l'article XVIII:9, de l'article XVIII:11 et de la Note y relative confirmait que l'Inde devait supprimer ses restrictions quantitatives fondées sur une justification pour des raisons de balance des paiements dès lors que cette justification n'existait plus. Les membres de phrase "n'aillent pas au-delà" figurant au paragraphe 9 et "l'éliminera lorsque la situation ne justifiera plus son maintien" figurant au paragraphe 11 devaient être rapprochés, étant donné que les termes "son maintien" renvoyaient au membre de phrase "ne la maintiendra que dans la mesure nécessaire, compte tenu des dispositions du paragraphe 9". De même, les paragraphes 9 et 11 devaient être rapprochés de la Note relative à l'article XVIII:11, qui fournissait des indications quant à la manière dont ces deux paragraphes ne devaient *pas* être interprétés. Cette note *n'obligeait* pas à supprimer ou à éliminer immédiatement des restrictions si cette atténuation devait créer la situation définie au paragraphe 9, c'est-à-dire soit une *menace* d'une baisse importante des réserves monétaires ou une baisse importante *effective* de ces réserves, soit empêcher une partie contractante dont les réserves étaient insuffisantes de les relever suivant un taux d'accroissement raisonnable. Ces trois dispositions de l'article XVIII:B énonçaient une obligation absolue de la part de l'Inde de mettre en corrélation ses mesures et la situation de ses réserves: *si* la situation de ses réserves correspondait à ce qui était indiqué à l'alinéa a) ou à l'alinéa b) de la clause conditionnelle énoncée au paragraphe 9 *et* que des restrictions quantitatives étaient *nécessaires* pour remédier à cette situation, l'Inde pourrait alors instituer et maintenir des restrictions quantitatives. Mais même en pareil cas, elle ne pourrait instituer et maintenir ces restrictions quantitatives que dans *la mesure* où elles étaient nécessaires pour se conformer à l'alinéa a) ou à l'alinéa b) de la clause conditionnelle. Dès lors que la situation des

¹³⁷ Article XVIII:11 (non souligné dans le texte original).

¹³⁸ Note relative à l'article XVIII:11 (non souligné dans le texte original).

réserve de l'Inde ne correspondait pas à l'une des situations décrites à l'alinéa a) ou à l'alinéa b) de la clause conditionnelle énoncée au paragraphe 9, des restrictions quantitatives ne pouvaient pas être "nécessaires" pour remédier à la situation.

3.160 Le maintien sans interruption par l'Inde de ces restrictions quantitatives était également contraire à ses obligations découlant du paragraphe 11 de l'article XVIII. Étant donné le caractère limité et temporaire de l'exception prévue à l'article XVIII:B pour les pays en développement Membres ayant des difficultés de balance des paiements, le paragraphe 11 stipulait que les Membres de l'OMC se prévalant de cette exception ne devaient maintenir des restrictions quantitatives que dans la mesure nécessaire, compte tenu des dispositions du paragraphe 9, et faisait obligation aux Membres d'éliminer ces restrictions dès lors qu'elles n'étaient plus nécessaires. Puisque le FMI avait déclaré clairement que la situation des réserves de l'Inde ne satisfaisait plus aux conditions énoncées à l'article XVIII:9 a) et b) et que cette conclusion devait être acceptée par l'OMC et par le Groupe spécial, il n'était pas satisfait aux "dispositions du paragraphe 9" et l'article XVIII:11 exigeait l'élimination immédiate des restrictions en question. Le FMI avait bien précisé que l'Inde n'était pas confrontée à une baisse importante de ses réserves monétaires, qu'elle n'était pas menacée par une telle baisse et que ses réserves monétaires n'étaient pas insuffisantes.¹³⁹ En conséquence, des restrictions quantitatives ne pouvaient pas être "nécessaires" au sens de l'article XVIII:9; *toutes* restrictions quantitatives "[allaient] [nécessairement] au-delà ce qui [était] nécessaire". Les déterminations factuelles du FMI faisaient ressortir clairement à la fois que le maintien des mesures contestées n'était pas justifié pour des raisons de balance des paiements et que la suppression de ces mesures ne créait pas une situation qui justifie l'établissement de telles mesures. En conséquence, l'Inde ne pouvait pas établir que la situation de sa balance des paiements satisfaisait aux conditions énoncées soit à l'article XVIII:9 soit à la Note relative à l'article XVIII:11, et elle ne pouvait donc pas maintenir les mesures contestées.

3.161 Les États-Unis considéraient qu'un contexte important pour interpréter les dispositions de l'article XVIII:B était le Mémoire d'accord sur les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 relatives à la balance des paiements (le "Mémoire d'accord de 1994"). Le Mémoire d'accord de 1994 renforçait l'obligation pour l'Inde de supprimer les mesures contestées dès lors que la justification de ces mesures n'était plus valable. Dans la phraséologie de la Convention de Vienne, le Mémoire d'accord de 1994 était un "accord ayant rapport [à l'article XVIII:B du GATT de 1994] et qui [était] intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du [GATT de 1994]"; il faisait donc partie du contexte pour l'interprétation de l'article XVIII:B.¹⁴⁰

3.162 Le Mémoire d'accord de 1994 était à prendre en considération pour l'application de mesures prises à des fins de balance des paiements et pour lesquelles il y avait une justification tenant

¹³⁹ *Rapport sur les consultations avec l'Inde*, WT/BOP/R/22, 3 mars 1997, paragraphe 8.

¹⁴⁰ Convention de Vienne, article 31 2) a). Les États-Unis avaient noté les références que l'Inde avait faites à plusieurs reprises à la première phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994: "Aucune disposition du présent mémoire ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XII ou XVIII:B du GATT de 1994." Pour l'Inde, cette phrase signifiait manifestement que même lorsque le Mémoire d'accord de 1994 faisait état de ces droits et obligations, il ne pouvait pas avoir d'effet sur eux. Tel n'était pas le cas. Par exemple, il était clairement indiqué à la première phrase du Mémoire d'accord de 1994 que ledit mémoire "clarifiait" les dispositions de ces articles. Les incertitudes quant aux droits et obligations des Membres découlant des articles XII et XVIII:B pourraient être dissipées en se référant au Mémoire d'accord. Autre exemple, il apparaissait aussi clairement que les dispositions du Mémoire d'accord pouvaient limiter l'exercice par les Membres des droits qu'ils tenaient de l'article XVIII:B; ainsi, au paragraphe 3, le recours par les Membres à des restrictions quantitatives était subordonné à la condition qu'ils fournissent une justification quant aux raisons pour lesquelles des mesures fondées sur les prix étaient inadéquates.

à la situation de la balance des paiements. Le paragraphe 4 du Mémorandum d'accord disposait en partie ce qui suit:

"Les Membres *confirment* que les mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements ne pourront être appliquées que pour réguler le niveau général des importations et *ne pourront pas dépasser ce qui est nécessaire pour remédier à la situation de la balance des paiements.*"¹⁴¹

Ces termes étaient similaires à ceux qui étaient utilisés à l'article XVIII:9, à l'article XVIII:11 et dans la Note y relative. Les mesures prises à des fins de balance des paiements ne pouvaient pas dépasser ce qui était *nécessaire*. Cette notion présupposait cependant que *toutes* mesures étaient nécessaires; s'il n'y avait pas de problème de balance des paiements tel que défini à l'article XVIII:9 et 11, aucune mesure ne pouvait être considérée comme étant nécessaire.

3.163 Les États-Unis considéraient que les paragraphes 1 et 11 du Mémorandum d'accord de 1994 éclairaient également le sens de l'article XVIII:9, de l'article XVIII:11 et de la Note y relative. Ces paragraphes traitaient, entre autres choses, de l'obligation pour les Membres invoquant les dispositions relatives à la balance des paiements de fournir un calendrier pour la suppression des mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements. Il était indiqué au paragraphe 11 que les Membres se prévalant des exceptions au GATT de 1994 pour les mesures prises à des fins de balance des paiements devaient, lors des premières consultations engagées par la suite, présenter au Comité de la balance des paiements un "plan pour l'élimination et l'assouplissement progressifs des restrictions restantes". De même, il était indiqué au paragraphe 1 que les Membres se prévalant de ces exceptions devaient annoncer *publiquement*, "aussitôt que possible", des calendriers pour l'élimination des mesures de restriction des importations, et, si des calendriers n'étaient pas annoncés publiquement, ils devaient donner les raisons pour lesquelles cela n'était pas possible. Il ressortait de ces dispositions que toute suppression progressive devait commencer *alors qu'un* Membre avait encore des problèmes de balance des paiements, ou, pour le moins, au fur et à mesure que la crise de la balance des paiements s'atténuait.

3.164 Pour les États-Unis, ces paragraphes ne corroboraient pas l'argument de l'Inde selon lequel elle était en droit de supprimer progressivement des restrictions imposées pour des raisons de balance des paiements des années après qu'il n'y avait plus *aucun* problème de balance des paiements. Au contraire, ils allaient dans le sens de l'interprétation que les États-Unis faisaient de l'article XVIII:B, à savoir que l'Inde devait supprimer *toutes* les restrictions quantitatives dès lors qu'il n'y avait plus de menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ni de baisse importante effective de ces réserves.

3.165 Les États-Unis ont aussi noté que la pratique suivie dans le cadre du GATT démontrait qu'il avait été demandé aux parties contractantes de supprimer les restrictions qu'elles appliquaient à mesure que la situation de leur balance des paiements s'améliorait. Les règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne prévoyaient l'examen de toute pratique ultérieurement suivie par les parties à un traité en tant que moyen d'aider à l'interprétation de ce traité.¹⁴² La pratique suivie par les PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 à la suite de l'adoption de l'article XII et du texte actuel de l'article XVIII:B démontrait que les parties contractantes avaient été tenues de supprimer leurs restrictions quantitatives à mesure que la situation de leur balance des paiements s'améliorait. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie étaient instructifs à cet égard.

¹⁴¹ Mémorandum d'accord de 1994, paragraphe 4 (non souligné dans le texte original).

¹⁴² Article 31 3) b). L'article XVI:1 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce dispose également que l'OMC sera guidée par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles suivies dans le cadre du GATT de 1947.

3.166 En 1957, le FMI a conclu que les restrictions à l'importation appliquées par l'Allemagne n'étaient plus nécessaires pour sauvegarder ses réserves monétaires et l'équilibre de sa balance des paiements.¹⁴³ À la lumière de cette constatation, l'Allemagne a été invitée par les PARTIES CONTRACTANTES à supprimer ces restrictions. L'Allemagne s'est refusée à le faire, faisant valoir qu'elle libérerait certains produits sur une période de deux ans et supprimerait ou assouplirait certaines mesures discriminatoires visant d'autres produits.¹⁴⁴ La réaction des parties contractantes à cet argument était consignée dans le *Rapport du Groupe de travail sur les restrictions à l'importation appliquées par la République fédérale d'Allemagne*:

"Quelques délégations (Australie, Canada, Ceylan, Danemark, États-Unis, Inde, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Royaume-Uni) ont fait observer que, aux termes du paragraphe 2 de l'article XII, les restrictions devraient être supprimées dès qu'elles ne sont plus justifiées au titre dudit paragraphe. *Si l'application d'un régime libéral de licences d'importation est louable dans les cas où les restrictions pourraient être légitimement maintenues, un tel régime ne saurait se substituer à la suppression des restrictions qu'exige l'Accord général.*"¹⁴⁵

L'Allemagne a finalement accepté de renoncer à invoquer l'article XII et a obtenu des PARTIES CONTRACTANTES une dérogation à ses obligations au titre de l'article XI:1.¹⁴⁶

3.167 Les États-Unis se sont référés à un résultat similaire concernant l'Italie. En 1959, la proposition faite par l'Italie d'éliminer graduellement ses restrictions quantitatives a été rejetée par le Comité.¹⁴⁷ Le FMI a fait une déclaration lors de la réunion de novembre du Comité, exposant sa détermination factuelle selon laquelle la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Italie ne justifiait plus l'application de restrictions à l'importation. Il a en outre précisé que l'Italie était en mesure d'accomplir "des progrès rapides dans l'élimination de ces restrictions".¹⁴⁸ L'Italie a fait valoir que l'élimination complète des restrictions quantitatives aggraverait le déséquilibre structurel de son économie, mais qu'elle procéderait progressivement à leur élimination. Le Comité a marqué son désaccord et indiqué qu'il ne tiendrait pas d'autres consultations avec l'Italie au titre de l'article XII. De même, en 1973, le FMI a conclu que les restrictions quantitatives maintenues par l'Espagne ne pouvaient plus être justifiées pour des raisons de balance des paiements. L'Espagne a fait valoir qu'elle allait prendre diverses mesures de libéralisation dans le courant de l'année et qu'il lui fallait procéder à une libéralisation graduelle. Le Comité a rejeté les arguments de l'Espagne à la lumière des constatations du FMI et a invité le gouvernement espagnol à reconsidérer sa position en ce qui concerne les restrictions à l'importation qu'il appliquait encore.¹⁴⁹

¹⁴³ Résultats des consultations du Fonds monétaire international, QRC/4/Add.2, 17 juin 1957.

¹⁴⁴ *Rapport du Groupe de travail sur les restrictions à l'importation appliquées par la République fédérale d'Allemagne*, IBDD, S6/60, *op. cit.*, page 69 (déclaration du représentant de la République fédérale d'Allemagne).

¹⁴⁵ *Ibid.*, paragraphe 5 (non souligné dans le texte original).

¹⁴⁶ *Restrictions à l'importation appliquées par la République fédérale d'Allemagne*, Décision du 30 mai 1959, IBDD, S8/32.

¹⁴⁷ Rapport présenté par le Comité des restrictions à l'importation destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements sur la consultation avec l'Italie au titre de l'article XII:4 b), L/1088, 3 novembre 1959, adopté en tant que document portant la cote SR.15/13.

¹⁴⁸ *Ibid.*, annexe I, paragraphe 5.

¹⁴⁹ *Rapport sur la consultation de 1973 avec l'Espagne*, BOP/R/68, 20 juillet 1973, adopté par le Conseil du GATT le 19 octobre 1973 (C/M/90, page 2).

3.168 L'Inde a fait valoir que son calendrier pour la suppression des restrictions à l'importation qu'elle appliquait était compatible avec l'article XVIII:11 du GATT et a invoqué le droit qu'elle avait d'atténuer et d'éliminer progressivement ces restrictions en attendant une décision du Conseil général.

3.169 L'Inde a soutenu qu'une analyse des dispositions de l'article XVIII:B confirmait que les restrictions à l'importation maintenues de bonne foi par un Membre ne sauraient être considérées comme étant incompatibles avec l'article XVIII:11 tant que le Comité n'avait pas déterminé que ces restrictions à l'importation n'avaient pas de justification. En vertu de l'article XVIII:9, un Membre pouvait imposer des restrictions à l'importation pour sauvegarder l'équilibre de sa balance des paiements sans autorisation préalable de l'OMC, sous réserve des limitations énoncées dans la clause conditionnelle figurant au paragraphe 9 ainsi qu'aux paragraphes 10 et 11 de l'article XVIII:B. D'après l'historique de la rédaction de l'article XVIII:B, il a été dit ce qui suit dans le contexte de l'article XII:

Après avoir examiné dans le détail les diverses propositions qui visent à établir des règles plus strictes pour l'institution et le maintien des restrictions quantitatives, en fixant des délais et en prévoyant une procédure d'approbation par les PARTIES CONTRACTANTES, le groupe de travail est arrivé à la conclusion que ces propositions ne seraient pas acceptées d'une façon générale par les parties contractantes, mais que, d'autre part, l'opinion générale était favorable au renforcement et à l'élargissement de la portée des consultations au titre de l'article XII et au titre de l'article XIV.¹⁵⁰

3.170 Il était indiqué à la deuxième phrase de l'article XVIII:11 que les restrictions à l'importation devaient être éliminées lorsque la situation ne justifiait plus leur maintien au regard des critères énoncés à l'article XVIII:9. Une note interprétative se rapportant à cette disposition précisait qu'un Membre de l'OMC n'était pas

"[obligé] ... [d']atténuer ou [de] supprimer des restrictions si cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII".¹⁵¹

L'Inde a fait valoir que:

"Le texte de l'article XVIII:11 ... était très proche de celui de l'article XII:2 b) concernant les pays développés. Le terme "suppression progressive" n'apparaissait nulle part dans le texte de l'une ou l'autre disposition. Dès lors que des restrictions n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements, elles devaient être "éliminées" ... L'Inde n'avait actuellement pas de problème de balance des paiements qui justifierait l'application de restrictions. Si elle devait en avoir à l'avenir, elle aurait toujours la faculté d'invoquer de nouveau l'article XVIII:B ...".

Elle considérait que les États-Unis n'ont pas tenu compte de deux différences importantes entre l'article XII et l'article XVIII:B. La première était que l'article XII:2 a) stipulait que les restrictions à l'importation appliquées par un pays développé Membre "[ne devaient pas aller] au-delà de ce qui [était] nécessaire ... pour s'opposer à la menace *imminente* d'une baisse importante de ses réserves

¹⁵⁰ Rapport du Groupe de travail sur les restrictions quantitatives (Session de révision), IBDD, S3/191, page 192, paragraphe 4.

¹⁵¹ Note relative à l'article XVIII:11, Accord général, 1947.

monétaires ...", alors qu'il n'y avait *pas de prescriptions de ce genre à l'article XVIII:B*. Le Groupe de travail du GATT qui a rédigé l'article XVIII avait donné les explications suivantes:

... le paragraphe 9 [de l'article XVIII] ... reconnaît que, pour [les] pays [en développement], le problème des réserves monétaires est celui du maintien de réserves suffisantes pour leur programme de développement économique et que, pour cette raison, le mot "imminente" figurant au paragraphe 2 a) n'est pas approprié dans ce contexte; il tient également compte du fait que ces pays peuvent avoir besoin, pour sauvegarder leur position extérieure, de limiter pendant un certain temps le niveau général de leurs importations afin que celles-ci n'excèdent pas les ressources disponibles pour les payer, étant donné que l'avancement des programmes de développement économique crée de nouveaux besoins d'importations.¹⁵²

La seconde différence importante était que l'article XVIII:11, contrairement à la disposition correspondante figurant à l'article XII:2 b), était soumis à la clause conditionnelle selon laquelle aucun pays en développement Membre:

"... [n'était obligé] ... [d']atténuer ou [de] supprimer des restrictions si cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII".

Le terme "immédiatement" figurant dans le texte de cette note ne laissait subsister aucun doute quant au fait qu'il renvoyait à une situation dans laquelle la brusque suppression des restrictions à l'importation créerait une situation qui justifierait leur rétablissement. Il ressortait donc clairement de cette note que les pays en développement n'étaient pas obligés de s'engager dans une politique "en accordéon" du genre de celle que suggéraient les États-Unis, éliminant immédiatement toutes restrictions à l'importation dès que la situation de leurs réserves se serait améliorée et invoquant de nouveau l'article XVIII:B après que leur suppression aurait donné lieu à de nouvelles difficultés de balance des paiements; au lieu de cela, ils pourraient les supprimer graduellement dans le temps afin d'éviter de nouvelles difficultés de balance des paiements.

3.171 De l'avis de l'Inde, l'article XVIII:11 avait pour objet d'assurer qu'un Membre ait le droit de maintenir des restrictions à l'importation même lorsqu'il n'y avait pas de nécessité immédiate pour des raisons de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9, si leur atténuation ou leur suppression devaient créer une situation qui justifierait leur renforcement ou leur rétablissement au sens dudit article. Aux termes de cet article, les pays en développement Membres pouvaient introduire, maintenir ou renforcer des restrictions à l'importation pour s'opposer à la menace d'une baisse de leurs réserves à un niveau qui serait insuffisant pour l'exécution de leurs programmes de développement économique, ou pour mettre fin à cette baisse. En conséquence, que les restrictions à l'importation qu'elle appliquait soient ou non actuellement nécessaires pour remédier à une crise de sa balance des paiements, l'Inde était en droit de les supprimer graduellement suivant un calendrier destiné à éviter des difficultés de balance des paiements qui se traduiraient par une baisse importante de ses réserves monétaires et, partant, compromettraient l'exécution de son programme de développement économique.

3.172 En réponse à une question du Groupe spécial quant au niveau ou à la composition des réserves que l'Inde considérerait comme "suffisant", celle-ci a noté que, comme les auteurs de l'article XVIII:B l'avaient fait observer, cette disposition reconnaissait que "[pour les pays en développement], le problème des réserves monétaires [était] celui du maintien de réserves suffisantes pour leur programme de développement économique" et que ces pays "[avaient] besoin, pour

¹⁵² *Ibid.*, IBDD, S3/206.

sauvegarder leur position extérieure, de limiter pendant un certain temps le niveau général de leurs importations afin que celles-ci n'excèdent pas les ressources disponibles pour les payer, étant donné que l'avancement des programmes de développement économique cré[ait] de nouveaux besoins d'importations.¹⁵³ Au regard de l'article XVIII:9, le niveau suffisant des réserves détenues par l'Inde varierait donc en fonction de sa politique de développement et il n'était par conséquent pas possible d'indiquer un niveau de réserves qui serait suffisant en toutes circonstances. Pour les raisons que l'Inde a exposées en détail aux membres du Comité et que tous, sauf un, ont trouvé convaincantes, une brusque suppression de restrictions à l'importation visant un tiers des importations engendrerait une très grande incertitude économique et une forte opposition politique, qui, par contre-coup, affecteraient le climat des investissements et la situation financière extérieure de l'Inde. Le calendrier n'avait pas été établi en ayant en vue un objectif particulier pour le niveau des réserves de l'Inde; son objet était plutôt d'assurer que la libéralisation n'engendre pas, en soi, le risque de créer des problèmes de balance des paiements qui seraient difficiles à résoudre dans le contexte indien avec les seules politiques macro-économiques. Conformément à l'article XVIII:11, l'Inde n'était pas tenue de lever les restrictions à l'importation qu'elle appliquait, motif pris que, si un changement était apporté à sa politique de développement, ces restrictions cesseraient d'être nécessaires. La question soulevée par la thèse des États-Unis était donc celle de savoir si la situation financière extérieure actuelle de l'Inde était de nature à permettre une brusque suppression de toutes les restrictions à l'importation restantes qui visaient un tiers des importations sans qu'un changement soit apporté à d'autres politiques économiques. L'Inde estimait que le niveau actuel de ses réserves était insuffisant pour ce faire.

3.173 Pour l'Inde, l'article XVIII:11 et la Note y relative autorisaient expressément l'atténuation progressive, plutôt que l'élimination immédiate, de restrictions à l'importation dès lors que leur brusque suppression créerait une situation qui justifie leur renforcement. Son plan de suppression progressive n'était rien d'autre qu'un calendrier annoncé à l'avance pour l'atténuation et l'élimination progressives des restrictions à l'importation qu'elle appliquait encore et qui avait pour objet d'éviter une telle situation. L'Inde ne soutenait pas que la situation de sa balance des paiements était telle qu'elle pouvait simplement maintenir ses restrictions à l'importation au niveau où elles se situaient actuellement; elle soutenait que ses contraintes financières extérieures étaient telles qu'il lui fallait atténuer progressivement ses restrictions à l'importation afin d'éviter de créer une situation qui compromettrait sa politique de développement, et que son calendrier pour l'atténuation et l'élimination progressives des restrictions à l'importation qu'elle appliquait encore était pour cette raison compatible avec l'article XVIII:11. En conséquence, ces dernières ne pouvaient être évaluées qu'au regard du calendrier qu'elle avait proposé pour leur atténuation et leur élimination progressives. De l'avis de l'Inde, il incombait aux États-Unis de prouver que le calendrier auquel elle se conformait actuellement ne remplissait pas les conditions énoncées dans la Note relative à l'article XVIII:11.

3.174 L'Inde était d'avis que sa situation économique et sa situation financière extérieure à l'heure actuelle étaient telles que la suppression à bref délai de restrictions à l'importation applicables à 2 714 lignes tarifaires du SH et qui visaient environ un tiers des importations totales créerait une situation qui justifierait leur rétablissement au sens de l'article XVIII:9, en particulier alors que son programme de libéralisation économique comportait des mesures de libéralisation dans d'autres secteurs de son économie qui seraient également susceptibles d'avoir une incidence négative sur sa balance des paiements. En conséquence, l'Inde considérait que l'atténuation et l'élimination progressives de ses restrictions à l'importation au cours des cinq années restant à courir du calendrier sur six ans qu'elle avait établi pour la suppression des restrictions à l'importation qu'elle appliquait empêcheraient la création d'une telle situation et que, de ce fait, ce plan satisfaisait aux prescriptions de l'article XVIII:11.

3.175 En réponse à une question du Groupe spécial quant à la manière dont elle interprétait la première phrase de l'article XVIII:11, l'Inde a fait observer que l'obligation qui y était énoncée n'était

¹⁵³ IBDD, S3/206.

pas absolue ni sans condition. Il n'était pas indiqué à la première phrase de cet article qu'un pays peu développé Membre "devait suivre une politique nationale qui rétablisse l'équilibre de sa balance des paiements ...". Il y était plutôt prescrit que le Membre "[devait tenir] dûment compte de la nécessité de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements ... et de l'opportunité d'assurer l'utilisation de ses ressources productives sur une base économique". Il était de ce fait évident que cette obligation devait être considérée dans le contexte des autres dispositions de l'article XVIII:B ainsi qu'à la lumière de l'objet et du but de cet article. En outre, la première phrase de l'article en question faisait obligation à un Membre de tenir dûment compte de deux éléments distincts: i) la nécessité de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements sur une base saine et durable et ii) l'opportunité d'assurer l'utilisation de ses ressources productives sur une base économique. Ces deux éléments devaient être pris en considération pour interpréter l'obligation qu'elle imposait.

3.176 L'Inde considérait que le membre de phrase "utilisation de ses ressources productives sur une base économique" pouvait prêter à deux interprétations. Selon l'une, ce membre de phrase pouvait s'entendre de la nécessité d'éviter l'utilisation inefficace de ressources productives en protégeant sans discernement les branches de production nationales contre la concurrence des importations. Or, il n'était pas fait mention à l'article XVIII:11 de "l'utilisation efficace sur le plan économique de ses ressources productives". En conséquence, ce membre de phrase pouvait aussi être interprété comme signifiant que la politique visant à assurer l'équilibre de la balance des paiements ne saurait être une politique qui engendre une contraction de l'économie d'un Membre et qui se traduise par une capacité industrielle inutilisée et par un chômage élevé.

3.177 En théorie, a poursuivi l'Inde, il était toujours possible d'arriver à un équilibre à long terme de la balance des paiements au moyen de politiques macro-économiques, par exemple dévaluation de la monnaie, taux d'intérêt élevés et mesures budgétaires visant à réduire les dépenses publiques. Le résultat serait cependant incompatible avec le sens ordinaire de la première phrase de l'article XVIII:11 ainsi qu'avec l'objet et le but de l'article XVIII:B. Premièrement, de telles politiques freineraient gravement la croissance économique. Non seulement la capacité industrielle resterait oisive en raison de la contraction économique qui en résulterait, mais le chômage augmenterait aussi. Ce serait incompatible avec le second élément de la première phrase de l'article XVIII:11, qui visait à assurer l'utilisation des ressources productives sur une base économique. C'était aussi manifestement incompatible avec le but de l'article XVIII:B, qui était de faciliter le développement économique des pays peu développés Membres. Deuxièmement, de telles politiques, en général et la dévaluation d'une monnaie, en particulier, auraient pour résultat que le rétablissement de l'équilibre à long terme de la balance des paiements pèserait de façon excessive sur le commerce international. En effet, le pays peu développé Membre en question ne serait pas à même de se procurer aussi bien les produits essentiels qu'il jugeait indispensables pour son développement économique que des produits non essentiels. En conséquence, la première phrase de l'article XVIII:11 ne saurait être interprétée comme exigeant l'application de politiques qui rétablissent l'équilibre à long terme de la balance des paiements au prix d'un recul significatif de la croissance économique. L'Inde a appelé l'attention du Groupe spécial sur le document intitulé "Proposals for a Review of GATT Article XVIII: An Assessment" (Propositions en vue d'un réexamen de l'article XVIII du GATT: Une évaluation) de Frances Stewart, publié dans Uruguay Round, Papers on Selected Issues, Nations Unies, New York, 1989, dont un exemplaire a été remis au Groupe spécial à sa demande le 23 juin 1998.

3.178 Cela étant, l'Inde voulait démontrer qu'elle suivait une politique intérieure responsable qui visait à l'équilibre à long terme de sa balance des paiements sans faire peser la charge de l'ajustement sur les intérêts commerciaux des autres Membres. À ce sujet, elle s'est référée au document d'information daté du 8 janvier 1997 qu'elle avait présenté au Comité pour les consultations de 1997.¹⁵⁴ Ainsi qu'il y était exposé, l'Inde avait entrepris en 1991-1992 des réformes économiques majeures visant à lever les obstacles internes et externes à la concurrence dans l'économie indienne.

¹⁵⁴ WT/BOP/16, pages 3 à 7.

Elle avait commencé à réformer son économie en 1991 en adoptant un vaste train de mesures consistant à la fois en mesures de stabilisation macro-économique et en réformes structurelles. Par commodité, l'Inde résumerait les réformes en question en reprenant les mêmes rubriques que celles figurant dans son document d'information de 1997, tout en les actualisant afin de tenir compte des faits plus récents: i) politique industrielle; ii) réforme du régime de change, iii) réforme budgétaire et iv) réforme de la politique commerciale. (Le résumé est reproduit ci-joint à l'annexe 1.)

3.179 En réponse à l'argument de l'Inde selon lequel, conformément à la Note relative à l'article XVIII:11, 1) elle avait le droit de supprimer graduellement les restrictions à l'importation qu'elle appliquait et 2) étant donné qu'elle avait présenté un calendrier pour la suppression progressive des mesures contestées, elle "n'avait pas à se conformer aux critères définis dans la clause conditionnelle énoncée à l'article XVIII:9", les **États-Unis** ont fait observer que ce n'était pas ce qui était indiqué dans cette note. Il y était indiqué que les pays en développement Membres n'étaient pas "[obligés] [d']atténuer ou [de] supprimer des restrictions si cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement" de mesures pour des raisons de balance des paiements. Cette note précisait qu'un pays en développement Membre invoquant comme justification des raisons de balance des paiements pourrait continuer à imposer les restrictions qui restaient nécessaires pour éviter, entre autres choses, une menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires. Or, le corollaire de cette note était que, lorsqu'il n'y avait pas une telle menace d'une baisse importante des réserves monétaires ni de baisse importante effective de ces réserves, les dispositions du paragraphe 11, à savoir "*l'éliminera lorsque la situation ne justifiera plus son maintien*", exigeaient l'élimination immédiate des restrictions. La note n'était d'application que dans un seul cas possible: si, et seulement si, à la suite de la suppression des restrictions à l'importation appliquées par l'Inde, la situation de sa balance des paiements satisfaisait aux critères spécifiques définis dans la clause conditionnelle énoncée au paragraphe 9. Si tel n'était pas le cas, l'Inde ne pouvait pas se prévaloir de cette note pour maintenir ses restrictions.

3.180 L'Inde s'était référée à la Note relative à l'article XVIII:11 et avait soutenu que cet article conférait à un Membre le "droit" de maintenir des restrictions à l'importation "même lorsqu'il n'y avait pas de nécessité immédiate pour des raisons de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9". Cette interprétation viderait l'article XVIII:11 de sa substance. La note relative à cet article faisait uniquement référence aux dispositions de l'article XVIII:9 concernant les mesures prises pour "s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse, ou pour relever ses réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable, dans le cas où elles seraient insuffisantes". Le FMI avait déjà réglé cette question en constatant que l'Inde pouvait éliminer les restrictions à l'importation qu'elle appliquait sans créer de problèmes de balance des paiements ou en fait sans qu'elle ait à supporter la charge de l'ajustement. En réalité, la conclusion du FMI avait été que l'élimination des restrictions à l'importation ne ferait que *renforcer* la situation de la balance des paiements de l'Inde. Celle-ci n'avait actuellement pas de problème de balance des paiements qui justifie l'application de restrictions. Si elle devait en avoir à l'avenir, elle aurait toujours la faculté d'invoquer de nouveau l'article XVIII:B et d'imposer des mesures fondées sur les prix compatibles avec les dispositions du Mémorandum d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements. Or, l'Inde ne pouvait pas maintenir le régime de licences d'importation très restrictif qui était en vigueur alors qu'il n'était *actuellement* pas justifié pour des raisons de balance des paiements. Si elle était acceptée, l'interprétation que l'Inde faisait de l'article XVIII:11 rendrait sans objet le membre de phrase "*l'éliminera lorsque la situation ne justifiera plus son maintien*", et n'importe quel Membre pourrait prétendre qu'il lui faudrait des décennies pour supprimer progressivement des restrictions après que leur justification pour des raisons de balance des paiements serait devenue caduque. D'après l'interprétation de l'Inde, il ne serait jamais possible d'établir s'il avait ou non été satisfait au critère énoncé dans la Note relative à l'article XVIII:11.

3.181 De l'avis des États-Unis, pour statuer que l'Inde avait rempli les conditions énoncées dans la Note relative à l'article XVIII:11, il faudrait que le Groupe spécial établisse certaines constatations factuelles concernant l'économie de l'Inde, par exemple une constatation selon laquelle ses réserves

seraient menacées de subir une baisse importante. La position des États-Unis était que la charge de la preuve sur ce point incombait à l'Inde et que celle-ci n'avait même pas établi une présomption (encore moins infirmé la preuve que les États-Unis avaient présentée). Au cas où le Groupe spécial statuerait qu'il incombait aux États-Unis d'établir une présomption quant à l'absence d'une telle menace découlant de la suppression des restrictions, les États-Unis appelleraient l'attention, entre autres choses, sur les constatations du FMI communiquées lors des consultations menées au Comité en janvier 1997 ainsi que sur les déclarations de l'Inde. Celle-ci n'avait fourni aucun élément de preuve factuel à partir duquel le Groupe spécial puisse établir des constatations selon lesquelles elle aurait à faire face à une telle menace ou à une baisse importante effective de ses réserves monétaires par suite de la suppression des restrictions. De simples affirmations dénuées de fondement faites par l'Inde en ce qui concerne les faits ne sauraient se substituer à la preuve des faits réels.¹⁵⁵

3.182 S'agissant du fait que l'Inde avait invoqué un droit allégué de procéder à une atténuation progressive en attendant une décision du Conseil général, les États-Unis ont rétorqué qu'il ressortait sans ambiguïté de l'article XVIII:11 que l'Inde "[devait] éliminer [ses mesures] lorsque la situation ne justifiera[it] plus [leur] maintien". Il ne ressortait *pas* de cet article que l'Inde "[devait] éliminer [ses mesures] lorsque le Conseil général l'aviserait qu'elle devait le faire". L'absence de référence textuelle à l'appui de la position de l'Inde donnait à entendre que, aux termes de l'article 31 de la Convention de Vienne, la position de l'Inde ne pouvait pas être étayée par "le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but".

4. Suppression des restrictions conformément à l'article XVIII:11 et 12 c) ii) et au paragraphe 13 du Mémoire d'accord

3.183 À la demande du Groupe spécial, les parties ont fait connaître leurs vues sur la question de savoir s'il devrait y avoir une distinction, sur le plan juridique, entre: d'une part,

une atténuation graduelle qui pourrait être licite au regard de l'article XVIII:11 et de la Note y relative et, d'autre part,

une suppression graduelle des restrictions ainsi qu'il était prévu à l'article XVIII:12 c) ii) et au paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994.

3.184 Les **États-Unis** ont fait valoir que lorsque des mesures étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B, un délai pour les supprimer – pour autant que ces difficultés de balance des paiements persistaient – était également justifié par cet article. En ce qui concerne les mesures qui n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements, les États-Unis étaient d'avis que l'article XVIII:B n'était pas applicable, non plus que l'article XVIII:12 c) et le paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994.¹⁵⁶ Si un Membre souhaitait maintenir des mesures qui n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements, ce Membre devait soit se conformer aux prescriptions des dispositions du GATT de 1994 autres que l'article XVIII:B, soit obtenir le consentement de l'OMC conformément aux dispositions appropriées de l'Accord sur l'OMC relatives aux dérogations (par exemple, l'article XXV:5 du GATT de 1994 ou l'article IX:3 de l'Accord sur l'OMC).

¹⁵⁵ Les États-Unis se sont référés aux pages 15 et 16 du rapport sur l'affaire *Chemises et chemisiers de laine*, WT/DS33/AB/R, *op. cit.*

¹⁵⁶ En conséquence, étant donné qu'ils considéraient que l'Inde n'avait pas de problèmes de balance des paiements qui justifient les mesures contestées, les États-Unis, dans le présent différend, n'ont pas invoqué ces dispositions dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial.

3.185 L'Inde a soutenu que la question du Groupe spécial recouvrait en fait trois situations distinctes ayant des conséquences juridiques différentes:

- a) atténuation et élimination progressives de restrictions à l'importation maintenues au titre de l'article XVIII:B conformément à l'article XVIII:11 du GATT avant une détermination d'incompatibilité par le Comité;
- b) suppression graduelle de restrictions à l'importation dans un délai déterminé par le Comité en vertu de l'article XVIII:12 c) ii); et
- c) atténuation et élimination progressives de restrictions à l'importation conformément à un calendrier présenté en vertu des paragraphes 1 et 13 du Mémoire d'accord de 1994.

a) Atténuation et élimination progressives au sens de l'article XVIII

3.186 L'Inde a fait valoir qu'une analyse des dispositions de l'article XVIII:B confirmait que les restrictions à l'importation maintenues de bonne foi par un Membre ne sauraient être considérées comme étant incompatibles avec l'article XVIII:11 tant que le Comité n'avait pas déterminé que ces restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées.

- i) En vertu de l'article XVIII:9, un Membre pouvait imposer des restrictions à l'importation pour sauvegarder l'équilibre de sa balance des paiements sans autorisation préalable de l'OMC, sous réserve des limitations énoncées dans la clause conditionnelle figurant au paragraphe 9 ainsi qu'aux paragraphes 10 et 11 de l'article XVIII:B. Ainsi, d'après l'historique de la rédaction convenue de l'article XVIII:B, il était dit ce qui suit dans le contexte de l'article XII:

Après avoir examiné dans le détail les diverses propositions qui visent à établir des règles plus strictes pour l'institution et le maintien des restrictions quantitatives, en fixant des délais et en prévoyant une procédure d'approbation par les PARTIES CONTRACTANTES, le Groupe de travail est arrivé à la conclusion que ces propositions ne seraient pas acceptées d'une façon générale par les parties contractantes, mais que, d'autre part, l'opinion générale était favorable au renforcement et à l'élargissement de la portée des consultations au titre de l'article XII et au titre de l'article XIV.¹⁵⁷

3.187 Le seul mécanisme expressément visé à l'article XVIII:B qui permettait de faire respecter les limitations auxquelles étaient soumises les restrictions à l'importation appliquées à des fins de balance des paiements (énoncées dans la clause conditionnelle figurant au paragraphe 9 ainsi qu'aux paragraphes 10 et 11 de l'article XVIII:B) était le mécanisme de consultation prévu à l'article XVIII:12. Les alinéas c) i) et c) ii) de l'article XVIII:12 imposaient au Comité une obligation positive d'aviser le Membre s'il déterminait au cours de consultations que les restrictions qu'il appliquait étaient incompatibles avec l'article XVIII:B ou l'article XIII.

3.188 Un Membre courait toujours le risque que le Comité constate que les restrictions à l'importation qu'il appliquait étaient incompatibles avec l'article XVIII:11 parce qu'elles n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements. De ce fait, un Membre invoquant l'article XVIII:B était incité à atténuer et à éliminer progressivement ses restrictions à l'importation à

¹⁵⁷ *Rapport du Groupe de travail sur les restrictions quantitatives (Session de révision), L/332/Rev.1 et Addenda, adopté les 2, 4 et 5 mars 1955, IBDD, S3/191, page 192, paragraphe 4.*

mesure que ces difficultés de balance des paiements s'atténuaient. Toutefois, aux termes de la Note relative à l'article XVIII:11, le Comité ne devait pas exiger l'atténuation ou l'élimination de restrictions à l'importation lorsque cette atténuation ou cette élimination pouvait conduire à une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement de restrictions à l'importation. Ainsi, cette note faisait obligation au Comité de prendre en compte des considérations de prudence et de précaution avant d'exiger l'élimination.

3.189 Dans le cas des restrictions à l'importation appliquées par l'Inde, une proportion significative de membres du Comité avaient considéré que le calendrier de l'Inde était justifié précisément parce qu'ils tenaient compte des considérations mentionnées dans la Note relative à l'article XVIII:11. De ce fait, *le Comité n'avait pas déterminé que les restrictions résiduelles à l'importation appliquées par l'Inde étaient incompatibles avec l'article XVIII:11*, ce qu'il était tenu de faire en vertu de l'alinéa i) ou de l'alinéa ii) de l'article XVIII:12 c) s'il constatait, au cours de consultations, que ces restrictions n'étaient pas justifiées. L'Inde estimait que le Groupe spécial devait en tenir compte lorsqu'il examinerait la situation juridique des restrictions à l'importation qu'elle appliquait après les consultations. Comme l'Organe d'appel l'a fait observer dans l'affaire *CE – Hormones*, un principe de précaution ne saurait être introduit dans la disposition d'un traité au motif qu'il était un principe coutumier de droit international en l'absence d'une directive explicite et claire dans ce sens.¹⁵⁸ Or, la Note relative à l'article XVIII:11 constituait précisément une telle directive explicite et claire. En conséquence, l'Inde devrait être autorisée à supprimer progressivement ses restrictions à l'importation suivant le calendrier qu'elle avait établi pour leur atténuation et leur élimination progressives.

b) Article XVIII:12 c) ii)

3.190 Les **États-Unis** considéraient qu'il y avait deux raisons pour lesquelles l'article XVIII:12 c) ii) ne constituait pas une base permettant une réduction graduelle de mesures qui n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements. Premièrement, cet article avait trait aux mesures qui étaient justifiées pour des raisons de balance des paiements, mais qui étaient appliquées d'une manière inadmissible (par exemple en violation de l'article XIII ou de l'article XVIII:10). Cette interprétation était compatible avec le texte de la première phrase de l'article XVIII:12 c) ii) où figurait le membre de phrase "les restrictions sont *appliquées* d'une manière qui comporte une incompatibilité sérieuse avec les dispositions de la *présente* section ou celles de l'article XIII ...". (Non souligné dans le texte original.) Deuxièmement, du point de vue de la pratique suivie dans le cadre du GATT, les dispositions relatives aux consultations qui étaient énoncées à l'article XII:4 c) (dispositions de l'article XII qui correspondaient à celles figurant à l'article XVIII:12 c)) n'avaient pas été appliquées lorsque l'Allemagne et l'Italie ont été tenues de supprimer les restrictions qu'elles appliquaient à des fins de balance des paiements. Dans ces deux affaires, le Comité de la balance des paiements avait été d'avis, lorsque le FMI a déclaré que la situation de la balance des paiements de ces pays ne justifiait plus l'application de restrictions, qu'il ne serait pas approprié de poursuivre les consultations au titre de l'article XII.¹⁵⁹

3.191 L'**Inde** a soutenu que le processus de consultations périodiques prévu à l'article XVIII:12 devait permettre de suivre les questions touchant à la justification au regard de l'article XVIII:11 et de l'article XVIII:9 ainsi qu'à l'application au regard de l'article XVIII:10 et de l'article XIII. Ainsi, l'alinéa b) de l'article XVIII:12 prévoyait la tenue de consultations périodiques – du type envisagé à l'article XVIII:12 a) – à des intervalles d'environ deux ans pour passer en revue les restrictions à l'importation maintenues par chaque Membre au titre de l'article XVIII:B. Parmi les questions qui

¹⁵⁸ *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, paragraphe 124.

¹⁵⁹ L/644, approuvé le 22 novembre 1957, paragraphe 45 (Allemagne); L/1088, approuvé le 17 novembre 1959 (Italie).

devaient être examinées figuraient, notamment, "la nature des difficultés afférentes à [la] balance des paiements [du Membre], les divers correctifs entre lesquels [il avait] le choix, ainsi que les répercussions possibles de ces restrictions sur l'économie d'autres parties contractantes". L'alinéa c) de l'article XVIII:12 énonçait les mesures que le Comité pouvait prendre au cours ou à la suite de consultations. Lorsque le Comité déterminait que les restrictions à l'importation comportaient une incompatibilité "sans gravité ou [avait] un caractère technique"¹⁶⁰, conformément au sous-alinéa i) de l'article XVIII:12 c), il "[devait indiquer] les points de divergence et [pouvait] conseiller que des modifications appropriées soient apportées aux restrictions". Dans le cas où le Comité déterminait que les restrictions à l'importation "[étaient] appliquées d'une manière qui comporte une incompatibilité sérieuse avec les dispositions de [l'article XVIII:B] ou celles de l'article XIII ... et qu'il en résult[ait] un tort ou une menace de tort pour le commerce d'une partie contractante", il devait, conformément au sous-alinéa ii), "en avis[er] [le Membre invoquant l'article XVIII:B] et [faire] des recommandations appropriées en vue d'assurer l'observation, dans un délai déterminé, des dispositions en cause". De ce fait, que l'incompatibilité soit sans gravité ou sérieuse, une obligation positive était faite au Comité d'aviser le Membre invoquant l'article XVIII:B de cette incompatibilité et de le conseiller quant à la manière de mettre ses restrictions à l'importation en conformité avec la disposition pertinente de l'article XVIII:B ou de l'article XIII.

3.192 L'Inde a noté que les États-Unis avaient fait valoir que le pouvoir que le Comité avait en vertu de l'article XVIII:12 c) ii) d'assurer l'observation "dans un délai déterminé" des dispositions de l'article XVIII:B ne s'étendait qu'aux cas où il y avait incompatibilité avec l'article XVIII:10 et l'article XIII, et non aux cas où les restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées au regard de l'article XVIII:11. En conséquence, selon les États-Unis, un Membre dont les restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées devait les éliminer immédiatement. L'Inde présumait que les États-Unis avaient avancé cet argument parce que l'article XVIII:12 c) ii) faisait état de "restrictions ... *appliquées d'une manière* qui comporte une incompatibilité sérieuse avec les dispositions de la présente section ...". Par contre, les États-Unis avaient fermement nié qu'il y ait une distinction quelconque entre "application" et "justification" s'agissant de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994. L'Inde a exprimé l'avis que les États-Unis devraient être cohérents dans leurs arguments: ou bien il y avait une distinction aux fins à la fois de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 et de l'article XVIII:12 c) ii), ou bien il n'y en avait pas.

3.193 Selon l'Inde, l'interprétation que les États-Unis faisaient de l'article XVIII:12 c) ii) n'était pas compatible avec le contexte de cet article ni avec l'objet et le but de l'article XVIII:B. À l'évidence, l'article XVIII:12 b) – considéré conjointement avec l'article XVIII:12 a) – envisageait la tenue de consultations avec un Membre concernant la justification des restrictions à l'importation qu'il appliquait. Or, d'après l'interprétation que les États-Unis faisaient de l'article XVIII:12 c) ii), si le Comité déterminait au cours de consultations que les restrictions à l'importation appliquées par ce Membre n'étaient pas justifiées au regard de l'article XVIII:11, il y avait deux possibilités: ou bien le Comité pouvait considérer qu'il s'agissait d'une incompatibilité sans gravité au sens de l'article XVIII:12 c) i), ou bien il n'était pas habilité à prendre des mesures concernant des questions de justification au titre de l'un ou l'autre des alinéas de l'article XVIII:12 c). La seconde possibilité n'était manifestement pas une interprétation plausible. Les États-Unis avaient admis dans le présent différend que cela faisait des décennies que des groupes de travail et le Comité examinaient la justification au regard des articles XII et XVIII:B des restrictions à l'importation appliquées par les Membres et exigeaient l'élimination de restrictions. De plus, cette interprétation était incompatible avec l'objet de consultations tel que défini dans l'historique de la rédaction convenue de l'article XVIII:B.

¹⁶⁰ Rapport du Groupe de travail sur les restrictions quantitatives (Session de révision), *op. cit.*, paragraphe 9.

3.194 L'Inde était d'avis que le point de vue manifeste des États-Unis, à savoir que l'absence de justification au regard de l'article XVIII:12 c) était une incompatibilité sans gravité qui appelait des mesures de la part du Comité uniquement au titre de l'article XVIII:12 c) i), était une manière peu crédible sur le plan juridique de qualifier le caractère sérieux de l'incompatibilité. En tout état de cause, même au titre de l'article XVIII:12 c) i), le Comité pouvait toujours autoriser un Membre à "modifier" ses restrictions à l'importation dans le temps plutôt que de les éliminer immédiatement. Le but visé en autorisant un délai déterminé pour éliminer des restrictions conformément à l'article XVIII:12 i) était le même qu'à l'article XVIII:12 c) ii), à savoir tenir compte de la nécessité d'atténuer les effets sur la balance des paiements d'une élimination immédiate en permettant que cela se fasse dans le temps. Pour l'Inde, une autre raison plausible, reposant sur des considérations de politique, de ménager à un Membre "un délai déterminé" conformément à l'article XVIII:12 c) ii), même en cas d'incompatibilité sérieuse avec l'article XIII, était, par exemple, qu'en raison de difficultés d'ajustement sur le plan intérieur, il pourrait être extrêmement difficile à un Membre d'éliminer ses restrictions à l'importation du jour au lendemain. (L'Inde a ajouté que seule la première considération était valable s'agissant de la justification de restrictions à l'importation au regard de l'article XVIII:11.)

3.195 L'Inde a estimé qu'il y avait de bonnes raisons pour lesquelles les Membres devraient être autorisés à éliminer leurs restrictions à l'importation dans un certain délai, même en cas d'incompatibilité sans gravité. Que la question de la justification relève du sous-alinéa i) ou du sous-alinéa ii) de l'article XVIII:12 c), le Comité avait le pouvoir de recommander que les restrictions à l'importation soient éliminées dans un délai déterminé plutôt qu'immédiatement, même après avoir déterminé que les restrictions à l'importation en cause n'étaient pas justifiées.

c) Paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994

3.196 Les **États-Unis** ont fait valoir que le paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 avait trait à des mesures qui étaient justifiées pour des raisons de balance des paiements au moment où des consultations se tenaient au Comité, mais en relation avec lesquelles la situation de la balance des paiements s'améliorait. Les États-Unis considéraient qu'il ressortait clairement du texte que le Mémorandum d'accord de 1994 ne s'appliquait qu'aux mesures pour lesquelles il y avait encore une justification pour des raisons de balance des paiements. Il était précisé ce qui suit au paragraphe 4: "les mesures de restrictions des importations prises à des fins de balance des paiements ... ne pourront pas dépasser ce qui est nécessaire pour remédier à la situation de la balance des paiements". De même, le texte du paragraphe 11 a) prévoyait que le plan des consultations devait comprendre "un aperçu de la situation *et des perspectives* de la balance des paiements ... et des mesures internes prises pour *rétablir* l'équilibre sur une base saine et durable". Ces termes qui figuraient aux paragraphes 4 et 11 a) n'auraient pas été utilisés si des mesures devaient être appliquées et des consultations tenues *après* que la "situation" de la balance des paiements avait pris fin. Aux termes de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994, ledit mémorandum ne pouvait pas modifier les droits de l'Inde; en conséquence, le Mémorandum d'accord ne pouvait pas conférer à l'Inde le droit de supprimer ses restrictions graduellement parce que ce droit n'était pas prévu à l'article XVIII:12 c) (ni dans aucune autre disposition de l'article XVIII:B). Il était effectivement prévu au paragraphe 13 que, s'il y avait consensus sur le fait que la situation de la balance des paiements s'améliorait, le Membre qui appliquait des mesures à des fins de balance des paiements pouvait être "réputé s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994". Cette disposition était d'application lorsqu'un Membre qui avait des difficultés de balance des paiements proposait un plan pour supprimer ses restrictions dans le temps; si le plan était accepté par consensus au Comité de la balance des paiements et approuvé par le Conseil général, ce Membre pouvait alors exécuter ce plan même si ses difficultés de balance des paiements prenaient fin *plus tôt*.

3.197 De l'avis de l'**Inde**, le droit d'établir un calendrier pour la suppression de restrictions à l'importation qui ne satisfaisaient pas aux critères énoncés à l'article XVIII:9 dans un délai déterminé

par le Conseil ressortait du paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994, qui disposait ce qui suit:

"Dans les cas où un calendrier aura été présenté pour la suppression de mesures de restriction prises à des fins de balance des paiements, le Conseil général pourra recommander que, s'il adhère à ce calendrier, un Membre soit réputé s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994. Chaque fois que le Conseil général aura formulé des recommandations spécifiques, les droits et obligations des Membres seront évalués à la lumière de ces recommandations."

3.198 L'Inde considérait que le Mémorandum d'accord de 1994 constituait une tentative de la part des négociateurs du Cycle d'Uruguay d'introduire de nouvelles disciplines dans le GATT de 1994 en ce qui concerne les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, et que les paragraphes 1 et 11 d) dudit mémorandum imposaient manifestement aux Membres l'obligation d'annoncer publiquement un calendrier et de le présenter au Comité dans le cadre du processus de consultations. Cette obligation pouvait cependant ne pas être juridiquement exécutoire étant donné que la première phrase de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord disposait ce qui suit: "Aucune disposition du présent mémorandum d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant ... [de l'article] XVIII:B ...". Néanmoins, un Membre ne pouvait pas refuser d'accéder à une demande du Comité tendant à ce qu'il présente un calendrier parce que le Comité pouvait toujours recommander que ce Membre renonce à invoquer l'article XVIII:B. Par exemple, dans le cas de Sri Lanka qui n'avait pas notifié comme il convenait ses restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:B, il était indiqué ce qui suit dans l'*Index analytique*:

"Dans son rapport sur la consultation simplifiée tenue avec Sri Lanka en 1994, le Comité a formulé "provisoirement" la conclusion suivante: "En l'absence de renseignements précis sur les restrictions à l'importation appliquées à des fins de balance des paiements, le Comité n'a pas pu achever la consultation simplifiée avec Sri Lanka. Il a demandé à ce dernier de notifier, par lignes tarifaires, les restrictions à l'importation qu'il applique à des fins de balance des paiements, s'il en existe encore, ou de renoncer à se prévaloir de l'article XVIII:B ..." Sri Lanka a présenté la notification demandée en octobre 1994."¹⁶¹

3.199 De plus, les Membres étaient incités à présenter un calendrier en vertu du paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994, que leurs restrictions à l'importation soient ou non actuellement justifiées au regard de l'article XVIII:B. Il était indiqué à la troisième phrase de ce paragraphe que, en acceptant une recommandation favorable du Comité concernant le calendrier présenté par un Membre en vertu du paragraphe 13, le Conseil général "... [pouvait] recommander que, s'il adhér[ait] à ce calendrier, [ce] Membre soit réputé s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994". Conformément au paragraphe 13, les droits et obligations d'un Membre devaient être évalués à la lumière de toute[s] recommandation[s] du Conseil général. L'effet de cette disposition était que, contrairement à celles de l'article XVIII:12 c), le calendrier d'un Membre pouvait être soustrait à des contestations éventuelles au Comité au motif qu'il n'y avait pas de justification au regard de l'article XVIII:11 pour le délai fixé dans le calendrier, quels que soient la situation actuelle de sa balance des paiements ou les changements intervenus à cet égard. La seule limitation à laquelle était soumise cette protection juridique était que le Membre n'ait pas adhéré scrupuleusement à son calendrier.

3.200 L'Inde considérait que les paragraphes 1 et 13 du Mémorandum d'accord de 1994 constituaient, pour un Membre qui maintenait des restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:B, une incitation à présenter un calendrier, quelle que soit la situation de sa balance des paiements. De ce fait, le libellé de la troisième phrase du paragraphe 13 pouvait également être

¹⁶¹ *Index analytique: Guide des règles et pratiques du GATT*, Vol. I, page 412.

interprété comme conférant une immunité dans les cas où il pourrait ne pas y avoir actuellement de justification pour des raisons de balance des paiements. En conséquence, comme dans le cas de l'article XVIII:12 c) ii), le paragraphe 13 pouvait être interprété lui aussi comme ménageant un délai pour éliminer des restrictions à l'importation appliquées au titre de l'article XVIII:B, afin d'encourager les Membres à présenter un calendrier.

3.201 De l'avis de l'Inde, le paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994 clarifiait aussi la situation juridique de différentes propositions de recommandations du Comité à l'intention du Conseil général. Le Comité était tenu de faire "des propositions de recommandations destinées à promouvoir la mise en œuvre des articles XII et XVIII:B, de la Déclaration de 1979 et du ... Mémoire d'accord [de 1994]". Une proposition de recommandation favorable à l'intention du Conseil général au sujet du calendrier d'un Membre conférerait à ce membre une immunité contre toutes contestations, actuelles ou futures, concernant des restrictions à l'importation qu'il appliquait. Toutefois, la dernière phrase du paragraphe 13 envisageait la possibilité qu'il y ait une divergence de vue au sein du Comité du fait de l'absence d'une proposition de recommandation du Comité à l'intention du Conseil général. Il importait de noter que ce paragraphe n'indiquait les conséquences juridiques que de l'approbation explicite du calendrier d'un Membre – et non de l'absence d'approbation de ce calendrier. En pareille situation, les conséquences juridiques devraient à l'évidence être fondées sur une analyse des dispositions de l'article XVIII:B, ce qui était confirmé par la première phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994, aux termes de laquelle aucune disposition dudit mémoire ne visait à modifier les droits et obligations d'un Membre découlant de l'article XVIII:B. Conformément à cet article, les restrictions à l'importation appliquées par un Membre ne pourraient être considérées comme étant incompatibles avec ses dispositions que si le Comité déterminait de façon positive que les restrictions résiduelles à l'importation qu'il appliquait étaient incompatibles avec ses obligations découlant de l'article XVIII:B ou de l'article XIII du GATT de 1994.

3.202 Dans le présent différend, l'Inde a déclaré qu'il ressortissait manifestement à une divergence de vue au Comité concernant l'approbation de son calendrier. Elle a présenté un calendrier au Comité en réponse à une demande qu'il lui avait faite. Cette demande du Comité n'était pas fondée sur une constatation d'absence de justification, au regard de l'article XVIII:11, pour les restrictions résiduelles à l'importation appliquées par l'Inde. Celle-ci considérait plutôt que la demande du Comité était fondée sur des dispositions des paragraphes 1 et 11 d) du Mémoire d'accord de 1994 et a présenté un calendrier du fait de l'incitation offerte au paragraphe 13 pour les calendriers qui étaient approuvés par le Conseil général. Après avoir examiné le calendrier proposé par l'Inde, le Comité ne l'a ni approuvé ni désapprouvé explicitement au regard de l'article XVIII:B. En conséquence, il n'en a résulté aucune proposition spécifique de recommandation à l'intention du Conseil général. Celui-ci n'a pas non plus formulé de recommandations spécifiques à la lumière desquelles les droits ou obligations de l'Inde pourraient être évalués.

3.203 En conséquence, l'Inde a soutenu que la situation juridique à l'heure actuelle de ses restrictions résiduelles à l'importation devait être évaluée à la lumière des dispositions de l'article XVIII:B. Sur la base d'une analyse des obligations de l'Inde découlant de l'article XVIII:11, de la note y relative, de l'article XVIII:12 c) et des dispositions du Mémoire d'accord de 1994, il était évident que la divergence de vue au Comité pour ce qui est de proposer que le Conseil général formule une recommandation favorable concernant le calendrier de l'Inde ne pouvait pas affecter la situation juridique des restrictions résiduelles à l'importation qu'elle appliquait au titre de l'article XVIII:B. Conformément à l'article XVIII:12 c), s'il constatait que des restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées au regard de l'article XVIII:11, le Comité avait l'obligation d'aviser le Membre concerné de cette incompatibilité. Le Comité ne l'avait pas fait en l'occurrence. En fait, une proportion significative de membres du Comité avait considéré que les restrictions résiduelles à l'importation appliquées par l'Inde étaient justifiées. Par conséquent, conformément au raisonnement suivi par le Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Viande de bœuf*, l'Inde a soutenu

que le Groupe spécial devrait aussi constater que les restrictions résiduelles à l'importation qu'elle appliquait étaient compatibles avec l'article XVIII:B.

3.204 L'Inde a ajouté qu'aux termes des articles 19:1 et 21 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, un Membre devait rendre une mesure illicite conforme à ses obligations dans les moindres délais. Cette prescription valait pour les mesures que le Membre en question n'aurait jamais dû instituer et il était donc raisonnable que les Membres éliminent de telles mesures dans les moindres délais. Par contre, aux termes de l'article XVIII:12 et du paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994, un Membre qui avait notifié des restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:B pouvait être tenu d'éliminer ces mesures dans un délai déterminé par le Conseil ou suivant un calendrier approuvé par ledit conseil. Ces règles et procédures étaient applicables aux restrictions à l'importation qui ont été maintenues de manière illicite. Il ne serait pas raisonnable, en pareille situation, d'obliger les Membres à supprimer des mesures dans le délai envisagé aux articles 19:1 et 21 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.¹⁶²

5. Article XVIII:B: Traitement spécial et différencié

3.205 D'après l'Inde, l'article XVIII:B était la principale expression du principe du traitement spécial et différencié en faveur des pays peu développés dans le cadre du GATT. L'article XVIII:9 permettait à un pays peu développé Membre de recourir à des restrictions à l'importation afin de sauvegarder l'équilibre de sa balance des paiements et d'assurer un niveau de réserves suffisant pour l'exécution de son programme de développement économique. Pour l'évaluation des réserves, ou de la nécessité de réserves, d'un Membre, l'article XVIII:9 prévoyait aussi qu'il fallait tenir compte de certains facteurs spéciaux notamment la possibilité de disposer de "crédits extérieurs spéciaux ou d'autres ressources, [et] ... la nécessité de prévoir l'emploi approprié de ces crédits ou de ces ressources".

3.206 L'Inde a noté que les critères prévus à l'article XVIII:9, mentionnés plus haut, étaient liés aux critères énoncés à l'article XVIII:11 concernant l'atténuation progressive et la suppression des restrictions. D'après la première phrase de l'article XVIII:11, un Membre qui imposait des restrictions à l'importation devait garder présents à l'esprit deux objectifs: d'abord le rétablissement de "l'équilibre de sa balance des paiements sur une base saine et durable", puis "l'utilisation de ses ressources

¹⁶² L'Inde considérait qu'il importait de noter dans ce contexte que des calendriers pour la suppression graduelle de mesures de restriction des importations maintenues depuis de nombreuses années ont été négociés dans le cadre du Cycle d'Uruguay dans les domaines suivants:

- l'Accord sur les textiles et les vêtements prévoyait un calendrier de dix ans divisé en trois phases pour l'élimination des restrictions à l'importation applicables aux textiles et aux vêtements;
- l'Accord sur l'agriculture prévoyait un calendrier de six ans pour les engagements en matière de réduction en ce qui concerne l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation, un calendrier de dix ans étant ménagé aux pays en développement Membres;
- le Protocole de Marrakech annexé au GATT de 1994 prévoyait un calendrier de cinq ans pour la mise en œuvre des réductions tarifaires;
- l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce prévoyait, pour l'élimination des MIC notifiées, un calendrier de deux ans pour les pays développés Membres, de cinq ans pour les pays en développement Membres et de sept ans pour les pays les moins avancés Membres;
- le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994 ménageait aux Membres de l'OMC la possibilité d'établir un calendrier de dix ans en principe pour mettre en place une zone de libre-échange ou une union douanière.

productives sur une base économique". Cependant, à mesure que la situation à l'extérieur et à l'intérieur du pays s'améliorait, les Membres devaient atténuer progressivement leurs restrictions à l'importation, en ne les maintenant que dans la mesure nécessaire compte tenu des dispositions de l'article XVIII:9, et devaient les éliminer lorsque la situation ne justifiait plus leur maintien. Ainsi, le droit de maintenir des restrictions à l'importation en vertu de l'article XVIII:11 était lié au problème plus vaste des difficultés de la balance des paiements et des besoins de développement économique des pays peu développés Membres mais, en même temps, l'ampleur des restrictions à l'importation était subordonnée aux critères concernant les réserves monétaires qui étaient énoncés aux alinéas a) et b) de l'article XVIII:9.

3.207 L'Inde a déclaré que l'article XVIII:B prévoyait expressément un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement, en particulier en leur permettant de supprimer progressivement leurs restrictions à l'importation conformément à la note relative à l'article XVIII:11, option qui n'était pas offerte aux pays développés. L'article XVIII:B reconnaissait indirectement l'applicabilité du principe de précaution aux politiques des pays en développement en matière de balance des paiements car, à la différence de l'article XII, il n'exigeait pas qu'il y ait une menace *imminente* pour les réserves et autorisait donc un assouplissement progressif visant à prévenir une menace plus lointaine pour les réserves.

3.208 De l'avis de l'Inde, les dispositions de l'article XVIII:B du GATT de 1994 traduisaient la présomption selon laquelle les pays peu développés Membres auraient à faire face à des difficultés de balance des paiements en raison du développement économique. Ainsi, l'article XVIII:2 reconnaissait expressément que les pays peu développés Membres pourraient avoir besoin d'appliquer des restrictions à l'importation "à l'effet d'exécuter leurs programmes et leurs politiques de développement économique orientés vers le relèvement du niveau de vie général de leur population". De plus, l'article XVIII:8 du GATT de 1994 reconnaissait explicitement que les pays peu développés Membres pouvaient, "lorsqu'[ils étaient] en voie de développement rapide, éprouver, pour équilibrer leur balance des paiements, des difficultés qui prov[enaient] principalement de leurs efforts pour élargir leur marché intérieur ainsi que de l'instabilité des termes de leurs échanges". Par ailleurs, l'ordonnancement des termes de l'article XVIII:11 donnait à penser qu'il y avait un lien dynamique entre la réforme de la politique intérieure et l'amélioration de la balance des paiements et que cette amélioration permettrait aux Membres d'atténuer progressivement et d'éliminer les restrictions à l'importation à mesure que la situation de la balance des paiements s'améliorait. L'article XVIII:11 partait donc de l'idée que la libéralisation du commerce devait suivre les améliorations de la situation de la balance des paiements et non l'inverse. Là aussi, même s'il était reconnu dans le préambule de la Déclaration de 1979 que les restrictions à l'importation étaient en soi inefficaces, il y était aussi souligné que le droit d'un pays peu développé de maintenir des restrictions à l'importation devait être évalué compte tenu "de l'état de son développement, de ses finances et de son commerce". Par conséquent, l'article XVIII:B ne contenait aucune disposition faisant obligation à un Membre de prouver que le maintien des restrictions à l'importation entraînerait une amélioration de sa balance des paiements ou, inversement, que la suppression des restrictions à l'importation causerait une dégradation de sa balance des paiements. Compte tenu de la présomption sous-jacente à l'article XVIII:B, il incombait aux États-Unis d'établir que le maintien des restrictions à l'importation n'entraînerait pas d'amélioration, ou causerait une dégradation, de la balance des paiements de l'Inde.

3.209 En réponse, les **États-Unis** ont noté que le texte de l'article XVIII (qui contenait des dispositions ne figurant pas à l'article XII) traduisait le traitement spécial et différencié dont les négociateurs de cet article étaient convenus, et qu'il était explicitement dit dans le rapport de 1955 que le recours à des mesures prises à des fins de balance des paiements en vertu de l'article XVIII devait se faire avec parcimonie et dans le cadre juridique des droits et obligations qui découlaient du texte de l'article XVIII. Par exemple, à l'intérieur de ce cadre juridique, l'article XVIII:C admettait des mesures telles que la protection des branches de production naissantes (pour autant que les autres Membres puissent obtenir une compensation conformément aux prescriptions de cette section), tandis que l'article XVIII:B traitait de problèmes spécifiques liés à la situation de la balance des paiements

d'un Membre. L'Inde avait à la fois les avantages et les obligations qui découlaient du texte de l'article XVIII.

3.210 Les États-Unis ont noté que l'Inde avait mentionné les dispositions de l'article XVIII:2 et 8, qui décrivaient les considérations spéciales applicables aux pays en développement Membres. Il ne faisait pas de doute que *si des mesures commerciales pouvaient s'expliquer par des raisons liées à la balance des paiements*, alors ces facteurs devaient être pris en compte pour évaluer les mesures adoptées en réponse. Cela ne signifiait pas cependant que l'Inde, ou le présent Groupe spécial, puisse méconnaître la limitation fondamentale des mesures prises à des fins de balance des paiements, à savoir que la clause conditionnelle figurant à l'article XVIII:9 devait être respectée. De l'avis des États-Unis, on pouvait voir que l'interprétation correcte de l'article XVIII:2 et 8 compte tenu de l'objet et du but de l'article XVIII:B, tels qu'ils étaient énoncés à l'article XVIII:8, était la suivante: dans la mesure où les pays en développement Membres pouvaient se heurter à des difficultés de balance des paiements dans le processus de développement, l'article XVIII:B devait permettre de répondre à *ces difficultés*. Or pour un pays qui, comme l'Inde, n'avait pas de difficultés de balance des paiements, la question de savoir *comment* les mesures prises à des fins de balance des paiements devaient être appliquées ne se posait pas.

3.211 Quant à l'argument de l'Inde concernant un principe de précaution, les États-Unis estimaient que compte tenu des faits de l'affaire - à savoir que la situation de la balance des paiements de l'Inde était excellente en janvier 1997, qu'elle était restée excellente depuis lors et, de l'avis du FMI, serait en fait meilleure si les restrictions quantitatives contestées étaient supprimées, et qu'il n'y avait aucune menace de baisse importante des réserves monétaires du pays -, l'Inde ne pouvait prétendre à aucune mesure "prudentielle ou prise à titre de précaution".

3.212 En ce qui concernait l'argument de l'Inde selon lequel l'article XVIII:11 énonçait un "lien dynamique" qui ferait en sorte qu'un assouplissement progressif des restrictions à l'importation entraîne une amélioration de la situation de la balance des paiements d'un Membre, laquelle entraînerait un nouvel assouplissement qui entraînerait à son tour une amélioration de la balance des paiements, et ainsi de suite, la faiblesse de cet argument tenait au fait que le FMI avait conclu à plusieurs reprises que l'Inde *pouvait et devrait* supprimer sur une brève période les restrictions mises en cause dans le présent différend. En fait, l'article XVIII:11 prévoyait expressément qu'un Membre qui appliquait des mesures à des fins de balance des paiements à la fois les atténuerait - comme l'Inde l'avait fait - et les éliminerait. Les déterminations du FMI signifiaient qu'à la suite des efforts de libéralisation qu'elle avait engagés en 1991, l'Inde était aujourd'hui arrivée à un point où elle n'avait plus à faire face à des difficultés de balance des paiements ni à une menace de telles difficultés, et que ses obligations au titre du GATT de 1994 à l'égard des autres Membres, développés et en développement, exigeaient qu'elle prenne la décision d'éliminer immédiatement ses mesures.

6. Article XVIII:10 et Mémoire d'accord de 1994

3.213 L'Inde a demandé au Groupe spécial de ne pas statuer sur la compatibilité de ses mesures de restriction des importations avec l'article XVIII:10 du GATT de 1994 ou avec l'une quelconque des dispositions du Mémoire d'accord de 1994, car les États-Unis n'avaient pas mentionné ces dispositions ni aucune autre disposition du GATT de 1994 dans leur demande.

3.214 L'Inde s'est référée à l'affaire *Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture (Brevets)* dans laquelle l'Organe d'appel avait constaté qu'une allégation devait figurer dans la demande d'établissement d'un groupe spécial.¹⁶³ Dans ladite affaire, l'Organe d'appel avait constaté que le fait que les États-Unis n'avaient pas

¹⁶³ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, WT/DS50/AB/R, 19 décembre 1997, *op. cit.*

mentionné expressément l'article 63 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce ("l'Accord sur les ADPIC") dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial les privait du droit d'invoquer ultérieurement cette disposition. Dans l'affaire en question, l'Organe d'appel avait aussi noté que la référence formulée en termes généraux par les États-Unis dans leur demande, à l'incompatibilité du régime juridique indien avec "les obligations imposées par l'Accord sur les ADPIC, entre autres celles qui [étaient] énoncées aux articles 27, 65 et 70" n'était pas suffisante pour leur permettre de contester les mesures mises en cause dans l'affaire comme étant incompatibles avec l'article 63. L'Organe d'appel a raisonné comme suit:

"Pour ce qui est de l'article 63, l'emploi de l'expression commode "entre autres" ne permet tout simplement pas d'indiquer les mesures spécifiques en cause et de donner un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème", comme l'exige l'article 6:2 du Mémoire d'accord."

3.215 En l'espèce, la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis ne mentionnait expressément que l'article XI:1 et l'article XVIII:11 du GATT, et ne contenait même pas le membre de phrase "y compris, mais non exclusivement, d'autres dispositions du GATT". Dans l'affaire *Brevets*, l'Organe d'appel avait souligné que même l'inclusion de ce membre de phrase dans une demande d'établissement d'un groupe spécial n'autorisait pas celui-ci à examiner des allégations qui ne relevaient pas de son mandat. Par conséquent, les États-Unis ne pouvaient pas formuler une allégation juridique selon laquelle les restrictions à l'importation appliquées par l'Inde étaient incompatibles avec des dispositions de l'article XVIII:B autres que l'article XVIII:11, ou avec l'une quelconque des dispositions du Mémoire d'accord de 1994.

3.216 L'Inde a soutenu que les dispositions du Mémoire d'accord de 1994 n'étaient pas mentionnées dans le mandat. D'après l'Organe d'appel, la demande d'établissement d'un groupe spécial devait indiquer les dispositions spécifiques sur lesquelles se fondaient les allégations juridiques, sinon elle ne satisferait pas à la prescription énoncée à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends selon laquelle les demandes en ce sens devaient indiquer les mesures spécifiques en cause.¹⁶⁴ Surtout, les États-Unis avaient, à la première réunion du Groupe spécial, explicitement déclaré qu'ils n'invoquaient pas les dispositions du Mémoire d'accord de 1994. Il était donc évident que ce dernier ne faisait pas partie de la plainte présentée par les États-Unis. À cet égard, l'Inde a rappelé que l'Organe d'appel avait reconnu que les groupes spéciaux ne pouvaient pas formuler de constatation allant au-delà de ce qui lui avait été demandé par les parties au différend.¹⁶⁵

3.217 En réponse à une question du Groupe spécial, l'Inde a relevé que l'obligation de donner la préférence à des mesures fondées sur les prix était énoncée au paragraphe 3 du Mémoire d'accord de 1994. La question du recours à des restrictions à l'importation pour des produits déterminés était traitée à l'article XVIII:10 et au paragraphe 4 du Mémoire d'accord de 1994. L'Inde a noté que les États-Unis non seulement n'avaient mentionné expressément aucune de ces dispositions dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial mais encore n'avaient pas demandé que des constatations soient formulées au sujet de l'une quelconque de ces dispositions dans leur communication présentée en vue de la première réunion du Groupe spécial. Par conséquent, l'Inde a demandé au Groupe spécial de ne pas aborder ces questions. Elle souhaitait cependant relever ce qui suit: toutes les restrictions à l'importation qu'elle appliquait encore étaient antérieures au Mémoire d'accord de 1994. Par conséquent, aucune d'entre elles n'était une "nouvelle" restriction à l'importation au sens du

¹⁶⁴ *Ibid.*, paragraphe 90.

¹⁶⁵ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE - Hormones*, WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, paragraphes 155 et 156.

paragraphe 3 du Mémorandum d'accord de 1994. D'après ce paragraphe, l'obligation de donner la préférence à des mesures fondées sur les prix ne s'appliquait que lorsque de "nouvelles" restrictions à l'importation étaient imposées. Le contexte donnait à penser que les restrictions à l'importation qui étaient en place au 1^{er} janvier 1995 n'étaient pas de "nouvelles" restrictions au sens de cette disposition. Celle-ci ne s'appliquait donc pas aux restrictions à l'importation imposées par l'Inde.

3.218 L'Inde a rappelé qu'elle avait expliqué comme suit au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements (le "Comité") son recours aux mesures fondées sur les prix: "Les restrictions quantitatives sont inefficaces, mais dans la situation indienne, elles garantissent un degré de certitude qu'il n'est pas possible d'obtenir avec des mesures fondées sur les prix."¹⁶⁶ En tout état de cause, la politique de l'Inde consistait à supprimer progressivement les restrictions à l'importation pour les remplacer par des mesures macro-économiques plutôt que des mesures de contrôle à l'importation fondées sur les prix, ce qui était dans l'intérêt de tous les Membres. Elle avait systématiquement appliqué cette politique depuis 1991 quelle que soit la situation de sa balance des paiements.

3.219 À la connaissance de l'Inde, aucun des régimes restrictifs examinés par le Comité ne s'appliquait de façon uniforme à tous les produits. Il n'y avait donc rien d'inhabituel au fait que les restrictions à l'importation imposées par l'Inde s'appliquaient de façon sélective selon les produits. Quelque dix ans auparavant, ces restrictions s'appliquaient à la plupart des produits importés; à l'heure actuelle, cependant, elles ne visaient qu'environ un quart des lignes du SH qui avaient été soumises à restriction à cette époque. Quoi qu'il en soit, l'application sélective selon les produits des restrictions à l'importation imposées par l'Inde était principalement la conséquence de la décision du gouvernement indien de libéraliser progressivement son régime d'importation. Bien qu'elles soient appliquées sélectivement selon les produits, les restrictions visaient néanmoins à réguler le volume des importations totales. La réorientation de la politique indienne, qui visait désormais une croissance tirée par l'exportation et non l'industrialisation en vue du remplacement des importations, était axée pendant sa première phase sur des réformes structurelles qui obligeaient l'Inde à libéraliser les importations de biens d'équipement, de produits intermédiaires industriels et de matières premières. Une libéralisation simultanée des importations de biens de consommation aurait porté atteinte à la capacité de l'Inde de poursuivre ses réformes structurelles sur le front de la balance des paiements. L'Inde souhaitait aussi qu'il soit pris acte du fait que, malgré la présente affaire introduite par les États-Unis, elle continuait à respecter le calendrier qu'elle avait proposé à ses partenaires commerciaux et négocié avec eux pour l'assouplissement progressif et la suppression des restrictions à l'importation restantes.

3.220 Le fait que les biens de consommation étaient les principaux produits visés était compatible avec l'article XVIII:10, qui reconnaissait explicitement qu'un Membre "[pouvait] déterminer [l']incidence [des restrictions à l'importation] sur les importations des différents produits ou des différentes catégories de produits de manière à donner la priorité à l'importation des produits qui [étaient] le plus nécessaires compte tenu de sa politique de développement économique". En fait, en même temps qu'il autorisait l'application sélective de surtaxes pour des raisons de balance des paiements, le paragraphe 4 du Mémorandum d'accord de 1994 disposait aussi explicitement que les biens d'équipement ou les intrants nécessaires à la production "contribu[ai]ent aux efforts déployés par un Membre en vue d'améliorer la situation de sa balance des paiements".

3.221 Les **États-Unis** ont relevé qu'ils n'avaient pas allégué l'existence d'une infraction à l'article XVIII:10 parce que les restrictions à l'importation n'étaient pas des restrictions justifiées valablement par des raisons de balance des paiements. Ils considéraient que, conformément à l'article 7:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, le mandat du Groupe spécial consistait à "examiner, à la lumière des dispositions pertinentes de ... (des) accord(s) visé(s) cité(s) par les parties au différend ...". Les États-Unis avaient cité le GATT de 1994 dans leur demande

¹⁶⁶ WT/BOP/R/22, pages 7 et 8.

d'établissement d'un groupe spécial dans la présente affaire.¹⁶⁷ Conformément à la "clause d'incorporation", le Mémoire d'accord de 1994 faisait partie intégrante du GATT de 1994 et entraînait donc dans le cadre du mandat du Groupe spécial. Les États-Unis estimaient que le Mémoire d'accord de 1994 s'appliquait aux mesures en vigueur le 1^{er} janvier 1995 ou après cette date. La clause d'incorporation du GATT de 1994 ne prévoyait qu'une exemption générale au GATT de 1994, à savoir l'exemption énoncée au paragraphe 3 de cette clause, qui ne s'appliquait pas aux mesures contestées. D'ailleurs, lorsque les rédacteurs de l'Accord sur l'OMC avaient voulu exempter des mesures, ou établir des arrangements transitoires, ils avaient pu le faire expressément.

7. Arguments tirés des consultations au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements

3.222 Les États-Unis ont rappelé que d'après l'un des principes fondamentaux du GATT, les importations en provenance des Membres de l'OMC seraient exemptées des prohibitions ou restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions. Cette règle, énoncée à l'article XI:1 du GATT de 1994, s'appliquait à toutes les prohibitions ou restrictions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou de tout autre procédé. L'article XVIII:4 et XVIII:B permettait à un Membre de l'OMC "dont l'économie ne [pouvait] assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en [était] aux premiers stades de son développement" de déroger temporairement aux dispositions de l'article XI:1, si ledit Membre satisfaisait à certaines conditions de fond et de procédure. Tout Membre appliquant des restrictions à l'importation pour des raisons de balance des paiements devait participer à des consultations au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements de l'OMC ("le Comité"); les prescriptions en matière de consultations et autres prescriptions procédurales étaient énoncées aux articles XII et XVIII:B du GATT, dans la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, et dans le Mémoire d'accord de 1994 sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements.

3.223 Les États-Unis ont rappelé que, au moment des consultations simplifiées de l'Inde avec le Comité en 1994, l'Inde avait maintenu le même régime de licences d'importation très restrictif que celui qu'il appliquait pendant les travaux du Groupe spécial, qui restreignait (et interdisait effectivement) les importations de la quasi-totalité des biens de consommation.¹⁶⁸ Reconnaisant qu'il y avait contradiction entre la position de plus en plus forte des réserves de l'Inde et les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, le Comité avait encouragé l'Inde à poursuivre la libéralisation des importations: "[Le Comité] a noté que, si la balance des paiements présentait les signes d'une amélioration prolongée, l'Inde comptait s'orienter, d'ici à 1996/97, vers un régime dans lequel les restrictions à l'importation sous forme de licences ne seraient appliquées que pour des raisons de protection de l'environnement et de sécurité."¹⁶⁹ La balance des paiements avait bien montré les signes d'une amélioration prolongée depuis 1994, mais l'Inde continuait à assujettir des milliers de lignes tarifaires à des restrictions sous forme de licences qui n'étaient pas maintenues pour des raisons de protection de l'environnement ou de sécurité.

3.224 Lors des consultations approfondies suivantes tenues avec l'Inde en décembre 1995, le Comité avait invité le FMI à participer aux consultations conformément à l'article XV:2 du GATT de 1994. Le FMI a de nouveau engagé l'Inde à supprimer progressivement ses restrictions à l'importation compte tenu de l'amélioration de ses réserves monétaires. Dans une déclaration officielle approuvée

¹⁶⁷ WT/DS90/8.

¹⁶⁸ Document d'information établi par le secrétariat, BOP/W/159, 31 octobre 1994, paragraphes 10 à 12.

¹⁶⁹ Document BOP/R/221 du GATT, 1^{er} décembre 1994, paragraphe 4.

par le Conseil d'administration du Fonds et présentée au Comité, le représentant du FMI avait noté que les perspectives à moyen terme de la balance des paiements de l'Inde paraissaient bonnes, et avait indiqué ce qui suit:

"Sur le front extérieur, ... il convient de supprimer les restrictions quantitatives visant les biens de consommation et de les remplacer par des droits de douane modérés. Une protection excessive a entravé le développement de cet important secteur de l'économie. Compte tenu des récentes pressions exercées par le marché des changes, de l'instabilité des flux de capitaux privés et de la nécessité de laisser à certaines branches de production nationales suffisamment de temps pour s'adapter, il sera peut-être opportun de mettre en œuvre ce processus de façon graduelle. *Néanmoins, la transition vers un régime d'importation fondé sur des droits de douane et ne comportant plus de restrictions quantitatives peut raisonnablement se faire dans un délai de deux ans.*"¹⁷⁰

Lors des consultations de 1995, "[d]e nombreux membres craignaient que le régime des restrictions à l'importation de l'Inde ne soit pas compatible avec les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements ... Ces membres étaient préoccupés par le caractère sectoriel des mesures en vigueur et en particulier par l'application sélective de restrictions visant les produits de consommation". Ils avaient demandé à l'Inde de fournir une notification reprenant l'ensemble des restrictions appliquées au niveau des positions à huit chiffres du SH.¹⁷¹ Les membres du Comité avaient "rappelé que l'Inde avait déclaré vouloir instaurer d'ici 1996/97 un régime de commerce extérieur ne comportant plus de restrictions quantitatives sauf à des fins sociales ou de protection de l'environnement, de santé et de sécurité, à condition que la situation de sa balance des paiements s'améliore de façon durable. Ils [avaient] aussi pris note de la déclaration du représentant du FMI selon laquelle, à condition de continuer d'appliquer une politique macro-économique prudente, l'Inde pouvait raisonnablement envisager d'instaurer dans un délai de deux ans un régime d'importation fondé sur les droits de douane et ne comportant plus de restrictions quantitatives".¹⁷² Les déclarations de l'Inde concernant la nécessité alléguée des restrictions à l'importation n'avaient pas convaincu le Comité, qui n'avait pas conclu que ces restrictions étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B. Le Comité avait décidé de reprendre les consultations approfondies avec l'Inde en octobre 1996.¹⁷³

3.225 Les États-Unis ont ajouté que, lors des consultations approfondies tenues en janvier 1997, le Comité avait de nouveau invité le FMI à participer, conformément à l'article XV:2 du GATT de 1994. Dans une déclaration formelle approuvée officiellement par le Conseil d'administration du Fonds, le représentant du FMI avait exposé la constatation du Fonds selon laquelle la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde était bonne et que les restrictions à l'importation n'étaient plus nécessaires:

"Des mesures rapides et l'adoption d'un échéancier précis pour le démantèlement des restrictions quantitatives qui s'appliquent toujours aux importations de biens de consommation ... contribueraient à réduire les distorsions qui faussent l'allocation des investissements et favoriseraient l'édification d'une industrie de biens de consommation efficace et axée sur l'exportation. De plus, le Fonds pense qu'il est

¹⁷⁰ Rapport sur les consultations avec l'Inde, WT/BOP/R/11, 23 janvier 1996, annexe II (déclaration du représentant du FMI) (non souligné dans le texte original).

¹⁷¹ *Ibid.*, paragraphe 17.

¹⁷² *Ibid.*, paragraphe 25.

¹⁷³ *Ibid.*, paragraphe 27.

tout à fait possible de gérer la situation extérieure au moyen d'instruments de politique macro-économique sans recourir à des restrictions quantitatives. *Il estime donc qu'il convient de démanteler les restrictions quantitatives dans des délais relativement brefs ...*"¹⁷⁴

Au Comité, le représentant du FMI avait donné des précisions sur ces observations en réponse à des questions concernant le renforcement de la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde. Reprenant les termes employés à l'article XVIII:B, il avait exposé les constatations factuelles ci-après du Fonds:

- "i) il n'y avait pas eu de baisse importante des réserves de change de l'Inde au cours de l'année écoulée. Entre la fin mars 1996 et la fin décembre 1996, ces réserves avaient augmenté de 2,7 milliards de dollars et, rapportées aux importations, elles étaient restées à peu près constantes (environ cinq mois d'importations);
- ii) le niveau des réserves (19,8 milliards de dollars EU) paraissait confortable compte tenu du niveau des importations et de l'encours de la dette à court terme (5 milliards de dollars) et ne pouvait pas être considéré comme insuffisant ou très faible; si elle continuait d'appliquer une politique macro-économique prudente, l'Inde devrait être capable de s'acquitter de tous ses paiements extérieurs sans difficulté et de faire face aux effets d'un éventuel choc extérieur sans trop de perturbations;
- iii) l'Inde n'était pas menacée d'une baisse importante de ses réserves monétaires; au contraire, sauf imprévu majeur, ses réserves devraient continuer d'augmenter en 1997 et à moyen terme, et la balance des paiements devrait évoluer favorablement grâce à la forte diminution des paiements au titre de l'amortissement des financements exceptionnels obtenus pour faire face à la crise de 1990/91. Le déficit des transactions courantes pourrait se creuser en raison d'une accélération des importations de biens d'équipement, mais il devrait pouvoir être financé sans difficulté par l'accroissement des entrées de capitaux privés;
- iv) les restrictions quantitatives actuellement appliquées par l'Inde n'étaient pas nécessaires pour assurer une progression suffisante des réserves; au contraire, la suppression de ces restrictions, associée à d'autres mesures, devrait permettre de renforcer la position extérieure à moyen terme et de réduire les distorsions influant sur l'allocation des investissements et faciliter l'édification d'une industrie de biens de consommation efficace;
- v) le remplacement des restrictions quantitatives par des droits de douane modérés contribuerait à la stabilité et à l'efficacité économique en fournissant des recettes qui pourraient être employées pour réduire le déficit, puisque cela permettrait au gouvernement de s'approprier les rentes actuellement accaparées par les agents qui parviennent à obtenir des licences d'importation ou qui importent des marchandises illégalement. À long terme l'Inde devrait chercher à ramener ses droits de douane à un niveau proche de la moyenne internationale, mais dans l'immédiat le remplacement des restrictions quantitatives par des droits de douane devrait être bénéfique pour les recettes publiques."¹⁷⁵

¹⁷⁴ Rapport sur les consultations avec l'Inde, WT/BOP/R/22, 3 mars 1997, annexe II, déclaration du représentant du FMI, paragraphe 12 (non souligné dans le texte original).

¹⁷⁵ WT/BOP/R/22, *op. cit.*, pages 2 et 3, paragraphe 8 (non souligné dans le texte original).

3.226 Les États-Unis ont ajouté que, lors des consultations de juin 1997, le Comité avait de nouveau demandé l'avis du FMI. Le représentant du Fonds avait "signalé que les réponses qu'il avait données aux questions posées durant les consultations de janvier 1997 sur la situation de la balance des paiements de l'Inde n'avaient pas changé dans l'intervalle".¹⁷⁶ Dans une déclaration formelle approuvée officiellement par le Conseil d'administration du Fonds, le représentant du FMI avait noté ce qui suit: "On prévoit que la balance des paiements enregistrera encore un excédent assez important en 1997/98 ... Les réserves officielles brutes devraient encore augmenter de 5 milliards de dollars et dépasser le cap des 27 milliards de dollars (ce qui correspond à six mois et demi d'importations)".¹⁷⁷ Sur la base de ces observations et d'autres faits, le FMI avait de nouveau explicitement constaté ce qui suit dans sa déclaration: "Le Fonds continue de penser qu'il est tout à fait possible de gérer la situation extérieure au moyen des seuls instruments de politique macro-économique; les restrictions quantitatives ne sont pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements et elles devraient être éliminées sur une période relativement courte".¹⁷⁸

3.227 Compte tenu de ces faits, les États-Unis étaient d'avis que les dispositions de l'article XVIII:B ne donnaient donc pas à l'Inde le droit de maintenir les mesures contestées.¹⁷⁹

3.228 L'Inde a dit que d'après le rapport du Comité sur les consultations tenues avec elle, une proportion importante des membres du Comité n'avaient pas été convaincus par les "déterminations factuelles" du FMI que les États-Unis avaient présentées au Groupe spécial. Après l'examen de la déclaration du FMI, il y avait eu divergence de vues au Comité sur la question de savoir si le calendrier de l'Inde n'était plus justifié au regard de l'article XVIII:11. L'Inde a dit que, par conséquent, le présent Groupe spécial ne devrait pas considérer que les vues exprimées par le FMI dans sa déclaration devant le Comité permettaient de trancher la question de savoir si les restrictions à l'importation appliquées par l'Inde ne satisfaisaient pas aux prescriptions de l'article XVIII:11. En fait, il devrait y avoir une présomption contre l'idée d'y attacher une valeur probante quelconque en l'espèce.

3.229 L'Inde a dit que les vues du FMI, telles qu'elles avaient été exprimées dans la déclaration du Fonds au Comité, n'étaient pas compatibles avec les critères énoncés à l'article XVIII:11 et ne pouvaient donc pas libérer les États-Unis de leurs obligations au titre de l'article XVIII:B. Comme il a été dit plus haut, d'après la première phrase de l'article XVIII:11, un Membre imposant des restrictions à l'importation au titre de l'article XVIII:B "tiendra dûment compte de la nécessité de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements" dans la mise en œuvre de sa politique nationale. Les mots "tiendra dûment compte de la nécessité" indiquaient que cette obligation d'appliquer une politique nationale donnée n'était ni impérative ni exécutoire. Pour imposer une obligation exécutoire, la première phrase de l'article XVIII:11 aurait été formulée en des termes impératifs tels que "adoptera une politique nationale". La deuxième phrase de l'article XVIII:11, ensuite, imposait l'obligation pour un Membre d'éliminer les restrictions à l'importation lorsque la situation n'en justifierait plus le maintien. Cependant, la clause additionnelle dont cette phrase était assortie indiquait clairement qu'un Membre ne saurait être contraint de supprimer ses restrictions à l'importation au motif que si un changement était apporté à sa politique de développement, ses restrictions à l'importation cesseraient d'être nécessaires. Les constatations du FMI auxquelles se référaient les États-Unis étaient clairement

¹⁷⁶ Rapport sur les consultations avec l'Inde, WT/BOP/R/32, 18 septembre 1997, paragraphe 4.

¹⁷⁷ *Ibid.*, annexe IV, déclaration du représentant du Fonds monétaire international, paragraphe 10.

¹⁷⁸ *Ibid.*, paragraphe 13.

¹⁷⁹ L'Inde avait aussi noté que la clause conditionnelle énoncée à l'article XVIII:9 (à la différence de la clause correspondante figurant à l'article XII) n'exigeait pas qu'il y ait une menace "imminente" de baisse importante des réserves. Cette clause n'en exigeait pas moins, bien entendu, une *menace de baisse importante* des réserves. Dans le cas de l'Inde, aucune menace en ce sens n'existait ni n'était à prévoir.

incompatibles avec cette prescription car elles indiquaient qu'"il [était] tout à fait possible de gérer la situation extérieure au moyen d'instruments de politique macro-économique [sans recourir à des restrictions [à l'importation]]". Les instruments macro-économiques comprenaient divers éléments de la politique de développement, tels que les taux d'intérêt, et de la politique extérieure, tels que les taux de change. Le paragraphe 13 de la déclaration présentée par le FMI au Comité en janvier 1997 mentionnait plusieurs autres changements de la politique de développement qui auraient permis à eux seuls de gérer la situation extérieure de l'Inde sans recours à des restrictions à l'importation. Aux termes de l'article XVIII:11, la détermination qu'il fallait établir pour exiger la suppression des restrictions quantitatives ne pouvait pas être subordonnée à de tels changements dans la politique de développement de l'Inde. Dans l'avant-dernière phrase de sa déclaration, le FMI concluait que "les restrictions quantitatives [n'étaient] pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements et [qu']elles devraient être éliminées sur une période relativement courte". Là encore, cela ne constituait pas une détermination sans réserve selon laquelle l'Inde pouvait supprimer immédiatement ses restrictions à l'importation sans subir aucun dommage.

3.230 En ce qui concernait l'Inde, le calendrier qu'elle avait établi pour assouplir progressivement et éliminer les restrictions à l'importation restantes était conçu de façon à lui permettre d'éviter de nouvelles difficultés de balance des paiements. Comme le représentant de l'Inde l'avait expliqué au Comité en janvier 1997, il importait, pour trois raisons, de procéder progressivement pour assouplir et éliminer les restrictions à l'importation restantes de l'Inde:

"Premièrement, il faut surveiller la situation de la balance des paiements et ajuster soigneusement le rythme de la libéralisation pour éviter une crise des paiements ... Deuxièmement, la politique budgétaire est encore un peu trop expansionniste et cela exerce des pressions sur la politique monétaire et le marché des changes. La libéralisation du commerce extérieur doit aller de pair avec le renforcement des finances publiques. Troisièmement, la réforme a suscité un consensus démocratique en Inde et le meilleur moyen de faire en sorte que l'opinion publique y reste favorable est de poursuivre la libéralisation de façon graduelle, en évitant toute retombée négative ... Les restrictions quantitatives sont inefficaces, mais dans la situation indienne, elles garantissent un degré de certitude qu'il n'est pas possible d'obtenir avec des mesures fondées sur les prix ... Une levée hâtive des restrictions quantitatives qui risquerait de compromettre la stabilité de l'économie ou le processus de réforme lui-même ne peut qu'être très préjudiciable non seulement à l'Inde, mais aussi aux investisseurs étrangers et aux partenaires commerciaux qui ont tout intérêt à ce que l'économie indienne reste sur la voie d'un développement durable."¹⁸⁰

3.231 Lorsque l'Inde avait présenté au Comité son plan pour l'assouplissement progressif de ses restrictions à l'importation, tous les Membres, y compris les États-Unis, avaient accepté le principe d'un assouplissement progressif. La divergence de vues ne portait que sur la durée de la période d'élimination progressive. À la reprise des consultations au Comité, les 30 juin et 1^{er} juillet 1997, tandis que les autres pays développés membres du Comité semblaient disposés à accepter un plan d'élimination progressive en six ans, les États-Unis avaient réclamé une période plus courte, en laissant entendre qu'il serait acceptable de la fixer à cinq ans. Le Comité n'avait donc pas été en mesure d'arriver à un consensus sur le calendrier que l'Inde devait appliquer pour supprimer ses restrictions à l'importation restantes, et il n'avait pas pu conclure les consultations en formulant une constatation sur la situation juridique des restrictions à l'importation imposées par l'Inde au titre de l'article XVIII:B et une recommandation au Conseil général concernant le calendrier d'élimination des restrictions à l'importation restantes, conformément au paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994. C'était pour cette raison qu'un accommodement multilatéral n'était pas encore intervenu au sujet du plan d'élimination progressive présenté par l'Inde. Le différend dont le Groupe spécial était

¹⁸⁰ WT/BOP/R/22, *op. cit.*, page 8.

saisi avait donc son origine dans le fait qu'un seul membre du Comité exigeait que des restrictions à l'importation qui avaient été maintenues pendant près de 50 ans soient supprimées sur une période de cinq et non de six ans.¹⁸¹

3.232 L'Inde a soutenu que l'allégation des États-Unis selon laquelle le FMI avait déjà tranché la question de la durée appropriée de la période d'élimination progressive était incorrecte aussi bien en fait qu'en droit. À la réunion du Comité tenue en juin 1997, le représentant du FMI avait formulé les observations ci-après au sujet de la durée de la période d'élimination progressive:

Le Fonds continue de penser qu'il est tout à fait possible de gérer la situation extérieure au moyen des seuls instruments de politique macro-économique; les restrictions quantitatives ne sont pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements et elles devraient être éliminées sur une période relativement courte.¹⁸²

De l'avis de l'Inde, cette déclaration était un truisme économique. Bien entendu, les restrictions à l'importation n'étaient pas "nécessaires" à la gestion de la balance des paiements, dans un sens technique ou économique. Les mesures de contrôle des échanges n'étaient que l'un des nombreux instruments auxquels les gouvernements faisaient appel pour répondre à une contrainte financière extérieure. Les restrictions à l'importation pouvaient toujours être remplacées par des instruments de politique macro-économique. Si la possibilité théorique de remplacer les restrictions à l'importation par des instruments de politique macro-économique déterminait le droit de recourir à de telles restrictions, les Membres ne pourraient jamais en faire usage, et si le rythme auquel les restrictions à l'importation devaient être progressivement assouplies et supprimées était déterminé de cette manière, il serait toujours nécessaire de supprimer immédiatement ces restrictions. Or cette approche était manifestement incompatible avec l'article XVIII:11, qui indiquait clairement ce qui suit:

aucun [Membre] ne sera tenu de supprimer ou de modifier des restrictions, motif pris que, si un changement était apporté à sa politique de développement, les restrictions qu'[il] applique ... cesseraient d'être nécessaires.

Dans le contexte de l'article XVIII:11, la durée appropriée du calendrier de l'Inde devait donc être évaluée par rapport aux politiques économiques effectivement appliquées par l'Inde, et non en fonction d'un changement hypothétique de ces politiques. Le FMI ne s'était pas prononcé sur cette question, à juste titre car il s'agissait essentiellement d'une question commerciale que le Comité était le mieux à même de juger. L'Inde a rappelé que l'article XVIII:11 disposait ce qui suit.

Dans la mise en œuvre de sa politique nationale, la partie contractante en cause tiendra dûment compte de la nécessité de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements sur une base saine et durable et de l'opportunité d'assurer l'utilisation de ses ressources productives sur une base économique. Elle atténuera progressivement, au fur et à mesure que la situation s'améliorera, toute restriction appliquée en vertu de la présente section et ne la maintiendra que dans la mesure nécessaire, compte tenu des dispositions du paragraphe 9 du présent article; elle l'éliminera lorsque la situation ne justifiera plus son maintien.

3.233 Selon l'Inde, le contexte dans lequel le terme "situation" était utilisé dans la deuxième phrase montrait clairement que l'on voulait faire référence aussi bien aux limitations énoncées à l'article XVIII:9 qu'à la condition relative au rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements sur une base saine et durable, mentionnée dans la première phrase de l'article XVIII:11. Cette

¹⁸¹ WT/BOP/R/32, *op. cit.*, paragraphe 33.

¹⁸² WT/BOP/R/32, *op. cit.*, page 31.

manière d'interpréter le terme "situation" était compatible avec l'article XVIII:9 qui prévoyait qu'un Membre pouvait imposer des restrictions à l'importation afin de sauvegarder l'équilibre de sa balance des paiements. Elle était aussi compatible avec l'objet et le but globaux de l'article XVIII:B tels qu'ils étaient énoncés à l'article XVIII:2, à savoir faciliter le développement économique des pays peu développés Membres.

3.234 Conformément à l'article XVIII:11 et à la note y relative, l'Inde pouvait assouplir progressivement ses restrictions à l'importation tant que leur suppression soudaine compromettrait sa position financière extérieure dans le cadre de ses politiques existantes. Les États-Unis n'avaient fourni aucun élément de preuve établissant que ces conditions n'avaient pas été remplies. La déclaration du FMI n'étayait pas la position des États-Unis car l'élimination des restrictions à l'importation "sur une période relativement courte" selon le FMI ne serait possible que si l'Inde devait modifier simultanément ses politiques macro-économiques, ce qu'elle n'était manifestement pas tenue de faire étant donné la clause conditionnelle énoncée à l'article XVIII:11. De plus, la compétence du FMI n'englobait pas la totalité des questions que le Comité et le Conseil général devaient prendre en compte conformément à l'article XVIII:11 et XVIII:9.

3.235 L'Inde a noté que d'après le FMI, elle pouvait supprimer les restrictions à l'importation sur une période relativement courte car ces restrictions pouvaient être remplacées par des mesures de politique macro-économique. Cependant, il n'était pas possible de déterminer de cette manière la durée appropriée de la période de suppression progressive. Les restrictions à l'importation n'étaient que l'un des nombreux instruments auxquels les gouvernements faisaient appel pour gérer la balance des paiements et elles pouvaient toujours, dans un sens technique ou économique, être remplacées par des mesures macro-économiques. Si la possibilité théorique de remplacer les restrictions à l'importation par des mesures macro-économiques servait de critère, on ne pourrait jamais imposer ces restrictions et celles qui existaient ne pourraient pas être supprimées progressivement mais devraient l'être immédiatement. Or tant l'article XII:3 d) que l'article XVIII:11 indiquaient clairement que les restrictions à l'importation pouvaient être maintenues même si elles pouvaient être remplacées par d'autres mesures.

3.236 De l'avis de l'Inde, l'organe compétent pour décider si le calendrier de l'Inde satisfaisait à la prescription énoncée dans la note relative à l'article XVIII:11 était le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements. Tous les membres de ce comité à l'exception des États-Unis avaient, en fait, approuvé le calendrier de l'Inde. D'ailleurs, même les États-Unis avaient accepté le principe d'un assouplissement et d'une élimination progressifs des restrictions. À un moment donné, lors de consultations informelles entre les membres du Comité, les États-Unis avaient indiqué qu'une période d'élimination progressive en cinq ans serait acceptable. L'Inde estimait que l'opinion qui avait prévalu au Comité créait une présomption selon laquelle le calendrier proposé par l'Inde pour l'assouplissement progressif et l'élimination des restrictions à l'importation restantes était compatible avec l'article XVIII:11. Il était évident, et donc inutile de démontrer, que l'Inde ne pouvait pas maintenir sa politique de développement actuelle et éliminer, d'un seul coup, des restrictions à l'importation qui visaient un quart des produits relevant des positions à huit chiffres du SH sans qu'il y ait une menace pour ses réserves. Une suppression soudaine des restrictions à l'importation restantes, qui s'appliquaient principalement aux biens de consommation, entraînerait une hausse immédiate des importations; or le redéploiement des ressources pour la production en vue de l'exportation exigeait inévitablement un certain délai car il dépendait des ajustements structurels en Inde et de l'expansion des marchés d'exportation. Les États-Unis devaient encore expliquer sur quelle base factuelle se fondait leur position actuelle dans la procédure en cours selon laquelle l'Inde pouvait éliminer immédiatement toutes les restrictions à l'importation sans qu'il y ait une menace pour ses réserves.

3.237 L'Inde a fait observer que tous les membres du Comité, y compris les États-Unis, avaient accepté le principe d'une suppression progressive des restrictions à l'importation appliquées par l'Inde; les divergences de vues ne portaient que sur la durée appropriée du calendrier. Par ailleurs, tous les membres, à l'exception des États-Unis, étaient convenus que le calendrier de l'Inde était acceptable.

L'Inde estimait que la quasi-unanimité des membres du Comité créait une présomption selon laquelle le calendrier d'assouplissement progressif satisfaisait aux prescriptions énoncées dans la note relative à l'article XVIII:11.

3.238 En conséquence, le Comité n'avait pas déterminé que les restrictions à l'importation résiduelles de l'Inde étaient incompatibles avec l'article XVIII:11, ce qu'il était tenu de faire conformément soit à l'alinéa i) soit à l'alinéa ii) de l'article XVIII:12 c) s'il constatait lors des consultations que ces restrictions résiduelles n'étaient pas justifiées. L'Inde a fait valoir que le Groupe spécial devait en tenir compte lorsqu'il examinerait la situation juridique des restrictions à l'importation appliquées par l'Inde après les consultations. Comme l'Organe d'appel l'avait relevé dans l'affaire *CE - Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, on ne pouvait pas introduire un principe de précaution dans une disposition d'un traité au motif qu'il s'agissait d'un principe coutumier du droit international en l'absence d'une directive explicite et claire dans ce sens.¹⁸³ Or la note relative à l'article XVIII:11 constituait certainement une telle directive explicite et claire. Par conséquent, l'Inde devrait être autorisée à supprimer progressivement ses restrictions à l'importation conformément au calendrier qu'elle avait établi pour assouplir et supprimer progressivement ses restrictions.

3.239 Les **États-Unis** ont répliqué qu'en ce qui concernait l'allégation de l'Inde selon laquelle ils s'étaient associés à un consensus en janvier 1997 pour demander un plan d'élimination progressive, en fait les consultations avaient commencé en 1995 et l'Inde avait prévu à ce moment-là de supprimer ces restrictions dans un délai de deux ans. De plus, il ressortait clairement du rapport de 1997 qu'il n'y avait pas consensus selon lequel un plan d'élimination progressive serait acceptable. Quelques Membres (dont les États-Unis) avaient clairement fait savoir que les restrictions appliquées par l'Inde devaient être éliminées immédiatement.¹⁸⁴ Par ailleurs, le rapport de ladite réunion n'étayait pas non plus l'allégation de l'Inde selon laquelle la majorité des membres du Comité "n'avaient pas été convaincus" par l'exposé des faits du FMI. Le Comité avait, en réalité, pris note des déterminations du FMI, et il ne ressortait pas non plus du rapport de la réunion de juin 1997, qui résumait les vues des différents Membres, qu'un Membre ait contesté les constatations du FMI.¹⁸⁵ Le Comité n'avait pas formulé de propositions de recommandation, et le Conseil général n'avait donc fait aucune recommandation concernant un calendrier d'élimination des mesures contestées. Par conséquent, le fait que l'Inde adhère au calendrier qu'elle avait proposé unilatéralement ne signifiait pas en soi qu'elle s'acquittait de ses obligations au titre du GATT de 1994.

3.240 Les États-Unis ont aussi souligné qu'ils ne demandaient pas au Groupe spécial d'examiner quelle était la durée appropriée de la période d'élimination progressive des mesures contestées. Ils estimaient que, conformément à l'article 19:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, le Groupe spécial était tenu, s'il concluait que les mesures indiennes étaient incompatibles avec les accords visés, de recommander que l'Inde rende ses mesures conformes auxdits accords.

3.241 Au sujet des arguments de l'Inde concernant la première phrase de l'article XVIII:11, les États-Unis ont soutenu que ces dispositions devaient être considérées dans le contexte de l'article XVIII:B, qui visait les préoccupations d'un pays en développement Membre se heurtant à des difficultés temporaires de balance des paiements. Les questions relatives au développement de caractère plus général, telles que l'expansion des industries naissantes, étaient visées par les dispositions entièrement distinctes de l'article XVIII:C. L'énoncé de l'article XVIII:11 montrait

¹⁸³ *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, WT/DS26/AB/R, 16 janvier 1998, paragraphe 124.

¹⁸⁴ WT/BOP/R/22, *op. cit.*, paragraphe 9.

¹⁸⁵ WT/BOP/R/32, *op. cit.*

clairement que la faculté d'imposer les restrictions autorisées à l'article XVIII:B était subordonnée à l'obligation de supprimer ces restrictions.

3.242 Quant aux arguments de l'Inde concernant la clause conditionnelle de l'article XVIII:11, les États-Unis ne voulaient pas dire que l'Inde doive modifier sa politique de développement. Le fait était que l'Inde n'avait pas de difficultés de balance des paiements, et que, étant donné sa politique *actuelle*, elle ne faisait pas face à une menace de telles difficultés. L'Inde utilisait en fait un ensemble d'outils macro-économiques pour mettre en œuvre une politique de développement axée sur la libéralisation du commerce et de l'investissement. C'étaient l'existence de cette politique et le recours de l'Inde à ces outils - introduction de la convertibilité pour les transactions courantes, réduction du montant de la dette à court terme, et application de mesures pour attirer l'investissement étranger direct, par exemple - qui avaient permis à l'Inde de sortir des crises chroniques de la balance des paiements qu'elle avait connues par le passé.

3.243 D'ailleurs, dans ses déclarations, le FMI ne proposait pas de modifier la politique de développement de l'Inde, mais indiquait que l'on s'attendait à ce que l'Inde poursuive sa politique de libéralisation actuelle. Pour citer le FMI:

- a) "Si l'Inde *continue* de pratiquer une gestion macro-économique prudente, les perspectives à moyen terme de sa balance des paiements paraissent saines."
- b) "Si elle *continuait* d'appliquer une politique macro-économique prudente, l'Inde devrait être capable de s'acquitter de tous ses paiements extérieurs sans difficulté."
- c) En janvier 1997: "Pour l'ensemble de l'exercice 1996/97, ... [l]es réserves internationales brutes *devraient* augmenter ... pour s'établir ... [à un] niveau confortable puisque [celui-ci] correspond à cinq mois d'importations, [par rapport à] l'encours de la dette à court terme ... et [au] stock des investissements de portefeuille ... Le cours *actuel* de la roupie semble se situer à un niveau adéquat compte tenu des circonstances, mais il convient de *garder* une certaine marge de manœuvre dans la gestion du taux de change, en étroite coordination avec l'emploi des autres instruments de politique macro-économique." En juin de la même année, la même opinion avait été exprimée en des termes légèrement différents.
- d) "À condition que la politique macro-économique *reste* prudente - et notamment que l'assainissement budgétaire se poursuive -, il sera possible de maintenir le ratio du service de la dette en deçà de 20 pour cent si le déficit courant atteint 3 à 4 pour cent du PIB." Il semblait que c'était sur la base de cette observation, notamment, que se fondait l'avis du Fonds selon lequel "il [était] tout à fait possible de gérer la situation extérieure au moyen des seuls instruments de politique macro-économique".

8. Éléments de preuve additionnels

- a) Recours à des restrictions commerciales dans un système de taux de change variables

3.244 En réponse à une question du Groupe spécial concernant l'opportunité de recourir à des restrictions commerciales dans le cadre d'un système de taux de change variables, l'**Inde** a mentionné la "Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements" dans laquelle les PARTIES CONTRACTANTES avaient estimé que les "mesures commerciales restrictives [étaient], en général, un moyen inefficace de maintenir ou de rétablir l'équilibre des balances des paiements". Cependant, il était aussi reconnu dans le préambule de la Déclaration que chaque pays peu développé:

"[devait] tenir compte de l'état de son développement, de ses finances et de son commerce lorsqu'[il] met[tait] en œuvre des mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements ...".

3.245 De l'avis de l'Inde, la Déclaration de 1979 se fondait sur l'idée que le traitement spécial et différencié en faveur des pays peu développés qui était énoncé à l'article XVIII:B demeurait important malgré l'introduction des taux de change variables. Le fait que, même pendant les négociations du Cycle d'Uruguay, les PARTIES CONTRACTANTES avaient décidé de ne pas toucher à ce statut spécial des pays peu développés prouvait de manière convaincante que les restrictions à l'importation imposées pour des raisons de balance des paiements ne pouvaient pas être évaluées uniquement au regard de l'efficacité économique. L'exception relative à la balance des paiements prévue dans le GATT de 1994 témoignait du fait que les gouvernements devaient faire face à des contraintes économiques, institutionnelles, structurelles et politiques qui ne leur permettaient pas toujours d'opter pour le moyen d'intervention le plus efficace. Par exemple, l'ajustement des taux de change était subordonné à des contraintes politiques dans les pays peu développés car, alors que les exportations ne profitaient pas à l'ensemble de l'économie du pays, la hausse des prix sur le marché intérieur de produits essentiels importés tels que les produits pétroliers pouvait entraîner une aggravation de l'inflation dont pâtissaient surtout les démunis. La crise économique qui avait récemment frappé au moins un des pays de l'Asie du Sud-Est en était un bon exemple, qui était aussi valable pour l'Inde, par sa logique et l'enseignement à en tirer. En particulier dans le contexte des efforts déployés par l'Inde pour libéraliser son économie dans plusieurs secteurs économiques simultanément, il fallait avoir une plus grande marge de manœuvre sur le front de la balance des paiements, rendue possible grâce aux restrictions à l'importation, pour renforcer le soutien de la population et des forces politiques à la libéralisation de l'économie. Par conséquent, si l'article XVIII:B n'existait pas, ou si le recours à cet article était subordonné à des procédures rigides et légalistes, les difficultés liées aux ajustements des taux de change auxquelles se heurtaient les pays peu développés ne pourraient pas être prises en compte de manière appropriée dans les règles de l'OMC, dont l'efficacité serait compromise. Bien entendu, les mesures relatives à la balance des paiements n'étaient pas les seules à faire une entorse au principe de l'efficacité économique. La plupart des économistes étaient d'avis que les mesures antidumping étaient un instrument inefficace de la politique de la concurrence et que les mesures de sauvegarde, y compris celles qui étaient prévues dans l'Accord sur les textiles et les vêtements, étaient un moyen inefficace de promouvoir l'ajustement. Ces mesures pouvaient néanmoins être imposées dans le cadre des Accords de l'OMC. Chacun des Accords de l'OMC constituait un compromis entre des aspirations élevées et les réalités politiques. L'équilibre délicat des droits et obligations que les négociateurs de ces accords avaient pu établir lorsqu'ils étaient parvenus à ces compromis devait être respecté par les groupes spéciaux, dont la fonction était - comme l'Organe d'appel l'avait constaté à plusieurs reprises - de contribuer à mettre en œuvre les résultats des négociations antérieures qui étaient concrétisés dans les textes convenus.

3.246 Les **États-Unis** ont répondu à la même question du Groupe spécial en faisant valoir que dans une situation caractérisée par l'instabilité des mouvements de capitaux et la variabilité des taux de change, les restrictions commerciales pouvaient avoir des effets pervers sur les comptes extérieurs en minant la confiance du marché et, dans le meilleur des cas, elles ne pourraient qu'atténuer à court terme les pressions qui s'exerçaient sur la balance des paiements.¹⁸⁶ Étant donné qu'il fallait un certain délai pour que les marchés réagissent et les prix contractuels s'adaptent à la modification des taux de change, les restrictions commerciales visaient à ajuster les prix des produits importés ou à en limiter plus directement les quantités disponibles. Le renchérissement des produits importés, ou l'interdiction

¹⁸⁶ La question était exactement la suivante: "Jusqu'à quel point les restrictions commerciales sont-elles une réponse appropriée à des difficultés de balance des paiements dans une situation caractérisée par des taux de change variables et l'instabilité des mouvements de capitaux? Le raisonnement exposé dans le rapport du Groupe de travail de 1955 intitulé "Restrictions quantitatives" est-il pertinent dans le contexte des régimes de change plus souples qui ont été adoptés ces dernières années?"

d'en importer aurait pour effet de diminuer la consommation de ces produits et, à un taux de change donné, de réduire le déficit courant, stabilisant le déséquilibre de la balance des paiements.

3.247 Or, avec un taux de change variable, les prix des produits importés pouvaient être adaptés, ce qui provoquait de nouvelles pressions sur la balance courante. De plus, lorsqu'elles étaient maintenues pendant de longues périodes, les restrictions provoquaient un détournement des ressources vers les activités de production concurrentes des importations, au détriment des secteurs d'exportation potentiels, et retardaient le développement en raison du manque à gagner sur le plan du commerce. En l'espèce, ces restrictions étaient un palliatif et ne permettaient pas de remédier à des déséquilibres fondamentaux.¹⁸⁷ Elles pourraient même, en fait, prolonger le processus d'ajustement.

3.248 Les États-Unis souhaitent relever, en outre, qu'au paragraphe 44 de son rapport, le Groupe de travail de 1955 avait indiqué que les pays en développement pouvaient avoir besoin de limiter "le niveau général de leurs importations". Or l'Inde n'avait pas soumis à restrictions le niveau général des importations. Elle avait, en réalité, visé 2 700 lignes tarifaires, qui correspondaient pour la plupart à des biens de consommation.

3.249 Le rapport de 1955 avait été rédigé par ses auteurs dans un monde caractérisé par des taux de change fixes, un contrôle général des mouvements de capitaux, des échanges internationaux peu importants en raison d'obstacles au commerce généralement élevés, des marchés financiers désorganisés par deux guerres mondiales et une récession mondiale. Ces conditions n'existaient plus et l'expérience des stratégies de gestion macro-économique et de développement économique appliquées depuis lors avait montré que les obstacles au commerce, en particulier les restrictions quantitatives, étaient à déconseiller. Quelques pays en développement continuaient peut-être à se heurter à des difficultés de la balance courante, mais ils disposaient d'autres moyens d'intervention que les restrictions commerciales pour intensifier la croissance économique. Dans la plupart des cas, un pays en développement pouvait remédier à un déséquilibre des paiements courants en combinant de manière appropriée les mesures budgétaires, structurelles et monétaires. Ces mesures correctives directes ne feraient peut-être pas passer un pays à un excédent de la balance courante mais elles lui permettaient de maintenir l'ouverture aux puissants marchés internationaux des capitaux et d'atteindre ainsi des taux de croissance plus élevés que ceux qui étaient réalisables grâce à l'épargne intérieure.

b) Incidence de la libéralisation du commerce sur la balance des paiements

3.250 En réponse à des questions du Groupe spécial concernant les pressions exercées par la libéralisation du commerce sur la balance des paiements ou les réserves internationales, les **États-Unis** ont estimé que même si les importations avaient progressé plus vite que les exportations en Inde, il n'était pas équitable de dire que la balance des paiements du pays avait été soumise à des pressions. Grâce à une augmentation des transferts nets de l'étranger et à une croissance rapide des exportations des services non facteurs, le déficit en compte courant de l'Inde ne s'était pas fortement accru et était resté inférieur à 1,5 pour cent du PIB depuis 1993/94 (sauf en 1995/96, lorsqu'il avait atteint 1,7 pour cent du PIB). Les réserves en devises de l'Inde s'étaient accrues régulièrement pour passer de 9,8 milliards de dollars EU à la fin de 1993 à 26,6 milliards de dollars EU en octobre 1997 (soit un accroissement annuel de 30 pour cent). Les autorités indiennes avaient mis en vente 8,4 pour cent de leurs réserves pour intervenir en faveur de la roupie entre fin octobre 1997 et fin février 1998. Cependant, cette intervention avait principalement été motivée par les préoccupations concernant la crise en Asie, et non par la libéralisation du commerce.

¹⁸⁷ Les États-Unis ont fait observer que dans le cas de l'Inde, les restrictions quantitatives visaient les biens de consommation. Des ressources étaient donc détournées pour développer les secteurs nationaux de biens de consommation au détriment des exportations qui pouvaient rapporter des devises.

3.251 La croissance des importations était sans aucun doute en partie imputable à la réduction des restrictions à l'importation. Il y avait cependant plusieurs autres facteurs auxquels il convenait d'attribuer l'essentiel de la progression rapide de la valeur des importations: forte croissance économique (la croissance du PIB réel s'était accélérée depuis 1991, pour se chiffrer à 7,5 pour cent pendant l'exercice 1996/97); dépréciation de la roupie (la roupie avait perdu 25 pour cent de sa valeur contre le dollar entre la fin de 1993 et la fin de 1997); et hausse des prix du pétrole (en monnaie locale).

3.252 En fait, la libéralisation du commerce tendait à favoriser l'accroissement de l'efficacité. L'effort déployé récemment par le gouvernement indien pour ouvrir l'économie du pays avait entraîné une croissance plus soutenue. Le FMI, dans son rapport au Comité de la balance des paiements de l'OMC, avait déclaré que les restrictions quantitatives en Inde étaient un grave obstacle à l'efficacité.¹⁸⁸ Les services du FMI avaient exprimé l'avis que la suppression des restrictions quantitatives et l'établissement des taux de droits de douane à des niveaux appropriés à la fois assureraient l'ouverture de l'économie indienne, permettraient des recettes tarifaires additionnelles, réduiraient la désépargne de l'État et accroîtraient les réserves en devises déjà considérables de l'Inde. Sur la base de cette évaluation, les États-Unis convenaient avec le FMI que l'Inde pouvait libéraliser ses restrictions quantitatives dans les meilleurs délais.

3.253 D'une manière générale, la libéralisation du commerce et une intégration accrue profitaient aux pays en développement. Par exemple, après avoir appliqué des politiques de remplacement des importations qui restreignaient les échanges, de nombreux pays d'Amérique latine avaient commencé à ouvrir leur économie après les années 80, ce qui leur avait permis d'atteindre des taux de croissance plus élevés. Néanmoins, la libéralisation des échanges et des mouvements de capitaux entraînait aussi une plus grande vulnérabilité à l'instabilité des taux de change et des marchés financiers, de sorte qu'elle pouvait s'accompagner de pressions sur la balance des paiements. Cette corrélation ne signifiait cependant pas un lien de causalité. En réalité, ces difficultés de balance des paiements pouvaient se produire lorsqu'il y avait asymétrie entre les paramètres macro-économiques fondamentaux d'un pays. La réponse appropriée consistait cependant à agir directement sur ces déséquilibres et non à recourir à des restrictions commerciales. De plus, rien ne garantissait que le maintien des restrictions commerciales prémunirait un pays contre une crise de la balance des paiements. Comme les courants de capitaux privés représentaient des ordres de grandeur plus considérables que les réserves en devises de n'importe quel pays, il était beaucoup plus important pour un pays d'avoir un régime macro-économique crédible et solide. Des restrictions commerciales pourraient inciter à penser qu'un pays cherchait à éluder les forces du marché. Dans la mesure où la santé macro-économique d'un pays était déjà entamée, les restrictions pourraient en fait accroître et non réduire la probabilité d'une crise de la balance des paiements.

3.254 L'Inde estimait que même si le lien statistique entre libéralisation du commerce et déficit commercial ne pouvait pas être prouvé, les données commerciales disponibles, contenues dans l'*Economic Survey of India, 1996-97*, montraient qu'il convenait de faire preuve de circonspection lorsque l'on évaluait l'incidence de la suppression des restrictions à l'importation sur sa balance des paiements. Elle considérait, par conséquent, que la principale question économique en l'espèce était le point de savoir si elle était habilitée à établir un calendrier pour l'assouplissement progressif et la suppression de ses restrictions comme l'article XVIII:11 le prescrivait.

3.255 L'Inde était particulièrement préoccupée par les effets défavorables que pouvait avoir la suppression immédiate des restrictions à l'importation qu'elle appliquait encore sur un nombre important de lignes tarifaires dans le cadre de son programme global de stabilisation macro-économique et de réforme structurelle. Ainsi, s'agissant des liens entre la réforme de la politique commerciale et d'autres réformes, une étude importante de la Banque mondiale sur la

¹⁸⁸ WT/BOP/R/22, *op. cit.*, paragraphe 8, alinéas iv) et v).

libéralisation économique dans une quarantaine de pays peu développés, intitulée Best Practices in Trade Policy Reform, contenait le passage suivant:

La réforme tarifaire peut occasionner un manque à gagner, la dévaluation peut aviver l'inflation et la libéralisation peut aggraver les problèmes de balance des paiements. Cela signifie-t-il que la libéralisation du commerce est incompatible avec les efforts de stabilisation? En effet, il ne fait guère de doute qu'en égard à la stabilité macro-économique, il est plus difficile de mettre en œuvre avec succès la réforme de la politique commerciale (et certaines autres réformes). Pour cette raison, quelques analystes ont fait valoir qu'il conviendrait de réduire le déficit budgétaire et l'inflation avant d'engager la réforme de la politique commerciale.¹⁸⁹

Sur l'expérience des pays en développement en ce qui concernait l'ordre chronologique des réformes, l'étude indiquait ce qui suit:

D'une manière générale, la réforme de la politique commerciale a davantage d'effets bénéfiques lorsqu'elle s'accompagne de réformes économiques intérieures. La meilleure solution est donc de mener simultanément la réforme de la politique commerciale et les réformes intérieures. Cependant, il n'est pas possible dans la pratique de prendre toutes les mesures en même temps et la question de l'ordre chronologique prend alors toute son importance. La mise en route de la réforme de la politique commerciale fait souvent apparaître la nécessité de réformes intérieures et d'investissements ... Elle révèle aussi des besoins d'infrastructure imprévus des branches de production qui opèrent presque entièrement en fonction de la demande étrangère ... Parfois, il faudrait attendre, pour appliquer les réformes intérieures, que les milieux commerciaux et financiers aient bien compris que la protection contre les importations sera réduite. Sinon, la suppression des mesures de contrôle des investissements ou des prix dans les secteurs fortement protégés pourrait favoriser l'accroissement de l'investissement et de la production ailleurs que dans les secteurs visés. À d'autres moments, il faudra peut-être attendre, pour réformer la politique commerciale, qu'une mesure de contrôle interne ait été assouplie. Par exemple, la protection effective dont bénéficie un produit transformé (comme les textiles) peut disparaître ou devenir négative si les droits de douane sur ce produit sont réduits alors que le prix du principal intrant (le coton), fixé par un monopole parapublic, reste élevé.¹⁹⁰

...

L'expérience donne à penser qu'une libéralisation substantielle et de grande portée peut être achevée en moins de cinq à sept ans à compter du début du programme d'ajustement, même si la décision sur le rythme de la réforme dépend en fin de compte des circonstances particulières du pays concerné. Cela devrait ménager un délai suffisant pour éliminer progressivement les restrictions quantitatives et ramener les droits de douane à un niveau variant, par exemple, entre 15 et 25 pour cent.¹⁹¹

¹⁸⁹ Vinod Thomas, John Nash, et autres collaborateurs, Best Practices in Trade Policy Reform, (Banque mondiale, 1991), pages 204 et 205.

¹⁹⁰ *Ibid.*, page 206.

¹⁹¹ *Ibid.*, page 207.

De l'avis de l'Inde, les conclusions de cette étude sont particulièrement intéressantes:

S'il n'est pas possible de mener toutes les réformes simultanément, un ordonnancement bien étudié des réformes permet généralement d'éviter des contradictions entre elles. En ce qui concerne la stabilité macro-économique, il faut réfléchir aux conséquences probables de la libéralisation du commerce sur le déficit budgétaire et aux moyens de compenser les effets défavorables, si l'on estime qu'ils sont probablement graves. Lorsque le taux d'inflation est très élevé et fluctuant, les efforts de stabilisation peuvent précéder les autres réformes.

En mettant davantage l'accent sur des mesures complémentaires, sur l'investissement et sur la réforme institutionnelle, on obtiendra un meilleur résultat final de la réforme de la politique commerciale. Lorsque les problèmes du marché intérieur sont aigus, la déréglementation, l'amélioration de l'infrastructure et la réforme institutionnelle sont essentielles au succès de la réforme de la politique commerciale.¹⁹²

3.256 L'Inde a assuré le Groupe spécial qu'elle était favorable à la libéralisation des échanges et convaincue que celle-ci stimulait la croissance économique. À cet égard, il s'agissait moins de savoir si la libéralisation des échanges améliorerait la situation de la balance des paiements à long terme que de savoir comment les réformes commerciales devraient être réalisées. Conformément à l'article XVIII:11, l'Inde estimait qu'elle devait assouplir et supprimer progressivement ses restrictions à l'importation d'une manière qui n'ait pas pour effet de produire une situation qui l'obligerait à rétablir ces restrictions pour gérer sa balance des paiements.

3.257 Pour répondre au Groupe spécial qui lui avait demandé d'indiquer les raisons concrètes pour lesquelles la suppression immédiate de ses restrictions à l'importation restantes entraînerait aussitôt un problème de balance des paiements, l'Inde a appelé l'attention sur l'évolution de sa balance commerciale depuis le début de son programme de libéralisation économique en 1991. Le tableau ci-après, tiré de l'*Economic Survey of India, 1997-98* (publié par le Ministère indien des finances avant la présentation du budget annuel au Parlement) contenait des données sur le déficit commercial enregistré par l'Inde entre 1991 et 1997.

Tableau 1

Années	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Balance commerciale (en millions de dollars EU)	-9 348	-2 798	-5 448	-4 056	-9 049	11 359	-1 429
Balance commerciale (en pourcentage du PIB)	-3,2	-1,1	-2,4	-1,6	-2,9	-3,4	-4,0

3.258 Il ressortait du tableau que le déficit commercial s'était aggravé constamment depuis 1992/93, pour se chiffrer à près de 14,3 milliards de dollars EU en 1996/97, soit 4,0 pour cent du PIB. La balance commerciale avait commencé à se dégrader nettement en 1994/95 après trois exercices (1991/92 à 1993/94) au cours desquels le déficit commercial avait été relativement faible. En 1996/97, cependant, le déficit commercial avait déjà atteint le niveau alarmant de 4 pour cent du PIB et se serait encore creusé, d'après des estimations provisoires, pendant l'exercice 1997/98. L'Inde a aussi noté qu'en 1995/96 déjà, le déficit de la balance commerciale avait dépassé le niveau enregistré en 1990/91, au moment où l'Inde avait été obligée de solliciter des prêts d'urgence auprès du FMI. D'après des projections à moyen terme de la Commission du Plan, il était probable que les importations s'accroîtraient encore davantage si les restrictions à l'importation actuellement en place étaient supprimées immédiatement.¹⁹³

¹⁹² *Ibid.*, page 215.

¹⁹³ La Commission du Plan a estimé que l'élasticité des importations pendant la période visée par le Neuvième Plan serait probablement de 1,75 sans la suppression des restrictions à l'importation existantes.

3.259 Le changement spectaculaire dans l'évolution des importations pendant la période visée par la réforme était encore beaucoup plus frappant si l'on considérait leur volume. Pendant la période allant de 1992/93 à 1995/96, les importations avaient progressé en volume de 22,1 pour cent en moyenne.¹⁹⁴ Leur croissance en volume pendant cette période contrastait fortement avec l'évolution enregistrée dans les années 80. Pendant les périodes allant de 1980/81 à 1985/86 et de 1985/86 à 1990/91, le volume des importations avait progressé à un rythme plus lent, soit de 6,6 pour cent et de 5,7 pour cent, respectivement.

3.260 La Commission du Plan avait aussi effectué une analyse pour évaluer l'incidence probable de la suppression immédiate des restrictions à l'importation sur la balance des paiements du pays. Elle avait noté cependant que les techniques économétriques habituelles employées pour l'incidence de la suppression immédiate des restrictions à l'importation résiduelles sur la balance des paiements du pays étaient difficilement applicables dans le cas des produits soumis à restrictions car les hypothèses de continuité étaient isolées. Elle avait donc fondé son analyse sur des inférences d'après l'évolution constatée pour les produits non visés par les restrictions à l'importation. Les principaux éléments de l'analyse étaient présentés dans le tableau ci-après.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Pour situer ce fait dans le contexte pertinent, il est peut-être utile de préciser que l'accroissement en volume des exportations pendant la même période a été nettement plus faible, soit de 16,8 pour cent.

¹⁹⁵ Les hypothèses sur lesquelles l'analyse était fondée sont les suivantes:

- i) Étant donné que les importations sont évaluées en fonction de la valeur du produit, il convient de les considérer non pas par rapport à la valeur ajoutée dans différents secteurs mais par rapport à la valeur brute de la production. Les chiffres de cette dernière ne sont généralement pas disponibles dans la comptabilité nationale. Ils ont donc été établis séparément.
- ii) L'analyse se limite aux produits marchands, soit les produits provenant de l'agriculture ainsi que des industries extractives et manufacturières. Tous les produits et services non marchands ont été exclus. Les produits marchands ont été classés selon qu'ils sont assujettis ou non aux restrictions à l'importation. Cette catégorisation n'est pas d'une étanchéité parfaite mais les ordres de grandeur indiqués sont relativement exacts. Comme il ressort du tableau ci-dessus, la valeur brute de la production des produits soumis aux restrictions à l'importation a diminué pour passer de près de 60 pour cent en 1989/90 à moins de 55 pour cent en 1996/97.
- iii) Les produits importés ont aussi été classés sur la même base que les produits nationaux. Ainsi, les importations soumises à restrictions sont estimées à 18 pour cent des importations totales en 1989/90 et à 16 pour cent en 1996/97.
- iv) La valeur totale de la consommation a été définie comme étant la valeur brute de la production nationale majorée de la valeur des importations selon les produits. Aucune correction n'a été effectuée pour tenir compte des exportations ou des variations de stocks car il est peu probable qu'il en résulte une différence substantielle.

Tableau 2
Production nationale et importations de produits marchands en Inde
(Millions de roupies)

		1989/90	1996/97
I.	Valeur brute de la production nationale		
a)	Total	4 713 609	13 428 860
b)	Produits visés par les restrictions à l'importation	2 799 826 (59,4%)	7 340 765 (54,7%)
c)	Produits non visés par les restrictions à l'importation	1 913 783 (40,6%)	6 088 095 (45,3%)
II.	Valeur des importations		
a)	Total	367 266	1 639 530
b)	Produits visés par les restrictions à l'importation	65 801 (17,9%)	260 222 (15,9%)
c)	Produits non visés par les restrictions à l'importation	301 465 (82,1%)	1 379 308 (84,1%)
III.	Valeur totale de la consommation (I+II)		
a)	Total	5 080 875	15 068 390
b)	Produits visés par les restrictions à l'importation	2 865 627 (56,4%)	7 600 987 (50,4%)
c)	Produits non visés par les restrictions à l'importation	2 215 248 (43,6%)	7 467 403 (49,6%)
IV.	Part des importations dans la valeur totale de la consommation (II/III)		
a)	Total	7,23%	10,88%
b)	Produits visés par les restrictions à l'importation	2,30%	3,42%
c)	Produits non visés par les restrictions à l'importation	13,61%	18,47%

Note: Les chiffres indiqués entre parenthèses sont les pourcentages du total.

Source: Gouvernement indien.

3.261 Comme on le voit clairement, la part des importations dans la "valeur totale de la consommation" était très différente selon que les produits étaient visés ou non par les restrictions à l'importation. En 1996/97, elles étaient de 3,42 pour cent et de 18,47 pour cent, respectivement. Ainsi, la suppression des restrictions à l'importation entraînerait certainement un accroissement de la part des importations de ces produits, même si l'ampleur de cet accroissement dépendrait de plusieurs facteurs comme, par exemple, le niveau de protection tarifaire, la compétitivité sur le plan international des produits soumis à restrictions par rapport à ceux qui ne l'étaient pas, et les possibilités relatives d'approvisionnement dans le pays. Il n'était donc pas possible d'indiquer avec précision l'ampleur probable de l'accroissement des importations.

3.262 On pouvait constater tout d'abord qu'une fois les restrictions à l'importation supprimées, si la part en pourcentage des importations de produits actuellement soumis à restriction augmentait pour atteindre le niveau des importations de produits ne faisant plus l'objet de ces restrictions, le coût des importations *additionnelles* résultant de la suppression des restrictions aurait été d'environ 30,6 milliards de dollars EU en 1996/97, contre 43,5 milliards de dollars EU pour le coût des importations totales de marchandises de la même période. Ces chiffres pouvaient cependant être contestés, et une analyse de sensibilité à la suppression des restrictions à l'importation était présentée dans le tableau ci-après. Il ressortait de cette analyse de sensibilité qu'à supposer que la part des importations dans la valeur totale de la consommation soit de 5,00 pour cent, l'accroissement net des importations, en chiffres de 1996/97, serait de plus de 3 milliards de dollars EU.

Tableau 3
Analyse de sensibilité à la suppression des restrictions quantitatives, 1996/97
(Part en pourcentage et milliards de dollars EU)

Part en pourcentage des importations dans la valeur totale de la consommation	Accroissement net des importations (milliards de dollars EU)
3,42	0,0
5,00	3,2
7,50	8,3
10,00	13,3
12,50	18,4

Note: Taux de change: dollar EU = 37,50 roupies.

Source: Gouvernement indien.

3.263 Un autre facteur important qui affecterait probablement l'évolution du déficit commercial était la nette décélération de la croissance des exportations au cours des deux dernières années.¹⁹⁶ Cette décélération était imputable à plusieurs facteurs, notamment un ralentissement de l'expansion du commerce mondial¹⁹⁷, et l'incapacité de réorienter la production pour l'exportation en réponse aux changements intervenus dans la structure de la demande mondiale. Les perspectives d'une reprise du commerce mondial étaient apparues particulièrement lointaines après la crise monétaire en Asie du Sud-Est. Il était presque certain que cette crise affecterait la compétitivité des exportations indiennes, en particulier parce que les pays de l'Asie du Sud-Est étaient les concurrents directs des exportations indiennes en ce qui concernait aussi bien les produits que les marchés.

3.264 Outre la faiblesse prévue de la croissance des exportations, une analyse de l'évolution des importations indiennes faisait ressortir quelques aspects de la balance commerciale qui pourraient être préoccupants. Comme il fallait s'y attendre dans tout processus d'intégration mondiale, tant le ratio exportations/PIB que le ratio importations/PIB avaient enregistré un accroissement tendanciel. Les exportations de marchandises, qui représentaient 6,2 pour cent du PIB en 1990/91, avaient progressé pour atteindre une part de 9,9 pour cent du PIB en 1995/96. Pendant la même période, le ratio importations/PIB était passé de 9,4 à 13,3 pour cent. Ces moyennes ne permettaient pas cependant de mesurer toute l'importance croissante du commerce extérieur dans l'économie. On pouvait s'en faire une idée plus précise en calculant ces ratios d'après la variation annuelle des exportations et des importations en pourcentage de la variation annuelle du PIB. La variation annuelle des exportations en pourcentage de la variation annuelle du PIB avait progressé pour passer de 15,3 pour cent en 1991/92 à 18,6 pour cent en 1995/96. Pendant la même période, toutefois, le ratio correspondant pour les importations avait progressé beaucoup plus fortement, pour passer de 6,2 pour cent à 25,7 pour cent.

3.265 Le déficit commercial croissant de l'Inde n'avait pas entraîné une aggravation notable du déficit courant uniquement grâce à l'amélioration constante de la balance des opérations invisibles. Après un excédent nominal de 1,6 milliard de dollars EU en 1991/92, soit 0,7 pour cent du PIB, l'excédent de la balance des invisibles était monté à 5,7 milliards de dollars EU en 1994/95, puis à 8,5 milliards de dollars EU en 1996/97, ce qui représentait 1,7 et 2,4 pour cent du PIB, respectivement. L'élément le plus important de cette progression avait peut-être été l'accroissement marqué des transferts privés nets. Ces apports, qui avaient atteint 3,8 milliards de dollars EU ou 1,7 pour cent du PIB en 1991/92, avaient progressé pour dépasser 11,5 milliards de dollars EU en 1996/97, ce qui représentait 3,3 pour cent du PIB. On estimait, cependant, que l'ampleur inattendue des transferts privés en 1996/97 était surtout imputable à l'afflux d'une grande partie du produit du remboursement à l'échéance des obligations de l'emprunt spécial pour le développement (émises

¹⁹⁶ Les données préliminaires pour l'exercice en cours, à savoir 1997/98, donneraient à penser que la croissance des exportations était en fait devenue négative.

¹⁹⁷ Le taux de croissance du commerce mondial avait diminué de moitié en 1996 par rapport à l'année précédente.

pendant la crise de la balance des paiements en 1991). Par conséquent, il était peu probable que les transferts privés atteignent un niveau aussi élevé au cours des années suivantes.

3.266 Les transferts privés exerçaient une influence importante sur la balance des opérations invisibles en raison de la stagnation relative des autres principaux éléments de cette balance. Ainsi, l'amélioration de la balance des invisibles était imputable aux transferts privés nets, lesquels étaient très imprévisibles. En particulier, les accroissements récents des transferts privés nets avaient été attribués au rapatriement définitif des fonds de travailleurs indiens expatriés, ce qui signifiait qu'il était probable que ces transferts diminueraient fortement à l'avenir. *Par conséquent, on ne pouvait pas compter sur les transferts privés pour financer le déficit commercial de l'Inde.* Cela était corroboré par les estimations de la Commission du Plan pour la période du Neuvième Plan selon lesquelles le solde de la balance des invisibles atteindrait tout juste la moitié du chiffre actuel. C'était cette caractéristique du déficit courant de l'Inde dans les années 90, à savoir qu'un déficit commercial important et croissant était financé essentiellement par des transferts privés, qui incitait sérieusement à douter que le déficit courant soit supportable. Ainsi, même le FMI avait indiqué qu'au cours des quelques années à venir, le déficit courant de l'Inde pourrait s'accroître pour atteindre environ 3 à 4 pour cent du PIB, contre 1,1 pour cent actuellement. Les projections contenues dans le Neuvième Plan faisaient aussi état d'un accroissement du déficit courant.¹⁹⁸

3.267 Au cours des dernières années, l'Inde avait pu financer son déficit courant en grande partie grâce à l'accroissement des investissements de portefeuille et des investissements étrangers directs. Cependant, les apports nets au titre d'investissements de portefeuille avaient considérablement fléchi pour passer de 3,31 milliards de dollars EU en 1996/97 à 1,61 milliard de dollars EU en 1997/98 d'après les chiffres de la balance des paiements. En outre, il y avait eu une sortie nette des capitaux investis par les investisseurs institutionnels étrangers se chiffrant à 448,90 millions de dollars EU pendant le premier trimestre de l'exercice 1998/99, d'après des données de la Commission des opérations de bourse en Inde. Plusieurs facteurs pouvaient avoir une influence défavorable sur ces courants:

- i) Les émissions de titres à l'étranger par les sociétés indiennes avaient pâti de la crise financière en Asie du Sud-Est.
- ii) Les sanctions économiques appliquées, conformément à la loi, par les États-Unis contre l'Inde ainsi que d'autres mesures prises par quelques pays industrialisés pour différer l'approbation de nouveaux projets d'assistance bilatérale et multilatérale en faveur de l'Inde affecteraient aussi les apports de capitaux étrangers.
- iii) Moody's Investors Service ("Moody's"), l'une des principales agences internationales privées de notation du crédit avait abaissé la note plafond pour les engagements en devises du pays sous forme d'emprunts et d'obligations à long terme, qui passait ainsi de Baa3 à Ba2, de même que la note plafond pour les engagements en devises sous forme d'emprunts à court terme, qui passait de Prime-3 à Non-Prime. Moody's avait aussi abaissé la note plafond pour les dépôts en devises à long terme, qui passait de Ba1 à Ba3. Les autres agences internationales de notation privées en feraient sans doute de même. Ce déclassement porterait atteinte à la capacité des sociétés indiennes d'emprunter à l'étranger. Il affecterait aussi d'autres types d'investissement étranger en Inde.

¹⁹⁸ D'après les projections du Neuvième Plan pour l'ensemble de la période, le déficit courant en pourcentage du PIB devrait être d'environ 2,1 pour cent.

3.268 Depuis son indépendance en 1947, l'Inde avait dû affronter de graves crises de balance des paiements à la fin des années 50, vers le milieu des années 60, à la fin des années 70 et au début des années 90. Elle se heurtait actuellement à des goulets d'étranglement majeurs sur le plan des infrastructures qui l'empêchaient de maintenir un taux raisonnable de croissance économique. Il faudrait qu'une part importante des investissements nécessaires provienne de sources étrangères à la fois pour combler le déficit de l'épargne et pour financer les importations requises. Par ailleurs, une analyse des perspectives même à court terme de la balance des paiements montrait que l'Inde risquait de devoir faire face à des pressions simultanées sur le plan extérieur qui provenaient de plusieurs sources. D'après les derniers chiffres, les avoirs en devises détenus par la Banque centrale de l'Inde avaient déjà diminué de 1,87 milliard de dollars EU pendant le premier trimestre (26 juin 1998) de l'exercice 1998/99. Pour toutes ces raisons, l'Inde estimait qu'une suppression immédiate de ses restrictions à l'importation créerait un grave problème de balance des paiements.

c) Situation de la balance des paiements

3.269 Les **États-Unis** ont été d'avis que même si (contrairement à l'opinion exprimée à la section III D) 9) ci-après) les constatations du FMI ne suffisaient pas pour établir que l'Inde n'avait pas satisfait aux prescriptions de l'article XVIII:B, la question était tranchée eu égard aux éléments de preuve additionnels provenant de sources publiques, y compris de sources gouvernementales indiennes.

3.270 D'après des données du FMI, de 2,1 milliards de dollars EU seulement, les réserves en devises de l'Inde s'étaient accrues pour atteindre 4,2 milliards en 1991, 6,3 milliards en 1992, 10,7 milliards en 1993, 20,3 milliards en 1994, 20,8 milliards en 1996 (après un léger recul à 18,6 milliards en 1995), 25,0 milliards en 1997 et 26,9 milliards en mars 1998.¹⁹⁹ Les États-Unis ont souligné que l'Inde était passée à un excédent global de la balance des paiements dans les années 90 après avoir appliqué des mesures vigoureuses pour ouvrir son marché aux importations et enregistré en même temps une croissance économique rapide. Là encore, d'après les dernières données publiées par le FMI, le produit intérieur brut réel de l'Inde avait progressé à un taux annuel moyen cumulé de 6,6 pour cent pendant les cinq années allant de 1991 à 1996. Les exportations nominales de marchandises avaient progressé à un taux annuel cumulé de 13,7 pour cent entre 1991 et 1997 (taux annualisé d'après les trois premiers trimestres), pour passer de 17,6 milliards de dollars EU au chiffre annualisé de 38,1 milliards de dollars EU.²⁰⁰

3.271 De l'avis des États-Unis, les mesures prises par l'Inde dans les années 90 pour ouvrir le marché aux importations avaient sans aucun doute réduit les distorsions des marchés de produits dans ce pays et contribué à améliorer l'efficacité de la production et de l'investissement. À son tour, une économie indienne plus ouverte et plus dynamique avait contribué à accroître la confiance de la communauté internationale dans la gestion de l'économie indienne et dans les succès économiques futurs du pays. Cette confiance avait, bien entendu, joué un rôle important non seulement pour la bonne santé de l'économie indienne dans les années 90 mais aussi pour l'excédent enregistré par sa balance des paiements au cours des dernières années. Vu les résultats économiques obtenus par l'Inde pendant cette décennie, les États-Unis pouvaient difficilement comprendre sur quelle base l'Inde pouvait laisser entendre que l'ouverture accrue du marché que représentait le retrait des restrictions à l'importation qui n'étaient plus justifiables pour des raisons de balance des paiements menacerait nécessairement de provoquer une crise de la balance des paiements.

¹⁹⁹ *Statistiques financières internationales*, Département des statistiques du Fonds monétaire international.

²⁰⁰ *Ibid.*

3.272 Les États-Unis ont aussi cité des déclarations faites par le nouveau Ministre des finances indien, M. Yashwant Sinha, lors de sa visite aux États-Unis. Le 13 avril, le Ministre des finances avait déclaré que "les paramètres macro-économiques fondamentaux étaient solides. L'Inde avait des réserves en devises substantielles, des marchés monétaires stables et une dette extérieure bien maîtrisée, *et elle n'avait pas sombré dans la crise de l'Asie de l'Est*".²⁰¹ Le 15 avril, M. Sinha avait déclaré ce qui suit: "L'Inde a de bonnes réserves en devises et le processus de réformes économiques est en cours. C'est grâce à la solidité de ces paramètres économiques fondamentaux que, *tandis que le reste de l'Asie est aux prises avec une débâcle financière, l'Inde est demeurée pour l'essentiel intouchée*."²⁰² Dans un communiqué de presse daté du 1^{er} avril, la Banque centrale de l'Inde avait annoncé que pendant l'exercice 1997/98, ses avoirs en devises s'étaient accrus de 3,5 milliards de dollars EU, y compris une augmentation de 2,5 milliards enregistrée depuis le 16 janvier 1998.²⁰³ Depuis 1990, grâce à la position forte de la balance des paiements et aux mesures prises par le gouvernement pour gérer cette position, les réserves en devises du pays avaient progressé de façon spectaculaire.

3.273 Les États-Unis étaient d'avis que même si les constatations du FMI ne suffisaient pas pour établir que l'Inde n'avait pas satisfait aux prescriptions de l'article XVIII:B, la question était tranchée eu égard aux éléments de preuve additionnels provenant de sources indiennes. Outre les communiqués de presse cités plus haut, d'autres sources gouvernementales indiennes, adressées à la communauté financière mondiale et aux investisseurs existants et potentiels, confirmaient la solidité de la balance des paiements de l'Inde. Le document de base présenté par le gouvernement indien en vue des consultations au Comité de la balance des paiements en janvier 1997 confirmait cette solidité et montrait que l'accroissement du déficit commercial occasionné antérieurement par la suppression des restrictions quantitatives s'était en fait accompagné d'une *augmentation* substantielle des réserves de l'Inde:

"La position de la balance des paiements s'est améliorée depuis la crise de 1991. La valeur en dollars des exportations, qui avait baissé en 1991-1992, a augmenté d'environ 20 pour cent par an sur la période 1993-1996. Les importations, toujours exprimées en dollars, ont aussi progressé à un rythme soutenu: 22,9 pour cent en 1994-1995 et 26,8 pour cent en 1995-1996. *Le déficit commercial s'est creusé, mais grâce au niveau élevé des recettes invisibles et des entrées de capitaux, les réserves de change, qui étaient tombées à 1 milliard de dollars, atteignaient presque 21 milliards de dollars à la fin de mars 1995. Elles sont tombées à quelque 17 milliards de dollars à la fin de mars 1996 puis sont remontées à 19,5 milliards de dollars à la fin de novembre 1996.*"²⁰⁴

3.274 Les États-Unis ont cité une déclaration intitulée "Monetary and Credit Policy for the First Half of 1998-99", dans laquelle le Gouverneur de la Banque centrale de l'Inde, M. Bimal Jalan, relevait le succès avec lequel il avait été fait appel aux instruments de politique macro-économique pour gérer la position extérieure de l'Inde après la crise financière en Asie. Plus précisément, M. Jalan avait indiqué ce qui suit:

²⁰¹ Communiqué de presse, Consulat général de l'Inde, New York, "Finance Minister Addresses the Asia Society in New York", lundi 13 avril 1998.

²⁰² Communiqué de presse, 15 avril 1998, Ambassade de l'Inde.

²⁰³ Communiqué de presse, Banque centrale de l'Inde, avril 1998.

²⁰⁴ WT/BOP/16, 8 janvier 1997, paragraphe 40.

"L'évolution de certaines monnaies d'Asie ont fait peser de fortes pressions sur le taux de change de la roupie pendant le deuxième semestre de l'année. Eu égard à cette évolution, un ensemble de mesures monétaires a été mis en place le 16 janvier 1998 ...

Les mesures de janvier ont eu une influence favorable sur la position extérieure du pays. En 1997/98, les réserves en devises de la Banque centrale se sont accrues de 3,6 milliards de dollars EU, pour passer de 22,4 milliards de dollars le 31 mars 1997 à 26,0 milliards le 31 mars 1998. Y compris l'or et les DTS, les réserves totales en devises se chiffraient à 29,4 milliards de dollars le 31 mars 1998, soit un accroissement de 2,9 milliards de dollars EU par rapport au 31 mars 1997. Entre le 16 janvier 1998 et le 31 mars 1998, les avoirs en devises se sont accrus de 2,5 milliards de dollars.²⁰⁵

3.275 Les États-Unis ont ajouté que la Banque centrale de l'Inde avait adopté la même position. Dans le chapitre intitulé "Assessment and Prospects" de son rapport annuel pour 1996/97, la Banque centrale de l'Inde avait indiqué ce qui suit:

"Le net renforcement de la balance des paiements depuis 1991/92 a permis d'accumuler utilement les réserves en devises. Le montant de ces réserves (y compris l'or et les DTS) a atteint 29,9 milliards de dollars EU au 14 août 1997, soit l'équivalent de sept mois d'importations et beaucoup plus que ce qui est habituellement considéré comme un niveau en gros suffisant (trois mois d'importations). Étant donné l'évolution des liens avec le secteur extérieur et l'importance de la balance des mouvements de capitaux, il faut évaluer le caractère suffisant des réserves en fonction d'autres indicateurs que les normes habituelles. *Quel que soit le critère retenu, le niveau des réserves en devises semble confortable.* Il équivaut à environ 25 mois de paiements au titre du service de la dette et six mois de paiements cumulés au titre des importations et du service de la dette. Ainsi, même si l'évolution du marché des changes accentuait l'effet du termaillage dans les recettes et paiements extérieurs, *les réserves seraient suffisantes pour résister aussi bien aux chocs conjoncturels qu'à des événements imprévus.* De plus, compte tenu de la fluctuation des courants de capitaux, il est utile d'évaluer le niveau des réserves en fonction du montant de la dette à court terme qui peut être financé par ces réserves. À la fin de mars 1997, le rapport de la dette à court terme au volume des réserves était d'un peu plus de 25 pour cent. On peut se faire une idée de la solidité de nos réserves en devises si l'on considère que le ratio dette à court terme-réserves était de 220 pour cent pour le Mexique, de 150 pour cent pour l'Indonésie, de 64 pour cent pour l'Argentine, de 50 pour cent pour la Thaïlande et de 30 pour cent pour la Malaisie à la fin de 1995. De plus, le volume des réserves dépasse l'encours total de la dette à court terme et des investissements de portefeuille qui constituent, ensemble, un peu moins de 75 pour cent du volume des réserves. Il est nécessaire de garder ces critères présents à l'esprit lorsque l'on détermine le niveau souhaitable des réserves.

Le renforcement récent de la balance des paiements a permis à l'Inde d'accepter les obligations prévues à l'article VIII des Statuts du Fonds monétaire international, qui

²⁰⁵ Déclaration du Gouverneur de la Banque centrale de l'Inde, M. Bimal Jalan, "Monetary and Credit Policy for the First Half of 1998-99", 29 avril 1998, paragraphes 11 et 12.

interdit toutes les restrictions aux paiements effectués en relation avec les transactions courantes."²⁰⁶

3.276 En résumé, de l'avis des États-Unis, les faits confirmaient de façon catégorique que l'Inde n'avait pas enregistré une baisse importante de ses réserves, qu'elle n'avait pas dû faire face à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires, que ses réserves n'avaient pas été insuffisantes ni ne s'étaient situées à un niveau très bas, et que la suppression des restrictions quantitatives ne placerait pas l'Inde dans une situation dans laquelle elle subirait une baisse importante ou menace de baisse importante du niveau de ses réserves monétaires.

3.277 Les États-Unis ont rappelé que, bien qu'elle ait fait valoir qu'elle avait besoin d'un délai pour *planifier* l'ajustement à la suppression des mesures contestées, l'Inde avait été parfaitement au courant, depuis 1994 au moins, des préoccupations de bon nombre de ses partenaires commerciaux au sujet de ces restrictions massives. La réponse de l'Inde, faite en 1994, avait été consignée comme suit:

"[Le Comité de la balance des paiements] a noté que, si la balance des paiements présentait les signes d'une amélioration prolongée, l'Inde comptait s'orienter, d'ici à 1996/97, vers un régime dans lequel les restrictions à l'importation sous forme de licences ne seraient appliquées que pour des raisons de protection de l'environnement et de sécurité."²⁰⁷

3.278 Les États-Unis ont ajouté que les réserves de l'Inde s'étaient accrues pour passer de 20,3 milliards de dollars EU en 1994 à 25,0 milliards de dollars en 1997. L'Inde avait eu trois ans pour planifier la suppression des mesures. Or, en 1997, ces mesures n'avaient pas été supprimées. De plus, le FMI avait informé l'Inde, à la réunion du Comité tenue en janvier 1997, de sa détermination factuelle selon laquelle elle n'avait aucun motif lié à la balance des paiements qui justifie les restrictions mises en cause aujourd'hui dans le présent différend.

3.279 Enfin, les États-Unis ont noté que, comme l'Inde l'avait elle-même relevé, l'article 21 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends disposait que s'il était irréalisable pour un Membre de se conformer immédiatement aux recommandations et décisions de l'ORD, ce Membre aurait un délai raisonnable pour le faire.²⁰⁸ L'article 21 prévoyait cependant aussi que ce délai serait déterminé par l'Organe de règlement des différends, par les parties au différend, ou en dernier ressort au moyen de l'arbitrage, et non par le Groupe spécial. La question du délai dont l'Inde devrait ou ne devrait pas bénéficier pour mettre en œuvre les décisions et recommandations d'un groupe spécial relevait d'une procédure distincte.

3.280 L'Inde a fait valoir, au sujet des éléments de preuve communiqués par les États-Unis qui provenaient des communiqués de presse, que les déclarations du Ministre des finances avaient eu pour objet d'assurer les hommes d'affaires, les investisseurs et les personnalités influentes aux États-Unis que le gouvernement indien appuyait et intensifierait les réformes économiques engagées en Inde en 1991. Cette profession de foi en faveur des réformes partait de l'idée que l'Inde avait constaté les effets bénéfiques des réformes économiques menées jusqu'alors. Cependant, dans ces déclarations, le Ministre des finances avait lui-même averti que des problèmes subsistaient dans certains domaines et que le processus de développement et de restructuration économiques de l'Inde n'était pas encore

²⁰⁶ Rapport annuel sur le fonctionnement de la Banque centrale de l'Inde (pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1997), chapitre VII, "Assessment and Prospects", paragraphes 7.23 et 7.24 (non souligné dans le texte original).

²⁰⁷ Document BOP/R/221 du GATT, 1^{er} décembre 1994.

²⁰⁸ Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, article 21:3.

achevé. Reconnaissant la complémentarité des réformes de la politique intérieure et des réformes commerciales, le Ministre avait mis l'accent sur la nécessité d'adopter une approche bien équilibrée de la mondialisation. Il avait souligné, en particulier, que l'Inde avait récemment éliminé progressivement les restrictions à l'importation et qu'elle s'engageait à les supprimer graduellement sur une période donnée. L'Inde a dit que le Ministre des finances était l'intendant de la nation et qu'il était tenu de faire valoir l'approche positive du nouveau gouvernement en ce qui concernait les apports de capitaux étrangers et la situation de la balance des paiements. Les marchés financiers réagiraient mal si un ministre des finances mettait en relief les aspects négatifs de la situation de la balance des paiements. Par conséquent, les déclarations du Ministre des finances devaient être interprétées dans ce contexte et non au pied de la lettre. De plus, elles se rapportaient aussi à une situation qui existait à un moment donné.

3.281 De même, d'après l'Inde, la Banque centrale de l'Inde avait, dans son communiqué de presse, simplement annoncé que les avoirs en devises du pays s'étaient accrus à la suite d'"un certain nombre de mesures monétaires visant à stabiliser le marché des changes". Cette déclaration devait être interprétée dans le contexte qui était le sien. Il s'agissait de montrer à la fois l'instabilité extrême du marché des changes et l'incidence favorable qu'un certain nombre de mesures monétaires visant à remédier à cette instabilité avaient eue sur les réserves du pays. L'Inde souhaitait signaler au Groupe spécial que ces mesures monétaires consistaient notamment à relever les taux d'intérêt, ce qui avait forcément eu des conséquences sur la croissance et le développement économiques. Par ailleurs, le calendrier de l'Inde avait été fondé sur l'hypothèse d'une telle amélioration des réserves monétaires et de la balance des paiements. De l'avis de l'Inde, les États-Unis n'avaient pas montré en quoi ces déclarations du Ministre des finances et de la Banque centrale affectaient les critères énoncés à l'article XVIII:11 et à la note interprétative y relative. Par conséquent, l'Inde a instamment invité le Groupe spécial à demander aux États-Unis de prouver rigoureusement que la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde ne satisfaisait pas aux critères énoncés à l'article XVIII:11 lu conjointement avec la note interprétative y relative.

3.282 L'Inde a noté qu'à l'appui de leur allégation selon laquelle elle ne réunissait plus les conditions prévues à l'article XVIII:11 pour maintenir ses restrictions à l'importation, les États-Unis avaient présenté des éléments de preuve provenant de données publiées par le FMI qui, d'après eux, confirmaient la solidité des réserves et de la balance des paiements de l'Inde. Elle estimait que ces données ne pouvaient pas, en droit, être mises au même niveau que les déterminations que le Comité était tenu d'établir conformément à l'article XVIII:11. Le fait que la situation des réserves de l'Inde s'était améliorée ne signifiait pas forcément que les réserves monétaires de l'Inde ne soient pas menacées de subir une baisse importante à moyen terme ou qu'elles soient suffisantes à moyen terme par rapport au programme de développement économique du pays. Ces "données publiées par le FMI" ne quantifiaient ni n'évaluaient les menaces qui pouvaient peser sur la balance des paiements de l'Inde et entraîner de ce fait une diminution des réserves. De plus, ces données ne constituaient en aucune façon la détermination requise conformément à l'article XVIII:11 selon laquelle la suppression des restrictions à l'importation n'aurait pas pour effet de faire resurgir la menace d'une baisse importante de la position de la balance des paiements.

3.283 L'Inde a fait observer que toutes les déclarations citées par les États-Unis se rapportaient à la situation récente des réserves en devises. Ces chiffres étaient sans lien avec les supputations à moyen et à long terme concernant la menace pesant sur les réserves monétaires ou la balance des paiements de l'Inde ou encore les besoins de développement économique du pays. L'Inde avait présenté plus haut des éléments de preuve ayant trait aux chiffres de sa balance commerciale après 1991. D'après les chiffres les plus récents, qui figuraient dans *l'Economic Survey of 1997-98*, le déficit commercial, tel qu'il était estimé actuellement, se montait à 11 milliards 359 millions de dollars EU, soit 3,4 pour cent du PIB en 1995/96, et à 14 milliards 299 millions de dollars EU, soit 4 pour cent du PIB, en 1996/97. Il était presque impossible de prédire avec précision quel effet aurait sur le déficit commercial de l'Inde la suppression immédiate des restrictions à l'importation encore maintenues sur les produits relevant des positions à huit chiffres du SH qui constituaient une proportion importante de

la consommation totale annuelle de l'Inde. Une évaluation approximative du caractère suffisant des réserves monétaires actuelles de l'Inde par rapport aux importations actuelles était dénuée de sens dès lors qu'il était impossible de faire ces prévisions.

3.284 L'Inde a soutenu que le déficit de la balance courante n'était resté dans des proportions gérables que grâce à un accroissement substantiel des principales entrées de capitaux au titre de transactions privées. D'après l'*Economic Survey of India, 1996-97*, les apports nets au titre de transactions privées avaient progressé pour passer d'environ 2,2 milliards de dollars EU en 1992/93 à un montant moyen de 6,3 milliards de dollars pendant la période allant de 1993/94 à 1995/96, puis à 10,4 milliards de dollars en 1996/97. Dans un pays en développement, à trop compter sur des apports de capitaux privés on risquerait fort d'aller au-devant d'une crise de la balance des paiements. L'expérience récente des pays de l'Asie de l'Est avait clairement montré la conséquence désastreuse d'une crise de la balance des paiements sur l'ensemble du processus de croissance économique. Les États-Unis avaient cité un ouvrage d'un ancien conseiller économique du secrétariat du GATT, M. Jagdish Bhagwati, concernant le régime indien de réglementation du commerce extérieur. L'Inde a appelé l'attention du Groupe spécial sur un article récent de M. Jagdish Bhagwati, intitulé "The Capital Myth: the Difference between Trade in Widgets and Dollars" et publié dans le numéro de mai-juin 1998 du journal *Foreign Affairs*. M. Bhagwati avait signalé dans cet article qu'en 1996, l'afflux de capitaux privés en Indonésie, en Malaisie, en République de Corée et aux Philippines avait totalisé 93 milliards de dollars EU, contre 41 milliards de dollars en 1994. En 1997, cet afflux avait soudainement fait place à une sortie de capitaux se chiffrant à 12 milliards de dollars EU. D'après M. Bhagwati:

"Chaque fois qu'une crise liée aux apports de capitaux frappe un pays, elle le laisse généralement exsangue. La crise de la dette des années 80 a coûté à l'Amérique du Sud une décennie de croissance. Le Mexique, beaucoup trop vulnérable par le biais des apports à court terme, a été dévasté en 1994. En Asie, la Thaïlande, l'Indonésie et la Corée du Sud, tous fortement endettés à court terme, ont été entraînés il y a près d'un an dans une chute libre qui a laminé leur taux de croissance."

3.285 L'Inde a aussi cité le numéro du 7-13 mars 1998 du journal *The Economist*:

"On pourrait penser que la crise financière est passée: les monnaies se sont stabilisées et les marchés boursiers se redressent. Mais la crise économique ne fait que commencer."

3.286 Compte tenu de son déficit commercial récurrent, l'Inde estimait qu'elle était bien obligée de faire preuve d'une grande prudence tout en progressant régulièrement vers son objectif ultime, la libéralisation totale de l'économie. Un grand pays comme l'Inde, doté d'une population très nombreuse et d'un marché potentiellement très vaste, pourrait tomber dans une crise économique grave si elle ne dosait pas soigneusement sa progression vers la libéralisation. Il était donc essentiel de noter que lorsque le Ministre indien des finances et le Gouverneur de la Banque centrale de l'Inde parlaient du caractère suffisant des réserves en devises, ils parlaient dans le contexte de la situation actuelle, c'est-à-dire d'une situation dans laquelle les biens de consommation étaient assujettis à des restrictions quantitatives et la mobilité des capitaux soumise à contrôle. Ils ne s'étaient nulle part prononcés sur le caractère suffisant des réserves dans une situation dans laquelle ces mesures de contrôle seraient spectaculairement supprimées du jour au lendemain. Par contre, la dernière publication officielle du Ministère des finances, qui avait été présentée au Parlement indien pendant la dernière semaine de mai 1998, exposait clairement les vues du gouvernement indien. D'après l'*Economic Survey of India, 1997-98*:

"Le niveau actuel des réserves de l'Inde semble confortable au regard des critères traditionnels, mais il importe de reconnaître qu'avec l'ouverture croissante de l'économie, aussi bien pour les transactions courantes que pour les mouvements de

capitaux, il est encore plus nécessaire d'avoir des réserves pour protéger le bon développement de l'économie contre des changements de l'environnement extérieur. De plus, la crise récente en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est a mis plus clairement en relief la nécessité de maintenir les réserves à des niveaux élevés pour pallier l'instabilité accrue des mouvements de capitaux à court terme. Les entrées et sorties de capitaux doivent être surveillées de près et équilibrées en permanence pour éviter la menace d'une baisse importante des ressources."

3.287 Les **États-Unis** ont noté que l'Inde avait fait valoir que les Membres ne devraient pas être obligés de remplacer les restrictions à l'importation imposées au titre de mesures relatives à la balance des paiements par d'autres mesures macro-économiques, car celles-ci pouvaient toujours, "dans un sens technique ou économique", remplacer les restrictions à l'importation, et que l'article XVIII:11 ne permettait pas de contraindre un pays en développement Membre à modifier sa politique de développement. Or l'Inde avait déclaré au Comité de la balance des paiements, au présent Groupe spécial, aux milieux financiers et aux investisseurs potentiels que son gouvernement recourait en fait à une gamme complète d'instruments macro-économiques pour exécuter une politique de développement axée sur la libéralisation du commerce. De plus, elle laissait entendre que le FMI n'était pas capable de se prononcer sur la question de savoir si un pays donné, par exemple l'Inde, disposait effectivement d'un éventail complet d'instruments macro-économiques. Cela était faux; le FMI était chargé d'examiner et d'évaluer une fois par an l'économie de chacun de ses Membres. Comme le FMI l'avait déterminé, l'Inde ne subissait aucune baisse importante ni aucune menace de baisse importante en ce qui concernait la situation de sa balance des paiements et il n'y avait aucune raison pour que le Groupe spécial constate qu'elle serait en difficulté si les mesures contestées étaient supprimées. Par conséquent, le fait était que, dans un sens *réel*, et non technique, l'Inde ne se heurtait actuellement pas à des difficultés de balance des paiements.

3.288 Les États-Unis ont aussi estimé que le document présenté au Parlement indien en mai 1998 et mentionné au paragraphe 3.286 ne changeait rien à l'analyse. Par exemple, dans la déclaration citée, il était admis que le niveau des réserves semblait confortable au regard des critères traditionnels. Certes, il y était dit que ce niveau devait être surveillé attentivement, mais les États-Unis n'avaient pas prétendu que l'Inde ne devrait pas surveiller sa position extérieure. Par contre, rien dans le passage cité ne laissait entendre qu'il y ait eu une baisse importante des réserves, que celles-ci soient insuffisantes au regard d'un critère quelconque (y compris par rapport au programme de développement de l'Inde), ou qu'une menace quelconque pèse sur elles. Le fait qu'un Membre surveillait ses réserves n'établissait pas l'existence d'une menace pesant sur ses réserves.

3.289 Les États-Unis ont ensuite relevé que l'Inde avait laissé entendre que son déficit commercial était un motif de "prudence" et qu'elle voulait vraisemblablement dire que les mesures contestées devaient être maintenues par "prudence". Cela n'était pas le critère juridique prévu à l'article XVIII:B. En tout état de cause, dans son propre document de base présenté au Comité de la balance des paiements, l'Inde avait clairement dit qu'au cours des cinq dernières années, la situation de sa balance des paiements avait été bien gérée *malgré un déficit commercial croissant*:

"Le déficit commercial s'est creusé, mais grâce à l'évolution favorable des transactions invisibles, le déficit courant a diminué, passant de 3,2 pour cent du PIB en 1990-1991 à 1,7 pour cent en 1995-1996. En 1993-1994 et 1994-1995, le redressement du solde des opérations courantes s'est accompagné d'une évolution positive des opérations en capital, si bien que les réserves de change, qui ne représentaient que 1 milliard de dollars en 1991, sont montées jusqu'à près de 21 milliards de dollars à la fin de mars 1995."²⁰⁹

²⁰⁹ WT/BOP/16, *op. cit.*, paragraphe 3.

3.290 En fait, contrairement aux arguments de l'Inde, c'était l'Inde, et non les États-Unis, qui raisonnait d'un point de vue technique et théorique. L'Inde semblait laisser entendre qu'il *ne* serait *jamais* possible d'établir s'il avait été satisfait ou non au critère prévu dans la note relative à l'article XVIII:11. Cela rendrait caduque cette note et ne pouvait donc pas être l'interprétation correcte. On ne pouvait pas garantir que l'économie d'un pays quelconque - développé ou en développement - resterait à jamais exempte de difficultés de balance des paiements. La note relative à l'article XVIII:11 ne pouvait pas être interprétée comme exigeant une telle garantie. Elle devait en fait être interprétée comme exigeant un examen des circonstances réelles: Y avait-il actuellement menace de baisse importante? Les réserves étaient-elles actuellement insuffisantes? Le FMI avait répondu à ces questions: les réserves étaient suffisantes et il n'y avait pas de menace en ce sens. La Banque centrale de l'Inde en était convenue:

"Quel que soit le critère retenu, le niveau des réserves en devises semble confortable ... Ainsi, même si l'évolution du marché des changes accentuait l'effet du termaillage dans les recettes et paiements extérieurs, les réserves seraient suffisantes pour résister aussi bien aux chocs conjoncturels qu'à des événements imprévus."²¹⁰

3.291 En résumé, les éléments de preuve communiqués par les États-Unis concernant la situation particulière de l'Inde étaient conformes à toute prescription raisonnable que la note mentionnée pouvait être censée contenir.

3.292 Les États-Unis ont aussi noté que l'Inde avait déclaré que le présent Groupe spécial ne devrait pas, selon elle, prendre au pied de la lettre les déclarations du Ministre indien des finances ou du Gouverneur de la Banque centrale de l'Inde, car ceux-ci étaient chargés de donner une image flatteuse de l'économie. Les États-Unis considéraient que c'était une affirmation extraordinaire, surtout si l'Inde voulait dire qu'il ne fallait pas se fier à ces déclarations. Personne ne doutait que les marchés financiers indiens et mondiaux avaient prêté beaucoup d'attention à ce que le Ministre des finances et le responsable de la Banque centrale avaient dit. Cependant, il fallait en déduire que le Ministre et le Gouverneur de la Banque centrale avaient dû parler avec beaucoup de sérieux et de précision, et *non* que ce qu'ils avaient dit devait être considéré comme n'étant pas digne de foi. Si les marchés financiers pouvaient se fier à ce qu'ils avaient dit, le Groupe spécial le pouvait aussi.

3.293 Quant au passage de l'article de M. Bhagwati dans *Foreign Affairs* cité par l'Inde, les États-Unis ont fait observer que M. Bhagwati n'avait rien dit sur la situation de la dette de l'Inde comme cause de difficultés. M. Bhagwati avait mentionné le Mexique, la Thaïlande et l'Indonésie, trois pays dont il avait été question dans l'évaluation de la Banque centrale de l'Inde que les États-Unis avaient communiquée au Groupe spécial. La Banque centrale avait indiqué ce qui suit:

"De plus, compte tenu de la fluctuation des courants de capitaux, il est utile d'évaluer le niveau des réserves en fonction du montant de la dette à court terme qui peut être financé par ces réserves. À la fin de mars 1997, le rapport de la dette à court terme au volume des réserves était d'un peu plus de 25 pour cent. On peut se faire une idée de la solidité de nos réserves en devises si l'on considère que le ratio dette à court terme-réserves était de 220 pour cent pour le Mexique, de 150 pour cent pour l'Indonésie, de 64 pour cent pour l'Argentine, de 50 pour cent pour la Thaïlande et de 30 pour cent pour la Malaisie à la fin de 1995. De plus, le volume des réserves dépasse l'encours total de la dette à court terme et des investissements de portefeuille qui constituent, ensemble, un peu moins de 75 pour cent du volume des réserves."

²¹⁰ Rapport annuel sur le fonctionnement de la Banque centrale de l'Inde (pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1997), chapitre VII, "Assessment and Prospects", paragraphes 7.23 et 7.24 (non souligné dans le texte original).

d) Consultations au titre de l'article XXII

3.294 L'**Inde** a mentionné les consultations tenues au titre de l'article XXII à la suite de l'impasse à laquelle avait abouti le débat au Comité. Le Canada, la Suisse, les Communautés européennes, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis avaient engagé une action à l'encontre de l'Inde dans le cadre de la procédure de règlement des différends et avaient demandé l'ouverture de consultations avec elle. Le Japon avait participé à ces consultations en tant que tierce partie. Lors des consultations, l'Inde était parvenue à une solution convenue d'un commun accord avec tous les Membres ayant engagé des consultations au titre de l'article XXII du GATT à l'exception des États-Unis, sur la base d'un calendrier pour la suppression en six ans de ses restrictions à l'importation, après avoir inclus de manière appropriée dans la première phase certains des produits présentant un intérêt pour ces Membres de l'OMC et amélioré ainsi son plan d'élimination progressive.

3.295 En juillet 1997, les États-Unis²¹¹, l'Australie²¹², le Canada²¹³, la Nouvelle-Zélande²¹⁴, la Suisse²¹⁵ et les Communautés européennes²¹⁶ avaient demandé l'ouverture de consultations avec l'Inde au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends au sujet des restrictions à l'importation notifiées au titre de l'article XVIII:B. Le Japon avait demandé à participer en qualité de tierce partie intéressée aux consultations tenues avec les États-Unis²¹⁷ ainsi qu'avec chacun des autres Membres ayant demandé des consultations. L'Inde était convenue, dans des lettres échangées bilatéralement en novembre 1997 avec l'Australie, le Canada, les Communautés européennes, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, d'établir un calendrier échelonné sur six ans et divisé en trois phases correspondant aux périodes allant du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 2000, du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2002 et du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2003. Chacun de ces accords contenait une clause selon laquelle "lorsqu'elle aura[it] trouvé des solutions bilatérales avec les partenaires commerciaux qui [avaient] demandé l'ouverture de consultations au titre de l'article XXII du GATT, l'Inde s'efforcera[it] d'obtenir un accommodement multilatéral au sujet de son calendrier révisé" et selon laquelle le Membre concerné "coopérera[it] avec l'Inde à cet effet". Le calendrier pour la suppression des restrictions à l'importation restantes de l'Inde suivant le plan d'élimination progressive annoncé initialement puis amélioré par le biais de ces solutions convenues d'un commun accord est résumé dans le tableau ci-après.

Phase	Dates	Nombre de positions du SH pour lesquelles les restrictions seraient supprimées	Pourcentage des positions du SH pour lesquelles les restrictions seraient supprimées
I	1 ^{er} avril 1997-31 mars 2000	1 143	42
II	1 ^{er} avril 2000-31 mars 2002	1 147	43
III	1 ^{er} avril 2002-31 mars 2003	424	15
TOTAL		2 714	100

²¹¹ WT/DS90.

²¹² WT/DS91.

²¹³ WT/DS92.

²¹⁴ WT/DS93.

²¹⁵ WT/DS94.

²¹⁶ WT/DS95.

²¹⁷ WT/DS90/2. La même demande avait aussi été présentée par les Communautés européennes (WT/DS90/3), le Canada (WT/DS90/4), l'Australie (WT/DS90/5), la Suisse (WT/DS90/6) et la Nouvelle-Zélande (WT/DS90/7).

3.296 L'Inde a dit que lors des consultations antérieures et aussi postérieures à l'établissement du Groupe spécial, elle s'était efforcée d'arriver à un règlement avec les États-Unis, comme elle l'avait fait avec certains de ses autres partenaires commerciaux, en ajustant le calendrier d'élimination en six ans de façon à regrouper dans la première phase un certain nombre de produits présentant un intérêt pour les États-Unis et en réduisant au minimum le nombre de positions qui seraient libéralisées pendant la troisième phase (c'est-à-dire la sixième année). L'Inde a aussi fait observer que les États-Unis bénéficieraient aussi des solutions dont elle était convenue d'un commun accord avec les autres partenaires commerciaux. Cependant, les États-Unis avaient exigé qu'un nombre toujours plus grand de produits dont l'exportation présentait un intérêt pour les entreprises américaines soient inclus dans la première phase, sans indiquer clairement quel serait l'objectif final. Au cours des dernières étapes des entretiens bilatéraux, il était devenu manifeste pour l'Inde que les États-Unis, tout en faisant preuve d'une certaine souplesse en s'abstenant de rejeter purement et simplement l'idée d'un calendrier échelonné sur six ans, n'acceptaient pas le plan effectivement proposé par l'Inde pour l'élimination progressive en six ans suivant la formule 3 ans + 2 ans + 1 an, même après avoir obtenu que d'autres produits soient inclus dans la phase initiale comme ils le souhaitaient (c'est-à-dire en sus de ceux qui y avaient été inclus au titre des solutions convenues d'un commun accord avec d'autres partenaires commerciaux, dont les États-Unis bénéficiaient aussi évidemment en raison du principe NPF). Selon l'Inde, les États-Unis avaient agi ainsi parce qu'ils supposaient que même avec un programme amélioré d'élimination progressive en six ans, le délai de libéralisation pour la majeure partie des produits qu'ils considéraient prioritaires serait plus long que celui qu'ils pensaient pouvoir obtenir par le biais du règlement du différend. De l'avis de l'Inde, l'approche des États-Unis sous-entendait que la durée du calendrier pour l'élimination des restrictions à l'importation qui avaient été maintenues légalement pendant près de 50 ans serait déterminée par les dispositions du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui visaient des mesures illégales et prévoyaient donc que celles-ci devaient être supprimées dans les moindres délais, et non par le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements ni par le Conseil général. L'Inde a déclaré qu'elle ne pouvait ni souscrire ni consentir à cette approche.

3.297 L'Inde a conclu qu'à la lumière des délibérations du Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements ainsi que de l'accord auquel l'Inde était parvenue avec les Membres de l'OMC qui avaient demandé à tenir des consultations avec elle dans le cadre de la procédure de règlement des différends (autres que les États-Unis), le Groupe spécial pouvait sans risque d'erreur présumer que les membres du Comité s'accorderaient dans l'ensemble à considérer que le plan d'élimination progressive de l'Inde était compatible avec ses obligations au titre de l'article XVIII:B du GATT. Elle pensait aussi que la très grande majorité des membres du Conseil général de l'OMC approuverait probablement son plan pour l'élimination progressive de ses restrictions à l'importation conformément au paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994.

3.298 Les **États-Unis** ont fait valoir que l'Inde avait donné de ses consultations avec eux et avec les autres Membres une description qui était hors de propos et inadmissible dans le cadre de toute procédure de groupe spécial, étrangère au mandat du présent Groupe spécial, et faussée sur les points de fait. Ils estimaient qu'aucun des documents concernant les consultations aux fins du règlement du différend tenues entre l'Inde et tous autres Membres de l'OMC - y compris les États-Unis - ne pouvait être versé au dossier des travaux du Groupe spécial ni servir de base aux constatations du Groupe spécial. Le Groupe spécial devrait désapprouver la tentative de l'Inde de lui imposer et d'introduire dans la procédure de règlement des différends un règlement auquel elle serait parvenue avec d'autres Membres non parties au présent différend.

3.299 Les États-Unis ont soutenu qu'en citant des documents relatifs aux négociations bilatérales qui avaient eu lieu entre elle et l'Australie, le Canada, les CE, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse au sujet de ses restrictions à l'importation notifiées au titre de l'article XVIII:B, l'Inde s'était comportée de la même manière que le Costa Rica dans l'affaire relative aux restrictions appliquées par les États-Unis à l'importation de vêtements de dessous. Ils se sont référés au paragraphe 7.27 du rapport du groupe spécial chargé d'examiner ladite affaire:

"Le Costa Rica a communiqué au Groupe spécial des renseignements sur les négociations bilatérales tenues entre lui et les États-Unis avant et après l'imposition de la restriction. Plus précisément, il lui a communiqué des renseignements sur les offres de règlement faites par les États-Unis au sujet du niveau de la restriction envisagée. Sur ce point, le Groupe spécial relève qu'aux termes de l'article 4:6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends:

"Les consultations seront confidentielles et sans préjudice des droits que tout Membre pourrait exercer dans une suite éventuelle de la procédure."

À son sens, il ressort clairement du texte de l'article 4:6 du Mémoire d'accord que dans le cas où il n'est pas trouvé de solution arrêtée d'un commun accord, les offres faites dans le cadre des consultations *sont sans conséquence en droit pour les étapes ultérieures du règlement du différend*, en ce qui concerne les droits des parties au différend. Par conséquent, *il ne fera pas reposer ses constatations sur ces renseignements.*"²¹⁸

3.300 Les États-Unis estimaient que la tentative de l'Inde d'introduire dans la procédure des règlements auxquels elle serait parvenue avec des tierces parties était aussi contraire au principe fondamental du droit international "*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*", qui figurait à l'article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités: "Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement." Ils étaient certains que l'Inde conviendrait qu'un règlement convenu avec un Membre de l'OMC ne pouvait pas excuser une infraction qui portait atteinte aux droits d'un autre. Les calendriers allégués d'élimination progressive n'avaient jamais été convenus avec les États-Unis et n'avaient jamais été notifiés au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements. Seules trois des cinq "solutions mutuellement acceptables" convenues avec les autres pays avaient été notifiées à l'ORD; dans les notifications relatives à ces trois arrangements, il était déclaré qu'ils avaient tous été conclus *après* la date d'établissement du présent Groupe spécial. En fait, les autres Membres de l'OMC pourraient avoir décidé de régler l'affaire avec l'Inde pour la simple raison qu'ils savaient que le présent Groupe spécial avait été établi et qu'ils pourraient tirer parti des résultats des travaux du Groupe spécial. Cependant, toute conjecture sur les intentions des tierces parties - qu'elle soit formulée par l'Inde ou par les États-Unis - n'était rien d'autre qu'une conjecture, sans rapport avec la tâche du Groupe spécial, et devrait être exclue des délibérations du Groupe spécial.

3.301 En réponse, l'**Inde** a noté que les États-Unis avaient adopté la position selon laquelle:

aucun des documents concernant les consultations aux fins du règlement du différend tenues entre l'Inde et tous autres Membres de l'OMC - y compris les États-Unis - ne pouvait être versé au dossier des travaux du Groupe spécial ni servir de base aux constatations du Groupe spécial. Le Groupe spécial devrait désapprouver la tentative de l'Inde de lui imposer et d'introduire dans la procédure de règlement des différends un règlement auquel elle serait parvenue avec d'autres Membres non parties au présent différend.

3.302 Les États-Unis avaient ensuite accusé l'Inde de se comporter comme le Costa Rica l'avait fait dans l'affaire *Vêtements de dessous* en présentant des renseignements sur les consultations bilatérales qu'il avait tenues avec les États-Unis dans le cadre de la procédure de règlement des différends. Les

²¹⁸ Rapport du Groupe spécial sur l'affaire *Etats-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica* (ci-après dénommé *Vêtements de dessous*), WT/DS24/R, paragraphe 7.27 (non souligné dans le texte original).

États-Unis avaient aussi accusé l'Inde d'enfreindre le principe selon lequel un traité ne créait ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement.

3.303 L'Inde avait présenté au Groupe spécial des renseignements sur le règlement convenu avec l'Australie, le Canada, les CE, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse lors des consultations bilatérales, et non des renseignements sur les consultations manifestement infructueuses qui avaient été tenues avec les États-Unis. Elle avait suivi la pratique courante en exposant l'historique et l'origine du différend et en expliquant pourquoi les consultations antérieures avec les États-Unis n'avaient pas abouti alors que d'autres consultations avaient permis d'arriver à des accords. Les renseignements qu'elle avait présentés étaient pertinents pour l'examen effectué par le Groupe spécial car ils corroboraient son argument selon lequel tous les membres du Comité sauf les États-Unis avaient été disposés à appuyer un accommodement multilatéral concernant son calendrier.²¹⁹ À la différence des États-Unis dans l'affaire *Brevets*²²⁰, l'Inde ne demandait pas au Groupe spécial d'entériner un accord convenu avec un Membre tiers. Elle a fait valoir que l'opinion qui avait prévalu au Comité créait une présomption selon laquelle son calendrier était compatible avec les prescriptions énoncées à la note relative à l'article XVIII:11.

3.304 Rappelant la déclaration des États-Unis selon laquelle "l'Inde alléguait que l'objectif de la plainte des États-Unis était simplement de ramener à cinq ans un plan d'élimination progressive en six ans dont elle était convenue avec d'autres pays; cela était une erreur fondamentale", l'Inde souhaitait préciser que c'était l'objectif visé par les États-Unis qui était une erreur fondamentale. Elle a noté que, dans le cadre des consultations concernant la balance des paiements (et non des consultations confidentielles au titre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends), les États-Unis avaient dit qu'un délai de suppression progressive en cinq ans serait acceptable. L'objectif des États-Unis dans la procédure en cours semblait être d'embrouiller les choses en confondant deux délais différents, à savoir le délai d'élimination progressive auquel l'Inde avait droit au titre de l'article XVIII:11 pour supprimer les restrictions à l'importation maintenues légalement pendant une cinquantaine d'années et le délai prévu dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends pour l'élimination des mesures illégales, qui était normalement de 15 mois.

9. Consultations avec le Fonds monétaire international

a) Introduction

3.305 Les **États-Unis** étaient d'avis que, bien qu'il dispose d'éléments de preuve suffisants, le Groupe spécial devrait, en cas de doute, consulter le FMI. Ils ont allégué que, comme l'article XV:2 prévoyait que l'OMC devait consulter le FMI dans tous les cas où elle serait appelée à examiner des problèmes ayant trait aux réserves monétaires, aux balances des paiements ou aux dispositions en matière de change, le Groupe spécial devait en faire autant, et que, comme l'OMC devait accepter les constatations du FMI concernant les questions indiquées à l'article XV:2, le Groupe spécial devait en faire autant. L'article XV:2 ne mentionnait pas nommément les groupes spéciaux mais le terme "OMC" devait être interprété comme incluant les groupes spéciaux. Bien que l'Organe d'appel ait constaté dans l'affaire *Argentine - Mesures affectant les importations de chaussures, textiles,*

²¹⁹ L'Inde a noté que le Groupe spécial était saisi de deux demandes concernant l'exclusion du dossier de documents qui avaient été communiqués à ce dernier. Elle avait demandé dans sa première communication que les allégations factuelles sur lesquelles les États-Unis fondaient des allégations non juridiques soient exclues du dossier. Les États-Unis avaient exigé que des parties de l'historique de la procédure qui avait abouti au différend soient exclues. L'Inde estimait qu'il y avait une différence qualitative entre les deux demandes et espérait qu'il en serait rendu compte dans le rapport du Groupe spécial.

²²⁰ Dans ladite affaire, les États-Unis avaient demandé au Groupe spécial de suggérer que l'Inde s'acquittait de ses obligations au titre de l'article 70:8 de l'Accord sur les ADPIC d'une manière semblable à celle dont les États-Unis étaient convenus avec le Pakistan (WT/DS50/R, paragraphe 4.36).

vêtements et autres articles que le différend ne portait pas sur "des problèmes ayant trait aux réserves monétaires, aux balances des paiements ou aux dispositions en matière de change", il avait constaté en ce qui concernait la procédure de groupe spécial que l'article XV:2 "*exige[ait]* que l'OMC entre en consultations avec le FMI lorsqu'elle [était] appelée à examiner "des problèmes ayant trait aux réserves monétaires, aux balances des paiements ou aux dispositions en matière de change"".²²¹ L'Organe d'appel avait aussi constaté que le Groupe spécial avait toute latitude de consulter le Fonds en vertu de l'article 13:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui disposait que "chaque groupe spécial aura[it] le droit de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera[it] approprié des renseignements et des avis techniques".²²²

3.306 L'Inde a noté que d'après le libellé de l'article XV:2, c'étaient les parties contractantes, et non le Groupe spécial, qui devaient accepter les déterminations du FMI au sujet de questions spécifiques. Conformément à l'article XVIII:B, c'étaient les parties contractantes qui devaient accepter la détermination du Fonds sur certains aspects des critères relatifs aux réserves monétaires d'un Membre, énoncés à l'article XVIII:9 a) et b), de même qu'il appartenait aux parties contractantes de prendre la décision finale mentionnée à l'article XV:2 sur la question de savoir si les restrictions à l'importation appliquées par l'Inde allaient au-delà de ce qui était nécessaire pour satisfaire aux critères relatifs à ces réserves, au sens de l'article XVIII:9 a) et b). L'Inde était d'avis que la compétence du FMI n'englobait pas toutes les questions que le Conseil général était tenu de prendre en compte pour arriver à la décision finale sur la question de savoir si la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde satisfaisait aux critères prévus à l'article XVIII:9 a) et b). Cette affirmation était corroborée par une comparaison entre le texte même et le contexte des articles XV et XVIII:B, ainsi que l'objet et le but du GATT. Aux termes de l'article XV:2, le rôle du FMI pour ce qui était de déterminer la justification des restrictions à l'importation au regard de l'article XVIII:B se limitait à communiquer des constatations statistiques et des déterminations financières concernant les réserves monétaires et les balances des paiements. De leur côté, le Comité et le Conseil général étaient tenus de prendre en compte les aspects de la situation de la balance des paiements qui avaient trait au commerce et au développement économique, ainsi que le caractère suffisant des réserves des pays peu développés au regard des critères énoncés à l'article XVIII:9. L'Inde a fait valoir qu'il ressortait clairement de l'article XVIII:B et du Mémoire d'accord de 1994 que l'OMC, dans ses relations avec le FMI, devait agir par l'intermédiaire du Comité et du Conseil général. C'étaient ces organismes qui étaient chargés de consulter le FMI et de "prendre leur décision finale" sur la base de la détermination du FMI concernant certains aspects financiers des consultations relatives à la balance des paiements. L'argument des États-Unis selon lequel la référence à l'OMC incluait la référence à un groupe spécial de l'OMC ne prenait pas en compte cette répartition des compétences entre les organes de l'OMC.

3.307 L'Inde a ajouté que, surtout, la question de savoir si un calendrier pour l'assouplissement progressif et l'élimination des restrictions à l'importation satisfaisait aux critères énoncés à l'article XVIII:11 lu conjointement avec la note interprétative et la question de savoir si le Comité devait recommander l'approbation d'un calendrier pour l'élimination des restrictions à l'importation proposé par le Membre appelé en consultation ne relevaient pas de la compétence du FMI. De toute évidence, la durée appropriée d'un calendrier pour l'élimination des restrictions à l'importation était une question relative au commerce et au développement économique et non un problème statistique ou financier. Par conséquent, conformément à l'article XVIII:12 c) et aux paragraphes 5 à 13 du

²²¹ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine - Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, WT/DS56/AB/R, 27 mars 1998.

²²² Le 26 février 1952, le Comité d'intersession du GATT de 1947 avait établi un groupe de travail au titre de la procédure de plainte prévue à l'article XXIII pour examiner les restrictions appliquées par la Belgique aux importations en provenance de la zone dollar. Le mandat du groupe de travail prévoyait que celui-ci consulterait s'il y avait lieu le FMI conformément à l'article XV. GATT/IC/SR.3, page 19, cité dans *Index analytique/Guide des règles et pratiques du GATT* (sixième édition, 1995), page 747.

Mémorandum d'accord de 1994, la responsabilité d'approuver un calendrier proposé par un Membre incombait au Comité et au Conseil général.

3.308 L'Inde a fait valoir que, par ailleurs, la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Textiles* devait être limitée aux faits de ladite affaire, dans laquelle l'Argentine avait mentionné un arrangement convenu avec le FMI pour expliquer l'imposition de la taxe de statistique mise en cause. L'Organe d'appel avait fait observer qu'"il aurait peut-être été utile que le Groupe spécial consulte le FMI au sujet du caractère juridique de la relation ou de l'arrangement entre l'Argentine et le FMI ...". En l'espèce, le Comité avait déjà procédé à des consultations avec le FMI.

3.309 Les **États-Unis**, quant à eux, ont noté que l'objectif initial de l'article XV:2 avait été de faire en sorte que les décisions prises par les PARTIES CONTRACTANTES prennent dûment en compte les déterminations du FMI, institution à laquelle les architectes de l'ordre économique de l'après-guerre avaient confié la responsabilité de superviser les questions relatives aux balances des paiements. L'acceptation de la position indienne signifierait effectivement que les groupes spéciaux seraient moins liés par les règles du GATT de 1994 que les autres organes de l'OMC et créerait une contradiction entre les groupes spéciaux et le reste de l'OMC. Les États-Unis ont aussi fait remarquer que l'Inde avait dit que le Comité devait accepter les déterminations du FMI conformément à l'article XV:2, même si le Comité n'était pas mentionné dans cet article.

b) Opinions concernant la compétence du Fonds monétaire international

i) "... accepteront les conclusions du Fonds ..."

3.310 Les **États-Unis** ont estimé que le Groupe spécial devait accepter comme étant décisive la détermination du Fonds concernant la question de savoir si, eu égard aux faits de la situation de sa balance des paiements et de ses réserves, l'Inde se situait dans le cadre des critères énoncés à l'article XVIII:9 a) et b). Au Comité de la balance des paiements, le FMI avait déterminé que l'Inde ne se heurtait à aucun problème de balance des paiements et qu'il n'y avait ni menace pesant sur les réserves en devises de l'Inde ni insuffisance de ces réserves qui justifierait l'imposition de telles restrictions.²²³ L'article XV:2 signifiait concrètement que l'OMC, et le présent Groupe spécial, devaient accepter toutes les constatations de fait, d'ordre statistique ou autre, communiquées par le Fonds au Comité de la balance des paiements ou au présent Groupe spécial en ce qui concernait les réserves en devises, les réserves monétaires et la balance des paiements de l'Inde. Pour prendre sa décision finale sur la question de savoir si les mesures appliquées par l'Inde étaient compatibles avec les obligations de cette dernière au titre de l'article XVIII:9 du GATT de 1994, le Groupe spécial était tenu, d'après le libellé de l'article XV:2, d'accepter les conclusions du Fonds sur le point de savoir si "les réserves monétaires de [l'Inde] [avaient] subi une baisse importante", ou ce qui constituerait un "taux d'accroissement raisonnable [des réserves monétaires de l'Inde]".

3.311 Les États-Unis ont déclaré que l'article XV:2 attribuait expressément au FMI le pouvoir de faire certaines déterminations spécifiques dans son propre domaine de compétence. L'attribution de ce pouvoir au FMI avait été l'intention des rédacteurs de l'article XV:2, et cette intention s'était concrétisée dans la pratique des PARTIES CONTRACTANTES. Sur les points de fait indiqués à l'article XV:2, l'OMC et ses organes étaient tenus d'accepter les déterminations du FMI. L'OMC et ses organes avaient cependant latitude de tirer des conclusions des faits déterminés par le FMI et de prendre des décisions sur la base de ces faits. Autrement dit, l'article XV:2 disposait que l'OMC devait accepter les déterminations du FMI sur le point de savoir si les réserves monétaires d'un Membre avaient subi une baisse importante (ou une menace de baisse importante), si les réserves d'un Membre étaient insuffisantes, et si le taux d'accroissement des réserves insuffisantes d'un Membre était raisonnable.

²²³ WT/BOP/R/22, *op. cit.*

3.312 Pour les États-Unis, la détermination du FMI selon laquelle l'Inde n'était pas en butte à des difficultés de balance des paiements ni à une menace de telles difficultés était une constatation *factuelle* que le Groupe spécial devait examiner. L'intervention du FMI était, pour l'essentiel, celle d'un "expert" que les groupes spéciaux devaient consulter dans les différends portant sur des questions relevant de l'article XVIII:B. Cependant, cette détermination factuelle du FMI n'enlevait rien à la valeur de l'expression "décision finale" qui figurait à l'article XV:2. De l'avis des États-Unis, la phrase qui contenait ces mots signifiait simplement que *toutes les fois que* l'OMC ou ses organes examinaient la faculté d'un Membre de prendre des mesures à des fins de balance des paiements, ils *devaient* accepter la détermination du FMI sur les questions factuelles indiquées dans cette clause. Autrement dit, la clause relative à la "décision finale" n'empêchait pas la détermination du FMI d'être *décisive sur les points de fait* pour les questions auxquelles celle-ci se rapportait. Toute autre interprétation viderait de sens la prescription selon laquelle l'OMC "accepterait" la détermination du FMI sur les points de fait indiqués.

3.313 De l'avis de l'**Inde**, le libellé de l'article XV:2 montrait clairement que le Comité et le Conseil général devaient accepter certaines déterminations du FMI lorsqu'ils avaient "à prendre leur décision finale"; par contre, l'argument des États-Unis revenait à admettre qu'une détermination du FMI sur les aspects financiers des consultations avait pour effet de déterminer le statut juridique d'une restriction notifiée au titre de l'article XVIII:B. L'article XVIII:12 c) ii) disposait aussi clairement que c'étaient le Comité et le Conseil général qui déterminaient l'incompatibilité des restrictions à l'importation avec l'article XVIII:B. Selon l'Inde, les articles XV:2 et XVIII:12 ne laissaient subsister aucun doute quant au fait que le FMI ne prenait pas la décision finale sur le statut juridique des restrictions à l'importation au regard de l'OMC. De plus, l'article XV:1 disposait que les "restrictions quantitatives ou autres mesures commerciales" relevaient de la compétence des PARTIES CONTRACTANTES, même s'il reconnaissait la compétence du FMI en ce qui concernait les questions de change.

3.314 De l'avis de l'Inde, l'historique de la rédaction de cet article confirmait que les décisions finales du Comité et du Conseil général ne devaient pas nécessairement suivre les déterminations du FMI sur les aspects financiers des consultations relatives à la balance des paiements. Lors des discussions à la Conférence de La Havane sur les paragraphes 2 et 3 de l'article correspondant de la Charte de La Havane (article 24), il avait été déclaré ce qui suit:

"Si l'on considère tout ensemble les dispositions de l'article 24 [XV] et celles de l'article 21 [XII], il n'y a pas de raison de craindre que l'OIC soit subordonnée au Fonds. Les dispositions des paragraphes 2, alinéa a) ii) et 3, alinéa a), de l'article 21 [XII] précisent que c'est à l'OIC qu'il appartient de décider en dernier ressort si des restrictions doivent être instituées ou maintenues, nonobstant les conclusions du Fonds."²²⁴

3.315 D'après l'Inde, il importait de noter que l'expression "difficultés afférentes à [la] balance des paiements" qui figurait à l'article XVIII:12 indiquait que le Comité et le Conseil général étaient tenus de prendre en compte les besoins de développement économique des pays peu développés lorsqu'ils évaluaient la justification des restrictions à l'importation. Il était reconnu à l'article XVIII:8 que les pays peu développés Membres pâtissaient de difficultés de balance des paiements imputables à leurs efforts pour élargir leur marché intérieur ainsi qu'à l'instabilité des termes de leurs échanges. En outre, pour arriver à une détermination au titre de l'article XVIII:12 c) ou d), le Comité et le Conseil général devaient prendre en considération certains facteurs spéciaux mentionnés à l'article XVIII:2. L'article XVIII:2 soulignait aussi que le Comité et le Conseil général avaient la responsabilité spéciale de prendre en considération les problèmes de développement économique affectant les pays peu développés Membres. Il reconnaissait donc que les restrictions à l'importation pouvaient être

²²⁴ OMC, *Index analytique: Guide des règles et pratiques du GATT*, volume 1, page 465.

nécessaires pour aider les pays peu développés Membres à exécuter leurs programmes de développement économique et que ces restrictions étaient "*justifiées pour autant que la réalisation des objectifs du [GATT] s'en trouve facilitée*". Il disposait aussi que le Comité devait "[tenir] pleinement compte du niveau élevé et stable de la demande d'importations susceptible d'être créé par la réalisation [des] programmes de développement économique [des Membres peu développés]". Il ne faisait guère de doute, par conséquent, qu'entre le Comité et le Conseil général, d'une part, et le FMI, d'autre part, c'étaient le Comité et le Conseil général qui avaient l'obligation spéciale de s'occuper des besoins de développement économique liés au commerce des pays peu développés Membres.

3.316 L'Inde a noté que les services du FMI interprétaient comme elle la relation entre le Fonds et l'OMC. Un document intitulé "*The Relationship of the World Trade Organization with the Fund - Legal Aspects*" précisait ce qui suit:

"Il importe aussi de noter que l'"acceptation" par les PARTIES CONTRACTANTES des constatations ou déterminations factuelles du Fonds ne les privait pas du droit de prendre leur propre "décision finale" indépendante au sujet de l'exception au GATT relative à la balance des paiements. L'effet juridique de cette obligation de consultation est que les décisions des PARTIES CONTRACTANTES au titre des dispositions du GATT relatives à la balance des paiements devraient être prises *sur la base ou compte tenu* des constatations et déterminations du Fonds."²²⁵

3.317 L'Inde en voulait aussi pour preuve que les vues des PARTIES CONTRACTANTES avaient parfois divergé de celles du FMI. Par exemple, lorsque les États-Unis avaient imposé en 1971 une surtaxe pour des raisons de balance des paiements, le FMI avait déclaré lors de consultations au GATT qu'"en l'absence d'autres mesures appropriées et dans les circonstances actuelles, la surtaxe à l'importation [pouvait] être considérée comme se situant dans les limites de ce qui [était] nécessaire pour mettre fin à une détérioration importante de la balance des paiements des États-Unis" et aussi qu'il "n'avait aucune autre mesure à suggérer pour le moment".²²⁶ Par contre, les PARTIES CONTRACTANTES avaient constaté "que la surtaxe, en tant que mesure restrictive des échanges, [était] inappropriée étant donné la nature de la situation de la balance des paiements des États-Unis et la charge excessive de rajustement qu'elle [faisait] peser sur le compte importations ...".²²⁷ L'Inde a conclu que le Comité, pour arriver à sa détermination finale sur la question de savoir si les restrictions à l'importation appliquées par un Membre étaient compatibles ou non avec l'article XVIII:B, n'était pas lié par les déterminations du FMI au titre de l'article XV:2.

3.318 Les **États-Unis** ont souligné, au sujet des discussions à la Conférence de La Havane, que l'Inde se référait à une déclaration faite par une délégation à La Havane qui n'avait jamais été incorporée dans le texte de l'Accord général et n'avait aucun statut juridique dans le cadre de l'OMC. En outre, les délégations à Genève avaient examiné, sans l'adopter, une proposition tendant à remplacer le membre de phrase "accepteront les conclusions" du Fonds par les mots "[l'Organisation] accordera une importance spéciale aux avis" du Fonds. La proposition avait été faite par l'Australie "l'argument principal étant que [l'OIC], ayant la responsabilité des mesures à prendre en vertu de [ce qui était devenu l'article XII du GATT de 1994], devrait également conserver le droit de prendre une décision définitive sur la question de savoir si les critères du paragraphe 2 a) se trouvaient réunis".²²⁸

²²⁵ Document SM/94/303 du FMI, 20 décembre 1994, page 23.

²²⁶ *Rapport du Groupe de travail sur la surtaxe temporaire à l'importation appliquée par les États-Unis*; IBDD, S18/234.

²²⁷ *Ibid.*, page 243.

²²⁸ E/PC/T/163, 11 août 1947, page 20, point 7.

3.319 En ce qui concernait le *rapport du Groupe de travail sur la surtaxe temporaire à l'importation appliquée par les États-Unis*, le FMI avait constaté que les États-Unis se heurtaient à des difficultés de balance des paiements. Les PARTIES CONTRACTANTES n'avaient pas approuvé la mesure choisie en l'occurrence par les États-Unis pour remédier à ces difficultés, mais leur décision ne mettait pas en cause la détermination du FMI selon laquelle les États-Unis rencontraient des difficultés de balance des paiements.

3.320 Quant à l'argument de l'Inde selon lequel, du fait que l'article XVIII:B avait une dimension développement économique, les déterminations du FMI ne pouvaient pas être décisives pour les questions factuelles dont le présent Groupe spécial était saisi, les États-Unis ont répondu que la conclusion de l'Inde n'était pas ce qui découlait de son postulat. Rien ne donnait à penser que le FMI soit incapable de prendre en considération le programme de développement d'un Membre lorsqu'il effectuait ses déterminations concernant les réserves dudit Membre. Le FMI examinait et évaluait une fois par an l'économie de chacun de ses membres. Par ailleurs, le libellé de l'article XV:2 ne faisait pas de distinction entre l'article XVIII:B (où le développement économique jouait un rôle) et l'article XII (où il n'en jouait pas). L'article XV:2 traitait l'article XII et l'article XVIII:B de la même manière. Les États-Unis estimaient aussi qu'il s'agissait d'une question essentiellement théorique: l'Inde n'avait communiqué aucun fait qui permette au Groupe spécial de conclure que l'analyse du FMI concernant la situation de sa balance des paiements était erronée.

3.321 Les États-Unis estimaient qu'une lecture plus complète du document SM/94/303 du FMI montrait uniquement que si l'OMC devait accepter une détermination selon laquelle un pays avait, par exemple, un grave problème de réserves monétaires, elle n'en conservait pas moins le droit de déterminer si une mesure commerciale donnée allait au-delà de ce qui était nécessaire pour résoudre le problème. Les États-Unis n'avaient rien dit d'autre.

3.322 L'Inde a soutenu que le rapport du Groupe de travail sur la *surtaxe temporaire à l'importation appliquée par les États-Unis* n'était pas l'argument des États-Unis concernant le rôle du FMI. Le Groupe de travail chargé de ladite affaire avait manifestement considéré à la fois les aspects relatifs à la justification et ceux qui concernaient l'application. Cela ressortait clairement du fait qu'il avait d'abord "pris note des constatations du FMI" puis, dans un membre de phrase distinct, "reconnu que les États-Unis s'étaient trouvés dans une grave situation de balance des paiements qui nécessitait une action urgente". De l'avis de l'Inde, les termes employés par le Groupe de travail mettaient clairement en évidence la distinction entre l'examen des éléments communiqués par le FMI et la décision finale des PARTIES CONTRACTANTES sur la question de savoir s'il y avait un problème de balance des paiements qui justifie les restrictions à l'importation. Dans la présente affaire, l'Inde ne contestait pas que le Comité doive consulter le FMI, prendre en considération les éléments de fait communiqués par le Fonds comme celui-ci y était autorisé conformément à l'article XV:2, puis arriver à une conclusion qui établisse un équilibre entre les droits et les besoins d'un pays en voie de développement et ceux des autres pays Membres.

ii) " ... le point de savoir ce qui constitue une menace de baisse importante"

3.323 L'Inde était d'avis que la compétence du FMI n'englobait pas toutes les questions que le Conseil général était tenu de prendre en compte pour arriver à la décision finale sur la question de savoir si la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde satisfaisait aux critères prévus à l'article XVIII:9 a) et b). Cette affirmation était corroborée par une comparaison entre le texte même et le contexte des articles XV et XVIII:B, ainsi que l'objet et le but du GATT. Aux termes de l'article XV:2, le rôle du FMI pour ce qui était de déterminer la justification des restrictions à l'importation au regard de l'article XVIII:B se limitait à communiquer des constatations statistiques et des déterminations financières concernant les réserves monétaires et les balances des paiements. En vue de prendre une décision finale, le Comité et le Conseil général étaient tenus d'accepter les constatations et déterminations suivantes du FMI:

- a) les constatations de fait, d'ordre statistique ou autre, communiquées par le FMI en matière de réserves monétaires et de balance des paiements;
- b) les déterminations du FMI sur le point de savoir ce qui constituait:
 - une baisse importante des réserves monétaires,
 - un niveau très bas de réserves monétaires,
 - un taux d'accroissement raisonnable des réserves monétaires, et
 - les aspects financiers des autres problèmes visés par les consultations.

3.324 D'un autre côté, selon l'Inde, le Comité et le Conseil général étaient tenus de prendre en compte les aspects de la situation de la balance des paiements qui avaient trait au commerce et au développement économique ainsi que le caractère suffisant des réserves des pays peu développés au regard des critères énoncés à l'article XVIII:9. La détermination du FMI en ce qui concernait l'article XVIII:9 a) et b) n'était que l'un des éléments du processus plus vaste des consultations menées au Comité conformément à l'article XVIII:12, qui portaient du principe qu'il convenait de concilier les besoins de développement économique du pays peu développé Membre qui imposait les restrictions à l'importation avec les intérêts de ses partenaires commerciaux.

3.325 Même sur les questions relatives aux réserves monétaires, l'Inde notait qu'il y avait plusieurs omissions quant à la compétence du FMI pour ces questions dans le cadre de l'article XV:2. Ces omissions montraient que les PARTIES CONTRACTANTES avaient l'intention de se réserver les questions relatives au développement économique des pays peu développés Membres. En particulier, le FMI pouvait déterminer uniquement ce qui "constituait" une baisse importante des réserves monétaires et non si une telle baisse existait. Autrement dit, en ce qui concernait tel ou tel Membre, le FMI pouvait uniquement déterminer à quel niveau une baisse des réserves devenait importante; il ne pouvait pas prendre la décision finale sur la question de savoir s'il y avait une baisse importante des réserves monétaires. Si l'intention qui sous-tendait l'article XVIII:9 a) avait été d'autoriser les restrictions à l'importation uniquement après qu'une baisse importante se soit déjà produite, l'article XVIII:9 a) aurait alors été libellé comme suit: "pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour infléchir cette baisse", et non pour y mettre fin. De plus, il n'y aurait eu aucune différence entre les deux situations envisagées aux alinéas a) et b) de l'article XVIII:9 en ce qui concernait les réserves monétaires; on pouvait présumer que, après qu'une baisse importante s'était déjà produite comme le déterminait le FMI, le pays peu développé Membre concerné se serait déjà trouvé dans une situation de réserves insuffisantes. La seconde situation visée à l'article XVIII:9 b) serait alors une redondance ou une simple réitération, sous une forme différente, de l'article XVIII:9 a). Par conséquent, le rôle du FMI au regard de l'article XV:2 devait se limiter aux termes choisis délibérément par les rédacteurs; le FMI pouvait uniquement préciser les critères permettant de juger ce qui constituait une baisse importante des réserves monétaires au sens de l'article XVIII:9 et non s'il y avait une baisse importante des réserves monétaires.

3.326 De l'avis de l'Inde, l'article XV:2 ne chargeait pas le FMI de déterminer s'il y avait une menace de baisse importante des réserves monétaires. Le fait que presque aucune institution financière multilatérale ou agence de notation du crédit privée n'avait prédit avec exactitude la crise récente des balances des paiements en Asie du Sud-Est donnait à penser qu'il était impossible d'estimer avec une précision mathématique l'ampleur ou la probabilité d'une menace pesant sur la situation d'une balance des paiements. Par conséquent, il semblait que cette question se prêtait davantage à une détermination dans le cadre des consultations au Comité. À cet égard, il importait de noter que, contrairement à l'article XII:2 a), qui disposait qu'il devait y avoir une "menace imminente" d'une baisse importante des réserves monétaires avant que les pays développés Membres puissent imposer des restrictions à l'importation, l'article XVIII:9 a) exigeait simplement une "menace". En outre, même dans le contexte de la "menace imminente" mentionnée à l'article XII:2, lors de la session de la Commission préparatoire tenue à Genève, un représentant avait noté ce qui suit:

"on peut avoir affaire à des questions d'ordre entièrement commercial, par exemple la menace imminente qui se produirait en cas de baisse grave de la production de blé en Australie. Je ne dis rien de ce qui arriverait si tous les moutons australiens passaient de vie à trépas. De même, il se pourrait que, dans le cas d'un autre pays en butte à une menace en ce sens, l'assistance du Fonds monétaire international se révèle extrêmement utile à l'OIC pour parer aux conséquences financières."²²⁹

3.327 De l'avis de l'Inde, la détermination de l'existence d'une menace de baisse importante des réserves monétaires comportait des aspects commerciaux qui relevaient uniquement de la compétence du Comité.

3.328 De l'avis des **États-Unis**, la question de savoir si la situation de la balance des paiements d'un Membre satisfaisait aux critères prévus à l'article XVIII:9 a) et b) était un problème de change et d'ordre financier qu'il appartenait donc, conformément à l'article XV:1 et 2, au FMI de déterminer. Lorsque le FMI avait évalué les fluctuations des réserves de l'Inde, il avait évalué la question de savoir si ces fluctuations constituaient une baisse importante, c'est-à-dire "s'il y avait une baisse importante ou menace de telle baisse".

iii) *"... caractère suffisant des réserves ..."*

3.329 L'**Inde** a aussi fait valoir que l'article XV:2 n'habilitait pas le FMI à déterminer si les réserves d'un pays peu développé Membre étaient "insuffisantes" au sens de l'article XVIII:9 b). Pour savoir si le niveau des réserves d'un pays en développement Membre était suffisant aux fins de l'article XVIII:9, il fallait l'évaluer par rapport aux besoins du programme de développement économique du pays sur une certaine période. À cet égard, le rapport du Groupe de travail intitulé "Restrictions quantitatives", qui était la principale source de l'historique de la rédaction des articles XII et XVIII:B, C et D, contenait le passage ci-après:

"... [L]e paragraphe 9 [de l'article XVIII], bien qu'il s'inspire des dispositions des paragraphes premier et 2 a) de l'article XII, reconnaît que, pour ces pays, le problème des réserves monétaires est celui du maintien de réserves suffisantes pour leur programme de développement économique et que, pour cette raison, le mot "imminente" figurant au paragraphe 2 a) n'est pas approprié dans ce contexte; il tient également compte du fait que ces pays peuvent avoir besoin, pour sauvegarder leur position extérieure, de limiter pendant un certain temps le niveau général de leurs importations ..."²³⁰

3.330 De l'avis de l'Inde, l'article XV:2 omettait délibérément la détermination du caractère suffisant des réserves d'un pays peu développé Membre, s'agissant de la compétence du FMI au regard de cet article, car l'article XVIII:B avait une dimension développement économique - par opposition à une dimension purement financière - que le Comité était spécialement tenu de prendre pleinement en compte conformément à l'article XVIII:12 f), XVIII:2 et XVIII:8.

3.331 Les **États-Unis**, notant que l'article XV:2 s'appliquait de la même manière à l'article XII et à l'article XVIII:B, estimaient que ce dont il s'agissait à l'alinéa b) de l'article XVIII:9 c'était la question de savoir si un Membre ayant des réserves insuffisantes enregistrait un taux d'accroissement raisonnable; l'article XV:2 prévoyait bel et bien que l'OMC devait accepter les déterminations du FMI sur ce qui constituait un taux d'accroissement raisonnable des réserves. L'article XV:2 disposait aussi que l'OMC devait accepter les déterminations du FMI sur les questions financières d'une

²²⁹ EPCT/A/PV/41, pages 64 et 65.

²³⁰ L/332/Rev.1 et Addenda, IBDD, S3/205-206.

manière générale, outre celles qui étaient expressément indiquées à cet article. Selon les États-Unis, tandis que l'article XVIII:9 mentionnait aussi l'existence de "réserves monétaires ... insuffisantes", cette notion était manifestement couverte par la référence dans la dernière phrase de l'article XV:2 aux "aspects financiers des autres problèmes auxquels s'étendr[aient] les consultations en pareil cas". Il n'y avait non plus rien qui donne à penser que le FMI soit incapable de prendre en compte le programme de développement d'un Membre lorsqu'il effectuait une détermination concernant les réserves de ce Membre, puisqu'il examinait et évaluait chaque année l'économie de chacun de ses membres. De l'avis des États-Unis, la détermination du FMI sur le caractère suffisant des réserves devait être considérée comme étant contraignante.

3.332 Les États-Unis estimaient que dans son rapport, le *Groupe de travail des restrictions quantitatives* reconnaissait aussi les intérêts des partenaires commerciaux des pays en développement. Il reconnaissait que, du fait que les mesures qui seraient autorisées par l'article XVIII:B auraient des effets sur les autres parties contractantes, ces mesures devaient être limitées par des règles et des sauvegardes:

"Ce nouvel article a été conçu dans l'idée que le développement économique est compatible avec les objectifs de l'Accord ...

[L]e nouvel article prévoit un certain nombre de garanties en vue d'assurer que l'exercice du droit de déroger à une obligation qui découle de l'Accord serait strictement limité aux cas où il ne serait possible de recourir à aucune autre mesure compatible avec celui-ci ..."²³¹

Cette affirmation expliquait l'objet et le but de l'article XVIII: établir un équilibre entre les droits et besoins d'un pays en voie de développement et ceux des autres Membres. Le droit d'un pays en développement Membre de recourir aux dispositions de l'article XVIII:B était donc restreint par le droit des autres Membres de protéger leurs intérêts en exigeant que les limitations rigoureuses qui avaient été incorporées dans cet article soient respectées. L'article XVIII était un texte négocié qui, comme de nombreux autres instruments convenus dans le système commercial, tenait compte des intérêts et préoccupations différents des Membres. Les rédacteurs de l'article y avaient été sensibles et avaient veillé à en faire état dans leur rapport. L'Inde était en droit de compter sur la possibilité de faire appel aux mesures autorisées par l'article XVIII:B lorsqu'elles étaient justifiées; ses partenaires commerciaux - développés et en développement - étaient en droit de compter sur le fait qu'elle n'irait pas au-delà des limites de cette autorisation. En l'espèce, cela signifiait que les partenaires commerciaux de l'Inde étaient en droit de lui demander de respecter les limitations énoncées à l'article XVIII:9 et 11 qui lui faisaient obligation de supprimer les mesures contestées. Quant à l'observation de l'Inde selon laquelle l'article XVIII:9 (à la différence de la disposition correspondante de l'article XII) n'exigeait pas une menace "imminente" de baisse importante des réserves, les États-Unis ont noté que cet article n'en exigeait pas moins une *menace de baisse importante* des réserves. Dans le cas de l'Inde, cette menace n'existait ni n'était attendue.

iv) "... aspects financiers des autres problèmes auxquels s'étendront les consultations ..."

3.333 De l'avis de l'**Inde**, même si le FMI avait une compétence résiduelle en ce qui concernait "les aspects financiers des autres problèmes auxquels s'étendr[aient] les consultations", le mot "financiers" délimitait aussi avec précision le domaine de compétence du Fonds. Par exemple, l'expression "aspects financiers des autres problèmes" englobait manifestement l'un des facteurs spéciaux qui étaient expressément mentionnés à l'article XVIII:9, à savoir la possibilité de disposer de crédits extérieurs spéciaux ou d'autres ressources. L'Inde a soutenu que seules les PARTIES CONTRACTANTES et non le FMI seraient en mesure d'évaluer les aspects, liés au développement

²³¹ IBDD, S3/191, paragraphes 35 et 36.

économique, de la nécessité d'employer correctement ces crédits spéciaux ou ressources. Cette interprétation était aussi compatible avec l'article XV:2, qui limitait la compétence du FMI aux questions relatives au change, aux réserves monétaires et à la balance des paiements. L'expression "aspects financiers des autres problèmes" ne pouvait pas être employée de façon à élargir le champ des déterminations du FMI concernant les critères énoncés dans la clause conditionnelle de l'article XVIII:9 au-delà des déterminations expressément mentionnées dans la dernière phrase de l'article XV:2. Toute autre interprétation rendrait superflue dans cette phrase l'expression "des autres problèmes". L'Inde a également noté que les groupes de travail du GATT avaient aussi interprété l'expression "les aspects financiers des autres problèmes" comme englobant des questions autres que celles qui étaient mentionnées dans la clause conditionnelle de l'article XVIII:9.²³²

3.334 En conclusion, l'Inde a déclaré qu'une analyse des dispositions des articles XV et XVIII:B montrait clairement qu'il y avait des aspects liés à la fois au commerce et au développement économique dans la décision finale qui devait être prise au titre de l'article XVIII:9 et que le Comité et le Conseil général - et non le FMI - étaient seuls habilités à prendre. Par conséquent, une détermination du FMI selon laquelle les restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées par des raisons économiques au regard de l'article XVIII:B ne relevait manifestement pas de la compétence du Fonds et ne pouvait pas lier le Comité et le Conseil général. Il s'ensuivait que la détermination du FMI selon laquelle les restrictions à l'importation appliquées par l'Inde n'étaient pas justifiées au regard de l'article XVIII:9 n'était pas "décisive".

3.335 De l'avis des **États-Unis**, le membre de phrase "... ainsi que sur les aspects financiers des autres problèmes auxquels s'étendront les consultations en pareil cas" était un énoncé général et devait être interprété comme incluant les déclarations du Fonds concernant des questions financières liées aux problèmes de balance des paiements mais non explicitement mentionnées à l'article XV:2. Les États-Unis ont cité une note de 1975 du Comité de la balance des paiements:

"... les déterminations du Fonds ... ne se born[aient] généralement pas à indiquer en quoi consist[ait] une baisse sérieuse des réserves, mais évalu[aient] le niveau général des contrôles à l'importation, en fonction de la situation de ces réserves. Ces cinq dernières années, le Comité a accepté dans tous les cas les déterminations générales du Fonds. Dans un cas, le pays consultant a marqué son désaccord sur l'évaluation du Fonds et sur la décision du Comité de s'en tenir à ses déterminations."²³³

v) *Questions ne relevant pas de l'article XV:2*

3.336 L'**Inde** a cité une lettre qui lui avait été adressée par le Directeur du Département juridique du FMI en juillet 1997 en réponse à sa demande de précisions sur la question de savoir si l'OMC devait accepter l'opinion du Fonds sur des questions non mentionnées à l'article XV:2, et qui contenait le passage ci-après:

"... Quant aux opinions exprimées par le Fonds sur des questions ne relevant pas de l'article XV, le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements n'est légalement pas tenu de les accepter. Le rapport présenté par le Comité à l'OMC en vue de sa "décision finale" sur la question de savoir si une restriction commerciale

²³² *Index analytique du GATT*, pages 466 et 467, section II.A.4 b) du chapitre relatif à l'article XV, où il est question des rapports du Groupe de travail du dépôt à l'importation au Royaume-Uni et du Groupe de travail saisi de la question "Surtaxe temporaire à l'importation appliquée par les États-Unis".

²³³ L/4200, 18 juillet 1975, paragraphes 18 et 19. Le pays en question était l'Espagne; le rapport du Comité, dans lequel celui-ci avait suivi la détermination du Fonds, avait été cependant adopté par le Conseil du GATT le 19 octobre 1973 (C/M/90, page 2).

est justifiée au regard du GATT doit aussi prendre en compte les critères applicables à ces restrictions qui sont énoncés à l'article XVIII. Par exemple, au cours d'une consultation, le Fonds peut avoir déterminé qu'une partie contractante se heurte à un "problème grave de réserves monétaires"; si elles sont obligées d'accepter cette détermination, les PARTIES CONTRACTANTES peuvent néanmoins décider que les restrictions à l'importation ou autres mesures commerciales appliquées en l'occurrence par ladite partie contractante "vont au-delà" de ce qui est "nécessaire" pour remédier à son problème de balance des paiements, comme il est prévu à l'article XII, paragraphe 2 a), ou à l'article XVIII, paragraphe 9 ... Dans la pratique, toutefois, ce n'est que rarement que le comité saisi de la question a déclaré qu'une restriction était inappropriée alors que le Fonds avait dénoté l'existence d'un problème de balance des paiements. En outre, suivant une pratique qui s'est développée avec le temps, les déclarations du Fonds au Comité ont débordé le cadre prévu à l'article XV, essentiellement afin de donner une description plus complète du contexte dans lequel les mesures restreignant le commerce doivent être évaluées ... Cette pratique établie, bien qu'importante, ne change rien au fait, du point de vue juridique, qu'il appartient en dernier ressort au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements de prendre la décision finale sur la question de savoir si la mesure est justifiée au regard des Accords de l'OMC ..."

3.337 Pour l'Inde, cela confirmait que, si le FMI se prononçait, dans la pratique, sur des questions autres que celles qui étaient mentionnées à l'article XV:2, l'OMC n'était pas tenue de fonder sa décision finale sur cette opinion.

3.338 Les **États-Unis** ont noté que, comme l'Inde l'avait signalé, pendant les premières années de la coopération entre le FMI et le GATT sur les problèmes de balance des paiements, les PARTIES CONTRACTANTES s'étaient demandé (au moment des préparatifs de la cinquième session tenue à Torquay en 1950) si le FMI était censé communiquer au GATT une évaluation des faits qu'il avait rassemblés au sujet de la situation de la balance des paiements des pays concernés, ou uniquement les faits eux-mêmes.²³⁴ Bien qu'aucune décision formelle n'ait été prise alors, la pratique établie dans le cadre du GATT de 1947 consistait à accepter les conclusions communiquées par le FMI. L'ancien Directeur de la Division des affaires juridiques du secrétariat s'était prononcé comme suit dans un article:

"Le GATT n'est institutionnellement pas équipé pour rassembler et évaluer les données relatives aux questions financières. Pour arriver à des conclusions valables, il s'en tient donc à l'avis du Fonds non seulement pour les faits concernant les questions monétaires, mais aussi pour leur évaluation. Bien que la question de savoir exactement ce que le GATT était obligé d'accepter de la part du Fonds ait été soulevée périodiquement après la polémique de Torquay - en particulier par les parties contractantes qui n'étaient pas satisfaites des constatations du Fonds -, il n'a jamais été nécessaire de prendre une décision formelle pour trancher la question car

²³⁴ Les États-Unis ont déclaré que, comme l'Inde l'avait relevé, le point de vue du FMI sur cette question avait été présenté par Mme Margaret G. DeVries. Ce que l'Inde ne mentionnait pas, c'était le résultat: "En définitive, il a fallu trancher ces questions en les mettant aux voix. Le Conseil a décidé que le Fonds devait communiquer au GATT non seulement les données statistiques pertinentes mais aussi les conclusions quant à la nécessité actuelle des restrictions." "Collaborating with the GATT", dans J. Keith Horsefield, ed., *The International Monetary Fund 1945-1965: "Twenty Years of International Monetary Cooperation* (FMI, 1969), volume II, page 332.

les conclusions du Fonds ont toujours été acceptées en définitive, même dans les cas controversés.²³⁵

3.339 Les États-Unis ont rappelé deux exemples de cette pratique qui consistait à suivre la détermination du FMI, à savoir les consultations avec l'Allemagne engagées en 1957 et les consultations avec l'Espagne en 1973. Dans chaque cas, les PARTIES CONTRACTANTES s'étaient fondées sur les jugements du FMI concernant la situation des réserves du pays en question. Le cas de l'Espagne était particulièrement intéressant car les objections formulées par ce pays contre l'acceptation des conclusions du FMI n'avaient tout simplement pas été admises par les PARTIES CONTRACTANTES. Les déclarations du FMI au Comité de la balance des paiements lors des consultations de 1997 concernant l'Inde étaient un autre exemple de cette pratique. Elles devraient être considérées décisives pour la question factuelle de savoir si l'Inde subissait une baisse importante ou menace de baisse importante de ses réserves monétaires ou si la suppression des restrictions quantitatives mises en cause dans le présent différend entraînerait une baisse importante ou menace de baisse importante de ces réserves.

3.340 De l'avis de l'Inde, la pratique du GATT ne faisait autorité que dans le contexte des affaires de règlement des différends introduites au titre de l'article XXIII qui avaient été approuvées par les PARTIES CONTRACTANTES. Ainsi, la prétendue pratique du GATT suivie au Comité, qui consistait à accepter l'opinion du FMI sur la question de savoir si les restrictions à l'importation appliquées par un Membre étaient justifiées, n'était pas une raison pour attribuer un caractère final à cette opinion si celle-ci n'était pas réputée finale en vertu de l'article XV:2. Il était impossible de savoir d'après les rapports du Comité sur les consultations si les membres du Comité l'avaient fait parce qu'ils s'estimaient liés par l'opinion du FMI ou s'ils l'avaient fait parce qu'ils étaient arrivés de leur côté à la même conclusion. Par conséquent, la prétendue pratique du GATT suivie au Comité ne pouvait pas donner aux déterminations du FMI un caractère plus contraignant que ce qui était justifié par le libellé des articles XV:2 et XVIII:B. L'Inde souhaiterait donc dire que la "détermination" du FMI selon laquelle ses restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées ne pouvait pas lier le présent Groupe spécial.

3.341 Les États-Unis ont estimé que, pour les raisons ci-après, l'OMC et le présent Groupe spécial étaient tenus d'accepter les déterminations et constatations factuelles du FMI sur la question de savoir si la suppression des restrictions quantitatives mises en cause dans le présent différend entraînerait une baisse importante (ou menace de baisse importante) des réserves de l'Inde. D'après la note relative à l'article XVIII:11, l'Inde n'était pas tenue de supprimer les restrictions mises en cause dans le présent différend "si cette ... suppression dev[ait] créer immédiatement une situation qui justifierait ... l'établissement ... de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII". Cette note était donc explicitement liée à l'article XVIII:9. Un lien avec l'article XVIII:9 était aussi explicitement établi dans la dernière phrase de l'article XV:2, selon laquelle l'OMC était tenue d'accepter les déterminations du FMI notamment sur le point de savoir ce qui constituait une baisse importante. La dernière phrase de l'article XV:2 devait donc être interprétée comme s'appliquant expressément aux constatations et déterminations factuelles du FMI en ce qui concernait les questions relevant de la note mentionnée plus haut. Une autre référence écrite à l'appui de cette opinion figurait dans la deuxième phrase de l'article XV:2, d'après laquelle l'OMC "accepter[ait] toutes les constatations de fait, d'ordre statistique ou autre, qui [lui] ser[ai]ent communiquées par le Fonds en matière de ... balance des paiements ...". En outre, la dernière phrase de l'article XV:2 prévoyait aussi que l'OMC devait accepter les déterminations du FMI concernant "les aspects financiers des autres problèmes auxquels s'étendr[ai]ent les consultations en pareil cas", ce qui, de l'avis des États-Unis, engloberait les déterminations factuelles se rapportant à la note relative à l'article XVIII:11. Ainsi, les États-Unis

²³⁵ Frieder Roessler, "Selective Balance-of-Payments Adjustment Measures Affecting Trade: The Roles of the GATT and the IMF", *Journal of World Trade*, volume 9, pages 622 et 648 (novembre-décembre 1975).

estimaient que, eu égard au libellé de ces dispositions, le Groupe spécial devait accepter les déterminations factuelles du FMI concernant, entre autres choses, l'existence d'une baisse importante ou menace de baisse importante des réserves après la suppression des restrictions quantitatives mises en cause dans le présent différend. Ils considéraient que l'objet et le but de l'article XV:2 étaient d'attribuer au FMI le pouvoir de déterminer les questions factuelles concernant, entre autres choses, le change, les réserves monétaires, la balance des paiements et les autres problèmes financiers dans ces affaires. La détermination du FMI sur la question de savoir si la suppression des restrictions quantitatives entraînerait une baisse importante était donc une constatation factuelle que l'OMC et le présent Groupe spécial devaient accepter. Les États-Unis ont ajouté que même si le Groupe spécial ne convenait pas que les déterminations du FMI soient contraignantes, celles-ci contiendraient des éléments de preuve qu'il devrait examiner au sujet de la situation de la balance des paiements de l'Inde après la suppression des mesures contestées.

3.342 L'article XV:2 prévoyait que l'OMC devait accepter la détermination du FMI en ce qui concernait les questions relevant dudit article, mais les États-Unis convenaient que l'OMC n'était cependant pas tenue d'accepter les déterminations du Fonds sur la question de savoir si une mesure commerciale donnée allait ou non au-delà de ce qui était nécessaire ou si une mesure donnée était par ailleurs conforme aux prescriptions de l'article XVIII:B ou de l'article XII. Il appartenait à l'OMC et à ses organes d'établir ces déterminations.

3.343 L'**Inde** a soutenu que la question de savoir si un calendrier pour l'assouplissement progressif et l'élimination des restrictions à l'importation satisfaisait aux critères énoncés à l'article XVIII:11 lu conjointement avec la note interprétative et la question de savoir si le Comité devait recommander l'approbation d'un calendrier pour la suppression des restrictions à l'importation proposé par les Membres appelés en consultation se situaient clairement hors du domaine de compétence du FMI. La durée appropriée d'un calendrier pour la suppression des restrictions à l'importation était manifestement une question relative au commerce et au développement économique et non un problème statistique ou financier. Par conséquent, conformément à l'article XVIII:12 c) et aux paragraphes 5 à 13 du Mémoire d'accord de 1994, la responsabilité d'approuver un calendrier proposé par un Membre incombait au Comité et au Conseil général.

3.344 En ce qui concernait la lettre du Directeur du Département juridique du FMI, les **États-Unis** ne voyaient aucune contradiction avec leur propre position. Ils souscrivaient aux observations selon lesquelles "l'OMC [était] tenue d'accepter non seulement les constatations de fait, d'ordre statistique ou autre, spécifiquement mentionnées à [l'article XV:2], mais aussi les déterminations au titre des deux dispositions citées plus haut [y compris les prescriptions énoncées dans la clause conditionnelle figurant à l'article XVIII:9]" et d'après lesquelles l'OMC n'était pas tenue d'accepter les déterminations du FMI sur les questions "ne relevant pas de l'article XV:2". Enfin, dans le document intitulé *Relationship Between the World Trade Organization and the Fund - Legal Aspects*²³⁶ il était simplement dit que si l'OMC devait accepter une détermination selon laquelle un pays avait, par exemple, un problème grave de réserves monétaires, elle conservait le droit de déterminer si une mesure commerciale donnée allait au-delà de ce qui était nécessaire pour remédier au problème. De l'avis des États-Unis, le FMI avait établi la détermination factuelle selon laquelle l'Inde ne rencontrait aucune des difficultés de balance des paiements décrites à l'article XVIII:9; par conséquent, aucune mesure commerciale quelle qu'elle soit n'était nécessaire pour remédier à la situation de la balance des paiements de l'Inde.

²³⁶ Document SM/94/303 du FMI, daté du 20 décembre 1994.

c) Consultations du Groupe spécial avec le FMI

i) *Observations des parties sur les questions posées au FMI*

3.345 Le Groupe spécial, eu égard à l'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends et à l'article XV:2 du GATT de 1994, avait décidé de consulter le FMI. Il en avait informé les parties et leur avait fait parvenir le 24 juin, pour observations, son projet de liste de questions. Les observations des parties avaient été reçues le 30 juin et avaient été prises en considération dans la reformulation des questions du Groupe spécial. (Lorsque les observations ne sont pas reprises intégralement, il en est rendu compte ailleurs dans le texte.) Les questions avaient été envoyées au FMI le 3 juillet et les réponses reçues le 22 juillet, comme il avait été demandé.

3.346 Dans leurs observations concernant les questions proposées, les **États-Unis** ont estimé que la date que le Groupe spécial devait prendre en compte pour déterminer si les mesures appliquées par l'Inde étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B était le 15 juillet 1997, date de la demande de consultations, ou, au plus tard, le 18 novembre 1997, date de l'établissement du Groupe spécial; sur ce point, l'Inde avait exprimé son accord. Les changements intervenus depuis dans la situation de la balance des paiements de l'Inde n'étaient pas pertinents pour le présent différend.

3.347 L'**Inde** a relevé qu'il était opportun de demander l'avis du FMI sur l'évolution de la situation depuis cette date puisqu'une grande partie des éléments de preuve communiqués par les États-Unis se rapportait à la période postérieure à l'établissement du Groupe spécial.

3.348 S'agissant de la question concernant l'avis du FMI sur l'effet de la suppression des restrictions, les **États-Unis** ont estimé que cet avis devait concerner essentiellement l'effet sur la balance des paiements.

3.349 Les deux parties sont convenues que la question de savoir si les restrictions à l'importation "allaient au-delà" de ce qui était "nécessaire" pour satisfaire aux critères prévus au paragraphe 9 a) et b) était une question commerciale qui relevait de la compétence de l'OMC.

3.350 L'**Inde** a réitéré ses observations concernant la compétence limitée du FMI, à savoir, notamment, que l'OMC était l'organisation qui était chargée d'évaluer la situation de la balance des paiements par rapport aux besoins de développement économique d'un Membre. De même, elle ne pensait pas que le Groupe spécial doive demander l'opinion du FMI sur la question de savoir si la suppression ou l'assouplissement des restrictions entraîneraient une situation justifiant l'établissement ou le renforcement de ces restrictions, cette évaluation ne pouvant être effectuée que par l'OMC. À son avis, le rôle du FMI se limitait à préciser les critères permettant de savoir "ce qui constituait" une menace de baisse importante, des réserves "insuffisantes" ou un taux d'accroissement raisonnable des réserves, et ne consistait pas à dire s'il en existait.

3.351 L'Inde estimait que l'OMC était tenue de consulter le FMI uniquement au sujet des points spécifiques mentionnés plus haut. Cependant, seule l'OMC pouvait appliquer les constatations et déterminations du FMI et formuler des déterminations sur la question de savoir si i) aux fins de l'article XVIII:9 a), une baisse des réserves deviendrait importante ou, en l'absence d'une baisse, s'il existait une menace de baisse importante, et si ii) aux fins de l'article XVIII:9 b), les réserves étaient insuffisantes. En d'autres termes, l'OMC devait évaluer la probabilité d'une menace de baisse importante des réserves monétaires d'un Membre, le caractère suffisant de ces réserves et la question de savoir si le taux d'accroissement des réserves dépassait ce qui était raisonnable. La raison en était le fait que seule l'OMC était compétente pour prendre en compte les aspects commerciaux d'une menace pesant sur la balance des paiements et les réserves monétaires. L'aspect commercial d'une menace pesant sur la balance des paiements était particulièrement important lorsqu'il s'agissait d'évaluer l'incidence de la suppression des restrictions à l'importation au regard de la note relative à l'article XVIII:11.

3.352 L'Inde a aussi réaffirmé qu'à son avis, l'OMC devait évaluer la situation de la balance des paiements et des réserves d'un Membre qui invoquait l'article XVIII:B par rapport au programme de développement économique de ce pays sur une période donnée. En effet, les problèmes de balance des paiements d'un Membre au sens de l'article XVIII:B étaient de nature structurelle alors que le problème de balance des paiements visé à l'article XII:2 a) était de nature temporaire et conjoncturelle. En outre, plusieurs dispositions de l'article XVIII:B, notamment les paragraphes 1 à 3, 5, 8, 11 et 12 c) et f) de l'article XVIII, attribuaient à l'OMC, et non au FMI, la responsabilité d'évaluer les besoins de développement économique d'un Membre.

3.353 L'Inde a noté que les États-Unis n'avaient pas été en mesure de réfuter ses arguments concernant la compétence du FMI ni de citer une référence écrite quelconque pour leur opinion selon laquelle la décision du FMI était finale aux fins de l'article XVIII:9 en ce qui concernait la probabilité d'une menace de baisse importante des réserves d'un Membre ou le caractère suffisant des réserves de ce Membre par rapport à son programme de développement économique.

3.354 L'Inde a encore précisé que d'autres décisions, déclarations et mémorandums d'accords de l'OMC concernant les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements définissaient les rôles respectifs de l'OMC, du FMI et des Membres invoquant l'article XVIII:B au cours des consultations, et confirmaient le rôle limité du FMI. Il s'agissait notamment des documents de l'OMC suivants:

- i) Procédures et arrangements applicables aux consultations régulières concernant les restrictions à l'importation destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements, 1970²³⁷ (les "Procédures de consultation approfondies de 1970");
- ii) Procédures applicables pour les consultations régulières avec les pays en voie de développement concernant les restrictions à l'importation destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements, 1972²³⁸ (les "Procédures simplifiées de 1972");
- iii) Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, 1979 (la "Déclaration de 1979"); et
- iv) Mémorandum d'accord sur les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 relatives à la balance des paiements (le "Mémorandum d'accord de 1994").

3.355 De l'avis de l'Inde, la description des procédures de consultation approfondies au titre des articles XII et XVIII:B qui figurait dans les Procédures de consultation approfondies de 1970 donnait à penser que le FMI jouait un rôle limité. D'après le paragraphe 6 du texte correspondant, le calendrier des consultations devait être établi "compte tenu ... de l'état d'avancement des consultations du [FMI] avec les gouvernements concernés, de façon que les consultations du GATT bénéficient des *données les plus récentes et les plus significatives* que le Fonds soit en mesure de communiquer" [non souligné dans le texte original]. Le paragraphe 8 délimitait le rôle du FMI dans les consultations: "Aux termes du paragraphe 2 de l'article XV, les PARTIES CONTRACTANTES sont tenues d'entrer en consultations avec le Fonds sur les points énoncés dans ce paragraphe."

3.356 En outre, l'annexe I des Procédures de consultation approfondies de 1970 contenait le "Plan de discussion pour les consultations au titre des articles XII, paragraphe 4 b), et XVIII,

²³⁷ IBDD, S18/51-57.

²³⁸ IBDD, S20/52-54.

paragraphe 12 b)". La rubrique intitulée "Situation et perspectives de la balance des paiements" englobait vraisemblablement la question d'une menace de baisse importante des réserves monétaires et la question du caractère suffisant des réserves. Le quatrième élément de cette rubrique était libellé "Facteurs externes ou internes qui influent sur les composantes de la balance des paiements, par exemple les exportations et les importations". Le cinquième élément s'intitulait "Incidence des restrictions sur la balance des paiements et durée prévue de ces restrictions". Le sixième élément était les "Perspectives d'atténuation ou d'abolition et effets probables de telles mesures sur la balance des paiements". De toute évidence, ces questions, en tant que questions commerciales, relevaient pleinement de la compétence de l'OMC et les PARTIES CONTRACTANTES dans le cadre du GATT n'avaient donc jamais eu l'intention de laisser le FMI se prononcer en dernier ressort sur la possibilité d'une menace de baisse importante. L'Inde considérait que cette analyse était confirmée par la structure des consultations régulières tenues avec les pays en développement dans le cadre des Procédures simplifiées de 1972. Le paragraphe 3 b) de ces Procédures simplifiées prévoyait que le Membre invoquant l'article XVIII:B communiquerait un exposé écrit succinct sur ses difficultés de balance des paiements. D'après le paragraphe 3 d), le FMI ne faisait que communiquer des statistiques relatives à la balance des paiements. Conformément au paragraphe 3 c), le Comité décidait de demander ou non au Membre de recourir aux consultations approfondies. Par conséquent, dans les faits, c'était le Comité qui déterminait si les difficultés de balance des paiements d'un Membre s'étaient atténuées au point où des consultations approfondies étaient nécessaires en l'absence d'une détermination du FMI sur la question de savoir si les conditions prévues à l'article XVIII:9 étaient réunies. Comme il était dit au paragraphe 2, les Procédures simplifiées de 1972 représentaient "une solution qui, à la fois répondrait aux stipulations juridiques de l'Accord général et allégerait la tâche des PARTIES CONTRACTANTES et des pays en voie de développement concernés sans nuire à l'objectif fondamental qui [était] de faire mieux comprendre les problèmes de balance des paiements des pays en voie de développement et d'offrir des possibilités de rechercher des solutions constructives pour ces problèmes".

3.357 Selon l'Inde, la Déclaration de 1979 ne donnait pas non plus au FMI un plus grand rôle que celui qui était envisagé dans les Procédures de consultation approfondies de 1970 et les Procédures de consultation simplifiées de 1972. Elle prévoyait que le Comité disposerait d'un document de base présenté par le Membre appelé en consultation qui avait invoqué l'article XVIII:B, d'un document de base établi par le Secrétariat de l'OMC et d'un document du FMI intitulé "Recent Economic Developments". D'après le paragraphe 11 du Mémoire d'accord de 1994, le document de base devait comprendre "un aperçu de la situation et des perspectives de la balance des paiements, y compris un exposé des facteurs internes et externes qui influ[aient] sur la situation de la balance des paiements". Là encore, cet aspect du document de base serait superflu si le FMI avait le pouvoir de faire une détermination contraignante pour l'OMC sur la question de savoir si la situation de la balance des paiements et des réserves monétaires d'un Membre justifiait des restrictions à l'importation au regard de l'article XVIII:B. Par conséquent, les Procédures de consultation approfondies de 1970, les Procédures de consultation simplifiées de 1972, la Déclaration de 1979 et le Mémoire d'accord de 1994 confirmaient que le rôle du FMI dans cette procédure devait être limité, en droit, aux constatations et déterminations spécifiques prévues à l'article XV:2.

3.358 L'Inde estimait que son développement économique et l'incidence de la libéralisation progressive de son régime d'importation n'étaient pas, de prime abord, des questions sur lesquelles le Groupe spécial devrait demander l'opinion du FMI. La compétence du FMI dans le cadre de l'article XV:2 n'englobait pas les questions relatives au commerce ou au développement économique. D'après les Procédures de consultation approfondies de 1970, le Membre qui invoquait l'article XVIII:B devait communiquer au Comité sa propre évaluation de ses besoins de développement économique. Le secrétariat du GATT établissait le document de base qui permettait au Comité d'évaluer les questions commerciales en cause. L'Inde estimait donc que, comme les Procédures de consultation approfondies de 1970, la Déclaration de 1979 et le Mémoire d'accord de 1994 le préoyaient, le Groupe spécial devait effectuer sa propre évaluation des besoins de développement économique de l'Inde et sa propre évaluation de la question de savoir comment il

convenait de concilier les intérêts commerciaux de l'Inde avec ceux de ses partenaires commerciaux après avoir examiné tous les documents pertinents. Par conséquent, il serait opportun que le Groupe spécial demande au FMI *d'expliquer comment* celui-ci avait pris en compte les besoins de développement économique de l'Inde ainsi que les risques et les considérations prudentielles, dans ses réponses à chaque question. Cela permettrait au Groupe spécial de déterminer le poids à accorder à l'opinion du FMI.

ii) *Questions posées au FMI et réponses du Fonds*

1 a) i) *Au 18 novembre 1997, date de l'établissement du Groupe spécial, l'Inde subissait-elle une baisse importante de ses réserves monétaires, ou une menace d'une telle baisse?*

3.359 Les réserves en devises détenues par les autorités monétaires de l'Inde (la Banque centrale de l'Inde) s'élevaient à 25,1 milliards de dollars EU (non compris l'or) le 21 novembre 1997.²³⁹ Ce montant représentait un accroissement de 5,6 milliards de dollars EU par rapport à l'année précédente et de 2,8 milliards de dollars EU par rapport à la fin de mars 1997.²⁴⁰ Déduction faite des engagements à terme, les réserves en devises se chiffraient à 23 milliards de dollars EU à la fin de novembre 1997.

3.360 L'établissement du groupe spécial de l'OMC coïncidait avec une période de turbulences sur le marché des changes en Inde, où la crainte d'une nouvelle contagion de la crise financière en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est s'était avivée. Les faits étaient les suivants: la roupie subissait périodiquement, depuis août 1997, des pressions à la baisse qui s'étaient intensifiées en novembre 1997. La Banque centrale était d'abord intervenue massivement sur les marchés au comptant et à terme pour empêcher de fortes fluctuations quotidiennes du taux de change qui auraient pu avoir un effet d'entraînement. Face à une diminution des réserves d'environ 2,6 milliards de dollars EU (y compris les obligations à terme) en novembre 1997 et à des pressions persistantes sur la roupie, la Banque centrale avait ensuite renoncé à intervenir activement et avait durci la politique monétaire. Ainsi, grâce à une mesure macro-économique appropriée et à l'endiguement de la contagion, les réserves en devises de l'Inde ne semblaient pas être, au 18 novembre 1997, menacées de baisse importante. Par conséquent, la question de savoir s'il existait une menace imminente ne se pose pas.

1 a) ii) *L'Inde avait-elle un niveau de réserves monétaires insuffisant ou très bas?*

3.361 Avec l'équivalent d'environ six mois d'importations de marchandises et de services non facteurs, les réserves de l'Inde semblaient assurer des liquidités extérieures suffisantes et un degré de protection raisonnable contre des chocs extérieurs imprévus. En particulier, les réserves étaient suffisantes pour couvrir les paiements au titre du service de la dette et les sorties potentielles de capitaux au titre des investissements de portefeuille, soit 2,5 fois le montant des exigibilités au titre de la dette venant à échéance au cours des 12 prochains mois et 1,5 fois l'encours de la dette à court terme et le montant cumulé des apports d'investissement de portefeuille. Le Fonds est donc d'avis que le niveau des réserves en devises au 18 novembre 1997 était suffisant.

²³⁹ Les données sur les réserves officielles sont publiées chaque semaine par la Banque centrale de l'Inde. Le 13 novembre 1997, les réserves en devises se montaient à 26 milliards de dollars EU. Les données concernant l'encours net des achats et ventes à terme de la Banque centrale sont publiées chaque mois.

²⁴⁰ En Inde, l'exercice financier va du 1^{er} avril au 31 mars.

1 a) iii) *L'Inde enregistre-t-elle un taux raisonnable d'accroissement de ses réserves monétaires?*

3.362 Les réserves brutes en devises ont fléchi de 1,9 milliard de dollars EU en novembre 1997. (Dédution faite des engagements à terme de la Banque centrale, les réserves en devises ont diminué de 2,6 milliards de dollars EU au cours dudit mois.) Sous une perspective plus large, cependant, il y a eu un taux raisonnable d'accumulation des réserves depuis la crise de la balance des paiements traversée par l'Inde en 1991. Par exemple, à la fin de novembre 1997, les réserves ont augmenté de 5 milliards de dollars EU par rapport à l'année précédente. (Dédution faite des engagements à terme, l'accroissement était de 4,5 milliards de dollars EU.)

1 b) *En relation avec les réponses à ces questions, le FMI pourrait-il indiquer ce qui aurait constitué une baisse importante des réserves monétaires de l'Inde, ce qui aurait constitué un niveau insuffisant, ou très bas, des réserves monétaires pour l'Inde, et ce qui aurait constitué un taux raisonnable d'accroissement des réserves monétaires de l'Inde?*

3.363 L'évaluation du caractère suffisant du niveau des réserves et de leur taux de variation comporte une très grande part de jugement subjectif. L'opinion du Fonds sur cette question se fonde sur l'ampleur des ponctions existantes et potentielles sur les réserves, considérées dans le contexte des circonstances économiques du pays. Dans le cas de l'Inde, la politique appliquée a visé prudemment à faire en sorte que les réserves soient supérieures à la somme de l'encours des exigibilités à court terme (sur la durée résiduelle) et des sorties potentielles de capitaux au titre des investissements de portefeuille. En novembre 1997, les exigibilités à court terme (sur la durée résiduelle) et l'encours des investissements de portefeuille (après valorisation au prix du marché) s'élevaient selon les estimations à quelque 16 milliards de dollars EU. Par conséquent, une baisse des réserves qui ramènerait celles-ci nettement en deçà de ce niveau serait considérée importante, et les niveaux ainsi atteints pourraient être considérés insuffisants ou très bas. Si les réserves étaient réputées insuffisantes à ce seuil, tout accroissement qui les porterait au-delà de ce niveau devrait être considéré raisonnable.

2 a) *Le FMI pourrait-il communiquer au Groupe spécial des renseignements statistiques et autres renseignements factuels concernant la balance des paiements et les réserves monétaires de l'Inde qui pourraient être pertinents afin de permettre au Groupe spécial de déterminer si, au 18 novembre 1997, les restrictions quantitatives notifiées par l'Inde comme étant maintenues pour des raisons de balance des paiements allaient ou n'allaient pas au-delà de ce qui était nécessaire pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse ou, dans le cas où les réserves seraient insuffisantes, pour relever celles-ci suivant un taux d'accroissement raisonnable?*

3.364 La balance des paiements de l'Inde s'est soldée par des excédents appréciables en 1996/97 et 1997/98, tandis que le déficit courant est resté dans la fourchette de 1-1,5 pour cent du PIB (voir le tableau annexé). Cependant, les résultats à l'exportation, en dollars, ont fléchi. Le taux d'accroissement des exportations, en dollars, a été de 2,5 pour cent en 1997/98, contre 4,5 pour cent pour l'année précédente, soit nettement moins que ce qui avait été enregistré au cours des dernières années. Par contre, en volume, les résultats à l'exportation ont été meilleurs. Ces résultats s'expliquent en partie par l'affaiblissement de la demande sur les marchés mondiaux et par des facteurs sectoriels qui devraient être temporaires, mais ils reflètent aussi des problèmes structurels tels que des obstacles au niveau de l'infrastructure et l'absence de réformes dans le secteur des petites entreprises.²⁴¹ Les importations ont progressé de 5 pour cent en dollars en 1997/98 (contre 10 pour

²⁴¹ Les petites entreprises s'entendent d'entreprises manufacturières dans lesquelles l'investissement dans les installations et les machines est inférieur à 30 millions de roupies (environ 700 000 dollars EU). Elles bénéficient d'une protection spéciale contre la concurrence aussi bien sur le plan intérieur qu'au niveau international. Environ 800 produits sont réservés à ces petites entreprises, dont la production représente environ la moitié de toutes les exportations.

cent en 1996/97). Le fléchissement des importations de pétrole (en volume et en dollars) a été compensé par une progression des importations d'autres produits (de 12,5 pour cent pour l'année), imputable en partie à l'assouplissement de certaines mesures de contrôle applicables aux importations de biens de consommation.

3.365 Malgré le ralentissement des exportations, la position extérieure est restée gérable. Un gros afflux de capitaux privés (à la fois des investissements de portefeuille et des investissements étrangers directs) a fait fortement progresser les réserves en devises en 1996/97, qui sont passées de 5,3 milliards de dollars EU à 22,4 milliards de dollars EU (cinq mois et demi d'importations de marchandises et de services non facteurs) à la fin de mars 1997. En 1997/98, l'afflux vigoureux d'investissements de portefeuille pendant le premier semestre a fait place au deuxième semestre à un volume modeste de sorties nettes de capitaux, en raison d'un revirement des investisseurs à l'égard des marchés émergents après la crise en Asie. De plus, l'accroissement des primes sur les titres d'emprunt émis à l'étranger par les sociétés indiennes a découragé les emprunts à l'étranger. Cependant, l'accroissement des investissements étrangers directs, motivé par des considérations à plus long terme, a contribué à maintenir une situation confortable des réserves.

2 b) *Y avait-il des facteurs spéciaux, au sens de l'article XVIII:9 du GATT, affectant les réserves de l'Inde et la nécessité de ces réserves, que le FMI considère pertinents?*

3.366 S'agissant des facteurs spéciaux au sens de l'article XVIII:9 du GATT, le Fonds estime que les facteurs ci-après sont pertinents. À l'exception des engagements à terme nets qui totalisaient 1,4 milliard de dollars EU à la fin de novembre 1997, les réserves de l'Inde n'étaient affectées ni par des engagements conditionnels ni par un niveau inhabituellement élevé d'engagements. Quant à l'évolution future des paiements au titre du service de la dette, les versements au titre de l'amortissement et des intérêts devraient retomber en 1997/98 et 1998/99 au-dessous des niveaux élevés atteints en 1995/96 et 1996/97.

3. *Vu que ces restrictions s'appliquent principalement aux biens de consommation, aurait-il été probable que l'assouplissement ou la suppression des restrictions, au 18 novembre 1997, auraient créé "une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII" (note relative à l'article XVIII:11)?*

3.367 L'opinion du Fonds reste telle qu'elle est indiquée dans la déclaration au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements de l'OMC (10-11 juin 1997), à savoir qu'il est possible de gérer la situation extérieure au moyen des seuls instruments de politique macro-économique. Les restrictions quantitatives ne sont pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements et devraient être éliminées sur une période relativement courte. Les droits de douane appliqués à l'importation de biens de consommation antérieurement soumis à restrictions pourraient, dans un premier temps, être maintenus proches des niveaux les plus élevés de la structure tarifaire existante, mais ils devraient être abaissés progressivement suivant un calendrier annoncé au préalable. Un programme assorti d'un délai pour la suppression des restrictions quantitatives restantes sur une période assez courte permettrait de réduire les distorsions qui affectent l'investissement et favoriserait un secteur de biens de consommation efficace et axé sur l'exportation. Il faudrait compléter les instruments de politique macro-économique par des mesures structurelles consistant, par exemple, à réduire progressivement le régime qui réserve certains produits aux petites entreprises et à poursuivre les réformes agricoles.

4. *Y a-t-il eu des faits nouveaux sur le plan extérieur ou intérieur affectant l'économie indienne depuis la date de l'établissement du Groupe spécial qui pourraient avoir pour effet de modifier les réponses du FMI aux questions 1 à 3?*

3.368 Les perspectives économiques et le climat du marché se sont dégradés au cours des derniers mois et les risques à court terme se sont accrus. Cette détérioration est imputable aussi bien à des facteurs internes qu'à des facteurs externes. La croissance a continué à faiblir, la situation budgétaire du gouvernement central s'est aggravée en 1997/98 et la confiance des investisseurs a été brutalement ébranlée. En même temps, l'environnement extérieur est devenu plus incertain. Une récession plus marquée et plus prolongée en Asie de l'Est pourrait réduire la demande extérieure et rendre plus difficile le redressement des exportations. L'imposition des sanctions après les essais nucléaires en mai 1998 et la persistance des turbulences sur les marchés financiers dans la région ont aussi entraîné une vulnérabilité accrue à l'égard de l'extérieur, notamment à un changement du climat du marché, même si les réserves en devises sont restées à un niveau assez confortable, soit 24,1 milliards de dollars EU (plus de cinq mois et demi d'importations), à la fin de juin 1998. Ces incertitudes accentuent sans aucun doute les risques à court terme et devront être surveillées de très près pendant que l'effet des sanctions et de l'évolution de la situation dans la région se propagera dans l'économie. En résumé, compte tenu de l'évolution constatée jusqu'ici, la situation de la balance des paiements devrait s'aggraver et une baisse des réserves (de 2,5 à 4 milliards de dollars EU) est prévue pour 1998/99. Néanmoins, le Fonds reste d'avis qu'il est possible de gérer la situation extérieure par le biais d'instruments de politique macro-économique et que les restrictions quantitatives ne sont pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements.

- 5 a) *Si l'Inde supprimait immédiatement les restrictions quantitatives restantes mentionnées plus haut, aurait-elle besoin de modifier sa politique de développement afin de ne pas subir une baisse importante ou menace de baisse importante de ses réserves monétaires, ou (si elle devait avoir des réserves monétaires insuffisantes) afin d'assurer un taux d'accroissement raisonnable de ses réserves?*

3.369 On ne peut exclure quelques problèmes dans les secteurs axés sur le remplacement des importations ni une baisse temporaire des réserves dans le cas où l'Inde supprimerait immédiatement les restrictions quantitatives restantes. Comme il est dit dans la réponse à la question 2 a), l'accroissement récent des importations de produits autres que le pétrole est en partie imputable à l'assouplissement l'an dernier de certaines des mesures de contrôle appliquées à l'importation de biens de consommation. Une initiative en ce sens aurait cependant aussi des avantages considérables, si elle était réalisée progressivement sur une période assez courte. D'abord, l'accroissement des recettes douanières provenant des droits perçus à l'importation de biens de consommation antérieurement soumis à restrictions contribuerait à réduire le déficit et pourrait fournir les ressources nécessaires à des dépenses essentielles dans l'infrastructure et le secteur social. Ensuite, un secteur de biens de consommation plus compétitif, efficace et soucieux de la qualité pourrait jouer un rôle important dans la croissance des exportations. Enfin, les mesures structurelles préconisées dans la réponse à la question 3 permettraient d'améliorer la répartition de l'investissement, de promouvoir l'efficacité, et de renforcer les perspectives de croissance de l'économie.

- 5 b) *Serait-il probable que de graves problèmes d'ajustement structurel, autres que les problèmes de balance des paiements, résulteraient de la suppression de ces restrictions?*

3.370 Le Fonds estime que la suppression des restrictions quantitatives visant les importations de biens de consommation renforcerait le jeu de la concurrence et l'efficacité dans l'économie, favorisant ainsi le commerce et la croissance. Il pourrait néanmoins y avoir quelques ajustements inévitables dans les branches de production protégées, dont les conséquences pourraient être exacerbées par la rigidité de la législation du travail qui s'applique actuellement au secteur organisé. La suppression des restrictions à l'importation donnerait cependant un élan nouveau aux réformes dans d'autres domaines

en réduisant la portée de certaines mesures de contrôle dans l'économie nationale (par exemple celles qui concernent les petites entreprises).

Inde: Balance des paiements 1994/95-1997/98^a
(millions de dollars EU)

	1994/95	1995/96	1996/97	Estimation 1997/98
Balance des opérations courantes	-3 369	-5 899	-3 661	-6 100
Balance commerciale	-9 049	-11 359	-14 299	-15 600
Exportations, f.o.b.	26 855	32 311	33 764	34 700
Importations, c.a.f. ^b	35 904	43 670	48 063	50 300
Secteur pétrolier	5 928	7 526	10 036	7 600
Hors secteur pétrolier	29 976	36 144	38 027	42 700
Solde des services non facteurs	602	-186	2 407	1 263
Recettes	6 135	7 357	8 615	8 947
Paievements	5 533	7 543	6 208	7 684
Revenu net des investissements	-3 431	-3 205	-3 250	-4 173
Crédits	886	1 429	1 073	1 100
Débits	4 317	4 634	4 323	5 274
Intérêts	4 099	4 315	4 172	4 829
Dividendes	218	319	151	444
Transferts, nets	8 509	8 851	11 481	12 410
Transferts privés, nets	8 093	8 506	11 071	12 060
Dons	416	345	410	350
Balance des mouvements de capitaux	9 156	4 678	10 456	10 615
Investissements directs, nets	1 343	2 133	2 524	3 075
Investissements de portefeuille, nets	3 579	2 661	3 310	1 600
Investissements d'investisseurs institutionnels étrangers et autres apports, nets	1 742	2 009	1 945	955
Émission de certificats de dépôt globaux	1 837	652	1 365	645
Aide extérieure	1 526	833	1 109	1 000
Versements	3 191	2 933	3 056	3 058
Amortissement	1 665	2 050	1 947	2 058
Emprunts commerciaux	1 030	1 275	1 009	3 500
Versements	4 152	4 252	5 732	5 595
Amortissement	3 122	2 977	4 723	2 095
Crédits à court terme, nets	393	49	838	-50
Dépôts de non-résidents indiens, nets	172	1 103	3 536	1 140
Dettes en roupie	-983	-952	-727	-750
Autres mouvements de capitaux (y compris les erreurs et omissions)	2 096	-2 474	-1 143	1 100
Solde global	5 787	-1 221	6 795	4 515
Position nette au FMI	-1 143	-1 715	-977	-615
Accroissement des réserves brutes (-)	-4 644	2 936	-5 818	-3 900
Pour mémoire:				
Réserves en devises	20 809	17 044	22 367	25 975
en mois d'importations	7,0	4,7	5,6	6,2
Valeur des exportations (en dollars EU; variation en pourcentage)	18,4	20,3	4,5	2,3
Valeur des importations (en dollars EU; variation en pourcentage)	34,3	21,6	10,1	5,2
Exportations (en volume; variation en pourcentage)	13,1	12,7	9,0	11,2
Importations (en volume; variation en pourcentage)	29,2	13,4	12,1	14,8
Balance des opérations courantes (en pourcentage du PIB)	-1,1	-1,8	-1,0	-1,6
Dettes extérieures (en pourcentage du PIB)	32,6	27,6	25,6	24,8
Ratio du service de la dette (en pourcentage)	26,2	24,2	22,2	22,7

a En Inde, l'exercice financier va du 1^{er} avril au 31 mars.

b Y compris les intérêts afférents au financement du commerce. Non compris les importations d'or, d'argent et de bijoux effectuées par des particuliers.

Source: Données communiquées par les autorités indiennes; estimations du Fonds monétaire international.

iii) *Observations des parties concernant les réponses du FMI aux questions du Groupe spécial*²⁴²

1. États-Unis

3.371 Les États-Unis ont estimé que les réponses du FMI aux questions du Groupe spécial corroboraient les éléments de preuve qu'ils avaient précédemment communiqués au Groupe spécial et établissaient que la situation de la balance des paiements de l'Inde ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article XVIII:B.

"i) Les réserves de l'Inde sont suffisantes et ne subissent ni baisse importante ni menace de baisse importante

3.372 Les réponses du FMI montrent clairement que la situation de la balance des paiements de l'Inde ne satisfait pas aux critères énoncés dans la clause conditionnelle de l'article XVIII:9. Le FMI a constaté que, au 18 novembre 1997, l'Inde ne subissait ni baisse importante ni menace de baisse importante de ses réserves monétaires, qu'elle avait des réserves suffisantes, et qu'elle enregistrait un taux d'accumulation raisonnable des réserves.²⁴³ Ces déterminations concordent avec celles que le Fonds a faites lors des consultations au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements en janvier et juin 1997.²⁴⁴ Comme il a été dit précédemment, ces déterminations factuelles sont contraignantes pour le Groupe spécial conformément à l'article XV:2. À titre subsidiaire, même si ces déterminations n'étaient pas contraignantes pour le Groupe spécial, elles constitueraient un élément de preuve que l'Inde n'a pas réfuté.

3.373 En effet, les déterminations du FMI sont pleinement compatibles avec les autres éléments de preuve (y compris ceux qui proviennent de sources indiennes) que les États-Unis ont communiqués au Groupe spécial. Par exemple, le FMI a souligné en particulier qu'à la fin de 1997, le gouvernement indien avait appliqué de manière appropriée des instruments macro-économiques pour gérer la situation de ses réserves et que les réserves monétaires de l'Inde ne subissaient par conséquent ni baisse importante ni menace de baisse importante en novembre 1997. L'analyse du FMI concorde exactement avec celle du Gouverneur de la Banque centrale de l'Inde, M. Bimal Jalan, qui avait expliqué que l'Inde avait décidé avec succès de gérer sa position financière extérieure en recourant à un ensemble de mesures de politique monétaire. Le FMI a aussi expliqué que, au 18 novembre 1997, les réserves de l'Inde semblaient assurer des liquidités extérieures suffisantes et un degré de protection raisonnable contre des chocs extérieurs imprévus. Le Fonds est arrivé à cette conclusion en considérant le nombre de mois d'importations couverts par les réserves de l'Inde, la couverture de la dette à court terme et la couverture des investissements de portefeuille. Là encore, l'analyse du FMI concorde avec celle que la Banque centrale de l'Inde a appliquée lorsqu'elle concluait que le niveau des réserves était, "quel que soit le critère retenu ..., confortable" en août 1997.

3.374 L'Inde a fait valoir que dans sa situation économique actuelle, elle devait faire face à la menace d'une résurgence des difficultés de balance des paiements, mais les réponses du FMI aux questions du Groupe spécial montrent clairement qu'elle a tort.²⁴⁵ Le FMI a expressément constaté

²⁴² Les observations sont reproduites intégralement.

²⁴³ En outre, comme il a constaté que l'Inde ne subissait pas de menace de baisse importante de ses réserves, le FMI a conclu *a fortiori* que la question de savoir si l'Inde pourrait subir une menace de baisse "imminente" ne se posait pas.

²⁴⁴ WT/BOP/R/22, 3 mars 1997, *op. cit.*, paragraphe 8, et WT/BOP/R/32, *op. cit.*, paragraphes 10 et 13 (déclaration du FMI).

²⁴⁵ Sur un point distinct, les États-Unis ont expliqué précédemment leur position selon laquelle le présent Groupe spécial devrait examiner uniquement la situation de la balance des paiements de l'Inde en juillet 1997, au moment où ils ont introduit la présente affaire en demandant l'ouverture de consultations avec

que dans sa situation actuelle, l'Inde ne subissait aucune menace de baisse importante de ses réserves qui justifie des restrictions au regard de l'article XVIII:B. En particulier, le FMI a expliqué que, compte tenu de l'évolution de la situation jusqu'alors, une baisse des réserves de l'Inde se montant à 4 milliards de dollars EU était attendue pour 1998/99. Cette baisse ramènerait les réserves de l'Inde à environ 20 milliards de dollars EU à la fin de 1998/99. Cependant, le FMI a aussi expliqué que, étant donné les circonstances économiques actuelles de l'Inde, notamment le montant des engagements à court terme du pays et celui des sorties potentielles de capitaux au titre des investissements de portefeuille, une baisse des réserves ramenant celles-ci en deçà de 16 milliards de dollars EU serait considérée importante (et que si les réserves tombaient effectivement en deçà de 16 milliards de dollars EU, tout accroissement les portant au-delà de ce niveau serait un accroissement raisonnable). À cet égard, il convient aussi de rappeler que l'Inde a refusé d'indiquer au Groupe spécial quel était à son avis un niveau suffisant de réserves; l'Inde n'est donc pas en mesure de contester la position du FMI sur cette question.

3.375 L'analyse de la situation de la balance des paiements de l'Inde effectuée par le FMI est plus complète que celle qui a été présentée par l'Inde et qui est axée sur la balance commerciale du pays.²⁴⁶ La balance commerciale n'est cependant que l'un des éléments de la balance des paiements et, par conséquent, une analyse de la balance commerciale isolée des autres éléments, comme celle qui a été effectuée par l'Inde, ne permet pas de tirer des conclusions sur la situation de la balance des paiements dans son ensemble. Dans les deux dernières pages de sa réponse, l'Inde a bien mentionné les autres éléments de la balance des paiements. Ce faisant, elle a laissé entendre qu'il se pouvait que les transferts privés et les investissements de portefeuille diminuent à l'avenir (et vraisemblablement qu'ils pourraient donc ne pas être suffisants pour couvrir le déficit commercial du pays), mais il importe de noter qu'elle n'a pas chiffré la baisse éventuelle de ces courants ni établi une relation quelconque entre celle-ci et la balance commerciale ou d'autres aspects de la balance des paiements. Par contre, le FMI a analysé la situation de la balance des paiements dans sa totalité et ses conclusions contredisent les affirmations de l'Inde. En particulier, non seulement il a pris en compte la balance commerciale de l'Inde et les courants existants et probables de transferts privés et d'investissements de portefeuille, mais encore, contrairement à l'Inde, il a examiné et pris en compte l'accroissement des investissements étrangers directs en Inde. Sur la base de cette analyse, le Fonds a formulé des estimations concernant l'évolution globale probable de la situation des réserves de l'Inde, qui (comme il est indiqué au paragraphe précédent), l'ont amené à conclure que cette évolution ne se traduirait pas par une baisse importante ni par un niveau insuffisant des réserves. En résumé, par conséquent, les réponses du FMI contredisent les assertions de l'Inde et constituent une analyse plus approfondie des facteurs pertinents pour la situation actuelle et prévue de la balance des paiements de l'Inde.

- ii) La suppression des restrictions quantitatives de l'Inde ne créerait pas immédiatement une situation qui justifierait l'établissement de telles restrictions

3.376 L'Inde a allégué que les dispositions de la note relative à l'article XVIII:11 la dispensaient de l'obligation de supprimer les restrictions mises en cause dans la présente affaire. Les réponses du FMI aux questions du Groupe spécial réfutent cette allégation de l'Inde.

3.377 Le FMI a été expressément invité à dire s'il aurait été probable que la suppression des restrictions créerait immédiatement une situation justifiant l'établissement des restrictions. Il a

l'Inde. À titre subsidiaire, le Groupe spécial devrait examiner uniquement la situation à la date à laquelle il avait été établi, soit le 18 novembre 1997. Les observations contenues dans le présent paragraphe ne doivent pas être interprétées comme indiquant un changement de la position des États-Unis.

²⁴⁶ L'Inde revient inexplicablement sur cet argument concernant son déficit commercial alors que les États-Unis ont relevé que ses réserves monétaires s'étaient accrues au cours des dernières années *malgré* un déficit commercial croissant.

répondu en expliquant encore une fois que, étant donné les circonstances économiques de l'Inde, il était tout à fait possible de gérer la situation financière extérieure du pays sans recourir à des restrictions quantitatives en faisant appel uniquement à des instruments de politique macro-économique.²⁴⁷ Cela signifie que la suppression des restrictions quantitatives n'aura pas pour effet de créer une situation de la balance des paiements dans laquelle ces restrictions seraient nécessaires pour remplir l'une des conditions décrites dans la clause conditionnelle de l'article XVIII:9.

3.378 Dans ses réponses aux questions du Groupe spécial, le FMI a aussi expliqué que la suppression des restrictions quantitatives de l'Inde apporterait des avantages concrets à l'économie du pays, notamment en accroissant les recettes douanières et en favorisant un secteur de biens de consommation plus efficace, soucieux de la qualité et axé sur l'exportation. Le Fonds avait déjà formulé la même observation lors des consultations de 1997.²⁴⁸ Ces avantages confirment la conclusion du FMI selon laquelle les restrictions quantitatives en cause dans la présente affaire peuvent être supprimées sans que cela crée immédiatement une situation de la balance des paiements qui justifierait le rétablissement de telles restrictions.

3.379 À cet égard, le FMI a aussi dit que si l'Inde supprimait ses restrictions quantitatives, elle n'aurait pas besoin de modifier sa politique de développement afin de ne pas subir une baisse importante ou menace de baisse importante de ses réserves (ou pour assurer un taux d'accroissement raisonnable des réserves si celles-ci étaient insuffisantes, et le FMI avait déjà constaté qu'elles ne l'étaient pas). Le Fonds a déclaré que tout au plus une baisse *temporaire* des réserves pourrait se produire si les restrictions sont supprimées.

3.380 Outre l'effet temporaire sur les réserves de l'Inde, le FMI a aussi reconnu (dans les réponses 5 a) et b)) que des ajustements structurels seraient nécessaires dans les secteurs axés sur le remplacement des importations, car ceux-ci étaient actuellement protégés contre la concurrence des produits importés. Ces ajustements sont une conséquence normale d'un processus de libéralisation du commerce et de l'investissement tel que celui que l'Inde a engagé en 1991.²⁴⁹ En tout état de cause, l'Inde a déjà fait le choix de poursuivre ses efforts de développement en libéralisant son économie (notamment en supprimant d'autres restrictions quantitatives), et elle a fait connaître ce choix aux marchés mondiaux.²⁵⁰ Par ailleurs, comme les États-Unis l'ont relevé, l'Inde avait été amplement avertie que ses restrictions quantitatives n'étaient plus justifiées par la situation de sa balance des

²⁴⁷ Le FMI a formulé des déterminations similaires lors des consultations de janvier et juin 1997. WT/BOP/R/22, page 12, paragraphe 12; et WT/BOP/R/32, page 31, paragraphe 13.

²⁴⁸ WT/BOP/R/32, page 31, paragraphe 13.

²⁴⁹ C'est aussi ce que donne à penser la première phrase de l'article XVIII:11. Comme l'Inde le reconnaît dans sa réponse (datée du 6 juillet 1998) à la question 5 de la deuxième liste des questions adressée par le Groupe spécial aux parties, l'article XVIII:11 porte sur la question de la politique nationale qu'un Membre ayant imposé des restrictions à des fins de balance des paiements doit appliquer. De l'avis des États-Unis, la première phrase de l'article XVIII:11 doit être interprétée comme prévoyant que les Membres imposant des restrictions pour des raisons de balance des paiements doivent structurer leur politique nationale de façon à réduire au minimum les effets de protection accessoires des restrictions et à limiter ainsi les ajustements requis lorsque les restrictions sont supprimées.

²⁵⁰ Par exemple, l'Inde a informé en 1995 le Comité de la balance des paiements que "pour surmonter [la crise de l'économie indienne] et jeter les bases d'une croissance durable de la production et de l'emploi, le gouvernement [avait] lancé une vaste réforme des politiques industrielle, budgétaire, financière, commerciale, de taux de change et d'investissements étrangers". *Rapport sur les consultations avec l'Inde*, WT/BOP/R/11, page 7 (déclaration du représentant de l'Inde). Voir aussi WT/BOP/R/22, page 5 (déclaration du représentant de l'Inde).

paiements et qu'elle devait se préparer à les supprimer. Par exemple, le FMI a dit il y a 18 mois, lors des consultations tenues en janvier 1997, que toutes ces restrictions devaient être éliminées à très bref délai.²⁵¹ Aucun des ajustements mentionnés par le FMI dans ses réponses aux questions du Groupe spécial n'équivaut à un "changement de la politique de développement qui rendrait superflues" les restrictions de l'Inde. En fait, les conséquences structurelles de la suppression des restrictions quantitatives évoquées par le FMI sont simplement le prolongement de changements qui sont compatibles avec la politique de développement actuelle de l'Inde et qui, comme le FMI l'a souligné, auront une incidence favorable sur la balance des paiements du pays. Elles ne constituent pas une raison permettant au regard de l'article XVIII:B de maintenir les restrictions mises en cause en l'espèce.

3.381 En résumé, les États-Unis ont estimé que le FMI avait confirmé que l'Inde n'était pas en butte à une baisse importante ou menace de baisse importante de ses réserves monétaires ni à une insuffisance des réserves. Le FMI a aussi confirmé que si la suppression des restrictions quantitatives en cause en l'espèce pouvait entraîner des ajustements dans l'économie indienne, elle ne créerait pas une situation justifiant l'établissement de telles restrictions.

3.382 Que le Groupe spécial choisisse de considérer les réponses du FMI comme une déclaration contraignante au sens de l'article XV:2, ou comme des éléments de preuve obtenus conformément à l'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, les États-Unis souhaitent dire que les réponses du FMI aux questions du Groupe spécial corroborent leur position au sujet des faits en cause dans le présent différend. Les réponses du FMI n'étaient certainement en rien les assertions de l'Inde concernant son besoin de maintenir les restrictions contestées. En fait, hormis des conjectures, qui sont infirmées par les réponses du FMI, l'Inde n'a présenté aucune base factuelle pour ses allégations. Par conséquent, les États-Unis souhaitent réitérer la demande de constatations et de recommandations qu'ils ont exposée dans leurs communications antérieures."

2. Inde

3.383 "En premier lieu, l'Inde considère que la description des faits donnée par le FMI dans sa réponse à la question 1 a) i) constitue une reconnaissance par le Fonds de l'existence d'une menace de baisse importante des réserves de l'Inde. Le FMI reconnaît que seuls les efforts déployés par la Banque centrale de l'Inde pour protéger la roupie contre les effets de "contagion" de la crise financière en Asie du Sud-Est et en Asie de l'Est ont permis d'éloigner cette menace. Il note que les pressions à la baisse sur la roupie imputables à la crise en Asie du Sud-Est ont commencé en août 1997 et se sont intensifiées en novembre 1997. D'après le Fonds, la Banque centrale a été ainsi obligée d'"intervenir massivement" sur le marché des changes, ce qui a fait diminuer les réserves de 2,5 milliards de dollars EU. Par la suite, la Banque centrale a renoncé à intervenir et a choisi d'appliquer des mesures monétaires pour stabiliser la roupie. Malgré le fait qu'au 21 novembre 1997, les réserves en devises de l'Inde (non compris l'or) s'élevaient à 25,1 milliards de dollars EU, ce que le FMI a ailleurs jugé suffisant, la perte de 2,5 milliards de dollars EU due aux efforts déployés pour défendre la roupie a ramené les réserves à un niveau beaucoup trop proche de ceux que la Banque centrale estime, quant à elle, confortables pour que l'on puisse continuer à y puiser afin de soutenir la monnaie. Cette intervention massive n'ayant pas permis de stabiliser la roupie, la Banque centrale a clairement vu le risque d'une hémorragie prolongée des réserves et elle a donc décidé de choisir un autre moyen de défendre la roupie. En deuxième lieu, le resserrement de la politique de crédit et le relèvement du

²⁵¹ Les États-Unis notent que le FMI a réaffirmé que l'Inde devait éliminer ces restrictions à très bref délai; compte tenu du laps de temps écoulé pendant lequel l'Inde a eu la possibilité de préparer les ajustements résultant de cette suppression, ils estiment que l'Inde devrait éliminer ses restrictions immédiatement. En tout état de cause, comme ils l'ont déjà expliqué, la durée du délai qui pourra être imparti à l'Inde pour se conformer à la décision du Groupe spécial sera arrêtée pendant la phase de la mise en œuvre des résultats du présent différend.

coefficient de réserves obligatoires intervenus par la suite en décembre 1997 et en janvier 1998 ont certainement contribué à stabiliser la roupie. Cela signifie cependant que la Banque centrale de l'Inde a dû renoncer à ses objectifs de politique monétaire pour l'exercice 1997/98. Face à la faiblesse de la demande industrielle, la Banque centrale avait jusqu'alors suivi une politique consistant à réduire les taux d'intérêts et les coefficients de réserves obligatoires pour injecter liquidités et dynamisme dans l'économie. Cependant, la persistance des pressions sur la roupie l'avait obligée à abandonner cette politique et à changer de cap en relevant à la fois le coefficient de réserves obligatoires et les taux d'intérêt. Il est évident que la Banque centrale n'aurait pas été contrainte de renoncer à sa politique si elle n'avait pas estimé qu'elle était aux prises avec une menace de baisse importante des réserves en devises qu'elle n'avait pas pu maîtriser en recourant à d'autres moyens d'intervention. Enfin, il faut se rappeler que l'économie a payé le prix de l'application de la politique monétaire. Le durcissement de la politique monétaire a contribué à retarder la reprise de l'industrie et a provoqué une contraction de la production et de l'emploi.

3.384 L'Inde considère par conséquent qu'en novembre 1997, elle se trouvait bel et bien devant une menace de baisse importante de ses réserves au sens du paragraphe a) de la clause conditionnelle de l'article XVIII:9.

Questions 1 a) ii) et 1 b)

3.385 Le FMI a déclaré dans sa réponse à la question 1 a) ii) que les réserves en devises de l'Inde étaient suffisantes en novembre 1997. Dans sa réponse à la question 1 b), toutefois, le Fonds fait observer que "l'évaluation du caractère suffisant du niveau des réserves et de leur taux de variation comporte une très grande part de jugement subjectif". L'Inde note que la question de savoir ce qui constitue des niveaux suffisants de réserves en devises fait l'objet d'un assez long débat qui a duré presque autant que toute la période postérieure à l'adoption du système des taux de change variables. L'une des premières initiatives prises à cet égard émanait du FMI lui-même avec la création du Comité des Vingt en 1972. Dans son rapport sur la réforme du système monétaire international, le Comité a examiné de nombreux autres indicateurs possibles du caractère suffisant des réserves, à savoir les réserves brutes ou nettes, les réserves détenues par les autorités monétaires et celles des établissements semi-publics et privés, l'ajustement des réserves pour tenir compte des variations saisonnières et/ou conjoncturelles, les montants bruts ou les variations par rapport à un niveau de base, les marges autour d'un niveau de base, l'ajustement des réserves pour tenir compte d'une inversion possible des mouvements de capitaux, l'encours des réserves ou leur mouvement, les indicateurs de prix ou de coût de la compétitivité au niveau international, un indice composite établi à partir de plusieurs indicateurs, la composition monétaire des réserves, etc. Le rapport du Comité montrait donc clairement que le caractère suffisant des réserves ne pouvait pas être évalué au moyen de critères simples comme celui qui est appliqué par le FMI actuellement.

3.386 À cet égard, il importe de noter que les experts ont suggéré de recourir à d'autres indicateurs dans le contexte de l'Inde pour savoir si les réserves en devises sont suffisantes. Ils ont proposé de mesurer le caractère suffisant des réserves d'après i) le taux de couverture des importations; ii) la valeur effective des exportations et importations majorée pour tenir compte du termaillage et des paiements au titre du service de la dette; iii) la dette à court terme et l'encours des investissements de portefeuille; et iv) le ratio avoirs extérieurs nets/monnaie fiduciaire. Ces quatre indicateurs prennent en compte les engagements, aussi bien ceux de la balance courante que ceux de la balance des mouvements de capitaux pour l'évaluation du caractère suffisant des réserves. De l'avis de l'Inde, toutes ces méthodes devraient être appliquées pour évaluer le caractère suffisant des réserves car chacune porte sur un aspect essentiel de la viabilité de la position des paiements extérieurs. Cette approche est par conséquent plus appropriée que le critère type appliqué par le FMI, qui ne prend en compte que les engagements de la balance commerciale, à plus forte raison qu'avec le temps, les transactions relevant de la balance commerciale ont perdu de l'importance par rapport au secteur des services et aux opérations en capital, qui sont en expansion rapide.

3.387 D'après le premier critère proposé, les réserves ne devraient pas être inférieures à l'équivalent de six mois d'importations. Au regard de ce critère, les réserves auraient dû être d'environ 22 milliards de dollars EU en novembre 1997. D'après le deuxième critère, les réserves ne devraient pas être inférieures à l'équivalent de trois mois d'importations auquel il faut ajouter 50 pour cent des paiements au titre du service de la dette et l'équivalent d'un mois d'importations et d'exportations pour tenir compte du termaillage. Sur cette base, les réserves requises auraient dû être supérieures à 22 milliards de dollars EU. D'après le troisième critère, la dette à court terme et l'encours des investissements de portefeuille ne devraient pas dépasser 60 pour cent des réserves et l'accroissement de la dette à court terme et des engagements de portefeuille devrait s'accompagner d'un accroissement équivalent des réserves. Au regard de ce critère, les réserves auraient dû être supérieures à 27 milliards de dollars EU. D'après le quatrième critère, le ratio avoirs extérieurs/monnaie fiduciaire devrait être d'au moins 40 pour cent, et si possible égal à 70 pour cent. À 40 pour cent, les réserves requises seraient de 16 milliards de dollars EU et à 70 pour cent elles seraient de 28 milliards de dollars EU. Il importe de noter qu'au regard d'au moins deux de ces critères, les réserves en devises, qui se chiffraient à 24 milliards de dollars EU en novembre 1997, étaient insuffisantes.

3.388 S'agissant du caractère suffisant des réserves, il convient aussi de noter que même si celles-ci peuvent sembler suffisantes d'après le taux de couverture des importations, la suppression du jour au lendemain des restrictions quantitatives à l'importation encore appliquées par l'Inde pour des raisons de balance des paiements (les "restrictions à l'importation") rendrait immédiatement les réserves insuffisantes. L'Inde a déjà souligné qu'une suppression immédiate des restrictions à l'importation entraînerait un accroissement substantiel du coût des importations. Ses réserves seraient alors insuffisantes même si l'on appliquait le critère du FMI, à savoir le taux de couverture des importations.

Question 1 a) iii)

3.389 Il est fallacieux de la part du FMI de considérer la période 1990/91 comme exercice de référence pour la comparaison lorsqu'il analyse l'évolution des réserves en devises de l'Inde. Premièrement, comme chacun sait, le niveau de ces réserves n'a jamais été aussi bas qu'en 1991. Par conséquent, les comparaisons fondées sur 1991 comme année de référence surestiment forcément le redressement des réserves de l'Inde. Deuxièmement, étant donné la libéralisation spectaculaire de l'économie indienne qui est intervenue par la suite, en partie en réponse à la crise, la nature des apports de capitaux dans le pays a beaucoup changé, d'un point de vue aussi bien qualitatif que quantitatif, par rapport aux périodes précédentes. Par conséquent, l'accroissement rapide dans un premier temps des entrées de devises au début des années 90 était davantage un ajustement ponctuel du niveau des réserves que le résultat d'ajustements de portefeuille effectués par les investisseurs des marchés financiers mondiaux en réponse à l'ouverture des marchés financiers indiens. Enfin, la situation tant extérieure qu'intérieure dans laquelle l'économie indienne se trouve aujourd'hui a énormément changé par rapport au début des années 90. Sur le front extérieur, l'Inde doit faire face aux répercussions de la crise monétaire en Asie du Sud-Est. Sur le front intérieur, le marché s'est orienté à la baisse en raison de la faiblesse de la demande intérieure, elle-même imputable, du moins en partie, à la politique de rigueur monétaire appliquée pour défendre la roupie. Il est donc difficile de partager l'optimisme du FMI quant à la croissance des réserves de l'Inde. En effet, l'évolution de ces réserves au cours de l'année écoulée ne fait que mettre en évidence ce constat.

3.390 Les réserves en devises de l'Inde se sont nettement accrues en octobre 1997 pour atteindre 26,2 milliards de dollars EU. Par la suite, il y a eu au moins deux périodes pendant lesquelles elles ont constamment fléchi. Fait tout aussi important, leur niveau se caractérise depuis par une très forte instabilité. Entre octobre et décembre 1997, les réserves brutes en devises ont diminué de 2,3 milliards de dollars. Après avoir fluctué entre 24 et 25 milliards de dollars pendant les trois premiers mois de 1998, les réserves sont montées à 26,2 milliards de dollars en avril 1998, pour baisser ensuite de 1,8 milliard de dollars en juin 1998. Il est donc inexact de conclure que l'Inde

"enregistrait un taux raisonnable d'accroissement de ses réserves monétaires", en particulier depuis novembre 1997.

Question 2 a)

3.391 L'Inde voudrait souligner, tout d'abord, que d'après les derniers chiffres disponibles, les exportations ont progressé, en dollars, de 5,3 pour cent en 1996/97 et de 1,5 pour cent en 1997/98, ce qui témoigne d'une très nette baisse des résultats à l'exportation.

3.392 Le gouvernement indien a souligné à plusieurs reprises, et le FMI en convient, que les résultats du commerce extérieur du pays se sont dégradés de manière notable au cours des trois dernières années en raison à la fois d'un ralentissement marqué des résultats à l'exportation et d'une vigueur persistante de la croissance des importations de produits autres que le pétrole. De ce fait, le déficit commercial s'est creusé pour passer de 1,6 pour cent du PIB en 1993/94 à 4 pour cent en 1996/97. Le gouvernement indien et le FMI conviennent aussi que le second phénomène, à savoir la vigueur persistante des importations de produits autres que le pétrole, est imputable en partie à l'assouplissement des restrictions sur les importations de certains biens de consommation.

3.393 Comme l'Inde l'a souligné à plusieurs reprises, la nette dégradation des résultats commerciaux ne s'est pas répercutée sur l'évolution de la balance courante en raison d'une amélioration constante de la balance des invisibles. En ce qui concerne cette dernière, il y a eu une forte progression des entrées de capitaux au titre des transferts privés, surtout au cours des trois dernières années. En 1996/97, par exemple, les transferts privés se sont accrus de plus de 30 pour cent par rapport au niveau déjà élevé de l'année précédente pour se chiffrer à 11,5 milliards de dollars EU, soit 3,3 pour cent du PIB. Cependant, les transferts privés font partie des gains aléatoires et ne peuvent pas être considérés comme une source d'apports sur laquelle on peut compter. Par exemple, une part substantielle de ces courants correspond au rapatriement définitif de fonds de travailleurs migrants rentrés dans le pays. En fait, il y a eu au cours des derniers mois une baisse appréciable de ces rentrées de capitaux. Par conséquent, même toutes choses égales d'ailleurs, il y a lieu de s'attendre à une dégradation de la balance courante. De plus, si, comme il est prévu, la balance commerciale continue à se détériorer, elle mettrait fortement sous pressions la balance courante. Les propres estimations du FMI selon lesquelles le déficit courant pourrait, à court terme, progresser pour se situer entre 3 et 4 pour cent du PIB concordent avec cette analyse.

3.394 En ce qui concerne le financement du déficit courant, il y a déjà eu en 1997/98 un infléchissement des tendances enregistrées au cours des deux années précédentes pour les investissements de portefeuille. Les entrées de capitaux étrangers se sont cependant ralenties au cours des derniers mois. Les courants d'investissements directs ont représenté en avril-mai 1998 environ la moitié des niveaux atteints en avril-mai 1997, soit 485 millions de dollars EU contre 866 millions de dollars. De plus, comme le FMI lui-même l'a relevé, les investissements de portefeuille se sont soldés par des sorties nettes pour la période d'avril-mai 1998. L'imposition des sanctions puis la dévaluation de la roupie ont encore aggravé les choses. Il importe de noter que même avant l'imposition des sanctions, les agences de notation comme Moody's Investor Services ("Moody's") avaient déjà mis l'Inde sur la liste des débiteurs soumis à surveillance. Par la suite, Moody's a abaissé la cote de crédit de l'Inde.

3.395 L'Inde estime, par conséquent, que sa situation extérieure doit être surveillée de près et que le passage à un régime ouvert doit être soigneusement dosé par le biais, entre autres choses, d'une suppression progressive des restrictions quantitatives. En particulier, elle a constamment fait valoir devant le Groupe spécial que le plan d'élimination en six ans (débutant le 1^{er} avril 1997) qu'elle avait présenté visait à établir l'équilibre approprié entre ses intérêts à long terme et les risques liés à la suppression immédiate des restrictions à l'importation restantes.

Question 2 b)

3.396 Dans sa réponse, le FMI ne prend pas en compte les facteurs spéciaux mentionnés à l'article XVIII:9 sur lesquels le Groupe spécial a appelé son attention.

3.397 Dans la phase actuelle de son développement, l'Inde doit disposer d'un volume substantiel de devises pour répondre aux besoins des secteurs vitaux de l'économie. Il est bien admis que l'un des goulots d'étranglement majeurs auxquels se heurte l'économie indienne est le sous-développement de l'infrastructure. Ce secteur a besoin de beaucoup de devises sur une période relativement courte. On estime que le montant de devises nécessaire pour mettre en place l'infrastructure appropriée afin de soutenir la croissance économique en Inde serait d'environ 20 milliards de dollars EU au cours des cinq prochaines années. Eu égard à ce qui précède, l'Inde doit gérer avec prudence ses transactions en devises. Elle ne peut le faire qu'en supprimant progressivement (et non immédiatement) les restrictions à l'importation restantes. Une suppression rapide des restrictions à l'importation pourrait entraîner un accroissement substantiel des sorties de devises, qui serait dommageable pour le programme de développement économique de l'Inde.

Question 3

3.398 Le FMI affirme que l'Inde n'a pas besoin d'imposer des restrictions à l'importation pour gérer son secteur extérieur et que des mesures d'ajustement macro-économique complétées par des mesures d'ajustement structurel suffiraient. L'Inde note, cependant, que le FMI a déclaré dans sa réponse à la question 5 que l'"on ne [pouvait] pas exclure ... une baisse temporaire des réserves" à la suite d'une suppression immédiate des restrictions à l'importation. Par conséquent, même le Fonds ne recommande pas que les restrictions à l'importation restantes de l'Inde soient supprimées immédiatement comme les États-Unis l'exigent. En fait, il affirme qu'"elles devraient être éliminées sur une période relativement courte".

3.399 De l'avis de l'Inde, une suppression rapide des restrictions à l'importation de biens de consommation aura une incidence préjudiciable sur la balance des paiements du pays. Comme le FMI l'a relevé dans sa réponse, la croissance vigoureuse des importations de produits autres que le pétrole au cours des deux dernières années est imputable en partie à l'accroissement des importations de biens de consommation à la suite de la suppression des restrictions visant certains de ces biens. Comme il a été dit plus haut, on a estimé qu'il y aurait un accroissement substantiel du coût des importations à la suite de la suppression des restrictions. C'est sur la base de toutes ces considérations que l'Inde a proposé un plan pour l'élimination progressive en six ans des restrictions à l'importation restantes qui a déjà été effectivement accepté par tous les Membres de l'OMC à l'exception des États-Unis.

3.400 Le FMI déclare aussi qu'"il faudrait compléter les instruments de politique macro-économique par des mesures structurelles ...". Les mesures d'ajustement structurel telles que celles qui sont recommandées par le FMI pour remédier aux problèmes découlant de la suppression des restrictions à l'importation, par exemple les réformes agricoles, la décision de ne plus réserver certains produits aux petites entreprises et les modifications du droit du travail, entre autres choses, équivalent à un changement de la politique de développement. La clause conditionnelle relative à la deuxième phrase de l'article XVIII:11 énonce clairement la disposition ci-après.

[A]ucune partie contractante ne sera tenue de supprimer ou de modifier des restrictions, motif pris que, si un changement était apporté à sa politique de développement, les restrictions qu'elle applique en vertu de la présente section cesseraient d'être nécessaires.

3.401 L'Inde a engagé de manière autonome un programme de réforme économique. Étant donné que des changements de la politique de développement tels que ceux qui sont recommandés par le FMI sont particulièrement longs à mettre en œuvre en raison de la dimension du pays et de la nature

démocratique et fédérale de son régime, on ne peut forcer le rythme du changement. Au vu des résultats économiques obtenus depuis les réformes, l'Inde estime qu'une période de transition est nécessaire pour des réformes structurelles de ce genre. Elle a donc demandé à bénéficier d'une période de transition pour l'élimination progressive de ses restrictions à l'importation restantes.

3.402 Enfin, en recommandant que les droits de douane soient réduits suivant un calendrier annoncé au préalable, le FMI a, en fait, soulevé une question qui, manifestement, ne relève ni de l'article XVIII:B ni du mandat qui est conféré au Fonds en vertu de l'article XV:2.

Question 4

3.403 Le FMI souligne à plusieurs reprises dans sa réponse que l'Inde traverse une situation économique difficile. Ce diagnostic semble être assez proche de celui du gouvernement indien.

3.404 Le FMI note que les résultats économiques de l'Inde en 1997/98 ont été médiocres sur presque tous les fronts. Étant donné l'aggravation de la crise en Asie de l'Est et l'imposition de sanctions économiques, il est probable que les résultats sur le front extérieur se dégraderaient en 1998/99.

3.405 Le FMI note aussi qu'il est probable que la situation de la balance des paiements du pays se dégraderait en 1998/99, période durant laquelle les réserves en devises pourraient enregistrer une baisse allant jusqu'à 4 milliards de dollars EU. Dans ce contexte, il est aussi utile de rappeler que la roupie a de nouveau subi en 1998/99 des pressions à la baisse qui ont abouti à une dévaluation de plus de 10 pour cent, en sus de la dévaluation d'ampleur comparable intervenue en 1997/98. Fait tout aussi important, la roupie reste sous pression malgré une importante correction à la baisse, principalement en raison des effets de "contagion" de la crise en Asie du Sud-Est.

3.406 Le FMI est entièrement correct dans son évaluation des difficultés économiques de l'Inde, notamment sur le front extérieur, mais il n'a présenté aucun élément justifiant son affirmation selon laquelle la situation extérieure peut être gérée par le biais d'instruments de politique macro-économique et les "restrictions quantitatives ne sont pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements". Cette conclusion du FMI, par conséquent, semble être au mieux un jugement subjectif qui n'a pas grand-chose à voir avec les faits que le Fonds lui-même a présentés. Il est aussi à noter que cette absence de liens entre les faits présentés et les conclusions fondées sur ces derniers caractérise l'ensemble de la prestation du FMI et ne se limite pas à la réponse à cette question. Le FMI n'a présenté aucune analyse ou raison à l'appui de ses conclusions.

3.407 Par conséquent, l'Inde estime que cette conclusion du FMI se fonde sur un jugement normatif selon lequel les restrictions à l'importation ne sont *jamaï*s nécessaires à la gestion de la balance des paiements. À cet égard, elle appelle l'attention du Groupe spécial sur le paragraphe 141, sections III) et IV) de l'article intitulé "Proposals for a Review of GATT Article XVIII: An Assessment" de Mme Frances Stewart, publié dans l'ouvrage intitulé Uruguay Round, Papers on Selected Issues (Nations Unies, New York, 1989), dont un exemplaire a été communiqué au Groupe spécial le 23 juin 1998. L'Inde voudrait aussi dire qu'un tel jugement normatif est manifestement incompatible avec le libellé de l'article XVIII:9 qui autorise un pays peu développé à imposer des restrictions à l'importation "en vue de sauvegarder sa situation financière extérieure et d'assurer un niveau de réserves suffisant pour l'exécution de son programme de développement économique ...". Il est aussi incompatible avec l'objet et le but de l'article XVIII:B tels que ceux-ci sont énoncés à l'article XVIII:2 b), selon lequel "... il y a lieu de prévoir en faveur des [pays peu développés Membres] des facilités additionnelles qui leur permettent ... d'instituer des restrictions quantitatives destinées à protéger l'équilibre de leur balance des paiements d'une manière qui tienne pleinement compte du niveau élevé et stable de la demande d'importations susceptible d'être créée par la réalisation de leurs programmes de développement économique".

Question 5 a)

3.408 Le FMI formule ici deux observations aussi contestables l'une que l'autre. Premièrement, l'argument selon lequel les droits de douane peuvent être utilisés comme mécanisme générateur de revenus ne prend pas en compte le fait que la plupart des pays s'efforcent actuellement d'être moins tributaires de cette source de revenus. En tout état de cause, ce n'est guère la méthode idéale de s'assurer des recettes publiques. De plus, le montant supplémentaire à investir dans des dépenses essentielles en faveur de l'infrastructure et du secteur social est d'une telle ampleur qu'il ferait paraître totalement dérisoire toute recette douanière. Deuxièmement, le développement d'un secteur national de biens de consommation efficace et compétitif exige une période de transition, ce que l'Inde s'efforce d'obtenir par le biais du programme proposé d'élimination progressive des restrictions quantitatives. Cette période de transition permettrait aussi au processus d'ajustement engagé par l'Inde d'être mené à bien, sans risquer d'être infléchi par des tendances perturbantes que susciterait une détérioration soudaine de la situation des paiements extérieurs à la suite d'un démantèlement rapide des restrictions quantitatives.

Question 5 b)

3.409 Comme le FMI l'a déclaré dans sa réponse à la question 5 a), le secteur national de biens de consommation ne peut être établi sur une base ferme que s'il dispose de l'espace nécessaire pour passer d'un fonctionnement en économie fermée à un fonctionnement en économie ouverte. Le FMI a aussi dit que la suppression des restrictions quantitatives exigerait non seulement des mesures de politique macro-économique mais aussi quelques réformes structurelles. Il convient de noter que l'Inde a bel et bien engagé un processus de réforme. Aux fins des réformes structurelles suggérées par le FMI, il faudrait modifier des lois concernant, entre autres choses, les petites entreprises et le travail. Du fait que l'Inde a un régime fédéral, pluraliste et démocratique dans lequel une approche consensuelle est l'élément fondamental du processus de prise de décisions, toute modification de la législation prendrait forcément beaucoup de temps, essentiellement parce qu'il faut maintenir un équilibre délicat entre les différents segments de la société, en particulier les défavorisés et les démunis. Par exemple, étant donné que les petites entreprises emploient beaucoup de main-d'œuvre, un ajustement rapide dans ce secteur entraînerait des pertes d'emploi massives qui pourraient être ingérables d'un point de vue social et politique. C'est pour cette raison que l'Inde a choisi d'appliquer progressivement les réformes économiques, et il est généralement reconnu que cette approche est la clé du succès obtenu jusqu'à présent."

E. ARTICLE XIII:2 A) ET ACCORD SUR LES PROCÉDURES DE LICENCES D'IMPORTATION

3.410 Au cas où le Groupe spécial n'accepterait pas de constater, comme il lui avait été demandé, que les restrictions quantitatives de l'Inde enfreignaient l'article XI:1, l'article XVIII:11 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, les **États-Unis** ont demandé qu'il soit constaté que les mesures contestées n'avaient pas été appliquées conformément aux prescriptions de l'article XIII:2 a).

3.411 L'**Inde** a reconnu que les allégations juridiques des États-Unis entraient dans le cadre du mandat du Groupe spécial car, dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial chargé d'examiner le présent différend, les États-Unis avaient allégué qu'à leur avis, les restrictions à l'importation maintenues par l'Inde étaient incompatibles avec, entre autres dispositions, l'article XIII du GATT de 1994 ainsi qu'avec l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (l'"Accord sur les licences d'importation").

3.412 L'Inde a fait valoir, cependant, que le Groupe spécial ne devrait pas autoriser les États-Unis à formuler dans leur deuxième communication des allégations juridiques qu'ils n'avaient pas formulées dans leur première communication car ce serait incompatible avec le droit de l'Inde à une procédure régulière. Les États-Unis n'avaient pas demandé dans leur première communication que des constatations juridiques soient formulées au sujet de ces dispositions. L'Inde considérerait, par

conséquent, qu'ils avaient retiré leurs allégations juridiques au titre de ces dispositions ou y avaient renoncé car elle n'aurait pas aujourd'hui la possibilité de répondre à tout argument que les États-Unis pourraient avancer à l'appui des allégations juridiques formulées au titre de ces dispositions dans leur deuxième communication écrite.

3.413 L'Inde a rappelé que les dispositions du Mémoire d'accord sur le règlement des différends se fondaient sur le principe général selon lequel l'équité et le respect du droit à une procédure régulière *aussi bien* pour la partie plaignante que pour la partie défenderesse étaient essentiels à leur objectif primordial ("... assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral ...") énoncé à l'article 3:2 du Mémoire d'accord. Plus concrètement, les dispositions de l'article 12 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le "Mémoire d'accord sur le règlement des différends") et les Procédures de travail énoncées à l'appendice 3 dudit Mémoire d'accord (les "Procédures de travail") montraient aussi clairement que le droit à une procédure régulière *aussi bien* pour la partie défenderesse que pour la partie plaignante devait être respecté. L'article 12:6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends prévoyait que la partie plaignante devait présenter sa première communication avant la partie défenderesse. Ensuite, même si la dernière phrase de l'article 12:6 du Mémoire d'accord faisait obligation aux deux parties de présenter simultanément leurs communications écrites ultérieures, le déroulement de la procédure pour les communications et auditions décrite aux paragraphes 4 à 7 des Procédures de travail énoncées à l'appendice 3 montrait clairement que cette disposition n'avait pas pour objet de priver la partie défenderesse de sa faculté de répondre dans sa propre communication écrite aux arguments formulés par la partie plaignante à l'appui de ses allégations juridiques. D'après le paragraphe 4, les deux parties devaient transmettre leurs communications écrites dans lesquelles elles présentaient les faits et arguments à l'appui de leurs allégations. Le paragraphe 5 des Procédures de travail disposait qu'à la première réunion de fond qui avait lieu après les premières communications des deux parties, la partie plaignante devait être la première à "présenter son dossier", suivie par la partie défenderesse. Le paragraphe 6 énonçait les prescriptions procédurales applicables dans le cas des tierces parties. Le paragraphe 7 prévoyait que la deuxième réunion de fond du groupe spécial serait exclusivement consacrée aux "réfutations formelles".

3.414 L'Inde a noté que le paragraphe 12 des Procédures de travail énonçait un calendrier proposé pour le travail du groupe spécial qui prévoyait la présentation de *réfutations* écrites des parties environ une à deux semaines avant la deuxième réunion de fond du groupe spécial. Le point c) du paragraphe 12 montrait clairement que la deuxième communication était une réfutation, ce qui laissait entendre que des allégations juridiques non mentionnées dans la première communication écrite ne pouvaient pas être formulées. Eu égard à ce fait, l'Inde soutenait que toute procédure qui pourrait permettre à la partie plaignante de formuler dans sa deuxième communication écrite des allégations juridiques qu'elle n'avait absolument pas mentionnées dans sa première communication écrite ni présentées lors de la première réunion de fond du groupe spécial portait manifestement atteinte au droit de la partie défenderesse à une procédure régulière. De même, toute procédure qui pourrait permettre à la partie plaignante de formuler dans sa deuxième communication des allégations juridiques au sujet desquelles elle n'avait pas demandé de constatation dans sa première communication porterait manifestement atteinte au droit de la partie défenderesse à une procédure régulière.

3.415 L'Inde a aussi dit que la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Bananes* ne dispensait pas les États-Unis de leur devoir de présenter des arguments à l'appui de toutes leurs allégations juridiques avant la fin de la première réunion de fond du Groupe spécial.²⁵² Dans ledit différend, le groupe spécial avait déclaré que les parties plaignantes ne pouvaient pas introduire dans leurs deuxièmes communications des arguments à l'appui d'allégations juridiques qu'elles n'avaient

²⁵² WT/DS27/AB/R, *op. cit.*, paragraphes 145 à 147.

pas formulées dans leurs premières communications même si ces allégations entraient dans le cadre du mandat du groupe spécial. L'Organe d'appel avait infirmé la décision du groupe spécial au motif que "le Mexique ou le Guatemala et le Honduras [avaient] remédié aux omissions dans les arguments contenus dans leurs premières communications écrites dans les représentations qu'ils [avaient] faites conjointement avec les autres parties plaignantes à la première réunion des parties avec le Groupe spécial ...".

3.416 Dans le présent différend, cependant, les États-Unis n'avaient même pas mentionné leurs allégations juridiques au titre de l'article XIII du GATT de 1994 ou de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation ni dans leur première communication écrite ni à la première réunion de fond du groupe spécial. Par conséquent, l'Inde a demandé que le Groupe spécial ne formule de constatation sur aucune des allégations juridiques que les États-Unis avaient formulées dans leur deuxième communication écrite qui n'avaient pas été mentionnées dans leur première communication écrite.

3.417 Les **États-Unis** ont noté que l'Inde avait confirmé qu'elle ne recourait pas aux contingents pour administrer les mesures contestées car il ne serait pas pratique pour elle d'administrer des contingents. De l'avis des États-Unis, il était difficile de croire qu'un pays qui avait, pendant des décennies, administré une économie dirigée - c'est-à-dire une économie dans laquelle la totalité de la consommation intérieure de produits devait être planifiée et surveillée²⁵³ - n'aurait pas aujourd'hui la capacité de gérer un système de contingents pour un petit nombre de produits importés.

²⁵³ Voir, par exemple, la description du régime indien de planification et de commerce dans J. Bhagwati et P. Desai, *India: Planning for Industrialization; Industrialization and Trade Policies Since 1951*, Oxford University Press, 1971.

ANNEXE 1

i) *Politique industrielle*

1. Après 1991, l'Inde s'est attachée à rendre sa structure industrielle plus compétitive en supprimant un certain nombre de règlements qui faisaient obstacle à la concurrence intérieure en ce qui concerne l'entrée d'une unité industrielle dans un secteur, l'exploitation de cette unité au cours de sa durée de vie et sa sortie du secteur. Parallèlement, elle a aussi cherché à accroître les investissements dans les infrastructures pour briser les goulets d'étranglement de l'offre. La première et la plus importante des étapes a consisté à réduire le nombre de secteurs soumis à l'obligation de demander une licence industrielle au gouvernement indien, conformément à la Loi de 1951 sur la réglementation et le développement du secteur industriel, pour la création d'une nouvelle entreprise. À l'heure actuelle, seuls le secteur de la défense, les industries stratégiques et celles qui sont dangereuses pour l'environnement restent soumis à cette obligation. Par ailleurs, la politique d'implantation industrielle est désormais appliquée de manière plus souple. En outre, la Loi de 1969 sur les monopoles et les pratiques commerciales restrictives a été modifiée pour permettre aux grandes entreprises de construire de nouvelles unités ou d'agrandir leurs installations sans obtenir l'autorisation des pouvoirs publics. Aujourd'hui, cette loi s'inspire davantage du modèle de réglementation antitrust qui est courant dans les pays développés, où les autorités chargées de la réglementation s'intéressent surtout aux pratiques commerciales monopolistiques, restrictives ou déloyales dans certains secteurs d'activité. L'Inde est également en train d'ouvrir à la concurrence des pans de son économie qui étaient autrefois réservés exclusivement au secteur public, alors que l'État cède les participations qu'il détient dans des entreprises du secteur public. Le secteur privé a été autorisé à investir dans la fourniture de services d'infrastructure, autrefois réservée au secteur public.

2. En outre, l'Inde a libéralisé considérablement le régime réglementaire applicable à l'investissement étranger direct. Les participations étrangères peuvent désormais être approuvées automatiquement jusqu'à concurrence de 51 pour cent dans un large éventail d'industries et jusqu'à hauteur de 74 pour cent dans certaines industries. Les participations étrangères dans le secteur minier peuvent elles aussi être approuvées automatiquement jusqu'à concurrence de 50 pour cent. Le gouvernement indien a délégué au gouvernement des États le pouvoir d'approuver l'établissement de filiales étrangères de sociétés de production d'électricité lorsque l'investissement total ne dépasse pas 15 milliards de roupies. En outre, les accords de transfert de technologie conclus avec des sociétés étrangères peuvent désormais être approuvés automatiquement dans tous les secteurs, y compris les industries de services, du moment que le projet respecte certaines conditions, c'est-à-dire que les redevances ne doivent pas dépasser 5 pour cent des recettes brutes (avant ou après impôts), majorées d'une somme forfaitaire de 2 millions de dollars EU. Par ailleurs, conformément à la procédure d'approbation automatique, il n'est plus nécessaire de faire approuver par la Banque centrale de l'Inde l'achat à l'étranger d'actions de sociétés indiennes.

ii) *Réforme du régime de change*

3. En août 1994, l'Inde a accepté l'obligation inscrite à l'article VIII des Statuts du Fonds monétaire international et elle a supprimé les mesures de contrôle des changes pour toutes les transactions courantes. Le régime de taux de change multiples et le budget de devises ont été abandonnés en mars 1993, en même temps qu'ont été levées toutes les restrictions relatives à la balance commerciale. Le comité créé par le gouvernement indien sous la présidence d'un ancien gouverneur de la Banque centrale de l'Inde et qui avait été chargé d'examiner les moyens de parvenir à la convertibilité du compte des opérations en capital a remis son rapport. Conformément aux recommandations contenues dans ce rapport, les mouvements de capitaux sont libéralisés progressivement, de manière à tenir compte de la nécessité d'obtenir davantage de capitaux à l'étranger pour répondre aux besoins de financement intérieur tout en faisant en sorte que la volatilité

associée à ces flux de capitaux ne fragilise pas trop la situation de la balance des paiements et ne rende pas difficile la gestion monétaire de l'économie.

iii) Réforme budgétaire

4. L'Inde a cherché à réduire les déficits budgétaires élevés enregistrés par le gouvernement fédéral et les gouvernements des États afin de réduire la ponction que les pouvoirs publics exercent sur l'épargne intérieure et d'accroître la part des recettes publiques pouvant être consacrées au développement. En Inde, les déficits budgétaires importants ont souvent amené les pouvoirs publics à emprunter auprès de la Banque centrale, ce qui a obligé celle-ci à laisser la masse monétaire s'accroître. Ce gonflement de la masse monétaire a alimenté l'inflation, ce qui a rendu les exportations moins compétitives et encouragé les sorties de capitaux. Le gouvernement indien a donc pris des mesures énergiques pour parvenir à l'équilibre budgétaire, surtout en faisant des coupes dans les dépenses publiques courantes improductives, tout en faisant preuve de prudence lorsqu'il s'agissait d'effectuer des emprunts, de manière à éviter un enlèvement de la dette. Néanmoins, il a aussi abaissé les taux d'imposition afin d'encourager davantage une productivité et une croissance plus élevées.

5. Le budget national de 1997/98 a été fidèle à la tradition consistant à abaisser les taux d'imposition des personnes physiques et des sociétés. Le taux marginal d'imposition a été ramené à 30 pour cent pour les personnes physiques et à 35 pour cent pour les sociétés, se rapprochant ainsi des niveaux existant dans les pays d'Asie du Sud-Est. Les bénéfices provenant des exportations ont été exonérés de l'impôt minimum de remplacement et l'impôt sur les dividendes a été supprimé.

6. Le budget national de 1997/98 a également eu pour effet de ramener les crêtes tarifaires de 50 pour cent à 40 pour cent, ce qui a permis de rapprocher sensiblement la structure du tarif douanier de l'Inde de celles des pays de l'ANASE. Parallèlement, les droits de douane frappant un grand nombre d'intrants, de matières premières et de consommations intermédiaires ont été réduits considérablement afin de rendre la production indienne plus compétitive dans les secteurs de l'énergie, des produits chimiques, des textiles et des technologies de l'information. Les droits frappant les biens d'équipement ont de nouveau été réduits pour être ramenés de 25 pour cent à 20 pour cent.

7. Les droits d'accise ont été revus afin de réduire la multiplicité des taux tout en simplifiant radicalement le système des réductions consenties aux petites entreprises. L'assiette de la taxe sur les services a été élargie afin d'inclure un certain nombre d'industries de services, dont les services de transports routiers de marchandises, les services d'ingénieurs-conseils ainsi que les services d'agents maritimes et d'agents de voyage par avion.

8. Bien que le gouvernement indien ait prévu de ramener le déficit budgétaire du gouvernement fédéral à 4,5 pour cent du PIB cette année, le déficit s'est en fait aggravé et il représentait 6,1 pour cent du PIB pour l'exercice budgétaire 1997/98. Cette détérioration est principalement attribuable à une insuffisance importante des recettes fiscales indirectes comme les droits de douane et les droits d'accise, qui ont chuté en raison du ralentissement de la croissance de la production industrielle et de l'incapacité des pouvoirs publics de se dessaisir des participations qu'ils détiennent dans des sociétés du secteur public, du fait des piètres performances des marchés financiers au cours de l'année écoulée.

iv) Réforme de la politique commerciale

9. La réforme de la politique commerciale a constitué un élément important des réformes entreprises depuis 1991. Pour que la situation de la balance des paiements soit viable à long terme, il était prévu dans le projet de Neuvième Plan quinquennal préparé par la Commission du Plan que le taux de croissance des exportations devait dépasser de 2 pour cent celui des importations si l'on voulait parvenir à maîtriser la balance commerciale et à constituer des provisions suffisantes pour les flux de paiements qui seraient nécessaires afin d'assurer le service de la dette extérieure et de répondre aux besoins d'investissement. Pour que les exportations atteignent ce taux de croissance, les prix

relatifs à l'intérieur du pays devaient être réorientés en faveur des biens pouvant faire l'objet d'échanges et au détriment des biens non échangeables et, en ce qui concerne les premiers, en faveur des biens exportables et au détriment des produits de substitution aux importations. Cependant, il faut du temps pour effectuer pareille réorientation des prix relatifs, en particulier si l'on veut éviter d'importantes perturbations économiques.

10. Depuis 1991, les réformes se sont appuyées sur la réduction des obstacles tarifaires, sur l'élimination progressive des obstacles non tarifaires et sur l'amélioration de la transparence des formalités d'importation et des formalités d'exportation. Comme il est indiqué plus haut, le budget de 1997/98 a ramené les crêtes tarifaires de 50 pour cent à 40 pour cent. En outre, les droits de douane frappant les intrants, les matières premières et les consommations intermédiaires ont été abaissés pour rendre la production nationale plus compétitive dans les secteurs de l'énergie, des produits chimiques, des textiles et des technologies de l'information. Les droits frappant les biens d'équipement ont de nouveau été réduits, passant de 25 pour cent à 20 pour cent. La tendance fondamentale des droits d'importation et des droits d'accise a été maintenue dans le budget annuel de 1998/99.

11. En ce qui concerne la réduction des restrictions à l'importation, la réforme a surtout visé au début à faciliter l'accès aux capitaux et aux consommations intermédiaires. Plus récemment, elle a également visé à faciliter l'accès aux matières premières et aux biens de consommation. Entre le 1^{er} avril 1996 et le 1^{er} avril 1997, l'Inde a rayé 488 produits de la liste des produits d'importation restreinte, de sorte qu'ils peuvent désormais être importés librement. Conformément au calendrier dont l'Inde est convenue avec ses partenaires commerciaux à l'OMC, les restrictions à l'importation touchant 460 lignes tarifaires du SH au niveau à huit chiffres ont été supprimées entre le 1^{er} avril 1997 et le 13 avril 1998. Ces restrictions s'appliquaient à un large éventail de produits, à savoir: les légumes, les fleurs et les fruits, les produits laitiers, les aliments transformés et semi-transformés, les produits de la mer, les produits chimiques et les produits obtenus à partir de produits chimiques, le papier et les produits du papier, les textiles et les vêtements, les métaux et les produits en métal, le verre et les ouvrages en verre, les engins mécaniques et les machines électriques, les appareils et instruments ainsi que les appareils ménagers. En abaissant les droits de douane et en supprimant des obstacles non tarifaires, l'Inde espérait dynamiser ses branches d'activité, de manière à ce que seuls les secteurs compétitifs à l'échelle internationale puissent prospérer.

12. Afin de faciliter les échanges internationaux, en particulier les exportations, l'Inde a aussi adopté un certain nombre de mesures axées sur l'offre, qui visent notamment:

- i) à rationaliser les formalités et les mécanismes douaniers et bancaires afin de réduire le coût des opérations de commerce extérieur;
- ii) à mettre en place des moyens d'échange électronique de données destinés aux services de facilitation des exportations (banque, assurances, fret aérien, transports maritimes, licences d'importation et douanes);
- iii) à offrir un soutien stratégique aux exportateurs dans le but de développer les compétences en matière de commercialisation et de communication, à dégager des ressources budgétaires, à uniformiser la qualité et à construire des installations communes vouées à la recherche, au perfectionnement et à la formation;
- iv) à mettre en place de nouveaux instruments conçus expressément pour financer et assurer l'exportation de divers produits pouvant faire l'objet d'échanges;
- v) à améliorer l'infrastructure existante et à construire de nouvelles installations liées au commerce international, y compris des ports et des aéroports, et à construire des voies d'accès et des lignes de chemin de fer jusqu'à ces installations.

13. Pour conclure, l'Inde prend des mesures énergiques afin de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements et d'intensifier la concurrence dans les secteurs axés sur le marché intérieur ou sur l'exportation. Au cours de chacune des consultations qui ont été menées depuis le début du processus de réforme économique, le Comité s'est toujours dit satisfait des progrès accomplis par l'Inde. L'Inde espère que le Groupe spécial conclura lui aussi qu'elle n'a pas manqué aux obligations qu'elle a contractées envers ses partenaires commerciaux au titre de la première phrase de l'article XVIII:11.

IV. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE²⁵⁴

4.1 Le rapport intérimaire du Groupe spécial a été remis aux parties le 11 décembre 1998. Le 14 décembre, l'Inde a demandé un délai supplémentaire pour l'examiner, conformément à l'article 12:10 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (ci-après dénommé le "Mémoire d'accord sur le règlement des différends"). Le 15 décembre, le Groupe spécial a informé les parties qu'il avait décidé de reporter du 22 décembre 1998 au 12 janvier 1999 la date limite pour la présentation d'observations relatives au rapport intérimaire. Le 12 janvier 1999, les États-Unis et l'Inde ont présenté des observations concernant ce rapport, conformément à l'article 15:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. L'Inde a aussi demandé au Groupe spécial de tenir une réunion avec les parties afin d'examiner les questions soulevées dans les observations. Nous avons rencontré les parties le 15 février 1999, examiné tout l'ensemble des arguments qu'elles ont présentés et terminé notre rapport, compte tenu des aspects spécifiques des arguments des parties que nous avons estimés pertinents.

4.2 Lors de notre réunion tenue avec les parties dans le cadre du réexamen intérimaire, nous avons rappelé que nous avions fixé des dates limites pour la présentation de données nouvelles et d'arguments nouveaux. Nous avons aussi précisé que, selon nous, le réexamen intérimaire ne visait pas à donner aux parties la possibilité de soulever des questions juridiques nouvelles, de présenter de nouveaux éléments de preuve ou d'engager un débat avec le Groupe spécial. Le réexamen intérimaire vise à examiner des aspects spécifiques et particuliers du rapport intérimaire. En conséquence, le Groupe spécial a examiné tout l'ensemble des arguments présentés par les parties qu'il a jugés suffisamment spécifiques et détaillés. En pratique, cela signifie que les parties devraient limiter leurs observations aux aspects précis abordés dans la demande de réexamen et éviter de soulever des questions juridiques nouvelles et de présenter de nouveaux éléments de preuve.

A. OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS

4.3 En ce qui concerne les observations présentées par les États-Unis au sujet de la partie descriptive du rapport, la plupart d'entre elles visaient essentiellement à apporter des clarifications. Nous en avons tenu compte et avons modifié en conséquence les paragraphes 2.6, 3.82, 3.108 (note 98), 3.137, 3.152, 3.279.

4.4 Au sujet des constatations, nous avons tenu compte des suggestions des États-Unis qui rendaient nos constatations plus claires et nous avons en conséquence modifié les paragraphes 5.53, 5.172, 5.178 et 5.179. Nous avons aussi revu notre raisonnement concernant la charge de la preuve figurant aux paragraphes 5.116 à 5.121 afin de le rendre plus explicite. Nous avons également apporté des modifications mineures aux paragraphes 5.191 et 5.197. En outre, nous avons précisé les paragraphes 5.206, 5.207, 5.209, 5.210, 5.211, 5.214 et 5.218 à 5.223. En ce qui concerne la note de bas de page relative au paragraphe 5.231, nous avons précisé que nous voulions parler d'un vote au

²⁵⁴ Conformément à l'article 15:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, "les constatations du rapport final ... comprendront un examen des arguments avancés lors de la phase de réexamen intérimaire". La section suivante intitulée "Réexamen intérimaire" fait donc partie des constatations de notre rapport.

Conseil général et non au Comité de la balance des paiements. Enfin, nous avons légèrement modifié les paragraphes 5.233, 5.234 et 5.235. Lorsque nous avons élaboré nos constatations, nous n'avons pas jugé nécessaire d'étudier la demande des États-Unis qui souhaitent que nous déterminions la partie à qui incombait la charge de la preuve à propos de l'article XVIII:B en général. Le Groupe spécial a appliqué le principe rappelé par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*²⁵⁵ selon laquelle chaque partie devait appuyer chacune de ses allégations particulières.

4.5 Nous avons refusé d'élargir le champ de nos conclusions concernant le niveau des réserves monétaires de l'Inde pour les faire porter sur une période allant au-delà de la date de l'établissement du Groupe spécial et nous n'avons pas donné suite aux suggestions des États-Unis selon lesquelles les paragraphes 5.180 et 5.183 devraient contenir des conclusions sur la question de savoir si les mesures prises par l'Inde allaient au-delà de ce qui était nécessaire au sens de l'article XVIII:9, puisque ces conclusions figurent au paragraphe 5.184.

4.6 En ce qui concerne les suggestions que nous avons formulées aux paragraphes 7.1 à 7.7, nous reconnaissons avec les États-Unis que les parties n'ont pas explicitement abordé la question de l'élimination progressive au regard du délai de mise en œuvre prévu à l'article 21 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Toutefois, l'article 19:1 dudit mémorandum d'accord autorise les groupes spéciaux à "suggérer au Membre concerné des façons de mettre en œuvre [les] recommandations" et il ne semble pas que cela dépende de la question de savoir si ces suggestions ont été examinées en tant que telles par les parties. Si le terme "façons" peut être interprété comme désignant des actions spécifiques qui garantiraient une mise en œuvre appropriée des recommandations, il ne peut être limité exclusivement à cela. Le Groupe spécial n'a pas estimé que son rôle était de suggérer des mesures particulières qui pourraient accompagner l'élimination des restrictions quantitatives en cause mais il estime qu'il est légitime pour lui de suggérer qu'un certain délai soit accordé à l'Inde afin de mettre en œuvre les recommandations.

B. OBSERVATIONS DE L'INDE

4.7 L'Inde a présenté à la fois des observations générales et spécifiques concernant la partie descriptive et les constatations du rapport intérimaire. Elle a aussi fait des observations de caractère procédural lors de la réunion tenue avec le Groupe spécial dans le cadre du réexamen intérimaire.

4.8 Pour ce qui est des observations relatives à la partie descriptive du rapport, l'Inde a souhaité ajouter des renseignements supplémentaires sur les consultations la concernant tenues au Comité de la balance des paiements, notamment des références sélectives aux consultations tenues en 1992, bien que ces points n'aient pas été inclus dans les arguments présentés au Groupe spécial. Celui-ci a considéré avoir présenté un vaste historique des discussions tenues au Comité à partir de 1994. L'Inde souhaitait aussi ajouter au paragraphe 2.6 que "d'autres estimaient que les restrictions à l'importation restantes de l'Inde étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B". Toutefois, ce paragraphe renvoie aux consultations de juin 1997 et le rapport sur ces consultations (WT/BOP/R/32), qui rend compte des différentes opinions exprimées, ne contient pas cette citation; en revanche, trois délégations - dont l'une ayant le statut d'observateur - avaient émis l'opinion que l'Inde avait rempli ses obligations. L'Inde estimait aussi qu'il ne faudrait pas inclure de description du régime de licences donnant effet aux restrictions quantitatives en cause dans la section "Aspects factuels". Toutefois, le Groupe spécial a considéré qu'une description factuelle devrait être incluse dans cette section. Il a néanmoins tenu compte de certaines suggestions de l'Inde concernant cette partie de la partie descriptive du rapport et a modifié les paragraphes 2.14, 2.15, 2.18, 2.19, 2.20, 2.21, 2.23, 2.24, 2.25, 2.26 et 2.28. D'un autre côté, l'Inde souhaitait que soit incluse une section spécifique sur les consultations tenues au titre de l'article XXII du GATT de 1994 avec d'autres partenaires

²⁵⁵ WT/DS33/AB/R, adopté le 23 mai 1997.

commerciaux, au cours desquelles des solutions mutuellement convenues avaient été trouvées, et que cette section soit intitulée "Questions de procédure ayant conduit au différend". Nous avons jugé que ces consultations ne constituaient pas des faits directement en rapport avec la présente procédure de groupe spécial; un compte rendu complet de ces consultations est inclus dans la section III.D.8 d). L'Inde souhaitait aussi que ses allégations juridiques fondamentales soient exposées de façon plus détaillée en réponse à la présentation des allégations des États-Unis figurant dans la section III.A du rapport intérimaire intitulée "Portée de la plainte". Pour tenir compte de la demande de l'Inde, nous avons ajouté aux paragraphes 3.5, 3.6, 3.7 et 3.8 un résumé des allégations présentées par ce pays dans ses communications. Enfin, nous avons aussi ajouté le paragraphe 3.39 et modifié le paragraphe 3.70.

4.9 Lors de la réunion tenue avec les parties dans le cadre du réexamen intérimaire, l'Inde a aussi soutenu qu'après que le FMI avait, selon elle, lié la suppression de ses restrictions quantitatives à des changements spécifiques dans ses politiques de développement, elle n'avait pas eu la possibilité de présenter des faits à propos de ces aspects de sa politique de développement aux fins de la clause conditionnelle de l'article XVIII:11. L'Inde soutient que ce n'est qu'après que le FMI avait répondu aux questions du Groupe spécial que l'Inde a pu se plaindre de ce qu'on la contraignait à supprimer ses restrictions, motif pris que si un changement était apporté à sa politique de développement, les restrictions cesseraient d'être nécessaires. Toutefois, à ce moment, le Groupe spécial avait explicitement indiqué aux parties qu'elles ne pourraient pas présenter de faits nouveaux dans leurs observations. Nous rappelons que lors de la réunion d'organisation, nous nous étions réservé le droit de fixer une date limite pour la présentation des éléments de preuve. À ce moment, nous considérons que la date limite serait la date fixée pour la réception des réfutations. Nous rappelons aussi que, lorsque nous avons communiqué aux parties les réponses du FMI à nos questions, nous avons précisé que "les parties n'incluront pas dans leurs observations de données ou de références qui n'aient pas déjà été versées au dossier". En outre, nous ne pouvons admettre, avec l'Inde, que celle-ci n'a pu étudier cette question qu'après que le FMI avait répondu au Groupe spécial. Les réponses du FMI sur la suppression des mesures et les suggestions faites dans ses réponses au Groupe spécial n'étaient pas des nouveautés pour l'Inde. Au cours des consultations de janvier 1997, le représentant du FMI avait déjà présenté l'opinion du Fonds dans des termes semblables à ceux qui ont été utilisés dans les réponses au Groupe spécial.²⁵⁶ L'Inde soutient aussi qu'elle avait abordé la question de la politique de développement déjà dans sa première communication écrite et dans ses réponses à la deuxième série de questions du Groupe spécial. Nous estimons donc que l'Inde a eu plusieurs occasions d'étudier la question de l'incidence de la suppression des mesures sur sa politique de développement et que la possibilité de présenter des faits relatifs à cette politique en rapport avec la clause conditionnelle de l'article XVIII:11 ne lui a pas été refusée.

4.10 En ce qui concerne les constatations, l'Inde a insisté dans ses observations générales sur deux points. Premièrement, elle émet une objection à propos de la conclusion du Groupe spécial selon laquelle celui-ci a compétence pour examiner si les restrictions quantitatives appliquées par l'Inde sont justifiées pour des raisons de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B. Deuxièmement, elle allègue que le Groupe spécial est parvenu à tort à une constatation qui exigerait l'élimination immédiate des mesures en cause par l'Inde.

1. Examen de la justification des mesures indiennes pour des raisons de balance des paiements

4.11 L'Inde fait valoir que l'interprétation de la note de bas de page concernant le Mémoire d'accord sur les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 relatives à la balance des paiements (ci-après dénommé le "Mémoire d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements" ou le "Mémoire d'accord de 1994") est

²⁵⁶ WT/BOP/R/22, annexe II, paragraphe 12.

incorrecte, en mettant essentiellement l'accent sur quatre questions. Premièrement, elle conteste l'interprétation du Groupe spécial fondée sur le sens ordinaire des termes. Deuxièmement, elle considère aussi que le Groupe spécial a mal interprété les travaux préparatoires relatifs au Mémoire d'accord de 1994. Troisièmement, elle estime que le Groupe spécial a mal interprété la pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947. Enfin, elle affirme que l'interprétation du Groupe spécial crée un déséquilibre entre les procédures du Comité de la balance des paiements et le système de règlement des différends.

a) Interprétation des termes de la note de bas de page

4.12 Conformément à la note de bas de page concernant le Mémoire d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements, les dispositions de l'OMC sur le règlement des différends "pourront être invoquées pour toutes questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements". L'Inde soutient que notre interprétation de la note de bas de page enlève au terme "application" tout effet utile. Nous ne partageons pas cet avis. Nous avons défini le sens ordinaire des termes, qui est confirmé par leur contexte et par l'objet et le but de l'Accord sur l'OMC, alors que l'interprétation de l'Inde semblerait plutôt appuyer un sens particulier (au sens de l'article 31.4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités - ci-après dénommée la "Convention de Vienne") sur lequel elle n'a pas prouvé que les négociateurs s'étaient entendus.

4.13 L'Inde conteste aussi notre interprétation du contexte de la note de bas de page, faisant valoir que nous n'avons pas traité explicitement ses arguments concernant l'utilisation du terme "application" dans le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994 (ci-après dénommé le "Mémoire d'accord de 1994 concernant l'article XXIV"). Nous avons développé notre examen de cette question figurant au paragraphe 5.70 pour indiquer clairement que l'utilisation du terme "application" dans le Mémoire d'accord de 1994 concernant l'article XXIV ne peut qu'appuyer notre interprétation.

4.14 L'Inde soutient aussi que le Groupe spécial n'a pas reconnu le fait que les termes "l'application de" n'apparaît que dans deux références au Mémoire d'accord sur le règlement des différends, à savoir le Mémoire d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements et le Mémoire d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, que ce n'est que dans ces domaines que l'invocation de l'article XXIII a fait l'objet de débats dans des affaires étudiées dans le cadre du GATT et que les termes "l'application de" devaient donc avoir été inclus dans l'intention de restreindre le droit de recourir au Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Nous notons cependant que les termes "l'application de" ou "applique" apparaissent dans plusieurs autres dispositions de l'Accord sur l'OMC relatives au règlement des différends (par exemple l'article XXIII:1 b) du GATT de 1994 et l'article XXIII:3 de l'AGCS) mais ne sont utilisés dans aucune de ces dispositions d'une façon qui pourrait nous conduire à supposer qu'ils limitent les possibilités de recourir aux procédures de règlement des différends. Ainsi, nous ne pouvons accepter l'allégation selon laquelle l'utilisation des termes "l'application de", en tant que telle, laisse supposer une limitation des possibilités de recourir aux procédures de règlement des différends. En outre, le fait que les deux mémoires d'accord sont rédigés différemment milite contre l'interprétation de l'Inde, ainsi que nous l'avons expliqué au paragraphe 5.70. En fait, dans le Mémoire d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, les termes en question semblent avoir l'objectif opposé, c'est-à-dire confirmer que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends est pleinement applicable aux accords conclus au titre de l'article XXIV dans les cas où cela avait été contesté.

4.15 L'Inde reproche aussi au Groupe spécial de n'avoir pas accordé une attention suffisante aux exemples qu'elle a donnés de cas où il est accepté que les procédures de règlement des différends ne s'appliquent pas. Nous avons développé notre examen de cette question (paragraphe 5.87, note de bas de page 310). Toutefois, même si nous devons accepter l'argument de l'Inde selon lequel il pourrait ne pas être approprié que certaines questions soient réglées par des groupes spéciaux chargés du

règlement des différends, cette observation en elle-même n'éclaire pas la question de savoir si la note de bas de page concernant le Mémoire d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements confirme la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends dans des affaires telles que celles-ci.

b) Pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947

4.16 L'Inde soutient que l'analyse donnée par le Groupe spécial de la pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947 est sujette à caution. Bien que nous ayons apporté des modifications mineures aux paragraphes 5.39 à 5.46, nous maintenons notre analyse. Nous ne considérons pas que, sauf dans le cas du groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée - Restrictions à l'importation de la viande de bœuf, plainte des États-Unis*²⁵⁷, il n'y avait jamais eu de demande d'examen de la justification de restrictions pour des raisons de balance des paiements au regard de l'article XXIII (voir les paragraphes 5.37 et 5.38 et les notes de bas de page y relatives). L'existence de ces affaires contredit l'affirmation de l'Inde selon laquelle la question de la justification a toujours été du ressort exclusif du Comité de la balance des paiements et qu'aucun recours aux procédures de règlement des différends n'est possible en ce qui concerne la justification de mesures au regard de l'article XVIII:B.

4.17 L'Inde fait aussi valoir que le Groupe spécial a mal interprété les constatations du rapport sur l'affaire *Corée - Viande de bœuf*. Premièrement, l'Inde soutient que notre affirmation, figurant au paragraphe 5.45, selon laquelle rien ne montre que le groupe spécial aurait refusé d'examiner les allégations des plaignants au sujet de la justification des mesures prises à des fins de balance des paiements si le Comité de la balance des paiements n'avait pas établi de rapport est une conjecture. Nous estimons que notre affirmation est correcte. Dans l'affaire *Corée - Viande de bœuf*, le Comité de la balance des paiements avait établi un rapport mais le groupe spécial a jugé qu'il y avait lieu de chercher à confirmer que la situation était toujours la même que celle à partir de laquelle le Comité de la balance des paiements était parvenu à ses conclusions. Une telle vérification, comportant l'examen de données supplémentaires publiées par les autorités coréennes et d'un avis du FMI, n'aurait pas été justifiée si le groupe spécial avait considéré que l'opinion du Comité était décisive et ne s'était pas estimé compétent pour examiner la justification des mesures coréennes. Aucune autre interprétation ne peut être raisonnablement donnée à l'analyse figurant au paragraphe 123 du rapport sur l'affaire *Corée - Viande de bœuf*. Le groupe spécial lui-même a conclu qu'il y avait une "amélioration continue de la situation de la balance des paiements de la Corée", conclusion qui ne pouvait être fondée uniquement sur le rapport du Comité, qui datait de 1987.

4.18 L'Inde fait aussi valoir que le groupe spécial chargé de l'affaire *Corée - Viande de bœuf* s'est déclaré compétent pour examiner la justification des mesures uniquement parce que son mandat avait été approuvé par les parties plaignantes et par la Corée. Toutefois, son mandat ne portait pas expressément sur la question relative à l'article XVIII:B. Le groupe spécial était chargé d'"examiner [les mesures coréennes] à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce". En réponse à une demande de la Corée qui souhaitait que le groupe spécial statue sur la recevabilité de la plainte déposée au titre de l'article XXIII, le groupe spécial a décidé dans un premier temps qu'il était bien appelé à juger du bien-fondé de l'affaire en vertu de son mandat.²⁵⁸ Dans ses constatations, il a ensuite entrepris de voir "si la compatibilité des mesures restrictives avec l'article XVIII:B pouvait être examinée dans le cadre de l'article XXIII". S'il s'est référé à son mandat dans ses constatations, il

²⁵⁷ Rapport adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/301 (affaire ci-après dénommée l'"affaire *Corée - Viande de bœuf*"). Deux autres plaintes ont été examinées par le même groupe spécial mais ont donné lieu à des rapports séparés. Voir les rapports adoptés le 7 novembre 1989, *République de Corée - Restrictions à l'importation de la viande de bœuf, plainte de l'Australie*, IBDD, S36/223 et *plainte de la Nouvelle-Zélande*, IBDD, S36/260.

²⁵⁸ *Op. cit.*, paragraphe 10.

l'a fait *après* avoir examiné les arguments des parties concernant les débats antérieurs des PARTIES CONTRACTANTES sur l'exclusivité des procédures d'examen spéciales prévues dans le GATT et a décidé que les débats qui avaient eu lieu jusque-là ne pouvaient pas servir directement en l'occurrence. Ensuite, le groupe spécial a ajouté un paragraphe sur l'historique de la rédaction des articles XVIII et XXIII et une analyse de leurs termes et de leur rôle. Il a estimé qu'en acceptant le mandat du groupe spécial, la Corée avait reconnu que celui-ci était compétent pour examiner la question à la lumière des dispositions pertinentes de l'Accord général. À partir de cette compétence générale, le groupe spécial a déduit qu'il était compétent pour examiner la justification des mesures au regard de l'article XVIII:B, qui faisait partie des "dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce". Ainsi, la compétence du groupe spécial dans le cadre de l'article XVIII:B résultait de son raisonnement et non d'une acceptation expresse de la part de la Corée. Telle est la signification de la première référence, figurant au paragraphe 117, à l'acceptation par la Corée du mandat du groupe spécial. Il est impossible de considérer que cette phrase, dans son contexte, signifie que le groupe spécial s'est appuyé sur une acceptation spécifique par la Corée de sa compétence dans le cadre de l'article XVIII:B, et encore moins qu'il s'est appuyé *exclusivement* sur l'acceptation par la Corée de son mandat, pour examiner la justification des mesures au regard de l'article XVIII:B.²⁵⁹ La référence au fait que "les parties avaient choisi de recourir aux dispositions de l'article XXIII" repose manifestement sur le même raisonnement. Nous estimons donc que les références de l'Inde à l'affaire *Corée - Viande de bœuf* n'appuient pas les arguments de ce pays selon lesquels le groupe spécial, dans cette affaire, n'a pas mené sa propre analyse de la justification des mesures et a seulement examiné la justification des mesures, pour l'essentiel, parce que la Corée avait accepté qu'il le fasse.

c) Travaux préparatoires

4.19 L'Inde soutient en outre que nous n'avons pas étudié de façon appropriée les travaux préparatoires relatifs au Mémoire d'accord de 1994. Comme il est indiqué au paragraphe 5.110, nous n'avons pas eu besoin d'examiner les travaux préparatoires puisque le sens résultant de notre analyse menée conformément à l'article 31 de la Convention de Vienne n'était ni ambigu ni obscur et ne conduisait pas à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable. C'est un principe bien établi de l'interprétation du droit international que de ne pas se référer aux travaux préparatoires si le sens ordinaire du texte, pris dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité, est clair. D'un autre côté, il faut toujours se référer aux travaux préparatoires avec précaution et prudence.²⁶⁰ Le but des paragraphes 5.106 à 5.111 était de montrer que l'on ne pouvait faire qu'un usage limité du document cité par l'Inde puisque celle-ci ne pouvait pas démontrer que la proposition États-Unis-Canada avait été rejetée spécifiquement à cause de sa partie qui concernait l'invocation de l'article XXIII. En fait, plusieurs autres raisons ont pu contribuer au rejet de la proposition, et il est donc problématique de se fonder sur ce rejet. En tout état de cause, nous avons développé notre examen des travaux préparatoires aux paragraphes 5.106 à 5.111 pour mieux préciser ces questions.

d) Répartition du pouvoir de prise de décisions pour les questions relatives à la balance des paiements

4.20 En ce qui concerne son argument selon lequel, dans le rapport intérimaire, le pouvoir de prise de décisions pour les questions relatives à la balance des paiements est réparti de façon incorrecte entre les groupes spéciaux et le Comité de la balance des paiements, l'Inde affirme premièrement qu'en application du principe *lex specialis derogat legi generali*, les dispositions générales qui accordent aux groupes spéciaux le droit de faire des constatations juridiques ne peuvent l'emporter sur

²⁵⁹ Cela est compatible avec l'affirmation ultérieure de la Corée à propos de la justification: la Corée pouvait contester que le groupe spécial ait compétence pour examiner la justification sans que cela soit en contradiction avec le fait d'avoir accepté son mandat.

²⁶⁰ Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (1980), page 142.

les dispositions spécifiques qui donnent au Comité de la balance des paiements et au Conseil général le pouvoir de formuler des déterminations précises. L'Inde n'a pas réellement présenté son argumentation en se référant au principe de la *lex specialis* lors des travaux du Groupe spécial et celui-ci estime que cette notion ne s'applique pas en l'espèce. Si l'on peut dire que les deux procédures s'appliquent aux mêmes questions, la deuxième condition nécessaire à l'application du principe de la *lex specialis*, c'est-à-dire l'existence d'un conflit entre les deux, n'est pas remplie. L'objectif de la procédure du Comité prévu à l'article XVIII:12 b)²⁶¹ est un examen général de la politique d'un Membre par le Comité de la balance des paiements et le Conseil général, alors que le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends s'applique en cas de différend entre deux Membres à propos de mesures spécifiques. En outre, le Groupe spécial, dans son analyse du fonctionnement de ces deux procédures, n'a pas déterminé de circonstances dans lesquelles, en pratique, il y aurait un conflit entre elles (voir les paragraphes 5.92 à 5.97). En tout état de cause, le principe de la *lex specialis* n'est qu'un principe annexe. Si le traité contient des dispositions concernant la relation entre les deux règles "contradictoires", le principe ne s'applique plus.²⁶² En l'espèce, la note de bas de page concernant le Mémorandum d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements confirme clairement que le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends s'applique aux questions relatives à la balance des paiements.

4.21 Quant à l'argument de l'Inde selon lequel nos constatations débouchent sur une anomalie, à savoir que le pouvoir de prendre une même décision est donné à deux organes différents, nous estimons qu'il repose sur une hypothèse inappropriée. Comme il a été expliqué plus haut, les deux procédures (celle qui est prévue à l'article XVIII:12 b) et celle qui est prévue dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends) répondent à deux objectifs différents et complémentaires. L'une vise à permettre l'examen d'une politique par l'OMC alors que l'autre vise à préserver les droits des Membres résultant de l'Accord sur l'OMC. Comme il est expliqué aux paragraphes 5.92 à 5.97, que nous avons modifiés légèrement, nous ne voyons pas de problème de conflits. L'Inde fait aussi valoir que le fait que seul un Membre lésé peut recourir aux procédures de règlement des différends constitue un refus de procédure régulière. Nous ne partageons pas cette opinion. Selon nous, un Membre qui invoque l'article XVIII:B pour justifier ses restrictions n'a aucun motif de plainte car il peut maintenir ces restrictions jusqu'à ce que le Comité recommande qu'elles soient supprimées. En comparaison, tout autre Membre peut avoir des raisons de se plaindre à tout moment de ce que les mesures pour lesquelles l'article XVIII:B est invoqué ne sont pas ou ne sont plus justifiées. Nous n'estimons pas non plus que le Groupe spécial se déclare compétent uniquement afin de prendre des décisions potentiellement défavorables pour le Membre qui impose des mesures à des fins de balance des paiements. S'il constate que de telles mesures sont justifiées, un groupe spécial ne formulera aucune constatation à l'encontre de ce Membre à cet égard. En outre, s'il est possible que ce Membre ne puisse pas s'opposer à des constatations défavorables d'un groupe spécial, en pratique, il peut s'opposer aux recommandations du Comité. En conséquence, le Groupe spécial estime que sa conclusion concernant la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends aussi bien qu'aux procédures du Comité est plus conforme aux principes fondamentaux de la justice procédurale qu'une interprétation qui permettrait que des mesures non conformes à l'article XVIII:B soient maintenues comme le juge bon le Membre qui les a imposées.

4.22 L'Inde soutient aussi que nous n'avons pas examiné son argument selon lequel "le transfert aux groupes spéciaux de la compétence expressément attribuée par les articles XV:2 et XVIII:12 au Conseil général éliminerait les droits en matière de procédures que l'article XVIII:B et le Mémorandum d'accord sur la balance des paiements accordent aux Membres qui connaissent des difficultés de balance des paiements". Le raisonnement de l'Inde selon lequel celle-ci serait privée de

²⁶¹ Au cours de cette procédure, le Comité de la balance des paiements peut constater l'existence de mesures incompatibles, conformément à l'article XVIII:12 c).

²⁶² Sinclair, *op. cit.*, page 97, Daillier et Pellet, *Droit international public* (1994), pages 263 et 265.

ses droits en matière de procédures repose sur l'hypothèse fondamentale que i) les Membres ont droit à "une évaluation par leurs pairs de leurs difficultés et de leurs politiques correctives" et ii) si un groupe spécial se prononce sur une question avant que le Comité de la balance des paiements n'ait achevé son propre examen, ce dernier sera lié par les constatations du groupe spécial. Nous ne disons cela à aucun moment dans notre rapport. L'ouverture d'une procédure de règlement des différends concernant certaines mesures n'empêche pas le Comité de la balance des paiements d'examiner la justification de ces mesures. En outre, celui-ci n'est pas limité par les questions relatives à la régularité de la procédure qui exigent qu'un groupe spécial fixe une date limite pour les faits sur lesquels il se fonde. En d'autres termes, le Comité peut toujours se prononcer sur la base de faits nouveaux. Ainsi, de même que le groupe spécial dans l'affaire *Corée - Viande de bœuf* a fait ses propres évaluations des faits survenus après la décision du Comité de la balance des paiements, celui-ci peut faire sa propre évaluation des faits survenus après la date de l'établissement du Groupe spécial. Les arguments de l'Inde sont naturellement centrés sur la position de ce pays en tant que Membre appelé en consultation. Toutefois, la situation des Membres dont les droits au titre de l'Accord sur l'OMC sont affectés par les mesures de l'Inde ne devrait pas être oubliée. Si l'on devait suivre les arguments de l'Inde, selon lesquels un Membre peut maintenir des mesures tant que le Conseil général n'a pas pris de décision à l'effet contraire, même lorsqu'elles ne se justifient plus pour des raisons de balance des paiements, les droits des autres Membres au titre de l'Accord seraient indûment affectés et il n'y aurait aucun moyen effectif de réparation, comme il est indiqué au paragraphe 4.21.

2. La suppression immédiate des mesures et ses conséquences

4.23 L'Inde soutient que la constatation du Groupe spécial selon laquelle la note relative à l'article XVIII:11 exige que l'Inde supprime toutes ses restrictions à l'importation immédiatement n'a aucun fondement juridique ou factuel. Le Groupe spécial examine les arguments de l'Inde sur cette question aux paragraphes 5.201 à 5.215. Il nous était demandé de déterminer si une mesure donnée était compatible avec les dispositions de l'article XVIII:B. Nous avons conclu que l'Inde enfreignait l'article XVIII en maintenant encore en novembre 1997 des mesures qui n'étaient plus justifiées au regard de l'article XVIII:B. Le fait que le Groupe spécial a constaté qu'à compter de novembre 1997, les mesures n'étaient pas justifiées ne signifie pas qu'elles devraient être supprimées immédiatement.²⁶³ Nous ne pouvions pas nous prononcer sur une période d'élimination progressive, mais nous avons suggéré que le délai raisonnable pour la mise en œuvre des recommandations de l'ORD sur cette question soit examiné compte tenu d'un certain nombre de facteurs énumérés au paragraphe 7.5. Pour cette raison, nous pensons que notre décision est compatible avec les faits et les normes applicables.

4.24 L'Inde soutient aussi que notre interprétation du mot "immédiatement" figurant dans la note relative à l'article XVIII rend en pratique cette disposition inopérante. Nous ne partageons pas cette opinion. Nous estimons que notre interprétation du mot "immédiatement" est compatible avec les principes d'interprétation énoncés dans la Convention de Vienne et est la seule qui peut donner un sens utile à ce terme. Comme il est indiqué aux paragraphes 5.196 à 5.198, l'interprétation suggérée par l'Inde (notamment: "by direct agency" en anglais, "sans intermédiaire" en français) rendrait le mot "immédiatement" redondant, puisque dans cette note, le lien de causalité est clair sans ce mot. En outre, dire que l'atténuation ou la suppression des mesures produirait "directement" (au sens de non indirectement) les conditions prévues à l'article XVIII:9 reviendrait aussi simplement à réaffirmer le lien de causalité, ce qui n'est pas nécessaire.

4.25 L'Inde présente des observations approfondies sur la nature de sa politique de développement et le fait que le Groupe spécial n'a pas traité cette question centrale. Nous relevons tout d'abord que

²⁶³ L'article 21:3 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends n'exige pas la mise en œuvre immédiate des recommandations et décisions de l'ORD si cela est irréalisable.

L'Inde a présenté des données nouvelles au stade du réexamen intérimaire. Rien n'indique non plus dans le relevé des estimations de la Commission du Plan qu'une menace supplémentaire pèse sur les réserves de l'Inde en raison d'un accroissement du déficit commercial et d'une baisse des réserves en devises, tombées à un niveau "nettement inférieur" à 16 milliards de dollars EU au cours d'une période comprise entre quelques mois et un an. Nous estimons, avec les États-Unis, que ces renseignements complémentaires n'ont pas été fournis en temps opportun. Nous avons donc décidé de ne pas en tenir compte. Deuxièmement, nous ne sommes pas convaincus du fait que l'Inde "a présenté une argumentation détaillée et approfondie" au sujet des changements dans la politique indienne de développement qu'une suppression immédiate des mesures en cause exigerait. Nous ne disconvenons pas du fait que l'Inde a examiné la première phrase et la clause conditionnelle de l'article XVIII:11, ou l'incidence de la suppression des mesures sur sa politique de développement. Nous avons en conséquence révisé la partie correspondant maintenant aux paragraphes 5.216 à 5.223. Toutefois, nous ne considérons pas que l'Inde ait produit des éléments de preuve suffisants pour appuyer une allégation selon laquelle la suppression des mesures en cause exigerait effectivement qu'un changement soit apporté à sa politique de développement. Nous ne partageons pas non plus les vues de l'Inde concernant les risques qu'entraînerait la suppression des mesures pour l'économie indienne. Au paragraphe 5.204, nous notons l'opinion du FMI selon laquelle les restrictions devraient être supprimées sur une période assez courte et non immédiatement, mais nous notons aussi que ce délai n'a rien à voir avec une élimination graduelle accompagnant une diminution des difficultés de balance des paiements. C'est pourquoi nous suggérons qu'elles soient supprimées dans un délai raisonnable.

4.26 Nous notons à cet égard que l'Inde, pour appuyer son affirmation selon laquelle la suppression immédiate de ses mesures entraînerait immédiatement des difficultés de balance des paiements, mentionne une possibilité d'accroissement des importations. L'Inde ne tient pas toujours compte de la distinction entre une modification prévue des importations et une modification prévue de ses réserves. La suppression des mesures en cause entraînera très probablement un accroissement des importations mais montrer que les importations s'accroîtront, même de façon substantielle, ne démontre pas qu'il s'ensuivra *ipso facto* des difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9. Par exemple, l'Inde ne tient pas compte dans son évaluation des effets positifs qu'entraînerait la suppression de ses restrictions à l'importation. En conséquence, nous avons précisé ce que nous avons dit au paragraphe 5.207.

3. Autres observations spécifiques

4.27 L'Inde soutient, à propos des paragraphes 5.159 à 5.163, que le Groupe spécial ne devrait pas considérer que la date de son établissement est la date à retenir pour l'examen de la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde. Elle affirme au contraire que "la partie défenderesse doit pouvoir préparer sa défense dès la demande d'établissement d'un groupe spécial". Nous rappelons tout d'abord que notre mandat a été fixé à la date de l'établissement du Groupe spécial; nous avons ajouté aux paragraphes 5.161 et 5.162 un exposé des raisons pratiques pour lesquelles cette date a été utilisée. Notre décision sur cette question est aussi compatible avec la pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947.²⁶⁴ Deuxièmement, nous relevons que l'Inde, au cours des travaux, était favorable à la prise en compte de l'évolution économique la plus récente possible, c'est-à-dire au choix d'une date *postérieure*, et non *antérieure*, à la date de l'établissement du Groupe spécial. Celui-ci ne voit donc pas de raison de modifier les paragraphes 5.159 à 5.163.

4.28 L'Inde soutient que le Groupe spécial présente, aux paragraphes 5.232 et 5.235, "des conjectures sur l'étendue des pouvoirs du Comité de la balance des paiements et du Conseil général au titre du paragraphe 13 du Mémorandum d'accord". Le Groupe spécial a étudié cette question dans sa

²⁶⁴ Rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930*, adopté le 7 novembre 1989, IBDD S36/386, paragraphe 5.2.

réponse aux arguments de l'Inde relatifs au droit qu'elle aurait à une période d'élimination progressive. Il juge approprié de maintenir cet examen.

4.29 Enfin, compte tenu des observations de l'Inde, nous avons aussi modifié les paragraphes 5.34, 5.47, 5.53, 5.84, 5.114, 5.244 et 5.245.

V. CONSTATATIONS

5.1 Les États-Unis demandent au Groupe spécial de constater que les mesures contestées, notifiées par l'Inde à l'annexe I, partie B du document WT/BOP/N/24, sont des restrictions quantitatives régies par l'article XI:1 et ne sont pas justifiées au regard des dispositions de l'article XVIII:11 du GATT de 1994. Ils soutiennent aussi que les mesures enfreignent l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. L'Inde demande au Groupe spécial de noter que les deux parties conviennent que les restrictions à l'importation en cause relèvent de l'article XI:1 mais sont en désaccord sur leur justification au regard de l'article XVIII:B.

5.2 Au cas où il ne serait pas constaté que les mesures enfreignent l'article XVIII:11, les États-Unis demandent aussi qu'il soit constaté que les mesures contestées enfreignent l'article XIII du GATT de 1994. Ils ont aussi indiqué dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial une infraction à l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.

5.3 Au cours des travaux, le Groupe spécial a rendu une décision préliminaire et consulté le Fonds monétaire international. Ces actions sont examinées en premier lieu (dans la partie B). Nous précisons ensuite la portée de la plainte que le Groupe spécial doit examiner (partie C). Dans sa défense, l'Inde a soulevé des questions concernant la mesure dans laquelle le Groupe spécial avait compétence pour examiner des questions relatives à la justification des restrictions à l'importation prises à des fins de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B du GATT de 1994. Nous examinons ces arguments et déterminons notre champ de compétence dans le présent différend dans la partie B, avant d'étudier la question de la charge de la preuve dans la partie E. Dans la partie F, nous examinons l'allégation d'infraction à l'article XI:1 du GATT de 1994 puis, dans la partie G, nous étudions l'allégation d'infraction à l'article XVIII:11 et la justification possible des mesures au regard de l'article XVIII:B. L'allégation d'infraction à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture est étudiée dans la partie H. L'allégation d'infraction à l'article XIII du GATT de 1994 est examinée dans la partie I.

5.4 Avant de poursuivre notre examen, il est utile de rappeler les principaux faits qui ont précédé l'établissement du Groupe spécial.

A. FAITS AYANT CONDUIT AU DIFFÉREND

5.5 L'Inde applique depuis 50 ans des restrictions quantitatives justifiées pour des raisons de balance des paiements. Ces mesures ont été appliquées au titre de l'article XII du GATT de 1947 entre 1950 et 1957 et le sont depuis au titre de l'article XVIII:B. L'Inde participe régulièrement à des consultations en application de l'article XVIII:B depuis 1957. Après une crise grave en 1990-1991, pendant laquelle les réserves monétaires de l'Inde se sont amenuisées, la situation de sa balance des paiements s'est progressivement améliorée et le pays a mis en œuvre des réformes économiques et des programmes de libéralisation des importations, qui comprenaient une réduction de ses restrictions quantitatives. À l'issue des consultations simplifiées de 1994 avec le Comité des restrictions à l'importation (balance des paiements) (ci-après dénommé le "Comité de la balance des paiements" ou le "Comité"), le Comité a noté que, si la balance des paiements de l'Inde présentait les signes d'une amélioration prolongée, l'Inde comptait s'orienter, d'ici à 1996/97, vers un régime dans lequel les restrictions à l'importation sous forme de licences ne seraient appliquées que pour des raisons de protection de l'environnement et de sécurité. Les membres du Comité se sont félicités de l'amélioration notable de la situation de la balance des paiements de l'Inde mais ont reconnu qu'elle

demeurait fluctuante. Le Comité a conclu qu'il était souhaitable de procéder à une consultation approfondie pendant le second semestre de 1995.²⁶⁵

5.6 Pendant les consultations approfondies de 1995, le Comité a invité le Fonds monétaire international (FMI) à participer aux consultations conformément à l'article XV:2 du GATT de 1994. Dans une déclaration officielle au Comité, le représentant du FMI a noté que, si l'Inde continuait de pratiquer une gestion macro-économique prudente, la transition vers un régime d'importation fondé sur des droits de douane et ne comportant plus de restrictions quantitatives pouvait raisonnablement se faire dans un délai de deux ans. Le Comité a aussi noté l'opinion exprimée par l'Inde selon laquelle, en raison de la dégradation de la balance des paiements, il ne serait ni prudent ni réaliste d'envisager une levée générale des restrictions quantitatives à l'importation dans l'immédiat. De nombreux membres étaient favorables à ce que l'Inde continue d'appliquer des restrictions à l'importation à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B car la situation de sa balance des paiements leur paraissait encore précaire. De nombreux autres membres estimaient que la situation de la balance des paiements de l'Inde était confortable et qu'elle n'était pas menacée par une baisse importante de ses réserves, au sens de l'article XVIII:9, et qu'il n'était donc pas justifié qu'elle continue de recourir à des restrictions à l'importation à des fins de balance des paiements. De nombreux membres ont demandé à l'Inde, entre autres choses, de présenter un calendrier ferme pour l'élimination de ces restrictions. Le Comité n'a formulé aucune conclusion et s'est félicité que l'Inde ait été disposée à reprendre les consultations en octobre 1996.²⁶⁶

5.7 À la reprise des consultations en janvier 1997, le Comité de la balance des paiements a pris note de la déclaration du FMI selon laquelle les réserves monétaires de l'Inde n'étaient pas insuffisantes et il n'y avait pas de menace d'une baisse importante de ses réserves. Le Comité est convenu de reprendre les consultations en juin 1997, afin d'examiner un plan d'élimination des mesures notifiées au titre de l'article XVIII:B que l'Inde devait présenter, et de conclure les consultations conformément à toutes les dispositions pertinentes de l'OMC relatives à la balance des paiements.²⁶⁷ Le 19 mai 1997, l'Inde a présenté une nouvelle notification publiée sous la cote WT/BOP/N/24, comprenant un plan d'élimination progressive des mesures en neuf ans. Lors des consultations de juin 1997, le représentant du FMI a indiqué que les opinions du Fonds exprimées durant les consultations de janvier 1997 sur la situation de la balance des paiements de l'Inde n'avaient pas changé dans l'intervalle. Au cours des consultations, l'Inde a proposé une période d'élimination progressive de six ans, plus une année pour un nombre limité de produits. Un certain nombre de Membres ont estimé que la période d'élimination progressive pour les mesures existantes ne devrait pas dépasser cinq ans.²⁶⁸ Le Comité de la balance des paiements a conclu ses consultations avec l'Inde en prenant acte des opinions différentes exprimées sur cette question, sans parvenir à adopter par consensus une recommandation au Conseil général.²⁶⁹

²⁶⁵ BOP/R/221, 1^{er} décembre 1994, paragraphe 4.

²⁶⁶ WT/BOP/R/11, 23 janvier 1996.

²⁶⁷ WT/BOP/R/22, 3 mars 1997.

²⁶⁸ Finalement, l'Inde a proposé une période de six ans au cours de consultations bilatérales.

²⁶⁹ WT/BOP/R/32, 18 septembre 1997. Voir aussi la section II.A *supra*.

B. DÉCISIONS RENDUES PAR LE GROUPE SPÉCIAL AU COURS DES TRAVAUX

1. Demande présentée par l'Inde en vue d'obtenir un délai suffisant pour préparer et exposer son argumentation, conformément à l'article 12:10 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends

5.8 Le 7 avril 1998, le Groupe spécial a reçu une lettre de la Mission permanente de l'Inde dans laquelle celle-ci demandait, conformément à l'article 12:10 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (ci-après dénommé le "Mémoire d'accord sur le règlement des différends") d'avoir jusqu'au 12 mai 1998 pour établir et présenter sa première communication écrite. L'Inde affirmait que l'affaire présentait une importance systémique et portait sur un grand nombre de questions. Elle survenait alors qu'un nouveau gouvernement était récemment arrivé au pouvoir. Le poste de procureur général, en rapport avec les différends de ce type, n'avait pas encore été pourvu et, en raison d'autres difficultés administratives, il était virtuellement impossible à l'Inde de respecter le délai fixé initialement pour la présentation de sa première communication.

5.9 Dans une lettre datée du 8 avril 1998, les États-Unis se sont opposés à ce que l'Inde bénéficie d'un délai supplémentaire. La demande n'avait pas été présentée en temps opportun. Les règles de l'OMC imposaient des délais très stricts que tous les Membres avaient acceptés. Les États-Unis rencontreraient des difficultés administratives si le calendrier des travaux devait être modifié. En tout état de cause, la première communication des États-Unis était sans ambiguïté et l'Inde disposait à Genève des compétences spécialisées nécessaires pour l'étudier.

5.10 Le 15 avril 1998, nous avons rendu la décision suivante:

"Le Groupe spécial a examiné avec soin les arguments des parties. Il note que l'Inde aurait pu évoquer plusieurs des raisons mentionnées dans sa lettre lors de la réunion d'organisation tenue le 27 février 1998. Toutefois, conformément à l'article 12:10 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, "lorsqu'il examinera une plainte visant un pays en développement Membre, le groupe spécial ménagera à celui-ci un délai suffisant pour préparer et exposer son argumentation". Compte tenu de cette disposition, et eu égard à la réorganisation administrative qui avait lieu en Inde en raison du récent changement de gouvernement, le Groupe spécial a décidé d'accorder un délai supplémentaire à l'Inde pour établir sa communication. Toutefois, compte tenu aussi de la nécessité de respecter les délais fixés dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et vu qu'il serait difficile de changer la date de la réunion des 7 et 8 mai, le Groupe spécial considère qu'un délai supplémentaire de dix jours représenterait un "délai suffisant" au sens de l'article 12:10 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. L'Inde a donc jusqu'au 1^{er} mai 1998 (17 heures) pour présenter sa première communication écrite au Groupe spécial. La date fixée initialement pour la première réunion, c'est-à-dire les 7 et 8 mai, reste inchangée."

2. Consultation avec le Fonds monétaire international

5.11 Au cours de ses travaux, le Groupe spécial a décidé de consulter le Fonds monétaire international. Les parties avaient des opinions divergentes quant au rôle possible du FMI en l'espèce. Les États-Unis estimaient que le Groupe spécial disposait d'éléments de preuve suffisants mais devait consulter le FMI s'il avait quelque doute que ce soit. Pour eux, les termes de l'article XV:2 du GATT de 1994, lu compte tenu du paragraphe 2 b) de la clause d'incorporation du GATT de 1994 figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, exigent que l'OMC entre en consultations avec le FMI pour des questions spécifiques, et l'OMC comprend les groupes spéciaux. Pour l'Inde, au contraire, considérer que les termes de l'article XV s'appliquent aux groupes spéciaux revient à ne pas tenir compte de la séparation des tâches entre les différents organes de l'OMC et seuls le Conseil général et le Comité de

la balance des paiements sont visés par cette disposition. Les parties avaient aussi des opinions divergentes sur la marge de manœuvre dont disposait le Groupe spécial quant aux déterminations du FMI. Selon les États-Unis, le Groupe spécial devait accepter comme étant décisive la détermination du FMI concernant les questions de fait mentionnées à l'article XV:2 et, en particulier, la question de savoir si, eu égard aux faits de la situation de sa balance des paiements et de ses réserves, l'Inde se situait dans le cadre des critères énoncés à l'article XVIII:9 a) et b). Cela n'enlevait rien à l'efficacité de la phase de la décision finale du Groupe spécial. Pour l'Inde, le texte de l'article XV:2 indiquait clairement que le Comité et le Conseil général devaient accepter certaines conclusions du FMI lorsqu'ils auraient "à prendre leur décision finale". Or, de l'avis de l'Inde, l'argument des États-Unis revenait à admettre qu'une détermination du FMI sur les aspects financiers des consultations avait pour effet de déterminer la situation juridique d'une restriction notifiée au titre de l'article XVIII:B. Pour l'Inde, les articles XV:2 et XVIII:12 ne laissaient subsister aucun doute quant au fait que le FMI ne prenait pas de décisions finales sur la situation juridique des restrictions au regard de l'OMC.

5.12 L'article 13:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends dispose que chaque groupe spécial a "le droit de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques". L'article 13:2 dispose en outre que les groupes spéciaux peuvent "demander des renseignements à toute source qu'ils jugeront appropriée et consulter des experts pour obtenir leur avis sur certains aspects de la question". Pour les questions relatives à la balance des paiements, le FMI, en tant qu'organisme reconnu disposant de vastes compétences techniques dans ce domaine, est manifestement une source d'informations éminemment appropriée. Nous constatons que, quelle que soit l'interprétation donnée à l'article XV:2 du GATT de 1994, l'article 13:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends autorise le Groupe spécial à consulter le FMI pour obtenir tous renseignements pertinents relatifs à la situation des réserves monétaires et de la balance des paiements de l'Inde qui pourraient nous aider à évaluer les allégations qui nous ont été présentées. Bien que le Comité de la balance des paiements ait déjà consulté le FMI, le Groupe spécial avait deux raisons particulières de consulter le Fonds pour son propre compte. Premièrement, le Comité de la balance des paiements n'a pas formulé lui-même de détermination fondée sur l'article XVIII:B à la suite de sa consultation avec le FMI. Deuxièmement, la situation de la balance des paiements de l'Inde aurait pu avoir changé dans l'intervalle. En conséquence, le Groupe spécial, dans une lettre datée du 3 juillet 1998, a posé un certain nombre de questions au FMI, compte tenu de l'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends et de l'article XV:2 du GATT de 1994.²⁷⁰ Le FMI a donné des réponses à ces questions le 17 juillet 1998. Ces réponses ont été dûment prises en compte dans notre évaluation des allégations qui nous étaient présentées.

5.13 Nous ne jugeons pas nécessaire en l'espèce de nous prononcer sur la mesure dans laquelle l'article XV:2 peut exiger que les groupes spéciaux entrent en consultations avec le FMI ou considèrent comme décisives des déterminations spécifiques du FMI. Comme on le verra à la section V.G, nous acceptons, compte tenu des circonstances de la présente affaire, certaines évaluations du FMI. À cet égard, nous notons cependant que le Groupe spécial, que les dispositions de l'article XV:2 s'appliquent ou non aux groupes spéciaux, est chargé de procéder à une évaluation objective des faits de la cause et de la conformité des mesures indiennes en cause, avec le GATT de 1994, tel qu'il a été incorporé dans l'Accord sur l'OMC, conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

C. PORTÉE DE LA PLAINTÉ

5.14 Nous notons que les produits visés par la plainte ne font en l'espèce l'objet d'aucune contestation. Dans leur première communication, les États-Unis ont indiqué clairement que leurs allégations se limitaient aux mesures applicables aux 2 714 lignes tarifaires du SH notifiées par l'Inde le 19 mai 1997 dans l'annexe I, partie B, du document WT/BOP/N/24 conformément au paragraphe 9

²⁷⁰ Les parties ont eu l'occasion de présenter des observations sur les questions posées au FMI.

du Mémorandum d'accord sur les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 relatives à la balance des paiements (ci-après dénommé le "Mémorandum d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements" ou le "Mémorandum d'accord de 1994"). Toutefois, compte tenu des arguments échangés par les parties, nous devons définir plus précisément la façon dont nous comprenons certaines allégations formulées par les États-Unis. En particulier, nous devons 1) nous demander si les allégations d'infraction à l'article XIII du GATT de 1994 et à l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation ont été présentées à bon droit au Groupe spécial, 2) examiner la mesure dans laquelle nous devrions étudier les dispositions de l'article XVIII:B autres que celles de l'article XVIII:11, qui est le seul paragraphe de l'article XVIII expressément mentionné dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis, et 3) examiner la relation entre l'allégation des États-Unis et l'allégation de l'Inde selon laquelle celle-ci a droit à une période d'élimination progressive pour les mesures prises à des fins de balance des paiements.

1. Allégations d'infraction à l'article XIII du GATT et à l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation

5.15 Dans leur première communication écrite, les États-Unis ont allégué que les mesures en cause enfreignaient les articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994 ainsi que l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Les États-Unis n'ont pas mentionné à ce stade l'article XIII du GATT de 1994 ni l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (ci-après dénommé l'"Accord sur les licences d'importation"), qu'ils avaient cités dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial et qui sont donc inclus dans notre mandat.²⁷¹ L'Inde a soutenu que, puisque les États-Unis n'avaient pas développé leurs allégations au titre de l'article XIII du GATT de 1994 et de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation dans leur première communication, ils ne pouvaient le faire ultérieurement. Les États-Unis ont répondu que ce n'était qu'au cas où le Groupe spécial n'aurait pas admis que les mesures indiennes contestées n'étaient pas justifiées qu'ils auraient demandé une constatation selon laquelle les mesures n'étaient pas appliquées conformément aux prescriptions de l'article XIII:2 a) du GATT de 1994.

5.16 La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis contient une allégation d'infraction à l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation et, par conséquent, celle-ci figure dans notre mandat également. Les États-Unis n'ont cependant présenté d'argument juridique concernant cette allégation à aucun moment des travaux et n'ont pas plus demandé de constatation sur la base de cette disposition. Nous n'examinons donc pas cette allégation.

5.17 En ce qui concerne l'allégation d'infraction à l'article XIII du GATT de 1994, puisque après nous être prononcés sur les allégations au titre des articles XI et XVIII:B, il ne sera peut-être plus nécessaire de nous prononcer sur cette allégation, nous différons l'examen de cette question.

2. Dispositions de l'article XVIII:B autres que celles de l'article XVIII:11

5.18 L'Inde a soulevé la question de la mesure dans laquelle le Groupe spécial devrait examiner les dispositions de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements dans son analyse des allégations des États-Unis. À cet égard, nous notons que les États-Unis n'ont présenté aucune allégation concernant des infractions à l'article XVIII:B ou au Mémorandum d'accord de 1994, autres qu'à l'article XVIII:11. En conséquence, nous n'examinerons aucune allégation des États-Unis fondée sur le Mémorandum d'accord de 1994 ou sur des dispositions de l'article XVIII:B autres que celles de l'article XVIII:11.

²⁷¹ WT/DS90/8 et WT/DS90/9.

5.19 Cependant, les dispositions de l'article XVIII:B (autres que celles de l'article XVIII:11) et du Mémorandum d'accord de 1994 font partie du contexte des dispositions qui, selon les États-Unis, auraient été enfreintes. En outre, l'Inde mentionne aussi diverses dispositions de l'article XVIII:B dans sa défense. Selon nous, il n'existe aucune restriction quant aux dispositions de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (ci-après dénommé l'"Accord sur l'OMC") que la partie défenderesse peut invoquer dans sa défense. Dans ces circonstances, nous estimons pertinent d'examiner les dispositions de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994, en tant que partie du contexte, pour nous prononcer sur les allégations des États-Unis, et de les examiner compte tenu de la défense présentée par l'Inde.

3. Période d'élimination progressive

5.20 L'Inde soutient que la question centrale dans le présent différend est la durée du calendrier que l'Inde devrait être autorisée à appliquer pour l'assouplissement progressif et l'élimination de certaines restrictions à l'importation qu'elle maintient à des fins de balance des paiements. Les États-Unis répondent que l'affaire ne porte pas sur le calendrier d'élimination progressive des restrictions indiennes. Nous notons que les États-Unis ne demandent pas de constatations ni de recommandations concernant la durée de la période d'élimination progressive. Ils demandent qu'il soit constaté que les mesures contestées sont des restrictions quantitatives régies par l'article XI:1 et ne sont pas justifiées au regard des dispositions de l'article XVIII:11. Nous n'examinons donc la question de l'élimination progressive que pour autant qu'elle est en rapport avec la défense présentée par l'Inde et dans nos suggestions concernant la mise en œuvre des recommandations de l'ORD.

D. COMPÉTENCE DU GROUPE SPÉCIAL

5.21 Dans leurs communications, les parties ont soulevé des questions fondamentales concernant la compétence des groupes spéciaux pour ce qui est de l'examen de mesures prises à des fins de balance des paiements et de leur justification au regard de l'article XVIII:B. Nous examinons donc tout d'abord ces questions de compétence.

1. La question: les groupes spéciaux sont-ils compétents pour examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B?

5.22 En réponse à l'allégation des États-Unis selon laquelle les mesures qu'elle a prises à des fins de balance des paiements enfreignent les articles XI:1 et XVIII:11, l'Inde oppose que, même si ses mesures enfreignent l'article XI:1, elles sont autorisées en tant que mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B et, en tant que telles, n'enfreignent pas l'article XVIII:11. En outre, l'Inde estime que le Groupe spécial n'est pas compétent pour formuler des constatations au sujet de la justification des mesures prises au titre de l'article XVIII:B car, selon elle, il s'agit d'une question sur laquelle, conformément au GATT de 1994, le Comité de la balance des paiements et le Conseil général ont le pouvoir exclusif de se prononcer. L'Inde soutient qu'un groupe spécial ne peut pas se substituer au Comité de la balance des paiements ni au Conseil général pour ce qui est de la justification de mesures au regard de l'article XVIII:B et qu'accepter les arguments des États-Unis aurait pour effet de rendre redondants des paragraphes entiers de l'article XVIII:B et des sections entières du Mémorandum d'accord de 1994, ce qui modifierait fondamentalement l'équilibre négocié qui ressort du texte de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994.

5.23 Les États-Unis font valoir que ni le texte de l'article XII, ni celui de l'article XVIII:B n'interdisent le recours à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII. Ni le texte de l'article XXIII, ni celui du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ne contiennent non plus une telle interdiction. L'article XVIII du GATT de 1994 fait partie des dispositions de l'OMC qui ont été incluses dans le champ d'application du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, ainsi que cela est indiqué dans l'Appendice 1 dudit mémorandum d'accord, et pour

lesquelles aucune disposition spéciale ou additionnelle n'est prévue à l'Appendice 2. En conséquence, les États-Unis font valoir que l'opinion de l'Inde selon laquelle le Comité qui tient des consultations au titre de l'article XVIII:12 c) est le seul organe apte à se prononcer sur la question dont ce groupe spécial est saisi est une interprétation insoutenable du GATT de 1994. Ils font valoir en outre que la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 confirme la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends pour des mesures prises à des fins de balance des paiements.²⁷²

5.24 En application de l'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, nous sommes chargés de clarifier les dispositions existantes des accords visés conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. L'Organe d'appel a déclaré que ces règles étaient les critères contenus aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) (ci-après dénommée la "Convention de Vienne").

5.25 En outre, conformément à l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC, nous sommes aussi guidés par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947. De fait, les parties se réfèrent à la pratique suivie par les PARTIES CONTRACTANTES du GATT et au rôle des procédures prévues à l'article XVIII:B du GATT dans leurs arguments concernant la question de la compétence. En outre, la première phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994, qui a été négocié en tant qu'élément de l'Accord sur l'OMC, dispose ce qui suit: "[a]ucune disposition du présent mémorandum d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XII ou XVIII:B du GATT de 1994".

5.26 Compte tenu de ces éléments, nous examinons tout d'abord, pour autant que cela est en rapport avec nos travaux, les mécanismes que le GATT prévoyait pour la surveillance et l'examen des mesures prises à des fins de balance des paiements avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Nous nous intéressons tout d'abord à l'article XVIII:B, disposition applicable aux mesures prises à des fins de balance des paiements par les pays en développement qui est entrée en vigueur en 1957, et à la note y relative, ainsi qu'aux textes pertinents adoptés en 1970, 1972 et 1979 (en nous référant, selon qu'il convient, à l'article XII, disposition relative à la balance des paiements applicable aux pays développés), puis à l'article XXIII, disposition concernant le règlement des différends en général dans le cadre du GATT de 1947.

5.27 Nous passons ensuite à l'analyse des dispositions applicables dans le cadre de l'Accord sur l'OMC. Le texte de l'article XVIII:B est inchangé. Il doit maintenant être lu parallèlement au Mémoire d'accord de 1994. Le texte de l'article XXIII du GATT est aussi inchangé à l'OMC. Toutefois, il doit maintenant être lu parallèlement au Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

2. Surveillance et examen des mesures prises à des fins de balance des paiements avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC

a) Article XVIII:B

5.28 L'article XVIII:B a été ajouté au texte du GATT en 1957 pour instituer un traitement spécial et différencié à l'intention des pays en développement en ce qui concerne les mesures prises par ces pays à des fins de balance des paiements.²⁷³ L'article XVIII:12 a établi plusieurs procédures par le

²⁷² Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D.1 *supra*.

²⁷³ Pour une description plus complète du traitement spécial et différencié prévu à l'article XVIII, voir les paragraphes 5.152 à 5.157 *infra*.

biais desquelles les PARTIES CONTRACTANTES pouvaient exercer collectivement une surveillance sur les mesures prises à des fins de balance des paiements par les parties contractantes en développement et examiner leur compatibilité avec l'article XVIII:B. Nous allons commencer par définir la nature de ces procédures puis nous examinerons la pratique suivie dans le cadre de l'article XVIII:12.

i) *Procédures prévues à l'article XVIII:12*

5.29 L'article XVIII:12 prévoit deux types différents de procédures: les procédures de consultation (article XVIII:12 a) et b)) et des procédures analogues à des procédures de règlement des différends (article XVIII:12 c) et d)). Les procédures de consultation concernant des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements ont été décrites plus en détail dans des décisions approuvées le 28 avril 1970 ("procédures de consultation approfondies") et le 19 décembre 1972 ("consultations simplifiées")²⁷⁴ ainsi que dans la Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, adoptée le 28 novembre 1979 (ci-après dénommée la "Déclaration de 1979"). Conformément à l'article XVIII:12 a), une partie contractante qui appliquait des mesures nouvelles, ou renforcées de façon substantielle, en vertu de l'article XVIII:B devait engager des consultations sur la nature des difficultés afférentes à sa balance des paiements, les divers correctifs entre lesquels elle avait le choix ainsi que les répercussions possibles de ces restrictions sur l'économie d'autres parties contractantes.²⁷⁵ Conformément à l'article XVIII:12 b), les mesures appliquées en vertu de l'article XVIII:B devaient être passées en revue et faire l'objet de consultations régulières.

5.30 L'article XVIII:12 c) i) disposait que si, au cours de consultations, il apparaissait aux PARTIES CONTRACTANTES que les restrictions n'étaient pas compatibles avec les dispositions de l'article XVIII:B ou celles de l'article XIII, elles "*indiqueraient*" les points de divergence et "*pourraient*" conseiller que des modifications appropriées soient apportées aux restrictions. L'article XVIII:12 c) ii) disposait en outre que si, au cours de consultations, les PARTIES CONTRACTANTES déterminaient que les restrictions étaient appliquées d'une manière qui comportait une incompatibilité "*sérieuse*" avec les dispositions de l'article XVIII:B ou celles de l'article XIII et qu'il en résultait un tort ou une menace de tort pour le commerce d'une partie contractante, elles "*feraient*" des recommandations appropriées en vue d'assurer l'observation, dans un délai déterminé, des dispositions en cause. Si les recommandations n'étaient pas respectées, les PARTIES CONTRACTANTES pourraient relever toute partie contractante dont le commerce serait atteint par les restrictions, de toute obligation résultant du GATT dont il leur paraîtrait approprié de la relever envers la partie contractante qui appliquait les restrictions.

5.31 Aux termes de l'article XVIII:12 d), les PARTIES CONTRACTANTES devaient inviter toute partie contractante qui appliquait des restrictions à des fins de balance des paiements en vertu de l'article XVIII:B à entrer en consultations avec elles à la demande de toute partie contractante qui pourrait établir *prima facie* que les restrictions étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XVIII:B ou celles de l'article XIII et que son commerce était atteint. Si les consultations n'aboutissaient pas et que les PARTIES CONTRACTANTES déterminaient que les restrictions étaient appliquées d'une manière incompatible avec les dispositions susmentionnées et qu'il en résultait un tort ou une menace de tort pour le commerce de la partie contractante plaignante, elles devaient recommander la suppression ou la modification des restrictions dans un délai prescrit. Si les recommandations n'étaient pas respectées, les PARTIES CONTRACTANTES pourraient relever la partie contractante plaignante de toute obligation résultant du GATT dont il leur paraîtrait approprié de la relever envers la partie contractante qui appliquait les restrictions.

²⁷⁴ IBDD, S18/51-57 et IBDD, S20/52-54.

²⁷⁵ L'article XII:4 a) contient une disposition similaire.

5.32 Les déterminations prévues à l'article XVIII:12 devaient intervenir promptement et, si possible, dans un délai de 60 jours à compter de celui où les consultations auraient été engagées.²⁷⁶

5.33 Le paragraphe 13 de la Déclaration de 1979 dispose que si le Comité de la balance des paiements constate une incompatibilité avec, notamment, l'article XVIII, il formulera, dans son rapport au Conseil, des constatations propres à aider le Conseil à faire des recommandations appropriées visant à promouvoir la mise en œuvre de l'article XVIII. Le Conseil est chargé de tenir sous surveillance toute question au sujet de laquelle il aura fait des recommandations.

ii) Pratique suivie par le Comité de la balance des paiements/le Conseil

5.34 De nombreuses consultations ont eu lieu par le passé au titre de l'article XVIII:B au sujet de mesures prises à des fins de balance des paiements par des pays en développement. Elles ont fait l'objet de rapports où, dans la plupart des cas, était consigné l'avis unanime de toutes les pratiques contractantes présentes et qui ont ensuite été adoptés par le Conseil. Nous n'avons pas connaissance de cas, au moins depuis 1970²⁷⁷, où les consultations ont conduit à des recommandations formelles, fondées explicitement sur l'article XVIII:12 c) ii), selon lesquelles des mesures dont il avait été déterminé qu'elles n'étaient pas justifiées au regard de l'article XVIII:B devaient être mises en conformité avec cette disposition.

5.35 Dans une note du secrétariat concernant la période allant de 1975 à 1988, il est indiqué que, dans un certain nombre de cas, le Comité de la balance des paiements a reconnu explicitement l'existence d'une justification pour des raisons de balance des paiements. D'un autre côté, le Comité n'a jamais explicitement déterminé qu'une mesure particulière n'était pas justifiée au regard des dispositions du GATT relatives à la balance des paiements. En revanche, il a marqué, par des différences de ton, ses doutes concernant la justification d'une mesure dans des circonstances particulières. Un langage vigoureux a par exemple été utilisé dans le rapport de 1987 concernant la Corée. Il était indiqué dans ce rapport que "[l]e point de vue dominant exprimé au sein du Comité a été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B".²⁷⁸ En ce qui concerne l'examen et l'adoption des rapports, il est indiqué ce qui suit dans la même note du secrétariat:

"À diverses reprises, les parties contractantes, sans s'opposer à l'adoption des rapports, ont tiré parti de l'occasion pour déplorer le maintien de restrictions à l'importation et réclamer une libéralisation plus rapide et plus complète. Dans certains cas, les pays ont également réservé les droits qu'ils tiennent de l'Accord général à propos de mesures qu'ils considéraient comme portant atteinte à leurs intérêts et dont ils jugeaient le maintien incompatible avec l'Accord général. En 1985, par exemple, le Japon a réservé ses droits à propos de mesures appliquées par le Portugal, et la Hongrie a fait de même à l'égard d'une mesure prise par la Turquie (...). En novembre 1987, il a été souligné que les parties contractantes conservaient tous leurs droits au titre de l'Accord général en ce qui concernait des mesures appliquées pour des raisons de balance des paiements, et qu'un examen des restrictions de ce type effectué par le

²⁷⁶ Article XVIII:12 f).

²⁷⁷ L/4200, 18 juillet 1975, paragraphe 39, et le document MTN.GNG/NG7/W/46, 24 juin 1988, paragraphe 66, examiné plus en détail au paragraphe 5.35 *infra*.

²⁷⁸ BOP/R/171, paragraphe 22.

Comité et l'adoption du rapport du Comité par le Conseil ne signifiaient pas qu'elles étaient acceptées comme étant compatibles avec l'Accord général."²⁷⁹

Nous notons aussi qu'il apparaît que l'article XVIII:12 d) n'a pas été invoqué.²⁸⁰

b) Article XXIII

i) *Procédure générale de règlement des différends*

5.36 À l'origine du GATT, la procédure générale envisagée pour le règlement des différends entre parties contractantes présentait de fortes similarités avec la procédure à laquelle les parties contractantes pouvaient recourir au titre de l'article XXIII:12 d). Au fil du temps, la procédure fondée sur l'article XXIII a évolué en raison du développement du système des groupes spéciaux.

ii) *Pratique suivie dans le cadre de l'article XXIII en ce qui concerne les mesures prises à des fins de balance des paiements*

5.37 Avant l'Accord sur l'OMC, il a parfois été fait appel aux procédures de règlement des différends au sujet de mesures prises à des fins de balance des paiements mais cela n'a pas été fréquent. Les États-Unis citent en particulier l'affaire *Restrictions belges aux importations en provenance de la zone dollar* et l'affaire *Restrictions allemandes à l'importation*. L'affaire *Restrictions belges aux importations en provenance de la zone dollar* concernait des mesures appliquées par la Belgique aux importations en provenance de la zone dollar qui, selon les États-Unis, n'étaient pas justifiées par la situation de la balance des paiements de la Belgique à l'égard du dollar. Un groupe de travail a été établi en 1952 à la suite d'une demande présentée au titre de l'article XXIII mais aucune décision n'a été prise sur la question, car les parties sont parvenues à un accord. Les mesures ont été progressivement réduites et éliminées.²⁸¹ L'affaire *Restrictions allemandes à l'importation* n'a pas directement donné lieu à une détermination de la compatibilité des mesures avec l'article XII par le biais des procédures de règlement des différends.²⁸²

5.38 Dans une autre affaire, qui n'a pas été citée par les parties et qui opposait les États-Unis et l'Inde, les États-Unis ont demandé l'ouverture de consultations au sujet de la justification de mesures maintenues par l'Inde à des fins de balance des paiements. Bien qu'un groupe spécial ait été établi en

²⁷⁹ Consultations tenues au Comité des restrictions à l'importation (balance des paiements) au titre des articles XII et XVIII:B depuis 1975, note du secrétariat, MTN.GNG/NG7/W/46, 24 juin 1988, paragraphe 66.

²⁸⁰ Note de bas de page 289 relative au paragraphe 5.47 *infra*.

²⁸¹ GATT/CP.6/50, GATT/IC/7, GATT/IC/SR.3 et SR.7/11.

²⁸² Dans l'affaire *Restrictions allemandes à l'importation*, l'Allemagne était entrée en consultation avec le Comité des consultations en juin 1957, conformément à l'article XII:4 b). À leur douzième session, les PARTIES CONTRACTANTES ont décidé que la République fédérale d'Allemagne n'était plus habilitée à maintenir des restrictions à l'importation au titre de l'article XII à des fins de balance des paiements. Lorsque le rapport a été soumis à l'approbation des PARTIES CONTRACTANTES, la République fédérale d'Allemagne a présenté une déclaration où étaient annoncées de nouvelles mesures de libéralisation progressive et où étaient évoqués "certains faits et points de vue" qui lui paraissaient importants pour que les mesures puissent être évaluées correctement. Un groupe de travail a été institué au titre de l'article XII afin d'examiner cette déclaration et "de recueillir et de présenter de façon méthodique, en vue de les transmettre au gouvernement allemand, les premières réactions et observations exprimées par des parties contractantes [...]". La question a été à nouveau examinée en 1958 et en 1959 et une dérogation a finalement été adoptée, sans préjudice des arguments juridiques avancés par l'Allemagne selon lesquels celle-ci était habilitée à maintenir (en tant que législation en vigueur) des restrictions à l'importation au titre du paragraphe 1 a) ii) du Protocole de Torquay.

novembre 1987, les parties sont parvenues à une solution mutuellement convenue et le groupe spécial n'a pas remis de rapport.²⁸³

5.39 Le seul rapport de groupe spécial adopté où ait été explicitement abordée la question de la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends prévue à l'article XXIII à propos de la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B concernait un différend relatif à des mesures appliquées par la Corée à l'importation de la viande de bœuf.²⁸⁴

5.40 Dans cette affaire, le Comité de la balance des paiements avait préalablement examiné ces mesures et avait noté ce qui suit dans ses conclusions:

"Le point de vue dominant exprimé au sein du Comité a été que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B" [...] "Le Comité a donc souligné la nécessité d'établir un calendrier précis pour supprimer rapidement et progressivement les mesures commerciales restrictives appliquées par la Corée à des fins de balance des paiements."²⁸⁵

5.41 Lors des travaux du groupe spécial, la Corée a fait valoir que ses restrictions à l'importation ne pouvaient être contestées au regard de l'article XXIII et le groupe spécial s'est donc demandé si les procédures de règlement des différends prévues à l'article XXIII pouvaient être invoquées pour des restrictions à l'importation appliquées à des fins de balance des paiements:

"Le Groupe spécial a examiné l'assertion de la Corée selon laquelle les restrictions à l'importation visées à l'alinéa b) du paragraphe 111 se justifiaient au titre des dispositions de l'article XVIII:B. Il a noté que, de l'avis de la Corée, la compatibilité avec l'Accord général de ses restrictions à l'importation ne pouvait être contestée au regard de l'article XXIII, étant donné les procédures d'examen spéciales prévues aux paragraphes 12 b) et 12 d) de l'article XVIII:B et l'adoption par les PARTIES CONTRACTANTES des résultats des examens effectués au titre du paragraphe 12 b)

²⁸³ La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis était fondée sur l'article XXIII:2 du GATT. Les États-Unis ont fait valoir que les restrictions à l'importation maintenues par l'Inde sur les amandes "n'[étaient] pas autorisées par l'article XI de l'Accord général" et "n'[étaient] pas justifiées au regard de l'article XVIII, section B, comme le [soutenait] le gouvernement indien, car l'Inde n'[avait] pas respecté les obligations qui [incombaient] à une partie contractante lorsqu'elle [instituait] des restrictions au titre de ladite section". Dans les débats qui ont eu lieu au Conseil avant l'établissement du groupe spécial, un certain nombre de délégations se sont demandé s'il était approprié de recourir aux procédures de règlement des différends pour des mesures prises à des fins de balance des paiements par des pays en développement au titre de l'article XVIII:B et ont craint que l'établissement d'un groupe spécial sur cette question ne crée un précédent. D'autres délégations ont cependant estimé qu'il n'y avait aucune raison de ne pas pouvoir recourir aux procédures de règlement des différends prévues à l'article XXIII pour des mesures prises à des fins de balance des paiements, de la même façon que pour d'autres mesures. Bien qu'un groupe spécial ait été établi, les parties sont parvenues à une solution mutuellement convenue et le groupe spécial n'a pas remis de rapport (voir L/6197, C/M/215, pages 6 à 8, C/154 et C/154/Add.1.).

²⁸⁴ Il y a eu en fait trois plaintes, qui ont conduit à des rapports à peu près identiques. Voir le rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée - Restrictions à l'importation de la viande de bœuf, plainte des États-Unis*, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/301 (ci-après dénommée l'affaire *Corée - Viande de bœuf*). Voir aussi les rapports adoptés le 7 novembre 1989, *République de Corée - Restrictions à l'importation de la viande de bœuf, plainte de l'Australie*, IBDD, S36/223 et *plainte de la Nouvelle-Zélande*, IBDD, S36/260.

²⁸⁵ BOP/R/171, 10 décembre 1987, page 8.

par le Comité de la balance des paiements. Il a décidé de voir d'abord si la compatibilité des mesures restrictives avec l'article XVIII:B pouvait être examinée dans le cadre de l'article XXIII.

Le Groupe spécial a analysé les divers arguments présentés par les parties au différend au sujet des débats des PARTIES CONTRACTANTES concernant l'exclusivité des procédures d'examen spéciales prévues dans l'Accord général. Cependant il n'était pas convaincu que les débats qui avaient eu lieu jusque-là au GATT puissent servir directement en l'occurrence. De plus, il était clairement chargé d'examiner les restrictions coréennes à l'importation de la viande de boeuf au regard de l'article XXIII. Aux termes de son mandat, qui avait été accepté par la Corée et les États-Unis et approuvé par le Conseil, il était toutefois tenu d'examiner ces restrictions "à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce", qui englobaient l'article XVIII:B.

Le Groupe spécial a examiné l'historique de la rédaction des articles XXIII et XVIII et il a noté que nulle part il n'était question du caractère prioritaire ou exclusif des procédures prévues dans l'un ou l'autre de ces articles. Il a relevé que l'article XVIII:12 b) prévoyait que les PARTIES CONTRACTANTES devaient régulièrement passer en revue les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements. L'article XVIII:12 d) disposait expressément que des consultations pouvaient être tenues au sujet de ces restrictions, à la demande de toute partie contractante qui établissait *prima facie* que lesdites restrictions étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XVIII:B ou celles de l'article XIII, mais il n'avait jusque-là jamais été invoqué. L'article XXIII, quant à lui, couvrait toutes les situations; il prévoyait des procédures de règlement des différends applicables à tous les articles pertinents de l'Accord général, y compris, en l'occurrence, l'article XVIII:B. [...]."

5.42 Le groupe spécial a souligné les différences qui existaient entre les procédures de règlement des différends prévues à l'article XXIII et les procédures prévues à l'article XVIII:B:

"[L]e Groupe spécial a noté que, dans la pratique du GATT, il y avait des différences entre les procédures de l'article XXIII et celles de l'article XVIII:B. Les premières prévoyaient l'examen détaillé de mesures données par un groupe d'experts indépendants et les secondes, un examen général de la situation de la balance des paiements du pays visé, effectué par un comité composé des représentants de gouvernements." (note de bas de page omise)

5.43 Il a conclu, dans les termes suivants, qu'il avait compétence pour examiner des mesures prises à des fins de balance des paiements:

"[...] exclure la possibilité de présenter une plainte au titre de l'article XXIII au sujet de mesures dont on prétendait qu'elles étaient couvertes par les dispositions concernant la balance des paiements restreindrait inutilement le champ d'application de l'Accord général. Cela n'empêchait pas toutefois de recourir aux procédures d'examen spéciales prévues à l'article XVIII:B. De fait, l'une ou l'autre procédure - celle de l'article XVIII:12 d) ou celle de l'article XXIII - aurait pu être suivie par les parties au différend. Mais, pour ce qui concerne ce groupe, les parties avaient choisi de recourir aux dispositions de l'article XXIII."²⁸⁶

²⁸⁶ *Op. cit.*, paragraphe 119.

5.44 Le groupe spécial a ensuite étudié la question de la justification pour des raisons de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B et a examiné la situation de la balance des paiements de la Corée. Il a "estimé qu'il devait prendre en compte les conclusions auxquelles le Comité de la balance des paiements était arrivé en 1987". Il a aussi étudié les autres renseignements disponibles pour une période allant jusqu'en février 1989, a noté que la situation de la balance des paiements continuait de s'améliorer et est parvenu à une conclusion semblable à celle à laquelle les PARTIES CONTRACTANTES étaient arrivées quand elles avaient adopté le rapport du Comité en 1987. Les PARTIES CONTRACTANTES ont adopté le rapport du groupe spécial en novembre 1989.²⁸⁷

5.45 L'Inde fait valoir que dans l'affaire *Corée - Viande de bœuf*, le groupe spécial n'avait pas formulé lui-même de constatation sur la situation de la balance des paiements puisque le Comité était parvenu à des conclusions que le groupe spécial avait prises en compte. Toutefois, nous ne voyons rien dans le rapport qui montre que le groupe spécial aurait refusé d'examiner les allégations des plaignants au sujet de la justification des mesures prises à des fins de balance des paiements si le Comité de la balance des paiements n'avait pas établi de rapport. En fait, comme il est noté au paragraphe 5.41 ci-dessus, le groupe spécial indique dans son rapport qu'il avait clairement pour mandat d'examiner les restrictions coréennes à l'importation de la viande de bœuf au regard de l'article XXIII et que ce mandat était libellé de telle sorte qu'il avait une portée globale; il chargeait le groupe spécial d'examiner la question à la lumière des dispositions du GATT applicables en l'espèce, qui englobaient l'article XVIII:B. En particulier, le groupe spécial a examiné explicitement la question de la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends pour des mesures prises à des fins de balance des paiements et a conclu qu'il était compétent sans se référer à l'existence de conclusions spécifiques du Comité dans l'affaire qui lui était soumise. En outre, dans son évaluation de la situation de la balance des paiements de la Corée, il n'a pas simplement pris note de l'existence d'une infraction sur la seule base des conclusions du Comité. Il a au contraire déterminé l'absence de justification pour des raisons de balance des paiements, en tenant compte à la fois des conclusions du Comité et de renseignements à jour relatifs à la période écoulée depuis l'adoption de ces conclusions. Le rapport tend donc plutôt à montrer que même dans une situation où les consultations menées au Comité avaient permis d'aboutir à des conclusions, le groupe spécial, tout en tenant compte de ces conclusions, s'est jugé compétent pour procéder à sa propre évaluation actualisée de la situation de la balance des paiements de la Corée.

5.46 Ainsi, l'affaire *Corée - Viande de bœuf* est un exemple de recours au mécanisme de règlement des différends du GATT prévu à l'article XXIII pour une question en rapport avec l'article XVIII:B. Bien que ce soit la seule affaire dans laquelle la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements ait été clairement contestée et pleinement examinée par un groupe spécial, elle est encore d'autant plus pertinente du fait que le rapport contient un examen argumenté de la question et a été adopté par consensus.²⁸⁸ Cela tendrait à appuyer l'opinion selon laquelle, à une date aussi récente que 1989, année de l'adoption du rapport, une partie contractante au GATT pouvait invoquer l'article XXIII pour des mesures dont il était allégué qu'elles étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B.

²⁸⁷ IBDD, S36/301.

²⁸⁸ À cet égard, nous rappelons que l'Organe d'appel, dans son rapport sur l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*, adopté le 1^{er} novembre 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, a indiqué ce qui suit, à la page 17: "Les rapports des groupes spéciaux adoptés sont une partie importante de l'"acquis" du GATT. [...] Ils suscitent chez les Membres de l'OMC des attentes légitimes et devraient donc être pris en compte lorsqu'ils ont un rapport avec un autre différend."

c) Résumé

5.47 De nombreuses consultations ont eu lieu dans le cadre de l'article XVIII:12 b). Toutefois, comme il est indiqué aux paragraphes 5.34 et 5.35, les PARTIES CONTRACTANTES du GATT n'ont pas explicitement fait appel aux dispositions spécifiques de l'article XVIII:12 c) ii) et XVIII:12 d) pour prescrire la suppression de mesures non justifiées au regard de l'article XVIII:B. Toutefois, les parties contractantes au GATT ont parfois recouru aux procédures générales de règlement des différends de l'article XXIII du GATT pour obtenir une décision concernant des mesures prises à des fins de balance des paiements, notamment leur justification. Il y a donc des cas qui donnent à penser qu'avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, il avait été accepté que pour les mesures prises à des fins de balance des paiements, il était possible de recourir *soit* aux procédures spéciales prévues à l'article XII ou à l'article XVIII, *soit* à l'article XXIII.²⁸⁹

3. Dispositions applicables dans le cadre de l'Accord sur l'OMC

a) Article XVIII:B

5.48 Comme il a déjà été indiqué, le texte de l'article XVIII:B est inchangé.²⁹⁰ Il doit maintenant être lu compte tenu du Mémoire d'accord de 1994, qui clarifie les dispositions des articles XII et XVIII:B, et de la Décision de 1979. Le Mémoire d'accord de 1994, où il est fait mention des procédures applicables pour les consultations sur la balance des paiements adoptées en 1970 ("procédures de consultation approfondies") et en 1972 ("procédures de consultation simplifiées") ainsi qu'à la Décision de 1979, contient des dispositions sur l'application de mesures prises à des fins de balance des paiements ainsi que des dispositions relatives aux procédures applicables aux consultations sur la balance des paiements et à leurs conclusions, mais ne fait pas explicitement référence à l'article XVIII:12 c) et d). La note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 indique cependant, comme il a été noté précédemment, qu'"[a]ucune disposition du présent mémorandum d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XII ou XVIII:B du GATT de 1994". La même note prévoit ensuite que "[l]es dispositions des articles XXII et XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, pourront être invoquées pour toutes questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements". Le sens exact de ce texte, qui fait l'objet d'un débat entre les parties, est examiné ci-dessous.²⁹¹

²⁸⁹ En fait, dans un traité important de 1969 sur le GATT, il était indiqué ce qui suit: "Ces quatre procédures de recours énoncées aux articles XII et XVIII et prévoyant qu'une partie contractante peut être relevée de ses obligations reflètent à bien des égards les dispositions de l'article XXIII. Mais les procédures relatives à la balance des paiements sont toutes deux plus restrictives que celles de l'article XXIII et, selon toute probabilité, une partie lésée recourra plus vraisemblablement à l'article XXIII qu'aux procédures relatives à la balance des paiements. L'auteur n'a pas trouvé d'exemple de procédure effectivement ouverte dans le cadre des procédures de plainte énoncées à l'alinéa d) ni d'exemple où une partie contractante ait été relevée de ses obligations, soit au titre des alinéas c) ou d) de l'article XII, paragraphe 4, soit au titre de l'article XVIII, paragraphe 12, mais la procédure relative à la balance des paiements aurait pu être suivie dans le cas de certaines plaintes déposées au titre de l'article XXIII." (John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT (1969), page 706)

²⁹⁰ La Conférence ministérielle n'a pas officiellement attribué à un organe particulier les fonctions qui avaient été confiées aux PARTIES CONTRACTANTES au titre de l'article XVIII. Toutefois, conformément à la Déclaration de 1979 et au Mémoire d'accord de 1994, ainsi qu'aux décisions qui y sont mentionnées, le Comité de la balance des paiements est chargé du suivi des articles XII et XVIII:B et doit faire rapport au Conseil général. Celui-ci agit sur la base des recommandations du Comité.

²⁹¹ Voir l'examen commençant au paragraphe 5.55 *infra*.

5.49 Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, les Membres de l'OMC n'ont pas encore expressément eu recours ou fait référence aux procédures prévues aux articles XII c) et d) et XVIII:12 c) et d). Il faut cependant indiquer qu'à une occasion, le Comité de la balance des paiements a constaté que les mesures à l'étude, maintenues par le Nigéria, "ne pouvaient plus se justifier au regard de l'article XVIII:B et du Mémoire d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements" et "a rappelé l'engagement que le pays avait pris de fonder sur les prix toutes les mesures commerciales restrictives et de les éliminer en renonçant à se prévaloir de l'article XVIII:B".²⁹² Le Comité ne s'est cependant pas référé expressément à une disposition précise de l'article XVIII:12 quand il a formulé cette détermination.

b) L'article XXIII et le Mémoire d'accord sur le règlement des différends

5.50 L'article XXIII est maintenant précisé par le Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Conformément à son article premier, celui-ci s'applique à tous les accords multilatéraux, sous réserve des dispositions spéciales ou additionnelles qu'ils contiennent. Nous devons donc tout d'abord examiner s'il existe des dispositions de ce type qui s'appliqueraient au présent différend et seraient pertinentes pour la détermination du champ de compétence des groupes spéciaux en ce qui concerne les mesures prises à des fins de balance des paiements. Nous notons que dans le cas présent, il n'y a ni dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends ni dans l'article XVIII de disposition spécifique qui établirait de telles règles et procédures spéciales ou additionnelles applicables au présent différend.

5.51 Bien que les parties se trouvent en désaccord au sujet du degré d'interdépendance entre le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et l'article XVIII du GATT de 1994, aucune ne soutient que le Groupe spécial est tenu de respecter des procédures spécifiques au titre de l'article XVIII autres que les procédures normales prévues dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

5.52 La seule disposition de l'article XVIII:B, du Mémoire d'accord sur le règlement des différends ou de l'Accord sur l'OMC qui traite expressément de la relation entre les procédures de règlement des différends prévues dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et les mesures prises à des fins de balance des paiements est la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994, qui dispose ce qui suit:

"Les dispositions des articles XXII et XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, pourront être invoquées pour toutes questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements."

5.53 Nous examinons ci-dessous le sens de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 car elle a un rapport direct avec la relation entre l'article XVIII:12 et l'article XXIII du GATT de 1994. Comme il a été noté aux paragraphes 5.24 et 5.25 ci-dessus, l'examen sera fondé sur les critères énoncés aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne. Il sera aussi guidé par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles dans le cadre du GATT de 1947.

²⁹² WT/BOP/R/18, 16 octobre 1996, paragraphe 10. Voir aussi les rapports du Comité sur les consultations reprises en 1997 et 1998, publiés sous les cotes WT/BOP/R/25 (27 mars 1997) et WT/BOP/R/41 (7 avril 1998).

4. Compétence des groupes spéciaux en ce qui concerne l'examen de la justification de mesures prises au titre de l'article XVIII:B

5.54 Conformément à l'article 31 de la Convention de Vienne, nous devons interpréter les dispositions pertinentes en nous fondant sur le sens ordinaire des termes pris dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord sur l'OMC. Si tous ces éléments font partie d'une évaluation unique, pour des raisons de clarté, nous les examinons successivement, en commençant par étudier les termes de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 (a)), avant de les examiner dans leur contexte (b)) et par rapport à l'objet et au but de l'Accord sur l'OMC (c)).²⁹³

a) Termes de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994

5.55 Les parties sont en désaccord au sujet de l'interprétation des termes de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 et, en particulier, de l'interprétation de l'indication selon laquelle il peut être recouru aux procédures de règlement des différends pour "toutes questions soulevées par l'*application* de mesures (...)" (non souligné dans l'original). Nous rappelons les arguments des parties au sujet des termes de la deuxième phrase de la note de bas de page avant d'analyser ces termes.

i) *Arguments des parties*

5.56 Selon l'Inde, la référence qui est faite dans la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 aux "questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations" exige qu'une distinction soit opérée entre l'"application" de mesures et leur "justification" au regard des dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements. Selon l'Inde, la note de bas de page porte uniquement sur les restrictions à l'importation dont la justification pour des raisons de balance des paiements est valable et ne modifie pas le droit qu'a un Membre d'obtenir que la justification des restrictions à l'importation qu'il applique soit déterminée par le Comité de la balance des paiements conformément aux dispositions de l'article XVIII:12. L'Inde fait valoir que la compatibilité de mesures prises à des fins de balance des paiements avec les articles premier, II, X et XIII du GATT et avec les dispositions d'autres accords de l'OMC, par exemple l'Accord sur les procédures de licences d'importation, peut être examinée par un groupe spécial mais que la question de leur justification pour des raisons de balance des paiements doit être déterminée conformément aux procédures énoncées aux articles XV:2 et XVIII:B du GATT de 1994, dans la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements et dans le Mémorandum d'accord de 1994. L'Inde est d'avis que la note de bas de page confirme indirectement le fait que les différends découlant des autres questions régies par le Mémorandum d'accord de 1994, en particulier les questions régies par le paragraphe 13, ne sont pas censés être réglés par des groupes spéciaux. Par contre, la référence faite à l'article XVIII:12 c) ii) aux "restrictions ... appliquées d'une manière qui comporte une incompatibilité" doit être interprétée comme renvoyant à la fois aux restrictions à l'importation pour lesquelles il n'existe pas de justification pour des raisons de balance des paiements et aux restrictions à l'importation administrées d'une manière incompatible avec le GATT.

5.57 Les États-Unis répondent que le texte de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 confirme plutôt qu'elle ne nie le fait qu'il est possible de recourir aux procédures de règlement des différends. De l'avis des États-Unis, si les rédacteurs du GATT de 1994 avaient voulu imposer des restrictions au recours aux procédures de règlement des différends, ils auraient utilisé des

²⁹³ Des arguments concernant l'historique des négociations ont été présentés. Ils sont examinés quand il convient au cours de l'examen figurant dans cette section, conformément à l'article 32 de la Convention de Vienne (voir les paragraphes 5.106 à 5.111 *infra*).

termes marquant une prohibition ou une limitation. Pour les États-Unis, même si l'interprétation que fait l'Inde de la note de bas de page était acceptée, la présente affaire serait à bon droit portée devant ce groupe spécial étant donné qu'elle a précisément été "soulevée" en raison de l'"application" par l'Inde de restrictions quantitatives qu'elle a instituées à l'origine pour des raisons de balance des paiements: les mesures contestées qu'elle applique dépassent ce qui est nécessaire pour remédier à la situation de sa balance des paiements. Pour les États-Unis, l'application licite de mesures prises à des fins de balance des paiements comporte l'obligation de ne pas appliquer des mesures qui dépassent ce qui est nécessaire pour remédier à la situation de la balance des paiements, et l'élimination de mesures injustifiables fait donc partie de l'"application" de ces mesures. Selon les États-Unis, la note de bas de page a joué un rôle en confirmant qu'il était possible de recourir aux procédures de règlement des différends prévues à l'article XXIII dans des affaires concernant la balance des paiements, peu après la parution des rapports des groupes spéciaux chargés des affaires *Communauté européenne - Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne* (ci-après dénommé *CE - Agrumes*)²⁹⁴, *CEE - Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres* (ci-après dénommé *CE - Bananes I*)²⁹⁵, et *Corée - Viande de bœuf*.²⁹⁶ Les négociateurs étaient conscients de la possibilité que des groupes spéciaux examinent des restrictions quantitatives dont il avait été allégué qu'elles relevaient des dispositions relatives à la balance des paiements et ne les ont délibérément pas exclus du champ de l'examen des groupes spéciaux dans le système de l'OMC. Enfin, l'argument de l'Inde restreindrait inutilement le champ d'application de l'Accord sur l'OMC. Si l'approche de l'Inde était acceptée, une simple allégation selon laquelle des mesures relevaient des dispositions relatives à la balance des paiements pourrait être utilisée pour faire obstacle au recours justifié aux procédures de règlement des différends.²⁹⁷

ii) *Sens ordinaire des termes "application de mesures" figurant dans la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994*

5.58 Nous devons tout d'abord examiner le sens ordinaire des termes "application de mesures". Un dictionnaire définit notamment le mot "application" de la façon suivante: "utilisation, emploi, utilisation spécifique ou destination de quelque chose; action de faire porter un énoncé général ou figuratif, une théorie, un principe, etc. sur une question; applicabilité dans un cas précis".²⁹⁸ L'"application" d'une mesure désignerait donc le fait qu'une mesure est utilisée. Les termes "application de mesures de restriction prises à des fins de balance des paiements", suivant leur sens ordinaire, semblent donc désigner simplement le fait qu'une mesure est appliquée à des fins de balance des paiements. L'utilisation de ces mots, en eux-mêmes et pris dans leur sens ordinaire, ne donne donc pas à penser qu'il existe une opposition entre l'"application" des mesures et leur "justification" au regard de l'article XVIII:B. Une telle interprétation nécessiterait des termes supplémentaires exprimant une restriction ou une opposition entre ces deux concepts, laquelle n'apparaît pas dans la phrase en question.

²⁹⁴ L/5776, 7 février 1985, non adopté. Cette affaire, qui ne concerne pas l'article XVIII:B du GATT, est examinée aux paragraphes 5.104 et 5.105 ci-dessous dans la section d) intitulée "Pratique connexe suivie dans le cadre du GATT".

²⁹⁵ DS32/R, 3 juin 1993, non adopté. Cette affaire, qui ne concerne pas l'article XVIII:B du GATT, est examinée aux paragraphes 5.104 et 5.105 ci-dessous dans la section d) intitulée "Pratique connexe suivie dans le cadre du GATT".

²⁹⁶ Voir les paragraphes 5.39 à 5.46 *supra*.

²⁹⁷ Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D.1 b) *supra*.

²⁹⁸ Voir le *New Oxford Shorter English Dictionary* (1993), page 100.

5.59 En outre, considérer un mot isolément reviendrait à appliquer l'article 31 de la Convention de Vienne de façon incorrecte.²⁹⁹ Nous examinons donc les autres termes de la phrase. L'expression "*toutes questions* soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements" (non souligné dans l'original), prise dans son sens ordinaire, ne contient aucune limitation explicite à des questions concernant la façon dont les mesures sont administrées, à l'exclusion de leur justification, ainsi que l'Inde en a émis l'opinion. La phrase se présente sous la forme d'une affirmation et l'expression "toutes questions soulevées par" est très large et de portée globale. Elle ne fait pas de distinction entre un fondement juridique possible pour une action et un autre. Elle semble donc affirmer la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends plutôt qu'exprimer une restriction. L'utilisation des termes "*toutes questions*" donne à penser que les questions qui peuvent être examinées par un groupe spécial comprennent, comme dans la présente affaire, celle de la justification de la mesure au regard de l'article XVIII:9, c'est-à-dire la question de savoir si le Membre rencontre effectivement des difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9 et s'il est habilité à maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements. En fait, si l'intention avait été que la note de bas de page ait un sens restrictif (c'est-à-dire signifie qu'il pouvait être recouru aux procédures de règlement des différends uniquement pour des questions soulevées par l'"application" de mesures, par opposition à leur justification) l'utilisation des mots "*toutes questions*" n'aurait pas été nécessaire. En fait, elle aurait rendu plus confus le sens de la phrase.

5.60 Nous notons aussi que la surveillance de l'application des mesures est le but des procédures de règlement des différends. Les procédures de règlement des différends engagées à l'OMC concernent généralement des mesures³⁰⁰ et une mesure ne peut être examinée par un groupe spécial que si elle est appliquée (une mesure qui n'est pas appliquée ne peut être examinée que s'il s'agit d'une législation impérative, c'est-à-dire s'il est certain qu'elle sera appliquée).³⁰¹ En outre, en pratique, l'examen de l'application d'une mesure doit nécessairement porter sur sa justification. La notion d'application englobe à la fois le mode d'application et le niveau d'application. Même si l'on devait limiter l'examen d'une mesure à son "application" au sens que lui donne l'Inde, cet examen pourrait conduire à constater que le niveau d'application compatible avec la règle au regard de laquelle il est allégué qu'elle est justifiée est zéro. Dans les faits, la "justification" au sens que lui donne l'Inde aurait inévitablement été examinée. En conséquence, le libellé utilisé par les rédacteurs de la note de bas de page est compatible avec les principes du règlement des différends: en disant que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends peut être invoqué pour des questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations, la note de bas de page, selon nous, ne restreint

²⁹⁹ Voir CPJI, *avis consultatif sur la compétence de l'OIT s'agissant de la réglementation des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture*, CPJI (1922), Série B, n° 2, page 22:

"Pour examiner la question actuellement pendante devant la Cour, à la lumière des termes mêmes du Traité, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières."

Voir aussi M. Yassen, *L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités*, dans Recueil des cours de l'Académie de La Haye (1974), page 9 (voir page 26):

"Il ne s'agit donc pas d'un sens ordinaire abstrait, mais d'un sens ordinaire concret qui ne peut être discerné que par l'examen du terme en question dans le contexte de ce terme et à la lumière du but et de l'objet du traité."

³⁰⁰ Rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *Japon - Commerce des semi-conducteurs*, L/6309, adopté le 4 mai 1988, paragraphes 106 et 107.

³⁰¹ Rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis - Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation ("Fonds spécial")*, adopté le 17 juin 1987, IBDD, S34/154, paragraphes 5.2.1 et 5.2.2.

pas le rôle des procédures de règlement des différends dans les cas de problèmes de balance des paiements. Au contraire, comme les États-Unis l'ont souligné, elle semble réaffirmer l'application du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

5.61 Il apparaît donc que les termes de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord, dans leur sens ordinaire, affirment plutôt qu'ils ne restreignent la possibilité d'invoquer les dispositions relatives au règlement des différends pour des mesures prises à des fins de balance des paiements.

b) Contexte

5.62 Notre examen du sens ordinaire des termes de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 ne nous a pas jusqu'ici amené à conclure que l'indication selon laquelle il peut être recouru aux procédures de règlement des différends pour "toutes questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements" donnait à entendre qu'il était interdit aux groupes spéciaux d'examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B. Nous devons donc maintenant examiner si, pris dans leur contexte, ces termes doivent être interprétés comme donnant à entendre qu'il existe une distinction entre une notion stricte de l'"application" d'une mesure, préconisée par l'Inde, et la "justification" de la mesure au regard de l'article XVIII:B.

5.63 Nous examinons successivement différents éléments du contexte pertinent de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994. Tout d'abord, nous examinons si l'utilisation des termes "application de mesures" ou "mesures appliquées" dans le reste du Mémorandum d'accord et dans l'article XVIII:B permet de faire la distinction proposée. Nous passons ensuite à un examen plus large du rôle des procédures applicables aux consultations sur les mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B afin de déterminer si, comme le fait valoir l'Inde, le Comité de la balance des paiements et le Conseil général ont le pouvoir exclusif de formuler certaines déterminations, ce qui interdirait aux groupes spéciaux établis conformément aux articles XXII et XXIII du GATT de 1994 et au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de faire de telles déterminations. Enfin, nous examinons si notre interprétation des termes de la disposition est compatible avec les termes de la première phrase de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994, selon laquelle "[a]ucune disposition du présent mémorandum d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XII ou XVIII:B du GATT de 1994".

i) *Sens des termes "application de mesures" ou mesures "appliquées" dans d'autres dispositions du Mémorandum d'accord de 1994, dans l'article XVIII:B et dans d'autres dispositions du GATT*

5.64 Les termes "mesures appliquées" ou "application de mesures" apparaissent dans d'autres dispositions du Mémorandum d'accord de 1994 et de l'article XVIII:B. Il convient donc d'examiner si ces utilisations de la notion d'"application" aident à interpréter ce terme tel qu'il est employé dans la note de bas de page.

5.65 Les termes "application de mesures", "appliquée(s)", "applique" ou "appliquera" sont utilisés à diverses reprises dans le Mémorandum d'accord. Les paragraphes 1 à 4 du Mémorandum d'accord sont regroupés sous le titre "Application de mesures". L'emploi de ces termes dans les paragraphes en question semble désigner le fait qu'une mesure est utilisée. Rien ne donne à penser que ces termes sont utilisés d'une façon qui permet de présumer que les mesures mentionnées sont justifiées, ou que leur justification ne peut être examinée dans le cadre du mécanisme de règlement des différends. En fait, la première phrase du paragraphe 4 donne à entendre que l'"application de mesures" englobe la prescription selon laquelle les mesures ne peuvent pas dépasser ce qui est nécessaire pour remédier à

la situation de la balance des paiements.³⁰² Comme les États-Unis l'ont fait valoir, si une mesure dépasse ce qui est nécessaire pour remédier aux difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9, alors, pour autant qu'elle est excessive, elle n'est pas nécessaire. Si des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements ne sont pas justifiées, aucune mesure appliquée pour cette raison ne peut être jugée nécessaire. En fait, dans les cas où il est fait référence, au paragraphe 4 du Mémoire d'accord, à la façon dont une mesure est mise en œuvre, les termes utilisés sont "administration" ou "administrera" et non "application".³⁰³

5.66 Le paragraphe 6 du Mémoire d'accord fait aussi référence à "[u]n Membre qui *applique* de nouvelles restrictions ou relève le niveau général de ses restrictions existantes [...]" pour décrire des situations dans lesquelles des consultations peuvent être demandées au titre de l'article XII:4 a) ou de l'article XVIII:12 a). Il est aussi indiqué au paragraphe 7 que "[t]outes les restrictions *appliquées* à des fins de balance des paiements feront l'objet d'un examen périodique au Comité, conformément aux dispositions du paragraphe 4 b) de l'article XII ou du paragraphe 12 b) de l'article XVIII [...]". Dans les deux cas, le texte renvoie à des situations dans lesquelles un examen dans le cadre des procédures de consultation prévues à l'article XVIII:12 pourrait ou devrait avoir lieu, et il n'est pas possible de présumer que cela concerne uniquement les mesures qui ont une justification valable pour des raisons de balance des paiements; cela semble plutôt renvoyer à une situation dans laquelle des mesures sont appliquées et il est allégué qu'elles sont justifiées pour des raisons de balance des paiements.

5.67 Ainsi, il est clair que le mot "application" (ou "appliquée(s)", "applique" ou "appliquera") n'est pas utilisé dans le Mémoire d'accord de 1994 d'une façon qui donne à entendre qu'un examen de la justification, c'est-à-dire de la question de savoir si une mesure prise à des fins de balance des paiements est nécessaire, ne pourrait pas être effectué dans le cadre des procédures de règlement des différends.

5.68 Puisque le Mémoire d'accord de 1994 vise à clarifier les dispositions de l'article XVIII:B, notamment, ces termes devraient aussi être lus à la lumière des dispositions dudit article. À cet égard, il faut noter que l'article XVIII:B n'exige pas que les mesures soient autorisées avant de pouvoir être appliquées. Le mécanisme même de surveillance et d'examen des restrictions à l'importation prévu à l'article XVIII:12 est fondé sur la notification des mesures qui sont en application et dont il est allégué qu'elles sont justifiées pour des raisons de balance des paiements. Cela ne signifie pas qu'il ne pourrait être constaté que ces mesures sont incompatibles avec les dispositions de l'article XVIII:B au cours des consultations. Il faut noter à cet égard que les dispositions de l'article XVIII:B font fréquemment référence à des mesures "appliquées" au titre de cet article mais on ne peut présumer que cette référence renvoie uniquement à des mesures qui ont une justification valable pour des raisons de balance des paiements.

5.69 De même, conformément à l'article XVIII:12 c) et d), le Comité et le Conseil général doivent déterminer si "les restrictions sont appliquées" d'une manière qui comporte une incompatibilité avec l'article XVIII:B ou l'article XIII. À l'article XVIII:12 d), il est question d'établir *prima facie* que "les restrictions sont incompatibles avec les dispositions de [l'article XVIII:B] ou celles de l'article XIII" et de déterminer que les restrictions sont "appliquées d'une manière incompatible avec les dispositions susmentionnées". En conséquence, on ne peut présumer que les références à des mesures "appliquées" renvoient exclusivement à des mesures compatibles avec l'article XVIII:B. Le fait qu'il est possible d'examiner la compatibilité avec l'article XVIII:B comme avec l'article XIII au titre de l'article XVIII:12 c) et d) interdit d'interpréter le mot "appliquées" comme limitant l'examen à

³⁰² Ce critère de "nécessité" se trouve aussi à l'article XVIII:9 du GATT de 1994.

³⁰³ Paragraphe 4 du Mémoire d'accord de 1994.

l'administration de restrictions ayant une justification valable pour des raisons de balance des paiements.³⁰⁴

5.70 L'Inde établit aussi des comparaisons entre la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 et les termes du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (ci-après dénommé le "Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV"), soutenant qu'ils se réfèrent de manière identique à l'application de mesures et représentent un compromis entre les positions contradictoires prises par les parties contractantes au sujet de l'application des dispositions relatives au règlement des différends dans ces domaines. Le fait que le même mot "application" se trouve dans une autre disposition du GATT de 1994 ne suffit pas en lui-même à justifier une analogie. Au paragraphe 12 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV, c'est à l'"application des dispositions de l'article XXIV" qu'il est fait référence et non à l'"application de mesures" comme dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de 1994. L'expression "l'application des dispositions de l'article XXIV ..." signifie de toute évidence "la mise en œuvre des dispositions de l'article XXIV ..." et ne permet pas de faire une distinction telle que celle qui a été proposée par l'Inde. L'argument de l'Inde selon lequel les termes du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV représenteraient un compromis limitant le champ des examens relatifs à des accords relevant de l'article XXIV par des groupes spéciaux repose sur l'hypothèse qu'il avait fallu parvenir à un tel compromis en raison du débat provoqué par certains rapports de groupes spéciaux. L'Inde n'a fourni aucun élément de preuve sur cette question qui donnerait à entendre que nous devrions nous écarter du sens évident des termes du paragraphe 12. En tout état de cause, une telle comparaison ne suffirait pas, à elle seule, à modifier notre conclusion sur le sens des termes de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994.

5.71 L'Inde se réfère aussi à l'article XX du GATT de 1994 pour appuyer la distinction qu'elle propose de faire entre l'application et la justification d'une mesure. Là, le libellé des deux dispositions est très différent, puisque dans le préambule de l'article XX, il est exigé expressément que les mesures "ne soient pas appliquées *de façon* à constituer ... un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable" (non souligné dans l'original). Dans ce cas, le texte fait explicitement référence à la *façon* dont la mesure est appliquée. La note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 ne contient pas de texte similaire.

5.72 Ces éléments du contexte donnent clairement à penser que les termes de la note de bas de page renvoient au fait qu'une mesure est appliquée, c'est-à-dire en vigueur, et rien d'autre.

ii) *Rôle respectif des procédures prévues dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et des procédures prévues à l'article XVIII:B*

5.73 Une partie du contexte de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 est l'article XVIII:B et le reste du Mémorandum d'accord de 1994. L'Inde fait valoir que ce contexte exige de conclure que les groupes spéciaux chargés du règlement des différends ne sont pas compétents pour se prononcer sur la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements. Selon l'Inde, un Membre de l'OMC a le droit d'instituer des mesures à des fins de balance des paiements sans l'approbation préalable d'un organe de l'OMC et de maintenir ces mesures jusqu'à ce que le Comité de la balance des paiements ou le Conseil général lui recommande de les modifier conformément à l'article XVIII:12 ou établisse un calendrier pour leur suppression, conformément au paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994. Selon l'Inde, sa

³⁰⁴ Selon l'interprétation de l'Inde elle-même, les mots "appliquées d'une manière" utilisés à l'article XVIII:12 c) ii) concernent non seulement des mesures qui sont administrées d'une façon qui enfreint l'article XIII mais aussi des mesures qui ne sont plus justifiées au regard de l'article XVIII:9 (voir le paragraphe 3.98 de la section III.D.1 b) *supra*).

position tient compte de l'équilibre négocié avec soin par les Membres de l'OMC sur la question et, en particulier, d'une décision selon laquelle la question de la justification pour des raisons de balance des paiements devrait être tranchée par les Membres de l'OMC par consensus, dans un cadre politique, et non par des groupes spéciaux chargés du règlement des différends. Si de tels groupes spéciaux pouvaient se prononcer sur la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements, l'Inde allègue que des parties importantes de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994 deviendraient redondantes et des conflits sérieux pourraient apparaître.

5.74 Les États-Unis répondent que les procédures de consultation établies à l'article XVIII:B sont indépendantes des procédures de règlement des différends prévues à l'article XXIII et dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Pour les États-Unis, il existe deux voies indépendantes permettant de faire respecter l'article XVIII:B et chacune peut être suivie pour déterminer la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements.³⁰⁵

5.75 Dans la présente section, nous examinons la position de l'Inde sur cet aspect du contexte de la deuxième phrase de la note de bas de page et la réponse des États-Unis. Nous commençons par l'argument de l'Inde selon lequel ce pays a le droit de maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements jusqu'à ce que le Comité de la balance des paiements ou le Conseil général en ait décidé autrement. Nous examinons ensuite si les procédures prévues à l'article XVIII:12 c) et d) constituent un mécanisme exclusif pour l'évaluation de la conformité avec l'article XVIII:B. Troisièmement, nous nous demandons si les groupes spéciaux chargés du règlement des différends sont aptes à formuler les déterminations nécessaires sur des questions relatives à la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements. Enfin, nous nous demandons si reconnaître au mécanisme de règlement des différends un rôle dans la détermination de la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements rendrait l'article XVIII:B et le Mémorandum d'accord de 1994 redondants ou entraînerait des conflits sérieux.

Droit de maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements

5.76 L'argument fondamental de l'Inde est que ce pays a le droit d'instituer des mesures à des fins de balance des paiements sans l'approbation préalable d'un organe de l'OMC et de maintenir ces mesures jusqu'à ce que le Comité de la balance des paiements ou le Conseil général lui recommande de les modifier conformément à l'article XVIII:12 ou établisse un calendrier pour leur suppression conformément au paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994. En l'absence d'une action de ce type de la part du Comité ou du Conseil général, l'Inde affirme que la question de savoir si ses mesures sont justifiées au regard de l'article XVIII:B ne peut pas être soulevée dans le cadre des procédures de règlement des différends.

5.77 D'après l'article XVIII:B, il est clair qu'un Membre a le droit d'instituer des mesures à des fins de balance des paiements sans l'approbation préalable d'un organe de l'OMC. L'Inde note à juste titre que les propositions formulées par le passé tendant à exiger une approbation de ce type n'ont pas été adoptées. Comme il a été indiqué ci-dessus, quand un Membre institue ou renforce des mesures prises à des fins de balance des paiements, il est tenu d'entrer en consultations avec le Comité de la balance des paiements. Conformément à l'article XVIII:12 c) et d), le Comité et le Conseil général³⁰⁶

³⁰⁵ Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D.1 a) *supra*.

³⁰⁶ Comme il a été indiqué précédemment, ces pouvoirs n'ayant pas été attribués par la Conférence ministérielle, ils appartiennent encore officiellement aux PARTIES CONTRACTANTES mais, conformément à la Déclaration de 1979 (en particulier à son paragraphe 13) et au Mémorandum d'accord de 1994, il est légitime de considérer que le Comité de la balance des paiements et le Conseil général sont les organes de prise de décisions. Nous mentionnons ces deux organes, bien que le Comité de la balance des paiements ne fasse que des recommandations au Conseil général, qui est l'organe de prise de décisions effectif pour ces questions.

ont certains pouvoirs s'agissant de conseiller ou de recommander que ces mesures soient modifiées en raison d'une incompatibilité avec l'article XVIII:B ou l'article XIII. Le paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 autorise le Conseil général à approuver une période d'élimination progressive pour les mesures prises à des fins de balance des paiements.

5.78 Nous notons tout d'abord que ni l'article XVIII:B ni le Mémorandum d'accord de 1994 n'autorisent explicitement un Membre à maintenir en vigueur des mesures prises à des fins de balance des paiements jusqu'à ce que le Conseil général ou le Comité de la balance des paiements agisse conformément à l'une des dispositions susmentionnées. Toutefois, l'article XVIII:B traite la question de savoir dans quelle mesure des mesures prises à des fins de balance des paiements peuvent être maintenues. L'article XVIII:11, qui est analysé plus en détail dans la partie G ci-dessous, précise qu'un Membre:

"atténuera progressivement, au fur et à mesure que la situation s'améliorera, toute restriction appliquée en vertu de la présente section [c'est-à-dire l'article XVIII:B] et ne la maintiendra que dans la mesure nécessaire, compte tenu des dispositions du paragraphe 9 du présent article [article XVIII]; il l'éliminera lorsque la situation ne justifiera plus son maintien."

5.79 L'obligation énoncée à l'article XVIII:11 n'est subordonnée à aucune décision du Comité de la balance des paiements ou du Conseil général. Si nous devons interpréter l'article XVIII:11 comme contenant une condition de ce type, nous lui ajouterions des termes qu'il ne comprend pas.

5.80 En outre, l'obligation énoncée à l'article XVIII:11 exige une action du Membre. Elle n'est limitée que par une clause conditionnelle et une note y relative (que nous examinons dans la partie G et qui ne sont pas pertinentes ici) et elle n'est pas subordonnée à l'accomplissement d'autres procédures. L'obligation énoncée à l'article XVIII:11 n'étant assortie d'aucune restriction, conclure qu'un Membre de l'OMC a le droit de maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements, même si elles ne sont pas justifiées au regard de l'article XVIII:B, en l'absence d'une décision du Comité et du Conseil général à leur sujet, serait incompatible avec le principe *pacta sunt servanda*. Ainsi, nous constatons que l'Inde n'a pas le droit de maintenir les mesures qu'elle a prises à des fins de balance des paiements jusqu'à ce que le Conseil général lui conseille de les modifier conformément à l'article XVIII:12 ou établisse un calendrier pour leur suppression conformément au paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994.

Les procédures prévues à l'article XVIII:12 sont-elles des procédures exclusives?

5.81 L'Inde fait aussi valoir que les procédures prévues à l'article XVIII:12 c) et d) constituent la voie exclusive à suivre pour déterminer si des mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B sont justifiées. Cette question est liée à la question de savoir si l'Inde a le droit de maintenir les mesures qu'elle a prises à des fins de balance des paiements en l'absence d'une décision du Comité ou du Conseil général. Toutefois, la conclusion selon laquelle l'Inde n'a pas de droit fondamental de ce type ne permet pas nécessairement d'évacuer la question, d'ordre procédural, de savoir comment d'autres Membres peuvent contester des mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements au motif qu'elles sont injustifiées.

5.82 En examinant si les procédures prévues à l'article XVIII:12 sont des procédures exclusives, nous commençons par relever que le texte de l'article XVIII:12 en lui-même n'indique pas que les procédures à suivre par le Comité de la balance des paiements conformément à cet article excluraient les procédures prévues à l'article XXIII ou dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. En fait, dans la première partie de notre examen du contexte de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994, nous avons noté que l'autorisation, énoncée à l'article XVIII:12, d'examiner si des mesures prises à des fins de balance des paiements étaient "appliquées" d'une manière qui comportait une incompatibilité avec les articles XVIII:B

ou XIII tendait, parmi d'autres éléments contextuels, à confirmer que la note de bas de page devrait être interprétée comme autorisant les groupes spéciaux chargés du règlement des différends à examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements (voir paragraphe 5.69 *supra*). Ainsi, le texte de l'article XVIII:12 dans son ensemble ne donne pas à penser que les procédures qui y sont prévues constituent le moyen exclusif de déterminer si des mesures prises à des fins de balance des paiements sont justifiées au regard de l'article XVIII:B.

5.83 Le caractère non exclusif des procédures prévues à l'article XVIII:12 est encore corroboré, dans les textes, par le fait qu'il est spécifiquement autorisé de recourir à ces procédures pour l'examen des infractions à l'article XIII. À cet égard, nous notons que l'Inde reconnaît que les infractions à l'article XIII peuvent être examinées dans le cadre des procédures régulières de règlement des différends prévues dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Nous comprenons la distinction établie par l'Inde selon laquelle, si certains aspects de l'administration (pour l'Inde, de l'"application") des mesures prises à des fins de balance des paiements (par exemple les aspects en rapport avec l'article XIII), peuvent être examinés soit dans le cadre des procédures prévues à l'article XVIII:B, soit dans le cadre de celles qui sont établies dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, la question de la justification des mesures prises à des fins de balance des paiements relève uniquement des procédures prévues à l'article XVIII:B. Il nous semble toutefois intéressant de noter i) qu'en établissant cette distinction, l'Inde reconnaît nécessairement que les questions relevant des procédures établies à l'article XVIII:12 ne relèvent pas toujours exclusivement de ces procédures, et ii) que la distinction n'a aucun fondement dans le texte de l'article XVIII:B.

5.84 La conclusion selon laquelle les procédures prévues à l'article XVIII:12 n'excluent pas l'application du système général de règlement des différends est aussi confirmée par le fait que l'article XVIII:12 d) n'est pas mentionné en tant que procédure spéciale ou additionnelle au sens de l'article 1:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.³⁰⁷ Si l'intention avait été que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends s'applique sous réserve de l'article XVIII:12 d), on pourrait s'attendre à ce que cela soit spécifié dans ledit mémoire d'accord. En outre, l'article 8.5 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, qui est l'une des dispositions mentionnées par l'Inde à l'appui de son argument selon lequel il existe des procédures exclusives dans l'Accord sur l'OMC, est cité dans l'Appendice 2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Le Groupe spécial conclut donc que la nature des procédures appliquées dans le cadre de l'article XVIII:B n'est pas un facteur décisif lorsqu'il s'agit de déterminer si les procédures prévues audit article sont exclusives.

5.85 Nous constatons en conséquence que les procédures prévues à l'article XVIII:12 ne constituent pas le moyen exclusif de déterminer si des mesures prises à des fins de balance des paiements sont justifiées au regard de l'article XVIII:B.³⁰⁸ Nous formulons cependant cette conclusion à titre provisoire, étant donné que l'Inde présente plusieurs autres arguments justifiant sa position selon laquelle les groupes spéciaux chargés du règlement des différends ne peuvent examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B.

³⁰⁷ Puisque la plainte à l'étude est fondée sur l'article XXIII et non sur l'article XVIII:12 d), il n'appartient pas au Groupe spécial d'examiner la question de savoir si le Mémoire d'accord sur le règlement des différends s'appliquerait à une procédure fondée sur l'article XVIII:12 d).

³⁰⁸ À l'appui de son argument selon lequel les groupes spéciaux ne peuvent déterminer si des mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B sont justifiées, l'Inde cite aussi le paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994, qui autorise le Conseil général à approuver une période d'élimination progressive pour les mesures prises à des fins de balance des paiements. Selon nous, le fait que ce pouvoir a été conféré au Conseil général n'a pas d'incidence sur notre conclusion. Voir l'examen figurant aux paragraphes 5.229 à 5.235 *infra*.

Nature des décisions sur des questions relatives à la justification pour des raisons de balance des paiements

5.86 L'Inde fait valoir qu'en raison de sa nature même, une décision sur le point de savoir si des mesures prises à des fins de balance des paiements sont justifiées ou non n'est pas une question qui peut être examinée par un groupe spécial chargé du règlement d'un différend. Elle fait valoir que les Membres de l'OMC sont convenus d'un certain nombre de dispositions qui attribuent la tâche consistant à déterminer la situation juridique de questions politiquement délicates non aux groupes spéciaux mais à des organes spécialisés agissant dans le cadre de procédures particulières. C'est le cas notamment des décisions sur la question de savoir si des mesures prises à des fins de balance des paiements sont compatibles avec l'article XVIII:B et si une période d'élimination progressive est appropriée, décisions qui, selon l'Inde, ne sont pas des questions techniques et juridiques.

5.87 Selon nous, les groupes spéciaux sont fréquemment appelés à examiner des points qui peuvent nécessiter l'étude de questions spécialisées, ou plus généralement "non juridiques". En ce qui concerne les questions spécialisées, les groupes spéciaux ont la possibilité de consulter des experts et de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il juge approprié des renseignements et des avis techniques, conformément à l'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. En ce qui concerne les questions relatives à la balance des paiements en particulier, le FMI joue un rôle important, et de fait, le Groupe spécial a consulté le Fonds sur des questions entrant dans le domaine de ses connaissances spécialisées (voir les paragraphes 5.11 à 5.13 plus haut au sujet des consultations avec le FMI). En outre, il est tout à fait possible que certains différends portés devant des groupes spéciaux puissent concerner des questions politiquement sensibles. Le rôle des groupes spéciaux est défini à l'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui dispose que le système de règlement des différends "a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public". Les groupes spéciaux doivent dans tous les cas procéder à une évaluation objective des faits de la cause et appliquer les dispositions pertinentes de l'OMC à ces faits.³⁰⁹ Nous ne sommes donc pas convaincus que le caractère spécialisé ou "non juridique" des questions que fait intervenir l'examen de la justification des mesures prises à des fins de balance des paiements doive empêcher les groupes spéciaux d'examiner ces questions à la lumière de l'article XVIII:B.³¹⁰

³⁰⁹ L'article 7:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends définit le mandat type: "Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes de (nom de l'(des) accord(s) visé(s) cité(s) par les parties au différend), la question portée devant l'ORD par (nom de la partie) dans le document ... ; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans ledit (lesdits) accord(s)." Enfin, l'article 11 précise que "[l]a fonction des groupes spéciaux est d'aider l'ORD à s'acquitter de ses responsabilités au titre du [Mémoire d'accord sur le règlement des différends] et des accords visés. En conséquence, un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés".

³¹⁰ L'Inde fait valoir en outre que de nombreuses dispositions de l'Accord sur l'OMC confient la tâche consistant à déterminer la situation juridique d'une mesure à des organes de l'OMC autres que des groupes spéciaux. (Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D.1 a) *supra*.) Toutefois, les exemples donnés par l'Inde pour illustrer son argument ne nous persuadent pas que notre conclusion sur ce point soit incorrecte. Ces arguments ne concernent pas directement l'article XVIII:B.

Premièrement, dans le cas des subventions ne donnant pas lieu à une action, il existe une disposition spécifique qui exclut l'application des procédures de règlement des différends aux subventions notifiées et, à condition qu'il ait été constaté que la subvention examinée est conforme à l'article 8.2 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ci-après dénommé l'"Accord SMC"), aux subventions non notifiées. Il n'existe aucune disposition similaire dans le cas de l'article XVIII. La deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 *affirme* plutôt que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends est d'application. Ce n'est qu'en interprétant de façon large un mot de cette phrase que l'Inde

Possibilités de redondances

5.88 Selon l'Inde, si le Groupe spécial devait interpréter le droit de recourir au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, confirmé dans la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994, comme supposant que la compétence pour ce qui est de la détermination de la justification de restrictions adoptées à des fins de balance des paiements, y compris de la suppression progressive de ces restrictions, est totalement transférée du Comité et du Conseil général aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel, cela rendrait redondantes ou inutiles la totalité de l'article XVIII:12 et la plupart des dispositions du Mémorandum d'accord de 1994 et de la Déclaration de 1979.

5.89 Selon nous, l'argument de l'Inde surestime l'effet d'une décision selon laquelle les groupes spéciaux chargés du règlement des différends peuvent examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements dans des cas particuliers. Dans la plupart des cas, on peut raisonnablement supposer qu'il ne sera pas recouru aux procédures de règlement des différends pour ces questions. La pratique suivie par le passé étaye cette supposition.

5.90 Même si certaines questions relatives à la balance des paiements sont examinées dans le cadre du système de règlement des différends, nous estimons que les procédures du Comité de la balance des paiements joueraient un rôle important dans ces affaires. Tout d'abord, les questions seront examinées en premier lieu au Comité de la balance des paiements et les résultats de ce processus pourront influencer sur ceux du processus de règlement des différends (voir les paragraphes 5.92 à 5.97 sur les possibilités de conflits *infra*). Il faut aussi noter que les procédures de règlement des différends et les procédures de consultation du Comité de la balance des paiements diffèrent quant à leur nature, à leur portée, aux délais qui y sont prévus et au type de résultat auquel elles aboutissent.

parvient à la conclusion que les groupes spéciaux ne sont pas censés examiner la "justification" de mesures prises à des fins de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B. Toutefois, puisque nous avons constaté que cette interprétation n'est pas appuyée par le sens ordinaire des termes de la note de bas de page dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord sur l'OMC, nous ne pouvons faire aucune analogie avec les dispositions de l'article 8 de l'Accord SMC. En outre, nous ne sommes pas convaincus que les arguments de l'Inde reposent sur une description exacte de la situation résultant des dispositions mentionnées. En ce qui concerne la procédure prévue à l'article 8.3 de l'Accord SMC, il est indiqué dans la note de bas de page 35 relative à cet accord que les dispositions des Parties III et V de l'Accord ne seront pas invoquées au sujet de mesures considérées comme ne donnant pas lieu à une action. Toutefois, une subvention visée à l'article 8.2, accordée en application d'un programme non notifié, peut être examinée par un groupe spécial, même si elle doit être traitée comme une subvention ne donnant pas lieu à une action s'il est constaté qu'elle est conforme à l'article 8.2.

Deuxièmement, l'exemple de la demande présentée par l'Argentine à l'effet d'établir un groupe spécial chargé de déterminer l'intérêt de ce pays comme principal fournisseur au titre de l'article XXVIII du GATT de 1947 à propos de la renégociation de la concession concernant ses exportations de fèves de soja vers les CE n'est pas concluant. Dans cette affaire, les débats qui ont eu lieu au Conseil montrent que les parties contractantes avaient des opinions divergentes sur la question de savoir s'il convenait d'invoquer l'article XXIII pour régler la question. Il a cependant été jugé que le problème avait été résolu de façon satisfaisante, sans qu'un groupe spécial soit établi, car les Communautés européennes ont reconnu l'intérêt de l'Argentine comme principal fournisseur à propos de la concession en cause, "sans préjudice de toute décision que les PARTIES CONTRACTANTES pourraient prendre ultérieurement au sujet de la note 5 relative à l'article XXVIII:1, ni de l'application future du Mémorandum d'accord concernant l'article XXVIII" (C/M/260).

Enfin, l'article V de l'AGCS ne contient aucune référence explicite aux procédures de règlement des différends. Il est donc difficile de comparer la situation relevant de cet article avec une situation dans laquelle il existe une disposition portant expressément sur la relation entre le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et l'article XVIII:B.

En tout état de cause, l'argument selon lequel les dispositions mentionnées par l'Inde établissent des procédures exclusives à suivre par le Comité, même s'il devait montrer qu'une telle possibilité existe dans le cadre de l'Accord sur l'OMC, n'est pas pertinent en ce qui concerne l'article XVIII:B, puisque aucune analogie ne peut être déduite des termes ou de la structure de l'accord lui-même.

Un examen des déclarations de 1970 et de 1979 confirme par exemple que le Comité de la balance des paiements est invité à s'occuper d'un ensemble de questions plus vaste que les groupes spéciaux. En outre, s'il n'était pas courant dans le système du GATT de faire appel aux procédures de règlement des différends prévues à l'article XXIII, nous avons vu que le recours à l'article XXIII a été reconnu sans que soit remise en question l'utilité du processus engagé au Comité de la balance des paiements, qui a toujours constitué le cadre permanent pour l'examen des questions relatives à la balance des paiements.

5.91 Ainsi, nous constatons qu'autoriser les groupes spéciaux chargés du règlement des différends à examiner si les mesures prises à des fins de balance des paiements sont justifiées au regard de l'article XVIII:B ne rendrait redondants ou inutiles ni cet article ni les dispositions connexes de l'OMC portant sur des questions relatives à la balance des paiements. L'article XVIII:B ainsi que la Déclaration de 1979 et le Mémoire d'accord de 1994, pris dans leur ensemble, continueraient de constituer l'instrument fondamental pour l'examen des questions relatives à la balance des paiements et les procédures de règlement des différends joueraient un rôle complémentaire en cas de besoin.

Possibilités de conflits

5.92 L'Inde fait valoir que si les groupes spéciaux chargés du règlement des différends sont autorisés à formuler des constatations sur la question de savoir si des mesures prises à des fins de balance des paiements sont justifiées au regard de l'article XVIII:B, il y aura un risque de conflits de normes à l'intérieur du système de l'OMC car ces décisions pourront être incompatibles avec des décisions prises sur la même question par d'autres organes de l'OMC. À cet égard, elle fait aussi observer que des groupes spéciaux différents examinant des plaintes différentes pourraient parvenir à des conclusions incompatibles. En outre, elle estime que le risque de conflits de ce type est sensiblement plus élevé dans le système de l'OMC qu'il ne l'était dans celui du GATT de 1947 en raison de l'adoption "automatique" des rapports sur le règlement des différends dans le cadre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Nous examinons chacune de ces questions tour à tour.

5.93 **Possibilités de conflits entre un rapport de groupe spécial et le Comité de la balance des paiements.** Il est possible qu'un groupe spécial et le Comité de la balance des paiements examinent successivement³¹¹ la question de savoir si les mêmes mesures prises à des fins de balance des paiements sont justifiées au regard de l'article XVIII:B. Si le Comité de la balance des paiements ou le Conseil général n'a pas pris de décision au moment où le groupe spécial examine la question, le problème du conflit ne se pose pas au stade du groupe spécial, ce qui est le cas en l'espèce. Le Comité de la balance des paiements et le Conseil général ont examiné la justification des mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements qui sont en cause en l'espèce mais ils n'ont formulé aucune détermination et ne sont parvenus à aucune conclusion convenue. Même si ce groupe spécial devait décider que les mesures indiennes ne sont pas justifiées, rien n'empêcherait le Comité et le Conseil général de parvenir à des conclusions différentes sur la base de faits nouveaux et différents, auquel cas le Conseil pourrait prendre une décision au sujet d'une période d'élimination progressive conformément au paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements. En outre, ce que les Membres ont accepté à l'ORD pourrait être modifié au Conseil général. La compétence discrétionnaire qu'a le Conseil général pour accorder à l'Inde une dérogation à ses obligations conformément à l'article IX de l'Accord sur l'OMC ne serait pas modifiée.

³¹¹ Il est très peu probable qu'une procédure de règlement des différends et une procédure engagée au Comité permettent d'aboutir à des conclusions en même temps. Même si cela devait se produire, la base de l'examen du groupe spécial et de l'Organe d'appel est limitée aux faits et aux allégations qui existaient lors de l'établissement du groupe spécial alors que le Comité n'a aucune contrainte de ce type pour ce qui est des données dont il peut tenir compte du point de vue factuel, ce qui suppose que la base factuelle des conclusions du Comité sera probablement différente.

De même, si le Groupe spécial décidait que les mesures indiennes étaient justifiées en novembre 1997, cela n'empêcherait pas le Comité de la balance des paiements ou le Conseil général de réexaminer ces mesures à l'avenir.

5.94 Si les mesures soumises à l'examen d'un groupe spécial ont fait l'objet de déterminations ou de recommandations du Comité de la balance des paiements ou du Conseil général, nous ne voyons aucune raison de supposer que le groupe spécial ne tiendrait pas compte de ces conclusions de façon judicieuse. Si ces conclusions étaient de nature contraignante (par exemple s'il s'agissait d'une décision sur une période d'élimination progressive prise conformément au paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994, qui dispose que le Conseil général peut recommander que "s'il adhère à ce calendrier, un Membre soit réputé s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994" ou d'une détermination formulée sur la base de l'article XVIII:12 c) ou d)), un groupe spécial devrait les respecter. En fait, le paragraphe 13 du Mémorandum d'accord dispose que "[c]haque fois que le Conseil général aura formulé des recommandations spécifiques, les droits et obligations des Membres seront évalués à la lumière de ces recommandations". Si les conclusions sont fondées sur des éléments factuels existant à un moment donné, nous supposons que le groupe spécial en tiendrait compte, comme l'a fait le groupe spécial chargé de l'affaire *Corée - Viande de bœuf*. Dans une affaire de ce type, le fait qu'une question soumise au groupe spécial est examinée à un moment ultérieur signifie nécessairement que le résultat pourrait être différent car la situation factuelle sous-jacente a pu évoluer. Mais dans des circonstances de ce type, on ne pourrait pas dire qu'il y aurait un conflit effectif entre les déterminations du Comité et celles du groupe spécial.

5.95 **Possibilités de conflits entre groupes spéciaux.** L'Inde fait observer qu'il faut répondre de façon cohérente à la question de savoir si les mesures prises par un Membre à des fins de balance des paiements sont justifiées ou non. Or si les groupes spéciaux peuvent examiner la question de la justification, des groupes spéciaux successifs peuvent parvenir à des résultats différents. Si un tel résultat ne peut être exclu, il ne nous semble pas probable. Si les groupes spéciaux commencent leurs travaux en même temps ou à peu près en même temps, l'article 9:3 du Mémorandum d'accord dispose que les mêmes personnes devraient faire partie de ces groupes, dans toute la mesure du possible. Dans tous les cas, les rapports de ces groupes spéciaux pourraient faire l'objet d'un examen de l'Organe d'appel, ce qui constitue un mécanisme permettant d'assurer la cohérence des décisions. Dans le cas où les groupes spéciaux seraient établis à des moments sensiblement différents (de sorte que l'article 9:3 ne serait pas appliqué) nous notons que, si la situation factuelle est la même, le deuxième groupe spécial tiendrait probablement compte des résultats du premier, pour les raisons exposées par le groupe spécial chargé de l'affaire *Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, plainte des Communautés européennes et de leurs États membres (affaire ci-après dénommée *Inde - Brevets II*).³¹² Si la situation factuelle n'est pas la même, une décision différente ne créerait pas nécessairement un conflit.

5.96 **Adoption "automatique" des rapports de groupes spéciaux.** Il est certainement vrai, comme l'Inde l'a noté, que le système de règlement des différends de l'OMC fonctionne différemment de celui du GATT, en particulier pour ce qui est des procédures d'adoption des rapports de groupes spéciaux. À l'OMC, en l'absence d'un consensus à l'effet contraire (un consensus "négatif"), les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel sont adoptés alors qu'ailleurs à l'OMC, les décisions sont prises par consensus. Nous ne voyons cependant pas pourquoi cela accroîtrait le risque de conflit. En fait, la pratique de prise de décisions par consensus à l'OMC réduit d'une façon générale la possibilité de conflits car l'opposition d'un Membre fait qu'aucune décision n'est adoptée. La règle du consensus négatif pourrait entraîner l'adoption de rapports de groupes spéciaux contradictoires, mais cela est vrai d'une façon générale pour le règlement des différends à l'OMC et ce

³¹² Rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, plainte des Communautés européennes et de leurs États membres, adopté le 2 septembre 1998, WT/DS79/R, paragraphe 7.30.

n'est pas un problème spécifique au domaine de la balance des paiements. Cependant, ces conflits sont peu probables, ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe précédent.

5.97 Ainsi, nous ne pouvons accepter l'argument de l'Inde selon lequel le problème créé par les possibilités de décisions contradictoires (groupe spécial/Comité, groupe spécial/groupe spécial) dans les affaires où est examinée la question de savoir si des mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B sont justifiées, nécessite que nous constatons que les groupes spéciaux ne sont pas compétents pour examiner de telles questions. En tout état de cause, les arguments avancés par l'Inde au sujet d'une possibilité de conflit ne semblent pas d'un poids suffisant compte tenu des inconvénients qui résulteraient de l'impossibilité de recourir aux procédures de règlement des différends pour traiter les mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B.

iii) Première phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994

5.98 Ayant examiné les deux premiers éléments du contexte de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 - l'utilisation du mot "appliqué" dans d'autres dispositions et la relation entre les procédures du Comité de la balance des paiements et les procédures de règlement des différends - nous passons maintenant au troisième élément de ce contexte - la première phrase de la note de bas de page. Cette phrase dispose qu'"[a]ucune disposition du présent mémoire d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XII ou XVIII:B du GATT de 1994".

5.99 Jusqu'ici, notre interprétation de la deuxième phrase de la note de bas de page, qui s'est fondée sur le sens ordinaire de ses termes, pris dans leur contexte, et qui est compatible avec la pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947, n'a pas d'incidence sur le droit qu'ont les pays en développement Membres de prendre des mesures au titre de l'article XVIII:B. Elle n'empêche pas non plus les Membres de recourir aux procédures du Comité de la balance des paiements au titre de l'article XVIII:12 et du Mémoire d'accord de 1994. En tant que telle, notre interprétation ne modifie pas les droits et obligations des Membres découlant de l'article XVIII:B du GATT de 1994.

c) Objet et but de l'Accord sur l'OMC

5.100 À propos de l'objet et du but de l'Accord sur l'OMC, nous notons que la première phrase de l'article 3:2 du Mémoire d'accord dispose que "[l]e système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral". L'un des principaux résultats du Cycle d'Uruguay a été de renforcer le fonctionnement du mécanisme de règlement des différends en instituant un cadre unique intégré pour l'examen des différends en rapport avec tous les accords commerciaux multilatéraux négociés en tant qu'éléments de l'"engagement unique". Celui-ci comprend le GATT de 1994, qui contient les dispositions pertinentes concernant les mesures prises à des fins de balance des paiements. L'intention avait clairement été qu'il soit possible de recourir très largement à ce mécanisme pour préserver les droits et obligations des Membres découlant de l'Accord sur l'OMC, sous réserve seulement de quelques règles et procédures spéciales ou additionnelles spécifiquement énumérées.

5.101 En ce qui concerne les mesures prises à des fins de balance des paiements, nous avons noté que, dans le cadre du GATT de 1947, le groupe spécial chargé de l'affaire *Corée - Viande de bœuf* avait conclu qu'il était compétent pour examiner des mesures de ce type. Ce groupe spécial, le seul à avoir spécifiquement examiné cette question dans le cadre du GATT de 1947, a constaté que la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends à propos des dispositions relatives à la balance des paiements était compatible avec la pleine application du GATT de 1947. À l'OMC, la primauté du droit a été renforcée par l'automatisme du règlement des différends et les procédures détaillées intégrées de règlement des différends. Dans ce contexte de "renforcement de la légalité", il serait d'autant plus incompatible avec l'objet et le but de l'Accord sur l'OMC d'interpréter les

dispositions pertinentes comme empêchant les groupes spéciaux d'examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements en l'absence de texte clair sur lequel se fonderait cette interprétation.

5.102 Le but de l'article XVIII:B est d'autoriser les pays en développement à s'écarter temporairement des dispositions du GATT en adoptant, sous certaines conditions précises, des restrictions à l'importation en vue de sauvegarder leur situation financière extérieure et d'assurer un niveau de réserves suffisant pour l'exécution de leur programme de développement économique. Toutefois, interpréter la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994 comme confirmant la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends pour des mesures prises à des fins de balance des paiements n'est pas en contradiction avec ce but. La possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends pour ces mesures n'a pas d'incidence sur le droit qu'ont les pays en développement Membres de prendre des mesures de ce type. Cela est aussi compatible avec l'objet et le but globaux de l'Accord sur l'OMC décrits ci-dessus, puisque cela permet de préserver les droits et obligations des Membres en ce qui concerne de telles mesures.

5.103 Ces éléments confirment notre interprétation selon laquelle, en l'absence d'une disposition limitant clairement l'application du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends pour ce qui est des questions relatives à la balance des paiements, il ne faudrait lire aucune limitation de ce type dans la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994.

d) Pratique connexe suivie dans le cadre du GATT

5.104 L'Inde s'est aussi référée à la pratique suivie en ce qui concerne l'article XXIV du GATT de 1947 pour appuyer son argument selon lequel, dans le cadre du GATT de 1947, la pratique établie était de ne pas autoriser les groupes spéciaux chargés du règlement des différends à examiner des mesures justifiées au titre de dispositions pour lesquelles il existait une procédure d'examen spécifique. L'Inde cite ainsi le rapport sur l'affaire *CE - Agrumes* et le rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *CE - Bananes I*, deux rapports non adoptés dans lesquels la question de la relation entre les procédures prévues à l'article XXIV et celles qui sont prévues à l'article XXIII avait été examinée dans le cadre du GATT de 1947.³¹³

5.105 La référence à des rapports de groupes spéciaux concernant l'article XXIV pourrait être pertinente pour autant que ces rapports portent aussi sur des questions relatives à la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends pour contester des mesures prises sur la base d'une disposition, l'article XXIV, qui prévoit une procédure d'examen spécifique. Toutefois, puisque les deux rapports cités n'ont pas été adoptés, ils ont une importance très limitée en tant qu'indication de la pratique suivie par le passé par les PARTIES CONTRACTANTES du GATT.³¹⁴ Ils ne peuvent par ailleurs être pertinents pour le présent différend que par analogie, puisqu'ils portent sur la question de la relation entre l'article XXIII et l'article XXIV, qui n'est pas la question que nous devons examiner ici. En outre, ces rapports ne semblent pas appuyer l'allégation de l'Inde selon laquelle la

³¹³ Voir plus haut dans les notes 294 et 295 les références des rapports *CE - Agrumes* et *CE - Bananes I*, respectivement.

³¹⁴ Nous rappelons que l'Organe d'appel a précisé, dans son rapport sur l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*, que les rapports de groupes spéciaux non adoptés "n[ont] aucun statut juridique dans le système du GATT ou de l'OMC car ils n[ont] pas été approuvés sur décision des PARTIES CONTRACTANTES du GATT ou des Membres de l'OMC. Nous pensons également qu'un groupe spécial [peut] néanmoins s'inspirer utilement du raisonnement présenté dans un rapport de groupe spécial non adopté qu'il [juge] en rapport avec l'affaire dont il [est] saisi". (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adopté le 1^{er} novembre 1996, page 17) L'Organe d'appel a confirmé cette analyse dans l'affaire *Argentine - Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles* (voir le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS56/AB/R, adopté le 22 avril 1998, paragraphe 43).

pratique suivie par le passé dans le cadre du GATT de 1947 a été de ne pas autoriser un examen au titre des procédures de règlement des différends quand il existe une procédure d'examen spécifique, comme celle qui est prévue à l'article XXIV. Au mieux, la pratique antérieure semblerait incertaine et le rapport le plus récent sur cette question, celui du deuxième groupe spécial sur l'affaire *CEE - Régime d'importation applicable aux bananes* (ci-après dénommé *CE - Bananes II*) fait apparaître une évolution en ce qui concerne l'article XXIV en faveur d'une approche semblable à celle qui a été appliquée pour l'article XVIII:B dans l'affaire *Corée - Viande de bœuf*.³¹⁵ En outre, dans le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994, conclu après la rédaction de ces rapports, il est indiqué spécifiquement qu'il est possible de recourir aux procédures de règlement des différends pour ce qui est de l'article XXIV.

e) Travaux préparatoires

5.106 L'Inde se réfère aussi à une proposition des États-Unis et du Canada concernant une "Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements", présentée en juin 1990 lors des négociations du Cycle d'Uruguay. Cette proposition contenait des dispositions détaillées relatives à la surveillance des mesures prises à des fins de balance des paiements³¹⁶, y compris, dans une section finale intitulée "Examen des mesures à la suite de consultations relatives aux balances des paiements", le texte suivant:

"Dans les cas où le Comité n'aura pas été en mesure de se mettre d'accord sur une recommandation spécifique, la question de la conformité des mesures à l'examen avec les dispositions des articles mentionnés plus haut et de la présente Déclaration n'aura pas été résolue. La partie contractante appelée en consultation ou les parties contractantes affectées pourront, si elles le désirent, chercher à résoudre la question au Conseil. Ou bien les parties contractantes affectées pourront, si elles le désirent, chercher à résoudre la question en recourant aux procédures normales de règlement des différends du GATT conformément aux dispositions des articles XXII et XXIII."³¹⁷

5.107 Du fait que la proposition États-Unis-Canada de juin 1990 n'a pas été adoptée, l'Inde déduit que la notion de recours aux procédures de règlement des différends en tant qu'"autre mode possible" de détermination de la situation juridique des restrictions adoptées à des fins de balance des paiements a été rejetée.³¹⁸

³¹⁵ Dans l'affaire *CE - Bananes II*, le groupe spécial "ne pouvait pas accepter l'argument selon lequel un groupe spécial établi au titre de l'article XXIII ne pouvait pas examiner des préférences tarifaires incompatibles avec l'article I:1 du fait que l'arrangement préférentiel avait été notifié et que l'article XXIV avait été invoqué malgré les objections d'autres parties contractantes. Si cet argument était accepté, une simple communication d'une partie contractante invoquant l'article XXIV pourrait priver toutes les autres parties contractantes de leurs droits en matière de procédures au titre de l'article XXIII:2, et par conséquent de la protection effective de leurs droits fondamentaux, en particulier ceux qui découlaient de l'article I:1. Le Groupe spécial a donc conclu que, dans le cas où l'article XXIV était invoqué, un groupe spécial devait d'abord se demander si cette disposition s'appliquait ou non à l'accord en question". (DS38/R, 11 février 1994, non adopté, paragraphe 158)

³¹⁶ La proposition des États-Unis et du Canada contenait des dispositions libellées en termes vigoureux concernant la préférence à accorder aux mesures axées sur les prix plutôt qu'aux restrictions quantitatives et établissant des délais spécifiques pour annoncer les calendriers prévus pour l'atténuation et l'élimination des mesures ainsi que des délais maximaux pour cette atténuation ou cette élimination. La proposition telle qu'elle a été présentée n'a pas été acceptée.

³¹⁷ "Proposition du Canada et des États-Unis", MTN.GNG/NG7/W/72, 15 juin 1990, paragraphe 19.

³¹⁸ Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D c) *supra*.

5.108 L'Inde n'indique aucune source particulière pour étayer sa position. La disposition relative au recours aux procédures de règlement des différends n'était que l'un des éléments de la proposition États-Unis-Canada, qui portait sur un large éventail de questions relatives aux mesures prises à des fins de balance des paiements. Au moment où cette proposition a été présentée, il n'avait pas été décidé d'engager des négociations sur les questions relatives à la balance des paiements et les discussions qui ont eu lieu au Groupe de négociation semblent montrer que, d'une façon générale, un certain nombre de pays en développement n'ont pas appuyé la proposition. Dans un rapport daté du 23 juillet 1990³¹⁹, le Président du Groupe de négociation a noté ce qui suit:

"Le Groupe a longuement débattu d'un certain nombre de propositions [une de la CE, une autre du Canada et des États-Unis] pour des négociations sur les mesures commerciales prises pour des raisons de balance des paiements. Il n'a cependant pas été en mesure de convenir d'engager des négociations à ce sujet. Dans ces conditions, il ne m'est pas possible de présenter un texte qui aurait le caractère d'un profil d'accord. De ce fait, la présente note décrit les principales positions qui ont été adoptées dans les discussions que le Groupe a eues jusqu'ici. [...]

L'orientation générale de ces propositions a reçu l'appui d'un nombre substantiel de parties contractantes développées, bien que certaines aient dit que, si elles étaient disposées à négocier un renforcement des disciplines prévues par l'article XII, elles auraient du mal, pour l'instant, à s'engager à éviter d'y recourir.

Un nombre considérable de pays en développement ont, pour leur part, fait valoir qu'aucune raison convaincante n'a été avancée pour démontrer pourquoi il est nécessaire de traiter cette question dans l'Uruguay Round, étant donné que, pas plus tard qu'en 1979, les PARTIES CONTRACTANTES avaient approuvé la Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements [...]. [L]a situation de la balance des paiements de nombreux pays en développement demeure critique: s'il devait y avoir des négociations au sujet des mesures commerciales prises au titre de l'article XVIII:B, l'objectif devrait être de prévoir davantage de flexibilité dans son application plutôt que d'imposer des conditions plus strictes. Cela vaut en particulier pour les pays qui entreprennent de grandes réformes économiques. D'une manière générale, ces participants ont cependant estimé que les dispositions existantes et les procédures connexes au Comité de la balance des paiements ont bien fonctionné et que tout ce qui serait ressenti comme faisant problème devrait être traité au Comité plutôt que dans le contexte de l'Uruguay Round."

5.109 Toutefois, ce document n'indique pas spécifiquement si les aspects de la proposition États-Unis-Canada relatifs au règlement des différends ont joué un rôle quelconque dans le rejet de cette proposition. En outre, il faut faire preuve de prudence si l'on veut tirer des conclusions de ce rapport quant au sens des textes finalement adoptés car les négociations se sont en fait poursuivies malgré l'attitude des parties mentionnée dans ce document.

5.110 L'article 32 de la Convention de Vienne autorise l'interprète d'un traité à faire appel à des moyens complémentaires d'interprétation, notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, soit en vue de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 a) laisse le sens ambigu ou obscur ou b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable. Dans le cas présent, nous constatons que le sens résultant de l'application de l'article 31 n'est ni ambigu ni obscur et ne conduit pas à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable. Nous n'avons donc pas

³¹⁹ MTN.GNG/NG7/W/73, annexe 2, paragraphes 1, 4 et 5.

besoin d'examiner les travaux préparatoires tels qu'ils ressortent de l'historique des négociations pour déterminer le sens des termes.³²⁰

5.111 Nous notons aussi que la partie de l'historique rédactionnel mentionnée par l'Inde n'est pas sans équivoque. La proposition États-Unis-Canada de juin 1990 portait sur plusieurs aspects de la surveillance de la balance des paiements. L'Inde n'a signalé aucune source, compte rendu par exemple, où il aurait expressément été dit que les raisons du rejet de la proposition étaient liées à la possibilité de recourir aussi à l'article XXIII. Dans la documentation supplémentaire relative aux négociations dont dispose le Groupe spécial et qui concerne les raisons du rejet de la proposition, cet aspect n'est pas spécifiquement abordé.³²¹ Nous pouvons seulement conclure que la partie de l'historique des négociations mentionnée par l'Inde ne suffit pas à montrer que le recours aux mécanismes généraux de règlement des différends a été rejeté lors du Cycle d'Uruguay et à nous amener à modifier les conclusions auxquelles nous sommes parvenus sur la base des critères énoncés à l'article 31.

5. Conclusion

5.112 Notre examen du sens ordinaire des mots de la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994, seule disposition portant expressément sur la relation entre les procédures de règlement des différends prévues dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et les mesures prises à des fins de balance des paiements, a montré que l'utilisation des termes "application de mesures" dans la disposition ne pouvait pas permettre de présumer qu'une distinction implicite était censée être faite entre une telle "application" et la justification de la mesure au regard de l'article XVIII:B. Le sens ordinaire des mots donne plutôt à penser qu'il s'agit d'une prescription positive selon laquelle une mesure doit être appliquée au moment considéré, ce qui constituera la base de la plainte. Nous constatons que ce libellé affirme l'application du système de règlement des

³²⁰ Voir CPJI, affaire du *Lotus* (France – Turquie), 7 septembre 1927, rapport de la Série A (1927), n° 10, page 16.

³²¹ Les résultats des négociations sur cette question ont été décrits de la façon suivante:
"En novembre 1989, les Américains et les Canadiens ont élaboré une proposition conjointe pour présenter concrètement leurs vues [...] [Selon cette proposition] une mesure au titre des articles relatifs à la balance des paiements ne serait autorisée que si elle est conforme à des lignes directrices convenues. [...] Tout écart par rapport aux lignes directrices, à moins qu'il n'ait été explicitement approuvé par le Comité, permettrait aux autres pays de chercher à obtenir réparation en recourant aux procédures de règlement des différends du GATT pour le préjudice causé à leur commerce et il incomberait au pays appliquant les restrictions de montrer que ses mesures sont justifiées. [...] La réaction des pays en développement a été totalement négative. [...] En juin 1990, les Américains et les Canadiens avaient reconnu que leurs propositions précédentes n'étaient pas négociables et ont adopté une position très proche de celle de la Communauté, même s'ils continuaient à demander des délais pour l'élimination des restrictions et à ne rien proposer pour les industries naissantes. Cela n'a cependant pas suffi à persuader les pays en développement d'engager des négociations sur la question [...]" ... "Le compromis fragile qui est apparu [en 1991] [...] a été repris dans le projet d'acte final [...]. Il concerne pour l'essentiel les procédures applicables aux consultations sur la balance des paiements [...] L'Accord indique aussi clairement que les pays qui invoquent les dispositions relatives à la balance des paiements peuvent malgré tout faire l'objet de plaintes déposées conformément aux procédures de règlement des différends du GATT s'ils ne respectent pas les règles. Dans son ensemble, l'Accord reste très en deçà des propositions ambitieuses, controversées et finalement non négociables, présentées initialement par certains pays. Mais il représente (pour reprendre les termes de Maciel) "un effort important pour clarifier les dispositions et les procédures existantes sans compromettre le droit de prendre des mesures à des fins de balance des paiements". (J. Croome, Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round, Organisation mondiale du commerce, 1995, pages 223, 224 et 307. M. l'Ambassadeur Maciel (Brésil) a été président du Groupe de négociation sur l'établissement de règles et sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce pendant les négociations du Cycle d'Uruguay.) Ce texte, outre qu'il est une source d'information secondaire, est aussi imprécis sur cette question.

différends de l'OMC aux questions relatives à la balance des paiements. Il ne la limite pas. Pour constater, comme l'a suggéré l'Inde, que ce texte contient une opposition implicite entre cette notion d'"application" et celle de "justification", ce qui aurait pour effet de restreindre très sensiblement le champ des examens relatifs aux mesures prises à des fins de balance des paiements faits par des groupes spéciaux dans le cadre des procédures de règlement des différends, il aurait fallu que nous constations l'existence d'éléments clairs à l'appui de cette interprétation. Un examen du contexte des dispositions et de l'objet et du but de l'Accord, ainsi que de la pratique suivie antérieurement dans le cadre du GATT, ne nous a pas amené à une conclusion autre que celle à laquelle les termes des dispositions semblaient conduire initialement.

5.113 Par conséquent, nous constatons que les termes de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 ne peuvent être interprétés dans un sens étroit au point d'interdire aux groupes spéciaux d'examiner les questions relatives à la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B du GATT. Rien dans les précédents rapports de groupes spéciaux ne nous conduit à modifier nos conclusions à cet égard. Notre constatation est aussi compatible avec les termes de la première phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 qui dispose qu'"[a]ucune disposition du présent mémorandum d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XIII ou XVIII:B".

5.114 Nous avons donc compétence pour examiner la situation juridique des mesures prises à des fins de balance des paiements et la justification de ces mesures pour autant que cela est nécessaire afin d'examiner les allégations qui nous sont présentées, dans le cadre du mandat qui nous a été donné conformément au Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Nous sommes conscients du fait que le Comité de la balance des paiements et les groupes spéciaux ont des fonctions différentes et notre constatation est sans préjudice du rôle du Comité et du Conseil général consistant à examiner les mesures prises à des fins de balance des paiements dans le cadre de consultations, conformément aux dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements. En constatant que les groupes spéciaux peuvent examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements, nous ne concluons pas qu'ils peuvent se substituer au Comité de la balance des paiements, rendant ainsi redondante la procédure du Comité et privant les Membres de leurs droits au titre des procédures de l'article XVIII:B. D'un autre côté, comme il est indiqué aux paragraphes 5.92 à 5.97, un conflit entre des conclusions formulées dans le cadre du mécanisme de règlement des différends et des conclusions formulées par le Comité est très peu probable en pratique. Il est aussi clair que les groupes spéciaux ne peuvent négliger de tenir compte des déterminations du Comité de la balance des paiements et du Conseil général. En outre, nos constatations ne portent pas atteinte au droit qu'ont les pays en développement Membres d'invoquer l'article XVIII:B quand ils rencontrent des difficultés de balance des paiements. Elles ne portent pas atteinte à leur droit de maintenir ces mesures conformément aux prescriptions de l'article XVIII:11 et la procédure du Comité reste la seule procédure permettant aux Membres d'obtenir l'autorisation de maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements dans certaines circonstances. D'un autre côté, nos constatations préservent aussi le droit des Membres lésés par des mesures prises à des fins de balance des paiements d'obtenir que leurs droits dans le cadre de l'Accord sur l'OMC soient protégés si les mesures en cause ne sont plus justifiées au regard de l'article XVIII:B. Si l'interprétation de l'Inde était acceptée, une simple notification d'un Membre au titre de l'article XVIII:B pourrait priver les autres Membres de leurs droits en matière de procédures au titre des dispositions de l'OMC relatives au règlement des différends et par conséquent de la protection effective de leurs droits fondamentaux. Cela serait aussi contraire au principe exprimé à l'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui dispose que le système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral.³²²

³²² Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *CEE - Régime d'importation applicable aux bananes*, 11 février 1994, DS38/R, non adopté, paragraphe 158.

5.115 Ayant déterminé notre degré de compétence en l'espèce, nous devons examiner les allégations sur le fond présentées par les États-Unis. Avant cela, nous précisons la façon dont est répartie la charge de la preuve dans l'examen des différentes allégations qui nous sont présentées.

E. CHARGE DE LA PREUVE EN CE QUI CONCERNE LES ALLÉGATIONS

5.116 Nous estimons que les éléments de preuve et les arguments présentés par les parties au sujet de l'article XI et de l'article XVIII nous contraignent à indiquer comment nous examinons les éléments de preuve en l'espèce. À propos de l'article XI, les États-Unis ont présenté des éléments de preuve détaillés concernant quatre types de mesures que l'Inde applique à un certain nombre de produits et qui, selon eux, enfreignent l'article XI:1 du GATT de 1994. L'Inde ne présente pas de réfutation point par point des éléments de preuve soumis par les États-Unis. En revanche, elle conteste que le Groupe spécial doive prendre une décision sur la question de la licéité des restrictions à l'importation en cause puisque celles-ci ont été notifiées au Comité de la balance des paiements comme relevant de l'article XI:1. Au sujet de l'article XVIII, la question qui se pose en l'espèce est de savoir dans quelle mesure les États-Unis doivent prouver leurs allégations d'infraction à l'article XVIII:11, alors que l'Inde invoque l'article XVIII:B comme justification des mesures en cause.

5.117 Nous rappelons que dans son rapport sur l'affaire *États-Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*³²³, l'Organe d'appel avait indiqué ce qui suit:

"la charge de la preuve incombe à la partie, qu'elle soit demanderesse ou défenderesse, qui établit, par voie d'affirmation, une allégation ou un moyen de défense particulier. Si ladite partie fournit des éléments de preuve suffisants pour établir une présomption que ce qui est allégué est vrai, alors la charge de la preuve se déplace et incombe à l'autre partie, qui n'aura pas gain de cause si elle ne fournit pas des preuves suffisantes pour réfuter la présomption".

5.118 En outre, nous rappelons que l'Organe d'appel, dans son rapport sur l'affaire *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, avait indiqué ce qui suit:

"La règle générale d'une procédure de règlement des différends selon laquelle la partie plaignante est tenue de fournir un commencement de preuve d'incompatibilité avec une disposition [...] avant que la charge de prouver la compatibilité avec cette disposition passe à la partie défenderesse ne saurait être éludée simplement en qualifiant ladite disposition d'exception" (souligné dans l'original).³²⁴

5.119 Selon nous, le principe susmentionné exige ce qui suit sur le plan de la charge de la preuve en l'espèce. Dans tous les cas, chaque partie doit fournir des éléments de preuve pour appuyer chacune de ses affirmations particulières. Cela suppose que les États-Unis doivent prouver chacune de leurs allégations d'infraction à l'article XI:1 et à l'article XVIII:11. De même, l'Inde doit appuyer son affirmation selon laquelle ses mesures sont justifiées au regard de l'article XVIII:B. Nous estimons aussi que les règles énoncées par l'Organe d'appel signifient que les États-Unis, en tant que plaignants, ne peuvent se borner à exposer leur allégation. Ils doivent présenter un commencement de preuve du fait que les mesures indiennes prises à des fins de balance des paiements ne sont pas justifiées compte

³²³ WT/DS33/AB/R, adopté le 23 mai 1997.

³²⁴ *Op. cit.*, paragraphe 104.

tenu des articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994.³²⁵ S'ils le faisaient, l'Inde aurait à répondre pour réfuter l'allégation.

5.120 En l'espèce, les États-Unis ont présenté un commencement de preuve pour chacune de leurs allégations. L'Inde a répondu et présenté plusieurs moyens de défense auxquels les États-Unis ont répondu. Puis, compte tenu de l'article XV:2 du GATT de 1994 et de l'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, nous avons consulté le FMI au sujet d'un certain nombre de questions en rapport avec la situation de la balance des paiements de l'Inde. Nous avons ensuite mis en balance, pour chaque allégation, les éléments de preuve en faveur de l'Inde et ceux qui étaient en faveur des États-Unis afin de déterminer, sur la base de tous les éléments de preuve présentés au Groupe spécial, si les États-Unis avaient établi leur allégation. Naturellement, quand le résultat est indécis, la partie qui a présenté l'allégation ou le moyen de défense considéré ne sera pas parvenue à l'établir.

5.121 En ce qui concerne l'allégation d'infraction à l'article XI:1, nous tiendrons compte du fait que les États-Unis ont l'intention de prouver l'existence d'infractions dans des situations spécifiques et du fait que l'Inde ne nie pas certaines de ces allégations ou n'y répond pas spécifiquement. Nous déterminons en conséquence si les éléments de preuve présentés par les deux parties permettent au Groupe spécial de parvenir à une conclusion pour chaque mesure. Dans le cas de l'article XVIII, les États-Unis ont allégué que l'Inde avait enfreint l'article XVIII:11 en maintenant des mesures prises à des fins de balance des paiements qui ne sont plus justifiées. Si les éléments de preuve dont nous disposons étayaient la position des États-Unis, ceux-ci auraient en même temps fait tomber les moyens de défense de l'Inde relatifs à l'article XVIII.

F. ARTICLE XI:1

5.122 L'Inde réglemente l'importation des marchandises figurant sur une "Liste négative d'importations", qui se trouve au chapitre 15 de la Politique indienne d'exportation et d'importation pour 1997-2002. Les États-Unis définissent quatre mesures mises en œuvre dans le cadre de la Politique indienne d'exportation et d'importation et qui, selon eux, constituent des restrictions quantitatives au sens de l'article XI:1: a) régime de licences d'importation discrétionnaires; b) centralisation des importations par des organismes publics; c) régime de licences d'importation spéciales (SIL); d) condition relative à l'"utilisateur effectif" dont sont assorties les licences d'importation. Ces mesures sont décrites plus en détail aux paragraphes 5.125, 5.132, 5.137 et 5.140. Pour autant que l'Inde applique ces quatre mesures en tant que restrictions visant à protéger l'équilibre de la balance des paiements pour les produits cités à l'annexe I, partie B, du document WT/BOP/N/24, nous faisons référence à ces mesures comme étant les "mesures en cause" dans le présent différend.

5.123 Si l'Inde cherche à réfuter certains arguments des États-Unis, elle ne conteste pas la situation des mesures au regard de l'article XI:1. Elle fait valoir qu'elle a déjà notifié toutes les restrictions à l'importation en cause au Comité de la balance des paiements en tant que restrictions relevant de l'article XI:1. Selon elle, il n'y a par conséquent aucun différend au sujet de la licéité des restrictions à l'importation au regard de l'article XI:1 et il suffirait que le Groupe spécial consigne que l'Inde a notifié toutes les mesures en cause en tant que restrictions à l'importation relevant de l'article XI:1 puis passe à l'examen de leur compatibilité avec l'article XVIII:B.

5.124 Selon nous, la notification par l'Inde des mesures en cause au Comité est plus qu'une simple admission des faits car cette notification suppose une reconnaissance du fait que les mesures en cause sont des "restrictions quantitatives". Le fait que l'Inde a aussi indiqué que ces mesures étaient justifiées au regard de l'article XVIII, avec les conséquences juridiques que cela implique (y compris

³²⁵ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Australie - Mesures visant les importations de saumons*, adopté le 6 novembre 1998, WT/DS18/AB/R, paragraphes 257 à 259.

les consultations avec le Comité de la balance des paiements), donne une plus grande valeur à son affirmation.³²⁶ Nous estimons cependant que nous devons faire une constatation au sujet de l'infraction à l'article XI:1, pour deux raisons. Premièrement, selon une pratique établie dans le cadre du GATT et de l'OMC, même lorsque la nature juridique d'une mesure particulière n'était pas contestée, les groupes spéciaux ont formulé des constatations pour déterminer l'existence d'une infraction avant d'examiner toute justification invoquée par la partie défenderesse. Deuxièmement, les États-Unis ont demandé une décision au sujet de la licéité de chacune des mesures de restriction à l'importation en cause en l'espèce. Ils allèguent que des constatations spécifiques sur l'infraction à l'article XI:1 aideraient à mettre en œuvre les recommandations du Groupe spécial. Une telle constatation ne constituerait pas, comme l'a fait valoir l'Inde, un "jugement déclaratoire" quant aux "incompatibilités futures possibles". Elle reposera sur un examen des mesures en cause telles qu'elles ont été présentées au Groupe spécial et elle est nécessaire pour le règlement effectif du présent différend concernant ces mesures.

1. Régime indien de licences d'importation pour les produits de la "Liste négative d'importations"³²⁷

5.125 Les États-Unis allèguent que les marchandises inscrites dans la liste des "importations soumises à restriction" qui se trouve à l'annexe II de la Liste négative, ne peuvent être importées que sous couvert d'une licence délivrée par le Directeur général du commerce extérieur. La liste des "importations soumises à restriction" comprend un certain nombre de produits, y compris les biens de consommation (définis comme étant les biens de consommation susceptibles de satisfaire directement aux besoins de la population sans transformation ultérieure et comprenant les biens de consommation durables et leurs accessoires). Dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, les produits qui doivent satisfaire à cette condition sont signalés par le symbole "NAL" qui signifie "régime de licences non automatiques". Selon les États-Unis, les importations de ces produits en Inde sont soumises à un régime de licences d'importation arbitraire, non transparent et discrétionnaire, selon lequel les licences sont accordées en fonction du "bien-fondé" de la demande et seulement à une catégorie d'opérateurs appelés "utilisateurs effectifs".

5.126 L'Inde répond que ce système est transparent et fondé sur des règles et note en particulier que, conformément à la Loi de 1992 sur le commerce extérieur (développement et réglementation), des critères sont prévus pour l'octroi des licences, le refus d'octroyer une licence doit être motivé par écrit et les décisions relatives à l'octroi de licences, y compris aux refus, sont susceptibles de recours.

5.127 L'article XI contient l'un des principes fondamentaux du système juridique du GATT/de l'OMC, la prohibition générale des restrictions quantitatives. L'article XI:1 est ainsi libellé:

"Aucun [Membre] n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'un autre [Membre], à l'exportation ou à la vente pour

³²⁶ Nous rappelons à cet égard que, comme l'a récemment déclaré le groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis - Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevette*, dans son rapport adopté le 6 novembre 1998 (WT/DS58/R), "la pratique habituelle des tribunaux, nationaux et internationaux, y compris des groupes spéciaux du GATT, est de considérer que, si une partie admet un fait particulier, le juge peut être habilité à considérer ce fait comme exact" (note de bas de page omise). Voir aussi les rapports des groupes spéciaux sur les affaires suivantes, mentionnés en référence dans la note de bas de page relative au texte cité: *CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes*, rapport adopté le 18 octobre 1978, IBDD, S25/75, paragraphe 4.9 et *Restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong*, rapport adopté le 12 juillet 1983, IBDD, S30/135, paragraphe 31.

³²⁷ Pour une description détaillée des mesures en cause et des arguments des parties, voir les sections II.B et III.B *supra*.

l'exportation d'un produit destiné au territoire d'un autre [Membre], de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé."

5.128 Nous notons que le texte de l'article XI:1 a une très large portée et prévoit une interdiction générale des restrictions ou prohibitions à l'importation ou à l'exportation "autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions". Comme l'a noté le groupe spécial chargé de l'affaire *Japon - Commerce des semi-conducteurs*, cette disposition a un caractère global: elle s'applique à "toutes les mesures instituées ou maintenues par [un Membre] pour prohiber ou restreindre l'importation, l'exportation ou la vente pour l'exportation de produits, sauf si ces mesures [prennent] la forme de droits de douane, taxes ou autres impositions".³²⁸ Le terme "restriction" a aussi une large portée quand il est considéré dans son sens ordinaire, c'est-à-dire celui de "limitation de l'action, condition qui limite ou régulation".³²⁹

5.129 Dans le cadre du GATT de 1947, des groupes spéciaux ont examiné si les régimes de licences d'importation ou d'exportation étaient des restrictions au sens de l'article XI:1. Par exemple, dans une affaire portant sur un régime dit "SLQ", qui s'appliquait aux importations de produits soumis en principe à des restrictions quantitatives mais pour lesquels un montant contingentaire (en quantité ou en valeur) n'avait pas été prévu, les autorisations étant délivrées à la demande, le groupe spécial a noté que le "régime [SLQ] ... [constituait] un régime de licences d'importation équivalant à une restriction quantitative dès lors qu'il ne [prévoyait] pas la délivrance *automatique* de licences".³³⁰ Le groupe spécial chargé de l'affaire mentionnée ci-dessus *Japon - Commerce des semi-conducteurs* est parvenu à une conclusion similaire quand il a constaté que "les pratiques suivies par le Japon en matière de licences d'exportation, qui entraînaient des retards allant jusqu'à trois mois dans la délivrance des licences exigées pour les semi-conducteurs destinés à des parties contractantes autres que les États-Unis, étaient des procédures non automatiques et constituaient des restrictions à l'exportation de ces produits qui étaient incompatibles avec l'article XI".³³¹ Ces rapports sont compatibles avec le sens ordinaire noté ci-dessus, puisque les régimes de licences discrétionnaires ou non automatiques, en raison de leur nature même, ont l'effet de limitations de l'action car certaines importations peuvent ne pas être autorisées. Ainsi, compte tenu des termes de l'article XI:1 et de ces rapports de groupes spéciaux adoptés, nous concluons qu'un régime de licences d'importation discrétionnaires ou non automatiques est une restriction prohibée par l'article XI:1.

5.130 Compte tenu de ce qui précède, nous notons qu'il est convenu que le régime de licences de l'Inde applicable aux marchandises figurant dans la Liste négative d'importations est un régime de licences d'importation discrétionnaires en ce sens que les licences ne sont pas octroyées dans tous les cas mais en fonction du "bien-fondé" de la demande, la définition de ce terme n'étant pas précisée.

³²⁸ Rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *Japon - Commerce des semi-conducteurs*, adopté le 4 mai 1988, IBDD, S35/126, paragraphe 104.

³²⁹ *New Shorter Oxford Dictionary* (1993), page 2569.

³³⁰ Rapport du groupe spécial des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong, adopté le 12 juillet 1983, IBDD, S30/135, paragraphe 31 (non souligné dans l'original). Voir aussi le rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes*, adopté le 18 octobre 1978, IBDD, S25/75, paragraphe 4.9.

³³¹ *Op. cit.*, paragraphe 118.

Nous notons aussi que l'Inde concède que cette mesure est une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.³³²

5.131 Compte tenu de ces éléments, nous constatons que le régime de licences d'importation maintenu par l'Inde pour les produits figurant dans l'annexe II de la Liste négative d'importations, pour autant qu'il s'applique aux produits mentionnés dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, a l'effet d'une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.

2. Centralisation des importations par des organismes publics³³³

5.132 Les États-Unis allèguent aussi que les marchandises inscrites dans la catégorie des "importations centralisées" dans la Partie III de la Liste négative ne peuvent en principe être importées que par des organismes (publics) de centralisation désignés. Ces produits sont notamment les produits pétroliers, certains engrais, différentes sortes d'huiles et certaines céréales. Le Directeur général du commerce extérieur peut accorder des licences d'importation pour un produit dont l'importation est centralisée à des entités autres que l'organisme de centralisation désigné mais sous réserve que l'organisme de centralisation normalement habilité à importer ait délivré un certificat de "non-objection". Selon les États-Unis, la "centralisation" des importations, c'est-à-dire l'importation exclusive de certaines marchandises par des organismes publics désignés, constitue une restriction au sens de l'article XI:1. Les États-Unis se réfèrent à la note relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII et à un certain nombre de rapports de groupes de travail et de groupes spéciaux établis dans le cadre du GATT de 1947 pour appuyer leur affirmation selon laquelle les restrictions à l'importation n'en sont pas moins soumises aux dispositions de l'article XI:1 quand elles sont imposées par le biais du commerce d'État. À cet égard, les États-Unis ont produit des tableaux indiquant la quantité et la valeur des importations de certains produits "centralisés", tirés d'une notification de l'Inde au Comité du commerce d'État, afin de montrer que, du fait de la centralisation, les importations de blé et de riz avaient été nulles en 1992-1995.

5.133 Quant à l'Inde, nous notons qu'elle considère que les restrictions applicables aux produits centralisés sont des "restrictions" relevant de l'article XI:1 puisqu'elles les a notifiées en tant que restrictions appliquées à des fins de balance des paiements dans le document WT/BOP/N/24.

5.134 En analysant l'allégation des États-Unis, nous notons que des restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'État peuvent entraîner des infractions à l'article XI:1. Cela est indiqué très clairement dans la note relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, qui dispose que "[d]ans les articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII, les expressions "restrictions à l'importation" ou "restrictions à l'exportation" visent également les restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'État". Il faut noter toutefois que le simple fait que des importations sont effectuées par le biais d'entreprises de commerce d'État ne constituerait pas en lui-même une restriction. Pour que l'existence d'une restriction soit constatée, il faudrait montrer que le fonctionnement de cet organisme de commerce d'État est tel qu'il en résulte une restriction.³³⁴

³³² Nous notons qu'une constatation selon laquelle un régime de licences discrétionnaires est une restriction aux fins de l'article XI ne signifie pas que des régimes de licences discrétionnaires ne peuvent être utilisés quand une exception à l'article XI est applicable. En fait, leur utilisation est prévue, et réglementée, dans l'Accord sur les licences d'importation.

³³³ Pour une description détaillée des mesures en cause et des arguments des parties, voir respectivement les sections II.B et III.B *supra*.

³³⁴ Rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *Corée - Viande de bœuf*, *op. cit.*, paragraphe 115: "Le seul fait qu'il existe des monopoles d'importation aux mains de producteurs ne saurait être considéré comme une restriction à l'importation distincte, incompatible avec l'Accord général. Le Groupe spécial a noté, toutefois, que les activités de telles entreprises devaient être conformes à un certain nombre de règles énoncées dans l'Accord général, dont celles des articles XVII et XI:1."

5.135 Comme il a été indiqué ci-dessus, les États-Unis ont montré dans certains cas que les importations de produits réservés par l'Inde à des entreprises de commerce d'État avaient été nulles. Nous notons cependant que la centralisation en elle-même n'entraîne pas nécessairement l'imposition de restrictions quantitatives au sens de l'article XI:1 puisque l'absence d'importation d'un produit donné n'est peut-être pas toujours le résultat de l'imposition d'une restriction quantitative ayant pour effet de prohiber les importations. Par exemple, l'absence d'importation de chasse-neige dans une île tropicale ne peut pas être considérée comme un élément de preuve suffisant de l'existence de restrictions à l'importation, même si le droit d'importer ces produits est accordé à un organisme bénéficiant de privilèges exclusifs ou spéciaux.

5.136 Toutefois, en l'espèce, le fait que l'Inde a inclus le régime d'importations centralisées en tant que restriction quantitative au sens de l'article XI:1 dans sa notification au Comité de la balance des paiements, associé aux éléments de preuve présentés par les États-Unis, nous conduisent à conclure que les mesures de "centralisation" spécifiées dans la Partie III de la Liste négative d'importations, pour autant qu'elles s'appliquent aux produits mentionnés dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, ont l'effet d'une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.

3. Régime de licences d'importation spéciales (SIL)³³⁵

5.137 Les États-Unis allèguent que certaines marchandises désignées ne peuvent être importées que sous couvert d'une licence d'importation spéciale (SIL) délivrée par le Directeur général du commerce extérieur ou une autorité chargée de délivrer les licences. Les SIL sont accordées proportionnellement aux exportations ou aux recettes nettes en devises du demandeur (chapitre 12 de la Politique indienne d'exportation et d'importation pour 1997-2002). Selon les États-Unis, le régime SIL est un régime de licences non automatiques dans lequel les licences ne sont pas accordées dans tous les cas suite à la présentation d'une demande. Les États-Unis considèrent que la prime de contingentement pour l'achat de licences d'importation spéciales (qui sont parfois cessibles) témoigne de l'effet de restriction du régime SIL sur les importations. Ils font valoir qu'en tant que tel, le régime SIL constitue aussi une infraction à l'article XI:1.

5.138 Quant à l'Inde, nous notons qu'elle considère que le régime SIL est une "restriction" relevant de l'article XI:1 puisqu'elle l'a notifié en tant que restriction appliquée à des fins de balance des paiements dans le document WT/BOP/N/24.

5.139 Il apparaît que le régime SIL, comme le régime de licences d'importation générales examiné ci-dessus, est un régime de licences discrétionnaires ou non automatiques. Dans le cadre de ce régime, les licences ne peuvent être accordées qu'à certaines catégories d'exportateurs et elles ne sont pas toujours accordées. En conséquence, nous constatons que le régime SIL, pour autant qu'il s'applique aux produits mentionnés dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, a l'effet d'une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.

4. Prescription relative à l'utilisateur effectif

5.140 Les États-Unis allèguent aussi que, conformément à la Politique indienne d'exportation et d'importation pour 1997-2002, les licences d'importation ne peuvent d'une façon générale être obtenues que par des "utilisateurs effectifs", qui sont définis au chapitre 3 de ladite politique de la façon suivante: un "utilisateur effectif" est défini comme étant un utilisateur effectif qui peut être soit industriel soit non industriel. Un "utilisateur effectif (industriel)" est défini comme étant toute personne qui utilise les marchandises importées en vue d'opérations de production dans sa propre unité ou d'opérations de production pour son propre usage dans une autre unité, y compris une unité

³³⁵ Pour une description détaillée des mesures en cause et des arguments des parties, voir respectivement les sections II.B et III.B *supra*.

de travail à façon. Un "utilisateur effectif (non industriel)" est défini comme étant toute personne qui utilise les marchandises importées pour son propre usage i) dans un établissement commercial exerçant des activités commerciales ou professionnelles; ou ii) dans un laboratoire, un établissement scientifique ou de recherche et développement, une université ou autre établissement d'enseignement ou un hôpital; ou iii) dans une entreprise de service.

5.141 Les États-Unis font valoir que l'octroi de licences à des seuls "utilisateurs effectifs" constitue aussi une restriction à l'importation, en ce sens qu'elle empêche en fait les importations par des intermédiaires. Bien que l'Inde indique que les licences peuvent être délivrées à toute personne "y compris un utilisateur industriel qui produit uniquement pour le marché intérieur", la définition de l'"utilisateur effectif" citée ci-dessus semble inclure uniquement les personnes qui emploieront les marchandises importées "pour leur propre usage".

5.142 Comme il a été indiqué ci-dessus, l'article XI:1 a un "caractère global" en ce sens qu'il interdit les restrictions à l'importation "que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de *tout autre procédé*"³³⁶, seuls les "droits de douane, taxes ou autres impositions" restant en dehors de son champ d'application. Pour étudier la portée de la prohibition, il est instructif de voir comment la question a été traitée par de précédents groupes spéciaux. Par exemple, un régime de prix minimal à l'importation a été considéré comme étant une restriction au sens de l'article XI:1.³³⁷ Dans une affaire portant sur des limitations concernant les points de vente de la bière importée, un groupe spécial a constaté que ces limitations étaient des restrictions au sens de l'article XI:1.³³⁸ Ces rapports sont compatibles avec le sens ordinaire du terme "restriction" qui, comme nous l'avons noté ci-dessus, est une "limitation de l'action, condition qui limite ou régulation".³³⁹ Appliqués à la condition relative à l'"utilisateur effectif", ils conduisent à la conclusion qu'il s'agit d'une restriction à l'importation car elle empêche les importations de produits devant être revendus par des intermédiaires, c'est-à-dire que la distribution aux consommateurs qui ne peuvent pas importer directement pour leur propre usage immédiat est restreinte.

5.143 En conséquence, nous constatons que la condition relative à l'utilisateur effectif, pour autant qu'elle s'applique aux produits mentionnés dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, a l'effet d'une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.

³³⁶ (non souligné dans l'original).

³³⁷ Rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes*, adopté le 18 octobre 1978, IBDD, S25/75, paragraphe 4.9. De même, un groupe spécial a constaté qu'une mesure limitant les exportations au-dessous d'un certain prix entrant dans le champ d'application de l'article XI:1. Rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *Japon - Commerce des semi-conducteurs*, *op. cit.*, paragraphe 105.

³³⁸ Rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *Canada - Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/38, paragraphe 4.24. Cette affaire se rapportait notamment à des transactions relevant du commerce d'État et le groupe spécial a souligné que la note relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII faisait référence aux "restrictions" en général et non aux "restrictions à l'importation". Il a considéré en conséquence que des restrictions relatives à la distribution relevaient de la définition des "autres procédés" mentionnés à l'article XI:1, même si ces mesures pouvaient aussi être examinées au titre de l'article III:4. Ici, les restrictions en cause, bien qu'en rapport avec la distribution, s'appliquent à l'importation.

³³⁹ *New Shorter Oxford Dictionary* (1993), page 2569.

5. Résumé

5.144 En conclusion, nous constatons que le régime de licences d'importation appliqué par l'Inde à l'importation des marchandises inscrites dans la liste des "importations restreintes" qui se trouve à l'annexe II de la Liste négative d'importations, la centralisation par des organismes publics des importations mentionnées dans la Partie III de la Liste négative d'importations, le régime SIL et la prescription relative à l'utilisateur effectif, pour autant qu'ils s'appliquent aux produits mentionnés dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, imposent des restrictions ou des prohibitions à l'importation au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et, par conséquent, constituent une infraction à l'article XI:1.

G. ARTICLE XVIII:B DU GATT DE 1994

5.145 Ayant déterminé que les mesures en cause sont des restrictions quantitatives au sens de l'article XI:1 et par conséquent prohibées, nous devons examiner la deuxième allégation des États-Unis, c'est-à-dire l'infraction à l'article XVIII:11, et les moyens de défense invoqués par l'Inde dans le cadre des dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements afin de déterminer si l'Inde, en maintenant les mesures en cause, enfreint l'article XVIII:11.

5.146 Les allégations des parties peuvent être résumées de la façon suivante: les États-Unis allèguent que les mesures indiennes constituent une infraction à l'article XVIII:11 car elles ne sont pas nécessaires au sens de l'article XVIII:9. Selon les États-Unis, l'article XVIII:11 autorise l'atténuation progressive des mesures prises à des fins de balance des paiements au fur et à mesure que la situation de la balance des paiements s'améliore, mais il ne doit être procédé à cette atténuation progressive qu'au cours de la période pendant laquelle les conditions énoncées à l'article XVIII:9 sont encore remplies, et non après. Pour les États-Unis, la notion d'une élimination progressive après cette période est totalement absente de l'article XVIII:B et, dès lors que des mesures ne sont plus justifiées pour des raisons de balance des paiements, elles doivent être éliminées. L'Inde estime qu'elle est autorisée à maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements jusqu'à ce que le Conseil général décide, sur recommandation du Comité de la balance des paiements, qu'elles ne sont plus justifiées. Elle allègue en outre que, conformément à la note relative à l'article XVIII:11, même si elle ne connaît pas à l'heure actuelle de difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9, elle ne devrait pas être obligée d'atténuer ou de supprimer des restrictions si cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII. En outre, l'Inde allègue qu'en tout état de cause, elle a droit, conformément au Mémorandum d'accord de 1994 et à d'autres dispositions du GATT de 1994, à une période d'élimination graduelle pour ce qui est de ses restrictions quantitatives.³⁴⁰

5.147 Conformément à l'article XVIII:9,

"les restrictions à l'importation instituées, maintenues ou renforcées n'[iront] pas au-delà de ce qui est nécessaire

- a) pour s'opposer à la menace d'une baisse importante [des] réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse;
- b) ou pour relever [les] réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable, dans le cas où elles seraient insuffisantes",

³⁴⁰ Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D.3 et 4 *supra*.

compte dûment tenu de tous les facteurs spéciaux qui affecteraient les réserves monétaires du Membre ou ses besoins en réserves monétaires.

5.148 La deuxième phrase de l'article XVIII:11 dispose ce qui suit:

"[Le Membre en cause] atténuera progressivement, au fur et à mesure que la situation s'améliorera, toute restriction appliquée en vertu de la présente section et ne la maintiendra que dans la mesure nécessaire, compte tenu des dispositions du paragraphe 9 du présent article; il l'éliminera lorsque la situation ne justifiera plus son maintien; toutefois, aucun Membre ne sera tenu de supprimer ou de modifier des restrictions, motif pris que, si un changement était apporté à sa politique de développement, les restrictions qu'il applique en vertu de la présente section* cesseraient d'être nécessaires."

5.149 La note relative à l'article XVIII:11 dispose ce qui suit:

"La deuxième phrase du paragraphe 11 ne sera pas interprétée comme obligeant un Membre à atténuer ou à supprimer des restrictions si cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII."

5.150 Compte tenu de ces dispositions et des arguments des parties, il est donc nécessaire d'examiner en premier lieu si la situation de la balance des paiements de l'Inde est telle que les conditions prévues à l'article XVIII:9 sont remplies. Si cela était le cas, l'Inde se trouverait dans la situation dans laquelle les États-Unis admettent qu'elle aurait le droit de maintenir et d'atténuer progressivement toutes mesures maintenues à des fins de balance des paiements au fur et à mesure que la situation de sa balance des paiements s'améliore, sans être obligée de les éliminer. Toutefois, si nous déterminons que cela n'est pas le cas, nous devons examiner la position de l'Inde selon laquelle des restrictions peuvent être maintenues sur la base de l'article XVIII:11 même quand la situation de la balance des paiements ne répond pas aux conditions énoncées à l'article XVIII:9. Enfin, nous devons examiner si l'Inde pourrait revendiquer le droit de maintenir les mesures aussi longtemps que le Conseil général n'a pas déterminé qu'elles sont incompatibles avec l'article XVIII:B³⁴¹ ou si elle a, d'une autre façon, le droit d'éliminer progressivement les mesures qu'elle a prises à des fins de balance des paiements.

5.151 Avant d'examiner ces allégations et compte tenu de l'article 12:11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, nous étudions tout d'abord la notion du traitement spécial et différencié pour ce qui est de l'article XVIII:B du GATT de 1994, qui est pertinent pour notre examen au titre de l'article XVIII:B du GATT de 1994 dans son ensemble.

1. Traitement spécial et différencié

5.152 L'Inde fait valoir que l'article XVIII:B est la principale expression du principe du traitement spécial et différencié dans le cadre du GATT. Elle fait valoir en outre que les dispositions de l'article XVIII:B traduisent la présomption selon laquelle les pays en développement Membres auraient à faire face à des difficultés de balance des paiements en raison du développement économique et que l'ordonnancement des termes de l'article XVIII:11 donne à penser qu'il y a un lien dynamique entre la réforme de la politique intérieure et l'amélioration de la balance des paiements et

³⁴¹ Cette question a déjà été étudiée plus haut aux paragraphes 5.76 à 5.80 mais comme elle est pertinente pour l'analyse de la défense de l'Inde dans le cadre de l'article XVIII:B, nous l'examinons aussi dans ce contexte, en nous référant à nos conclusions précédentes.

que cette amélioration permettrait aux Membres d'atténuer progressivement et d'éliminer les restrictions à l'importation à mesure que la situation de la balance des paiements s'améliore. L'article XVIII:11 part donc de l'idée que la libéralisation du commerce doit suivre les améliorations de la situation de la balance des paiements et non l'inverse. Selon l'Inde, l'article XVIII:B ne contient aucune disposition faisant obligation à un Membre de prouver que le maintien des restrictions à l'importation entraînerait une amélioration de sa balance des paiements ou, inversement, que la suppression des restrictions à l'importation causerait une dégradation de sa balance des paiements. Pour l'Inde, compte tenu de la présomption sous-jacente à l'article XVIII:B, il incombe aux États-Unis d'établir que le maintien des restrictions à l'importation n'entraînerait pas d'amélioration, ou causerait une dégradation, de la balance des paiements de l'Inde.³⁴²

5.153 À l'article XVIII:8, les Membres reconnaissent que les pays en développement "peuvent, lorsqu'ils sont en voie de développement rapide, éprouver, pour équilibrer leur balance des paiements, des difficultés qui proviennent principalement de leurs efforts pour élargir leur marché intérieur ainsi que de l'instabilité des termes de leurs échanges". À l'article XVIII:2, il est reconnu ce qui suit:

"[I]l peut être nécessaire pour les Membres visés au paragraphe premier, à l'effet d'exécuter leurs programmes et leurs politiques de développement économique orientés vers le relèvement du niveau de vie général de leur population, de prendre des mesures de protection ou d'autres mesures affectant les importations et que de telles mesures sont justifiées pour autant que la réalisation des objectifs du présent Accord s'en trouve facilitée. [Les Membres] estiment, en conséquence, qu'il y a lieu de prévoir en faveur des Membres en question des facilités additionnelles qui leur permettent [...] b) d'instituer des restrictions quantitatives destinées à protéger l'équilibre de leur balance des paiements d'une manière qui tienne pleinement compte du niveau élevé et stable de la demande d'importations susceptible d'être créé par la réalisation de leurs programmes de développement économique."

5.154 L'article XVIII:4 a) dispose en outre ce qui suit:

"En conséquence, tout Membre dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement aura la faculté de déroger temporairement aux dispositions des autres articles du présent Accord, *ainsi qu'il est prévu* aux sections A, B et C du présent article." (non souligné dans l'original)

5.155 Il ressort clairement de ces dispositions que l'article XVIII, qui autorise les pays en développement à maintenir, dans certaines conditions, des restrictions temporaires à l'importation pour des raisons de balance des paiements, repose sur l'hypothèse qu'il "peut être nécessaire" pour eux d'adopter des mesures de ce type afin d'exécuter leurs programmes de développement économique. Il les autorise à "déroger temporairement aux dispositions des autres articles" du GATT de 1994, ainsi qu'il est prévu, notamment, à la section B. Ces dispositions montrent que les besoins spécifiques des pays en développement en ce qui concerne les mesures prises à des fins de balance des paiements sont reconnus. L'article XVIII:B du GATT de 1994 concrétise donc le traitement spécial et différencié prévu en faveur des pays en développement pour ce qui est de ces mesures. Dans notre analyse, nous tenons dûment compte de ces dispositions. En particulier, les conditions à remplir pour prendre des mesures à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII sont clairement distinctes des conditions applicables aux pays développés conformément à l'article XII du GATT de 1994.³⁴³

³⁴² Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D.5 *supra*.

³⁴³ En particulier, les conditions à remplir pour instituer des mesures à des fins de balance des paiements sont différentes à l'article XVIII:9 et à l'article XII et une note interprétative applicable aux conditions

5.156 Nous constatons aussi que, si l'article XVIII:2 prévoit qu'il "peut" être "nécessaire" pour les pays en développement d'adopter des restrictions à des fins de balance des paiements, ces mesures peuvent ne pas toujours être indispensables. Ces restrictions doivent être adoptées dans des conditions spécifiques, "ainsi qu'il est prévu" à la section B de l'article XVIII. Les conditions spécifiques à respecter pour l'institution et le maintien de ces mesures sont notamment celles qui sont énoncées à l'article XVIII:9, qui précise les circonstances dans lesquelles des mesures de ce type peuvent être instituées et maintenues, et à l'article XVIII:11, où sont énoncées les prescriptions relatives à l'atténuation progressive et à l'élimination des mesures prises à des fins de balance des paiements.

5.157 Conformément à l'article 12:11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, nous devons indiquer expressément la façon dont il a été tenu compte des dispositions pertinentes sur le traitement spécial et différencié pour les pays en développement Membres, qui font partie des accords visés et qui ont été invoquées par le pays en développement Membre au cours de la procédure de règlement des différends. En l'espèce, nous avons noté que l'article XVIII:B dans son ensemble, sur lequel se fonde notre analyse tout au long de la présente section, concrétise le principe du traitement spécial et différencié pour ce qui est des mesures prises à des fins de balance des paiements. Par conséquent, l'ensemble de cette partie G rend compte de la façon dont nous avons pris en considération les dispositions pertinentes relatives au traitement spécial et différencié, comme le fait la section VII de notre rapport (suggestions concernant la mise en œuvre).

2. L'Inde connaît-elle des difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9?

a) Conditions énoncées à l'article XVIII:9

5.158 Comme il a été noté précédemment, conformément à l'article XVIII:11, les Membres doivent "[atténuer] progressivement, au fur et à mesure que la situation s'améliorera, toute restriction appliquée en vertu de la présente section et ne la [maintenir] que dans la mesure nécessaire, compte tenu des dispositions du paragraphe 9 du présent article; [ils l'élimineront] lorsque la situation ne justifiera plus son maintien [...]". Nous rappelons que, conformément à l'article XVIII:9, "les restrictions à l'importation instituées, maintenues ou renforcées n'[iront] pas au-delà de ce qui est nécessaire:

- a) pour s'opposer à la menace d'une baisse importante [des] réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse;
- b) ou pour relever [les] réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable, dans le cas où elles seraient insuffisantes",

compte dûment tenu de tous les facteurs spéciaux qui affecteraient les réserves monétaires du Membre ou ses besoins en réserves monétaires.

b) Date à laquelle la situation des réserves monétaires de l'Inde doit être examinée

5.159 Les États-Unis font valoir que le différend a commencé avec leur demande d'ouverture de consultations présentée le 15 juillet 1997 et que, dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, les consultations sont considérées comme le début d'un différend. Par conséquent, selon eux, la date que le Groupe spécial doit prendre en compte pour déterminer si les mesures appliquées par l'Inde étaient justifiées au regard de l'article XVIII:B est le 15 juillet 1997. Si le Groupe spécial ne partage pas cette opinion, les États-Unis estiment que cette date devrait être au plus tard celle de

prévues à l'article XVIII:11 pour l'atténuation progressive et l'élimination des restrictions n'a pas d'équivalent à l'article XII.

l'établissement du Groupe spécial. L'Inde estime d'une façon générale que le Groupe spécial doit déterminer la licéité des restrictions à l'importation au regard de ses obligations "à compter de la date à laquelle les États-Unis ont présenté [leur] demande". Toutefois, elle estime aussi qu'il serait approprié de tenir compte des faits nouveaux sur le plan extérieur ou intérieur affectant l'économie indienne depuis la date de l'établissement du Groupe spécial puisqu'une grande partie des éléments de preuve communiqués par les États-Unis se rapporte à la période postérieure à l'établissement du Groupe spécial.³⁴⁴

5.160 Au sujet de la date à laquelle la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde doit être évaluée, nous notons qu'en pratique, à la fois avant et depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, les groupes spéciaux ont examiné uniquement les allégations qui avaient été exposées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, qui constitue généralement le fondement du mandat du groupe spécial (comme c'est le cas ici).³⁴⁵ Selon nous, cela a des conséquences pour la détermination des faits pouvant être pris en compte par le groupe spécial, puisque le plaignant fonde naturellement les allégations contenues dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial sur un ensemble donné de faits qui existe quand il présente sa demande à l'ORD.

5.161 Dans la présente situation, les États-Unis veulent principalement que nous constatons qu'au plus tard à la date de l'établissement du Groupe spécial (18 novembre 1997), les mesures en cause n'étaient pas compatibles avec l'Accord sur l'OMC et n'étaient pas justifiées au regard de l'article XVIII:11 du GATT de 1994. Par conséquent, il semblerait compatible avec une telle demande, et logique compte tenu des contraintes imposées par le mandat du Groupe spécial, de limiter notre examen des faits à ceux qui existaient à la date à laquelle le Groupe spécial a été établi.

5.162 Cette décision est aussi dictée par des considérations pratiques. La détermination sur la question de savoir si des mesures prises à des fins de balance des paiements sont justifiées est liée à la situation des réserves d'un Membre à une certaine date. Pour fixer cette date, il faut tenir compte du fait que les données économiques et les données sur les réserves pertinentes ne seront disponibles qu'avec un certain retard, qui peut varier selon le type de données. Il est peu probable que cela pose un problème si la date d'évaluation est la date à laquelle le Groupe spécial a été établi, puisque la première communication écrite est habituellement déposée au moins deux mois après l'établissement du Groupe spécial (et souvent plus tard). Toutefois, prendre comme date d'évaluation celle de la première ou de la deuxième réunion du Groupe spécial peut créer davantage de problèmes car les données risquent de ne pas être disponibles et, si la date retenue est celle de la deuxième réunion du Groupe spécial, cela pourrait réduire sensiblement l'utilité de la première.

5.163 Nous notons que, dans l'affaire *Corée - Viande de bœuf*, le groupe spécial s'est fondé sur les conclusions auxquelles était parvenu le Comité de la balance des paiements avant qu'il soit établi, mais a aussi examiné "tous les renseignements dont il disposait", y compris des renseignements portant sur des périodes postérieures à la date de son établissement.³⁴⁶ En l'espèce, les parties et le FMI ont fourni des renseignements concernant l'évolution de la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde jusqu'en juin 1998. Pour autant que ces renseignements sont pertinents pour notre détermination de la compatibilité des mesures indiennes prises à des fins de balance des

³⁴⁴ Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D.9 c) i) *supra*.

³⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Communautés européennes - Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, adopté le 25 septembre 1997, WT/DS27/AB/R, paragraphe 143 et rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS50/AB/R, paragraphes 87 à 89.

³⁴⁶ Rapport adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/301, paragraphes 122 et 123.

paiements avec les règles du GATT à la date de l'établissement du Groupe spécial, nous en tenons compte.³⁴⁷

c) Renseignements fournis par le FMI

5.164 Le Groupe spécial a posé au FMI les questions suivantes qui sont pertinentes pour notre examen de la situation de la balance des paiements indienne:

"1. a) i) Au 18 novembre 1997, date de l'établissement du Groupe spécial, l'Inde subissait-elle une baisse importante de ses réserves monétaires, ou une menace d'une telle baisse? ii) L'Inde avait-elle un niveau de réserves monétaires insuffisant ou très bas? iii) L'Inde enregistrait-elle un taux raisonnable d'accroissement de ses réserves monétaires?

b) En relation avec les réponses à ces questions, le FMI pourrait-il indiquer ce qui aurait constitué une baisse importante des réserves monétaires de l'Inde, ce qui aurait constitué un niveau insuffisant, ou très bas, des réserves monétaires pour l'Inde et ce qui aurait constitué un taux raisonnable d'accroissement des réserves monétaires de l'Inde?"

5.165 Dans ses réponses à ces questions, le FMI a indiqué que les réserves en devises détenues par les autorités monétaires de l'Inde s'élevaient à 25,1 milliards de dollars EU (non compris l'or) le 21 novembre 1997, ce qui représentait un accroissement de 5,6 milliards de dollars EU par rapport à l'année précédente et de 2,8 milliards de dollars EU par rapport à la fin de mars 1997. Le FMI indique qu'"[a]vec l'équivalent d'environ six mois d'importations de marchandises et de services non facteurs, les réserves de l'Inde semblaient assurer des liquidités extérieures suffisantes et un degré de protection raisonnable contre des chocs extérieurs imprévus. En particulier, les réserves étaient suffisantes pour couvrir les paiements au titre du service de la dette et les sorties potentielles de capitaux au titre des investissements de portefeuille, soit 2,5 fois le montant des exigibilités au titre de la dette venant à échéance au cours des 12 prochains mois et 1,5 fois l'encours de la dette à court terme et le montant cumulé des apports d'investissement de portefeuille. Le Fonds est donc d'avis que le niveau des réserves en devises au 18 novembre 1997 était suffisant". Le FMI note que l'établissement du Groupe spécial coïncidait avec une période de turbulences sur le marché des changes en Inde, mais conclut que "grâce à une mesure macro-économique appropriée et à l'endiguement de la contagion, les réserves en devises de l'Inde ne semblaient pas être, au 18 novembre 1997, menacées de baisse importante. Par conséquent, la question de savoir s'il existait une menace imminente ne se pose pas". Ayant noté que les réserves brutes en devises ont fléchi de 1,9 milliard de dollars EU en novembre 1997, le Fonds a cependant déterminé qu'"il y a eu un taux raisonnable d'accumulation des réserves depuis la crise de la balance des paiements traversée par l'Inde en 1991".

5.166 En réponse à la question 1 b), le Fonds, notant que l'évaluation du caractère suffisant du niveau des réserves et de leur taux de variation comporte une très grande part de jugement subjectif, a fondé son opinion sur cette question sur "l'ampleur des ponctions existantes et potentielles sur les réserves, considérées dans le contexte des circonstances économiques du pays. Dans le cas de l'Inde, la politique appliquée a visé prudemment à faire en sorte que les réserves soient supérieures à la somme de l'encours des exigibilités à court terme (sur la durée résiduelle) et des sorties potentielles de capitaux au titre des investissements de portefeuille. En novembre 1997, les exigibilités à court terme (sur la durée résiduelle) et l'encours des investissements de portefeuille (après valorisation au prix du marché) s'élevaient selon les estimations à 16 milliards de dollars EU. Une baisse des réserves qui

³⁴⁷ Nous notons par exemple que ces renseignements peuvent être pertinents pour un examen de l'existence d'une menace d'une baisse importante des réserves monétaires conformément à l'article XVIII:9 ou un examen des conditions énoncées dans la note relative à l'article XVIII:11.

ramènerait celles-ci nettement en deçà de ce niveau serait considérée importante, et les niveaux ainsi atteints pourraient être considérés insuffisants ou très bas".

Tableau 1: Évolution du niveau des réserves de l'Inde (1995-1998)

Exercice	31 mars 1995	31 mars 1996	31 mars 1997	31 mars 1998	30 juin 1998
Niveau des réserves (en milliards de dollars EU)	20,8	17	22,4	26	24,1

(Source: FMI)

5.167 L'Inde relève que les faits décrits par le FMI dans sa réponse à la question 1 a) i) constituent la reconnaissance par le Fonds de la menace d'une baisse importante de ses réserves. Elle note que la Banque centrale de l'Inde a dû renoncer à ses objectifs de politique monétaire pour défendre la roupie et ne l'aurait pas fait si elle n'avait pas estimé qu'elle était aux prises avec une menace de baisse importante des réserves en devises qu'elle n'avait pu maîtriser en recourant à d'autres moyens d'intervention. À propos des questions 1 a) ii) et 1 b), l'Inde note que des experts ont suggéré, pour voir si ses réserves en devises étaient suffisantes, de recourir à d'autres indicateurs qui, selon elle, seraient plus appropriés que le critère type appliqué par le FMI.³⁴⁸ En utilisant ces critères, l'Inde a calculé que ses réserves devraient se situer à un niveau plus élevé pour être suffisantes.

5.168 Les États-Unis relèvent que les réponses du FMI sont pleinement compatibles avec les éléments de preuve communiqués par les États-Unis au Groupe spécial et montrent clairement que la situation de la balance des paiements de l'Inde ne satisfait pas aux critères énoncés dans la clause conditionnelle de l'article XVIII:9. Ils signalent aussi que l'analyse de la situation de la balance des paiements de l'Inde effectuée par le FMI est plus complète que celle qui a été présentée par l'Inde en ce sens qu'elle porte sur la situation de la balance des paiements dans son ensemble, alors que l'analyse de l'Inde est axée sur la balance commerciale du pays, qui n'est que l'un des éléments de l'analyse.³⁴⁹

d) Évaluation de la situation de la balance des paiements de l'Inde par rapport aux conditions posées par l'article XVIII:9

i) *Article XVIII:9 a)*

5.169 La question qu'il faut trancher au titre de l'article XVIII:9 a) est celle de savoir si les mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements allaient au-delà de celles qui étaient "nécessaire[s] ... pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse". Pour ce faire, nous devons mettre en balance les éléments de preuve qui avantagent l'Inde et ceux qui avantagent les États-Unis et nous prononcer sur la question de savoir, compte tenu de tous les éléments de preuve communiqués au Groupe spécial, si les États-Unis ont établi le bien-fondé de l'allégation qu'ils ont formulée au titre de l'article XVIII:11 selon laquelle l'Inde ne remplit pas les conditions posées par l'article XVIII:9 a).

5.170 Les États-Unis s'appuient principalement sur les éléments de preuve et les arguments suivants: ils font remarquer premièrement que, selon le FMI, l'Inde ne faisait pas face, le

³⁴⁸ Pour une description de ces méthodes, voir le paragraphe 5.171 *infra*.

³⁴⁹ Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D.9 c) iii) *supra*.

18 novembre 1997³⁵⁰, à une menace de baisse importante de ses réserves monétaires et que le FMI avait exprimé un point de vue identique à celui exprimé par le Comité de la balance des paiements en janvier 1997 et juin 1997. En outre, les États-Unis relèvent qu'on peut lire ce qui suit dans le rapport annuel de la Banque centrale de l'Inde pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1997 (paragraphe 7.23):

"Le montant de ces réserves (y compris l'or et les DTS) a atteint 29,9 milliards de dollars EU au 14 août 1997³⁵¹, soit l'équivalent de sept mois d'importations et beaucoup plus que ce qui est considéré comme un niveau en gros suffisant (trois mois d'importations). Étant donné l'évolution des liens avec le secteur extérieur et l'importance de la balance des mouvements de capitaux, il faut évaluer le caractère suffisant des réserves en fonction d'autres indicateurs que les normes habituelles. Quel que soit le critère retenu, le niveau des réserves en devises semble confortable. Il équivaut à environ 25 mois de paiements au titre du service de la dette et six mois de paiements cumulés au titre des importations et du service de la dette. Ainsi, même si l'évolution du marché des changes accentuait l'effet du termaillage dans les recettes et paiements extérieurs, les réserves seraient suffisantes pour résister aussi bien aux chocs conjoncturels qu'à des événements imprévus."

5.171 L'Inde répond que les autorités monétaires ont dû modifier les objectifs de leur politique monétaire à la fin de 1997 afin de défendre la roupie au cours de cette période et fait valoir que celles-ci n'auraient pas eu à prendre de telles mesures s'il n'y avait pas eu une menace de baisse importante des réserves monétaires. En outre, elle soutient qu'il existe différentes façons de mesurer le caractère suffisant des réserves. À cet égard, elle attire l'attention sur les réponses données par le FMI, qui dit: "L'évaluation du caractère suffisant du niveau des réserves et de leur taux de variation comporte une très grande part de jugement subjectif." Selon elle, il existe quatre autres méthodes pour évaluer le caractère suffisant des réserves:

- a) équivalent d'au moins six mois d'importations: soit 22 milliards de dollars EU;
- b) équivalent de trois mois d'importations auquel il faut ajouter 50 pour cent des paiements au titre du service de la dette et l'équivalent de un mois d'importations et d'exportations pour tenir compte du termaillage: soit plus de 22 milliards de dollars EU;
- c) la dette à court terme et l'encours des investissements de portefeuille ne devraient pas dépasser 60 pour cent des réserves et l'accroissement de la dette à court terme et des engagements de portefeuille devrait s'accompagner d'un accroissement équivalent des réserves: soit plus de 27 milliards de dollars EU; et
- d) le ratio avoirs extérieurs/monnaie fiduciaire devrait être d'au moins 40 pour cent et si possible égal à 70 pour cent: 16 milliards de dollars EU (niveau minimal); 28 milliards de dollars EU (niveau souhaitable).

³⁵⁰ Le FMI s'est appuyé sur les données relatives à la balance des paiements dont l'Inde disposait le 21 novembre 1997, date la plus proche de celle à laquelle le Groupe spécial a été établi pour laquelle l'Inde disposait de données pertinentes.

³⁵¹ Les statistiques du FMI ne tiennent pas compte des réserves d'or.

5.172 En appréciant les éléments de preuve et les arguments présentés par les parties, nous relevons l'argument de l'Inde selon lequel les autorités monétaires indiennes ont modifié les objectifs de leur politique monétaire à la fin de 1997 pour défendre la roupie. Néanmoins, l'action des autorités indiennes ne suffit pas à elle seule à démontrer qu'il y avait, au cours de cette période, une baisse importante ou une menace de baisse importante des réserves monétaires de l'Inde, au sens de l'article XVIII:9 a).

5.173 La question qu'il faut trancher est celle de savoir si l'Inde faisait face à une baisse importante ou à une menace de baisse importante de ses réserves (article XVIII:9 a)) ou si ses réserves étaient insuffisantes (article XVIII:9 b)). Lorsque l'on analyse la situation de l'Inde par rapport à l'article XVIII:9 a), il importe de ne pas perdre de vue que la question est celle de savoir si l'Inde faisait face à une baisse *importante* ou à une menace de baisse *importante* de ses réserves monétaires. La question de savoir si une baisse d'une ampleur donnée est importante ou non doit être examinée par rapport à l'état initial et à l'adéquation des réserves. Une baisse marquée n'est pas nécessairement importante si les réserves sont plus que suffisantes. Il convient donc de se demander si les réserves de l'Inde étaient suffisantes aux fins de l'alinéa 9 a) et de l'alinéa 9 b) de l'article XVIII.

5.174 À cet égard, nous rappelons que le FMI a indiqué que les réserves de l'Inde s'élevaient, au 21 novembre 1997, à 25,1 milliards de dollars EU et qu'un montant de 16 milliards de dollars EU aurait représenté à cette date un niveau suffisant. Bien que la Banque centrale de l'Inde n'ait pas précisé ce qui constituerait un niveau suffisant, elle avait conclu à peine trois mois plus tôt, soit en août 1997, que les réserves de l'Inde équivalaient à "beaucoup plus que ce qui [était] considéré comme un niveau en gros suffisant" et bien que la Banque centrale n'ait pas retenu cette règle empirique comme seul instrument de mesure de l'adéquation des réserves, elle avait néanmoins conclu que, "[q]uel que soit le critère retenu, le niveau des réserves en devises sembl[ait] confortable". Elle avait également déclaré que "les réserves seraient suffisantes pour résister aussi bien aux chocs conjoncturels qu'à des événements imprévus".

5.175 Nous avons aussi examiné les quatre autres méthodes d'évaluation de l'adéquation des réserves mentionnées par l'Inde. Nous constatons que l'Inde admet que ses réserves de 25,1 milliards de dollars EU auraient été suffisantes selon deux de ces autres méthodes (a et b). Selon une troisième méthode (d), les réserves de 25,1 milliards de dollars EU se situaient dans la partie supérieure de la fourchette entre le niveau minimal (16 milliards de dollars EU) et le niveau souhaitable (28 milliards de dollars EU) des réserves. Selon la quatrième méthode (c), des réserves de 27 milliards de dollars EU auraient été jugées suffisantes. Bien que l'Inde opte peut-être pour la prudence en retenant la méthode (c), elle n'explique pas pourquoi celle-ci serait meilleure que celle du FMI ou que les trois autres méthodes qu'elle a proposées, selon lesquelles les réserves pourraient être jugées suffisantes. Par ailleurs, les autres méthodes proposées par l'Inde ne semblent pas cadrer avec l'approche retenue par la Banque centrale dont il a été fait mention plus haut.

5.176 Après avoir soupesé les éléments de preuve dont nous disposons, nous observons que seule l'une des quatre méthodes proposées par l'Inde pour évaluer l'adéquation des réserves permet de conclure que les réserves étaient insuffisantes et, même dans ce cas, le verdict est serré (25,1 milliards de dollars EU c. 27 milliards de dollars EU, soit une différence de moins de 10 pour cent). Dans l'ensemble, nous estimons que la qualité et le poids des éléments de preuve vont largement dans le sens de la proposition selon laquelle les réserves n'étaient pas insuffisantes. En particulier, cette position est soutenue par le FMI et la Banque centrale et étayée par trois des quatre méthodes proposées par l'Inde. Par conséquent, nous constatons que les réserves de l'Inde n'étaient pas insuffisantes au 18 novembre 1997.

5.177 Si l'on examine maintenant la question de savoir si l'Inde faisait face à une baisse importante ou à une menace de baisse importante de ses réserves, il convient d'examiner l'évolution de ses réserves pendant la période antérieure à novembre 1997. Comme il est indiqué plus haut, au 31 mars 1996, les réserves de l'Inde s'élevaient à 17 milliards de dollars EU; au 31 mars 1997, elles

s'élevaient à 22,4 milliards de dollars EU. Nous relevons que lorsque le Comité de la balance des paiements a tenu des consultations avec l'Inde en janvier et juin 1997, le FMI a déclaré que l'Inde ne faisait pas face à une baisse importante ni à une menace de baisse importante de ses réserves. Au 21 novembre 1997, les réserves de l'Inde avaient augmenté pour atteindre 25,1 milliards de dollars EU et le FMI était toujours d'avis que l'Inde ne faisait pas face à une baisse importante ni à une menace de baisse importante de ses réserves. À notre avis, au vu des éléments de preuve qui précèdent et compte tenu des dispositions de l'article XV:2, à la date d'établissement du Groupe spécial, l'Inde ne faisait pas face à une baisse importante ni à une menace de baisse importante de ses réserves monétaires au sens où ces termes sont utilisés à l'article XVIII:9 a). Dans l'éventualité où il pourrait être jugé utile d'étayer davantage nos constatations concernant les réserves de l'Inde en novembre 1997, nous avons également examiné leur évolution après novembre 1997. Nous notons qu'elles ont fluctué autour de leur niveau de novembre dans les mois qui ont suivi, atteignant un plancher de 23,9 milliards de dollars EU en décembre 1997 et culminant à 26,2 milliards de dollars EU en avril 1998. Elles s'établissaient à 24,1 milliards de dollars EU à la fin de juin 1998.

5.178 L'évolution pronostiquée des réserves de l'Inde après juin 1998 indique qu'aucune baisse importante n'était prévue. De fait, lorsqu'il a été demandé au FMI s'il y avait eu des faits nouveaux depuis novembre 1997 qui pouvaient avoir pour effet de modifier les réponses du FMI aux questions du Groupe spécial, celui-ci a répondu:

"Les perspectives économiques et le climat du marché se sont dégradés au cours des derniers mois et les risques à court terme se sont accrus. [...] [C]ompte tenu de l'évolution constatée jusqu'ici, la situation de la balance des paiements devrait s'aggraver et une baisse des réserves (de 2,5 à 4 milliards de dollars EU) est prévue pour 1998/99. Néanmoins, le Fonds reste d'avis qu'il est possible de gérer la situation extérieure par le biais d'instruments de politique macro-économique et que les restrictions quantitatives ne sont pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements."

Donc, le point de vue selon lequel il n'existait aucune menace de baisse importante en novembre 1997 s'appuie non seulement sur l'évolution jusqu'à juin 1998 mais aussi sur des estimations pour l'ensemble de l'année 1998 et 1999.

5.179 En conséquence, l'évolution de la situation des réserves de l'Inde au cours des sept mois qui ont suivi novembre 1997 ne remet pas en question, selon nous, notre conclusion selon laquelle à la date d'établissement du Groupe spécial, l'Inde ne faisait face ni à une baisse importante ni à une menace de baisse importante de ses réserves monétaires au sens où ces termes sont utilisés à l'article XVIII:9 a).

5.180 Par conséquent, nous constatons qu'à la date à laquelle le présent groupe spécial a été établi, il n'y avait ni une baisse importante ni une menace de baisse importante des réserves monétaires de l'Inde au sens où ces termes sont utilisés à l'article XVIII:9 a).

ii) *Article XVIII:9 b)*

5.181 La question qu'il faut trancher au titre de l'article XVIII:9 b) est celle de savoir si les mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements entrent dans la catégorie de celles qui sont "nécessaire[s] ... pour relever ses réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable, dans le cas où elles seraient insuffisantes". Pour ce faire, nous devons mettre en balance les éléments de preuve qui avantagent l'Inde et ceux qui avantagent les États-Unis et nous prononcer sur la question de savoir, compte tenu de tous les éléments de preuve communiqués au Groupe spécial, si les États-Unis ont établi le bien-fondé de l'allégation qu'ils ont formulée au titre de l'article XVIII:11 selon laquelle l'Inde ne remplit pas les conditions posées par l'article XVIII:9 b).

5.182 Les États-Unis s'appuient sur les avis du FMI ainsi que sur la déclaration de la Banque centrale de l'Inde, qui est citée au paragraphe 5.170. Comme il y est dit, selon le FMI, le niveau suffisant des réserves monétaires de l'Inde se situait à 16 milliards de dollars EU au 18 novembre 1997. Comme il est indiqué au paragraphe 5.171, l'Inde propose quatre autres moyens d'évaluer l'adéquation de ses réserves, ce qui nous amène à estimer que des réserves suffisantes s'établiraient entre 16 et 28 milliards de dollars EU.

5.183 Pour les raisons exposées aux paragraphes 5.174 à 5.176, nous constatons qu'à la date à laquelle a été établi le présent groupe spécial, les réserves monétaires de l'Inde, qui se chiffraient à 25,1 milliards de dollars EU, n'étaient pas insuffisantes au sens où ce terme est utilisé à l'article XVIII:9 b) et que l'Inde n'était donc pas habilitée à prendre des mesures au titre de la balance des paiements pour relever ses réserves suivant un taux d'accroissement raisonnable.

e) Résumé

5.184 Nous constatons qu'à la date à laquelle le présent groupe spécial a été établi, les mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements n'étaient pas nécessaires pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse et que ses réserves n'étaient pas insuffisantes. Par conséquent, les mesures prises par l'Inde n'étaient pas nécessaires et allaient donc "au-delà de ce qui [était] nécessaire" au sens des alinéas a) ou b) de l'article XVIII:9. En conséquence, il semble que l'Inde n'ait pas respecté les conditions posées par l'article XVIII:11 en maintenant ses mesures. Cependant, il est précisé dans la note relative à l'article XVIII:11 qu'un Membre n'est pas obligé de supprimer des mesures prises à des fins de balance des paiements si cette suppression devait créer immédiatement une situation qui justifierait leur rétablissement. En outre, l'article XVIII:11 renferme une clause conditionnelle qui dispose qu'un Membre ne sera pas tenu de supprimer des mesures prises à des fins de balance des paiements, motif pris que, si un changement était apporté à sa politique de développement, celles-ci cesseraient d'être nécessaires. Par conséquent, nous examinons maintenant la note relative à l'article XVIII:11 et la clause conditionnelle que renferme cet article.

3. L'Inde est-elle habilitée, au titre de la note relative à l'article XVIII:11, à maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements lorsque les conditions envisagées à l'article XVIII:9 ne sont plus remplies?

5.185 L'Inde soutient qu'elle ne devrait pas être obligée de supprimer ses restrictions quantitatives immédiatement, même s'il était constaté qu'elle n'éprouve pas actuellement de difficultés liées à la balance des paiements au sens de l'article XVIII:9, parce que leur suppression immédiate créerait une situation justifiant leur rétablissement. Les arguments de l'Inde reposent sur la note relative à l'article XVIII:11. Les États-Unis estiment que ces conditions ne sont pas remplies et que, comme l'Inde n'éprouve actuellement aucune difficulté liée à la balance des paiements, elle devrait renoncer à invoquer l'article XVIII:B, quitte à l'invoquer de nouveau si ces difficultés réapparaissaient. Les États-Unis rappellent que les termes de l'article XVIII:4 indiquent que les mesures prises à des fins de balance des paiements doivent être temporaires.

5.186 Les arguments des parties soulèvent trois questions: a) La note relative à l'article XVIII:11 s'applique-t-elle aux situations dans lesquelles les conditions posées par l'article XVIII:9 ne sont plus remplies? b) Quelles sont les conditions qui doivent être remplies pour que les mesures puissent être maintenues conformément à la note relative à l'article XVIII:11? c) Ces conditions sont-elles remplies en l'occurrence? Nous examinons ces trois questions successivement.

a) La note relative à l'article XVIII:11 s'applique-t-elle aux situations dans lesquelles les conditions posées par l'article XVIII:9 ne sont plus remplies?

5.187 Nous rappelons que la note relative à l'article XVIII:11 se lit ainsi:

"La deuxième phrase du paragraphe 11 ne sera pas interprétée comme obligeant un Membre à atténuer ou à supprimer des restrictions si cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII."

5.188 Il nous semble clair que l'emploi dans cette disposition de l'expression "selon le cas" nous permet de dire que cette phrase vise deux situations, de sorte que la deuxième phrase du paragraphe 11 ne devrait pas être interprétée comme i) obligeant un Membre à atténuer des restrictions si cette atténuation devait créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII ou ii) comme obligeant un Membre à supprimer des restrictions si cette suppression devait créer immédiatement une situation qui justifierait l'établissement de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII.

5.189 Le sens ordinaire des mots semble donc indiquer que la note relative à l'article XVIII:11 pourrait s'appliquer à des situations dans lesquelles les conditions de l'article XVIII:9 ne sont plus remplies mais sont menacées. Cela permettrait à un pays en développement qui a imposé à bon droit des mesures à des fins de balance des paiements et dont la situation s'est suffisamment améliorée pour que les conditions posées par l'article XVIII:9 ne soient plus remplies de ne pas éliminer les mesures en place si cela avait pour résultat de recréer les conditions qui avaient justifié leur imposition dans un premier temps.

5.190 Cette interprétation semble se concilier avec le contexte de la disposition, en particulier avec l'obligation générale d'atténuer progressivement les mesures au fur et à mesure que la situation de la balance des paiements s'améliore, conformément à l'article XVIII:11. La notion d'"atténuation progressive" inscrite à l'article XVIII:11 devrait elle-même être interprétée dans son contexte, compte tenu de l'article XVIII:9. L'article XVIII:9 exige que les mesures prises "n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire" pour remédier à la situation de la balance des paiements qui les a justifiées. L'imposition et le maintien de mesures à des fins de balance des paiements ne sont justifiés que pour autant qu'ils sont nécessaires pour répondre à la préoccupation et ils ne peuvent avoir un objectif plus vaste. Dans ce contexte, le paragraphe 11 confirme que les mesures doivent être circonscrites à ce qui est nécessaire et il traite plus précisément des conditions d'évolution des mesures au fur et à mesure que la situation de la balance des paiements s'améliore: les restrictions ne devraient jamais aller au-delà de ce qui est nécessaire. Cela signifie qu'au fur et à mesure que la situation s'améliore, les mesures doivent être atténuées proportionnellement aux améliorations constatées. La conclusion logique du processus est que les mesures seront éliminées lorsque la situation ne les justifiera plus.

5.191 La note relative à l'article XVIII:11 précise que l'atténuation ou la suppression ne devraient pas entraîner une détérioration de la situation de la balance des paiements qui justifierait le renforcement des mesures ou l'adoption de nouvelles mesures. Elle vise donc à éviter de mettre un pays en développement dans une situation où il serait obligé de supprimer les mesures, tout en sachant que ce faisant, il créera une situation propice à leur rétablissement. En outre, compte tenu de la nécessité de rétablir l'équilibre de la balance des paiements sur une base saine et durable, laquelle est reconnue dans la première phrase de l'article XVIII:11, il semble que la suppression devrait être effectuée lorsque la situation le permet effectivement. En ce sens, nous pouvons nous rallier au point de vue de l'Inde selon lequel le pays en développement Membre qui applique les mesures n'est pas obligé de suivre une politique qui l'amène à changer de cap continuellement. Cependant, il convient de noter que lorsque la situation de la balance des paiements s'est améliorée graduellement et que les mesures ont été atténuées progressivement au fur et à mesure que la situation s'est améliorée, suivant les termes de l'article XVIII:11, et maintenues uniquement pour autant qu'elles étaient nécessaires, suivant les termes de l'article XVIII:9, il est à prévoir qu'il ne resterait à supprimer qu'une petite partie des mesures imposées à l'origine au moment où la situation de la balance des paiements se serait améliorée au point que le pays ne se trouve confronté ni à une baisse importante, ni à une menace de

baisse importante de ses réserves monétaires, non plus qu'à des réserves insuffisantes. La suppression de ces mesures constituerait donc l'étape finale de leur atténuation et de leur élimination progressives.

5.192 Nous concluons donc que la note relative à l'article XVIII:11 peut s'appliquer aux deux situations: à savoir lorsque les difficultés liées à la balance des paiements existent encore et lorsque ces difficultés ont cessé d'exister mais qu'elles menacent de réapparaître. L'Inde peut donc invoquer l'existence de ce risque pour justifier le maintien des mesures. Toutefois, cette possibilité n'existe que dans la mesure où les conditions prévues dans la note relative à l'article XVIII:11 sont remplies. Nous devons donc déterminer quelles sont ces conditions avant de nous demander si elles ont été remplies en l'occurrence.

b) Conditions qui doivent être remplies pour que les mesures puissent être maintenues conformément à la note relative à l'article XVIII:11

5.193 Nous rappelons que la note relative à l'article XVIII:11 dispose que la deuxième phase de cet article ne doit pas être interprétée de manière à exiger l'atténuation ou la suppression des mesures "*si cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII*".

5.194 Il semble donc que trois éléments aient été envisagés dans ce texte:

- i) qu'une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII se produirait;
- ii) que l'atténuation ou la suppression des mesures devaient créer cette situation;
- iii) l'atténuation ou la suppression devaient créer immédiatement cette situation.

5.195 Les deux premières conditions semblent très claires. Le membre de phrase "une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII", semble renvoyer nécessairement aux deux situations envisagées au paragraphe 9, c'est-à-dire: a) une menace de baisse importante ou une baisse importante des réserves monétaires; ou b) des réserves monétaires insuffisantes. Nous avons déterminé dans la section précédente que la note relative à l'article XVIII:11 s'applique à des situations où ces circonstances ne sont pas actuellement réunies mais où elles se reproduiraient. Le deuxième élément ("devaient créer") indique la nécessité d'un lien de causalité entre la réunion de ces conditions et leur suppression. L'appréciation de l'existence des conditions envisagées dans la note relative à l'article XVIII:11 exige donc une évaluation prospective de la question de savoir si l'atténuation ou la suppression des mesures auraient pour *résultat* de réunir de nouveau les conditions énoncées au paragraphe 9 (lorsqu'elles n'existent pas actuellement).

5.196 Le texte prévoit en outre que l'atténuation ou la suppression créeraient "immédiatement" (mot qui traduit le terme "*thereupon*" figurant dans la version anglaise) une situation. Ce terme appelle une interprétation plus poussée. On trouve dans les dictionnaires les définitions suivantes du terme "*thereupon*": "*upon that or it*", "*on that being done or said*", "*(directly) after that*", "*in consequence of that*"³⁵², "*immediately*" ou "*at once*".³⁵³ Bien que plusieurs nuances de sens ressortent de ces définitions, nous estimons que "*immediately*" est le sens qui convient le mieux. En particulier, nous observons que cette interprétation est compatible avec les versions française et espagnole de l'Accord

³⁵² *New Shorter Oxford English Dictionary* (1993), page 3275.

³⁵³ *Webster's New Encyclopedic Dictionary* (1993), page 1075.

("immédiatement" et "*inmediatamente*", respectivement), qui lui donnent sans doute plus de poids. Le contexte dans lequel le terme est utilisé tend à confirmer ce choix. Si on avait voulu donner uniquement au mot "*thereupon*" ("immédiatement") le sens de "*in consequence of that*" ("en conséquence de quoi"), celui-ci n'aurait pas été nécessaire. Le lien de causalité entre la suppression des mesures et la réunion des "conditions" est clair en l'absence de ce mot.³⁵⁴

5.197 Nous concluons que, pour donner effet dans la version anglaise au mot "*thereupon*", nous devons lui donner le sens de "*immediately*" ("*thereupon*" est traduit par "immédiatement" dans la version française). À notre avis, notre interprétation n'ajoute pas une condition à l'article XVIII:9 et elle n'est pas contraire non plus au but de l'article XVIII:B. Si l'on se rappelle en particulier que les conditions prévues pour l'imposition, par les pays développés, de mesures à des fins de balance des paiements, au titre de l'article XII, ne sont pas les mêmes que celles qui s'appliquent aux pays en développement, conformément à l'article XVIII:B, nous notons que dire que la suppression créerait immédiatement les conditions posées par l'article XVIII:9 ne signifie pas que nous introduisons dans ce paragraphe la condition de menace "imminente" inscrite à l'article XII, mais absente de l'article XVIII.³⁵⁵ "Créer *immédiatement* une situation telle qu'une mesure est nécessaire pour s'opposer à une menace" n'a pas le même sens que "créer une situation telle qu'une mesure est nécessaire pour s'opposer à une menace *imminente*". Nous voulons dire par là que ces situations devraient se produire immédiatement et qu'elles devraient être du genre et avoir l'envergure de celles qui sont envisagées à l'article XVIII:9. Notre interprétation sous-entend qu'on ne peut estimer que toutes les difficultés de balance des paiements qui peuvent survenir au fur et à mesure que se poursuit le processus de libéralisation tombent sous le coup de la note relative à l'article XVIII:11. La place du terme dans la phrase de la version anglaise indique à notre avis que "*thereupon*" ("immédiatement") détermine la situation dans laquelle la réapparition des conditions justifiant des mesures à des fins de balance des paiements surviendrait immédiatement après la suppression des mesures.

5.198 C'est à notre avis le seul sens utile qui peut être donné au mot "*thereupon*". D'autres interprétations, outre qu'elles seraient contraires aux principes d'interprétation que nous avons suivis dans le présent paragraphe et dans ceux qui précèdent, pourraient en pratique tourner la disposition en offrant un moyen de maintenir indéfiniment des mesures prises à des fins de balance des paiements, ce qui serait contraire à l'objectif des articles XVIII:4 et XVIII:9 et à la note relative à l'article XVIII:11 ainsi qu'à l'objet et au but de l'Accord sur l'OMC. Le fait que nous considérons le terme "*thereupon*" comme une notion de temps est également compatible avec l'économie de la phrase qui traite du moment où les mesures peuvent devoir être supprimées. Nous ne voulons pas dire que le terme "*thereupon*" devrait nécessairement s'entendre des jours ou des semaines qui suivent l'atténuation ou la suppression des mesures; cela serait irréaliste, même s'il peut arriver que la situation de la balance des paiements se détériore très rapidement. Nous estimons que ce mot a pour but de faire en sorte que des mesures ne soient pas maintenues en raison de la possibilité lointaine qu'une difficulté liée à la balance des paiements puisse se produire, chose qui serait possible si l'interprétation de l'Inde était retenue.

³⁵⁴ À cet égard, nous notons que, dans son rapport sur l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques* (*op.cit.*, page 14), l'Organe d'appel a dit:

"Un principe fondamental de l'interprétation des traités découlant de la règle générale d'interprétation énoncée à l'article 31 est celui de l'effet utile (*ut res magis valeat quam pereat*). [...] [L']un des corollaires de la règle générale d'interprétation de la Convention de Vienne est que l'interprétation doit donner sens et effet à tous les termes d'un traité. Un interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité".

³⁵⁵ Voir les arguments de l'Inde, qui soulignent que l'article XVIII:11 ne pose pas comme condition l'existence d'une menace "imminente" (section III.D.3, *supra*, paragraphe 3.180).

5.199 Nous concluons donc que, pour que les mesures en cause puissent être maintenues, il faut établir que l'une des situations envisagées aux alinéas a) et b) de l'article XVIII:9 se produirait immédiatement après la suppression des mesures et il faut établir l'existence d'un lien de causalité entre la réapparition anticipée des situations envisagées à l'article XVIII:9 et la suppression des mesures. Il convient de noter que le texte requiert plus que la simple possibilité d'une réapparition de ces situations ("*devaient créer*"). La note relative à l'article XVIII:11 autorise donc le maintien des mesures uniquement dans des circonstances clairement définies et non en raison de l'existence d'une possibilité générale de détérioration de la situation de la balance des paiements une fois les mesures supprimées. Pareille interprétation pourrait aboutir au maintien de mesures prises à des fins de balance des paiements pour une durée indéterminée, car on pourra presque toujours faire valoir qu'il existe un risque de détérioration de la situation de la balance des paiements dans un avenir plus ou moins rapproché. Cela serait contraire aux termes de la deuxième phrase de l'article XVIII:11 et au principe énoncé à l'article XVIII:4 qui veut que les mesures prises à des fins de balance de paiements aient un caractère temporaire. Bien entendu, notre interprétation ne porte pas préjudice à la possibilité d'imposer des mesures à des fins de balance des paiements si les circonstances devaient justifier de nouveau de telles mesures.

5.200 Après avoir défini les situations dans lesquelles des mesures peuvent être maintenues conformément à la note relative à l'article XVIII:11, nous examinons maintenant la question de savoir si ces conditions sont remplies en l'occurrence.

c) Les conditions envisagées dans la note relative à l'article XVIII:11 sont-elles remplies en l'occurrence?

5.201 Nous avons déterminé que, conformément à la note relative à l'article XVIII, trois aspects doivent être pris en compte: i) qu'une situation envisagée aux alinéas a) ou b) de l'article XVIII:9 se produirait; ii) que cette situation se produirait immédiatement après la suppression ou l'atténuation des mesures en cause; et iii) qu'il existe un lien de causalité entre cette situation et la suppression des mesures. Nous rappelons que nous avons déjà déterminé que l'Inde n'était pas confrontée à la situation envisagée à l'article XVIII:9 à la date à laquelle le présent groupe spécial a été établi. La question qui se pose ici est celle de savoir si la suppression des mesures créerait immédiatement une situation telle qu'elle justifierait le maintien par l'Inde des mesures en cause conformément à cette disposition.

5.202 Les arguments des États-Unis selon lesquels l'Inde ne remplit pas les conditions énoncées dans la note relative à l'article XVIII:11 et qu'elle ne peut prétendre à une période d'élimination progressive peuvent être résumés comme suit. Premièrement, les États-Unis font remarquer que l'Inde a dit au Comité de la balance des paiements en 1994 que sa balance des paiements s'améliorait de manière continue et qu'elle avait pour objectif de passer d'ici à l'exercice budgétaire 1996/97 à un régime dans lequel des restrictions par voie de licences d'importation ne seraient maintenues que pour des raisons liées à la protection de l'environnement. Les États-Unis constatent que les réserves de l'Inde sont passées de 20,3 milliards de dollars EU en 1994 à 25,0 milliards de dollars EU en 1997. Deuxièmement, ils rappellent les déclarations qui ont été faites par le FMI dans le cadre des consultations menées par le Comité de la balance des paiements en janvier 1997 selon lesquelles "il [était] tout à fait possible de gérer la situation extérieure [de l'Inde] au moyen d'instruments de politique macro-économique sans recourir à des restrictions quantitatives", "l'Inde devrait être capable de s'acquitter de tous ses paiements extérieurs sans difficulté et de faire face aux effets d'un éventuel choc extérieur sans trop de perturbations" et "la suppression de[s] restrictions [quantitatives], associée à d'autres mesures, devrait permettre [entre autres choses] de renforcer la position extérieure à moyen terme". Troisièmement, les États-Unis relèvent que le FMI a déclaré, au cours des consultations menées par le Comité de la balance des paiements en juin 1997, qu'il "continu[ait] de penser qu'il [était] tout à fait possible de gérer la situation extérieure au moyen des seuls instruments de politique macro-économique; les restrictions quantitatives [n'étaient] pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements".

5.203 En outre, les États-Unis font observer que les réponses du FMI aux questions 3 et 5 qui lui ont été posées par le Groupe spécial confortent la position selon laquelle l'Inde ne remplit pas les conditions posées dans la note relative à l'article XVIII:11. À cet égard, nous notons qu'en réponse à la question 3 du Groupe spécial, qui lui demandait si l'assouplissement ou la suppression des restrictions, au 18 novembre 1997, auraient créé la situation mentionnée dans la note relative à l'article XVIII:11, le FMI a répété le point de vue qu'il avait déjà exprimé devant le Comité en ajoutant:

"Un programme assorti d'un délai pour la suppression des restrictions quantitatives restantes sur une période assez courte permettrait de réduire les distorsions qui affectent l'investissement et favoriserait un secteur de biens de consommation efficace et axé sur l'exportation."

5.204 En réponse à la question 5 du Groupe spécial concernant l'incidence qu'aurait la suppression immédiate des restrictions quantitatives sur la politique de développement de l'Inde, le FMI a dit:

"On ne peut exclure quelques problèmes dans les secteurs axés sur le remplacement des importations ni une baisse temporaire des réserves dans le cas où l'Inde supprimerait immédiatement les restrictions quantitatives restantes. [...] Une initiative en ce sens aurait cependant aussi des avantages considérables, si elle était réalisée progressivement sur une période assez courte. D'abord, l'accroissement des recettes douanières provenant des droits perçus à l'importation de biens de consommation antérieurement soumis à restrictions contribuerait à réduire le déficit et pourrait fournir les ressources nécessaires à des dépenses essentielles dans l'infrastructure et le secteur social. Ensuite, un secteur de biens de consommation plus compétitif, efficace et soucieux de la qualité pourrait jouer un rôle important dans la croissance des exportations. Enfin, les mesures structurelles préconisées dans la réponse à la question 3 permettraient d'améliorer la répartition de l'investissement, de promouvoir l'efficacité et de renforcer les perspectives de croissance de l'économie."

5.205 Pour analyser la question de savoir si les États-Unis ont présenté suffisamment d'éléments de preuve pour établir que les conditions posées par la note relative à l'article XVIII:11 n'étaient pas remplies en l'occurrence, nous examinons la position des États-Unis en tenant compte de la réaction de l'Inde.

5.206 Dans ses observations relatives à la réponse du FMI à la question 3, l'Inde constate premièrement que le FMI admet, dans sa réponse à la question 5, qu'il pourrait y avoir une baisse temporaire des réserves si les restrictions relatives à la balance des paiements étaient supprimées et qu'il préconise la suppression des restrictions sur une "période assez courte", et non pas leur suppression immédiate. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut (paragraphe 5.173), le fait qu'une baisse des réserves soit constatée ne signifie pas nécessairement que des restrictions relatives à la balance des paiements peuvent être imposées conformément à l'article XVIII:9; il faut examiner l'importance de cette baisse par rapport au stock de réserves. Nous estimons que la possibilité que les réserves diminuent ne remet pas en question la conclusion du FMI selon laquelle la suppression des mesures ne créerait pas immédiatement la situation envisagée dans la note relative à l'article XVIII:11. Le FMI ne subordonne pas non plus sa conclusion au recours à l'élimination progressive des restrictions plutôt qu'à leur levée immédiate. Cependant, nous notons que le FMI indique qu'il serait souhaitable, du point de vue de l'ajustement de l'économie indienne dans son ensemble – mais non du point de vue de la gestion des réserves monétaires de l'Inde – que les restrictions soient supprimées sur une période assez courte plutôt que d'être supprimées immédiatement. Pour nous, cette question a trait à la façon dont l'Inde devrait mettre en œuvre une décision ou une recommandation de l'ORD qui lui serait défavorable et ne peut servir de justification pour maintenir des restrictions relatives à la balance des paiements. Nous examinons ces questions plus loin dans la section VII.

5.207 Deuxièmement, selon l'Inde, la suppression des restrictions à l'importation entraînerait certainement un accroissement des importations, même si l'ampleur de cet accroissement dépendait de plusieurs facteurs. L'Inde fait remarquer, toutefois, que si la part en pourcentage des importations de produits actuellement soumis à restrictions augmentait pour atteindre le niveau des importations de produits ne faisant pas l'objet de ces restrictions, le coût des importations additionnelles résultant de la suppression des restrictions aurait été d'environ 30,6 milliards de dollars EU en 1996/97, contre 43,5 milliards de dollars EU pour le coût des importations totales de marchandises de la même période. En outre, l'Inde fait valoir que les transferts du secteur privé et les flux d'investissement qui ont contribué ces derniers temps à financer l'accroissement des importations pourraient ne pas être suffisants pour assurer ce financement à l'avenir. Bien que nous reconnaissons que la suppression des restrictions entraînera une augmentation des importations au fil du temps, nous estimons que les renseignements communiqués par l'Inde concernant les problèmes qui pourraient se poser à l'avenir ne permettent pas d'établir qu'une situation justifiant le rétablissement des mesures relatives à la balance des paiements se produirait immédiatement après la levée des mesures actuelles. Nous notons à cet égard que l'Inde ne semble pas toujours tenir compte de la distinction qui existe entre les prévisions relatives à l'évolution des importations et celles relatives à l'évolution de ses réserves. Le fait que l'on s'attende à une poussée soudaine des importations n'est pas suffisant pour établir que les conditions posées par l'article XVIII:9 seront réunies immédiatement. L'Inde n'accorde pas beaucoup d'attention aux effets favorables que pourrait avoir la levée des restrictions à l'importation sur la situation de sa balance des paiements, en lui permettant par exemple d'attirer des capitaux étrangers dans le secteur de la distribution des biens de consommation et dans d'autres industries de service; elle préfère déclarer que les transferts du secteur privé et les flux d'investissement pourraient ne pas être suffisants à l'avenir.

5.208 Troisièmement, l'Inde fait valoir que la croissance vigoureuse des importations de produits autres que le pétrole au cours des deux dernières années est imputable en partie à l'accroissement des importations de biens de consommation à la suite de la suppression des restrictions visant certains de ces biens. Dans ses observations relatives aux réponses du FMI à la question 5, l'Inde développe ce point en attirant l'attention sur les difficultés d'adaptation que la suppression des restrictions relatives à la balance des paiements pourrait causer dans le secteur des biens de consommation. Cependant, nous observons que les difficultés d'ajustement structurel à la concurrence des importations ne justifient pas en tant que telles la prise de mesures à des fins de balance des paiements. Des règles ont été établies dans l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes pour s'attaquer à ces problèmes. En outre, nous notons que l'article XVIII:C du GATT de 1994 permet aussi aux pays en développement d'adopter, en respectant certaines conditions, des mesures visant à faciliter la création d'une branche de production déterminée.

5.209 Quatrièmement, l'Inde relève que le FMI propose, dans ses réponses aux questions 3 et 5, diverses autres réformes qui devraient être mises en œuvre par l'Inde. Nous convenons avec l'Inde que, conformément à la clause conditionnelle de la deuxième phrase de l'article XVIII:11, celle-ci ne peut être forcée de modifier sa politique de développement de manière à rendre inutiles les mesures prises à des fins de balance des paiements. Dans un premier temps, nous avons indiqué que notre constatation selon laquelle les mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements n'étaient pas nécessaires au regard de l'article XVIII:9 ne tient pas pour établi qu'un changement sera apporté à la politique de développement suivie par l'Inde. Cette conclusion repose plutôt sur notre appréciation des éléments mentionnés à l'article XVIII:9 (le niveau des réserves de l'Inde, par exemple). Aux fins de l'examen des observations de l'Inde relatives aux réponses du FMI à nos questions, nous examinons dans la section suivante (paragraphe 5.216 à 5.223) les objections de l'Inde à la déclaration du FMI selon laquelle elle pourrait avoir recours à des instruments de politique macro-économique pour éviter d'avoir des difficultés de balance des paiements. Nous examinons dans la présente section les arguments de l'Inde concernant le fait que le FMI a parlé de "mesures structurelles" dans sa réponse à la question 3. À cet égard, nous notons que le FMI a dit: "Il faudrait compléter les instruments de politique macro-économique par des mesures structurelles consistant, par exemple, à réduire progressivement le régime qui réserve certains produits aux petites entreprises et à poursuivre les

réformes agricoles." Il n'est pas sûr que le FMI ait établi un lien entre les mesures structurelles et la situation de la balance des paiements.

5.210 Nous notons que, plusieurs fois au cours de nos travaux, l'Inde a prétendu de manière générale que la mise en œuvre des thèses préconisées par le FMI l'obligerait à modifier sa politique de développement.³⁵⁶ Bien que l'invocation de la clause conditionnelle s'apparente à un moyen de défense affirmatif dont le bien-fondé devait être établi par l'Inde, les arguments de celle-ci concernant sa politique de développement ont été exprimés en termes très généraux. Néanmoins, l'Inde aborde la question un peu plus en détail dans les observations qu'elle a faites relativement à la réponse du FMI à la question 3.³⁵⁷ Dans ces observations, l'Inde dit qu'elle "a engagé de manière autonome un programme de réforme économique". Il semble donc que l'Inde envisage aujourd'hui d'apporter certains changements à sa politique de développement et d'y introduire certaines réformes. Néanmoins, l'Inde n'explique pas en quoi les suggestions du FMI ne sont pas compatibles avec sa politique de développement, si ce n'est pour affirmer qu'"on ne peut forcer le rythme du changement" et qu'"une période de transition est nécessaire pour des réformes structurelles de ce genre".

5.211 Les suggestions du FMI au sujet de "mesures structurelles" ne devraient pas être extraites du contexte dans lequel elles ont été faites. Nous rappelons que le FMI a répondu à la question 3 en commençant par dire "qu'il [était] possible de gérer la situation extérieure au moyen des seuls instruments de politique macro-économique". Ses observations au sujet des mesures structurelles ne figurent qu'à la fin de sa réponse, après d'autres suggestions de mesures de libéralisation, comme des réductions de droits de douane. Le FMI ne laisse pas entendre que le maintien de réserves de l'Inde est subordonné à l'adoption de mesures structurelles. Par conséquent, nous ne pouvons conclure que la suppression des mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements créerait immédiatement une situation justifiant leur rétablissement, situation qui ne pourrait être évitée que par la modification de la politique de développement de l'Inde.

5.212 Enfin, l'Inde attire l'attention sur plusieurs autres facteurs qui pourraient conduire à une détérioration de la position de ses réserves à l'avenir. Par exemple, elle fait état de la crise monétaire en Asie du Sud-Est en disant qu'il est presque certain que cette crise affectera la compétitivité des exportations indiennes, de l'imposition, aux termes de dispositions législatives, de sanctions économiques contre l'Inde et de la mise en veilleuse, à la suite des essais nucléaires qu'elle a effectués récemment, de nouveaux projets d'assistance bilatérale ou multilatérale qui avaient été approuvés, ce qui, selon elle, affectera les apports de capitaux étrangers. Nous relevons que les sanctions et le report de l'aide n'avaient pas encore été annoncés et n'étaient pas prévus à la date à laquelle le présent groupe spécial a été établi, qui est la date à laquelle nous avons apprécié la compatibilité des mesures de l'Inde avec ses obligations au titre du GATT. En outre, on ne connaissait pas très bien et on n'avait pas prévu à ce moment-là l'ampleur et les répercussions qu'aurait la crise monétaire en Asie du Sud-Est. À cet égard, nous rappelons que nous avons examiné l'évolution de la situation des réserves de l'Inde pour la période allant de novembre 1997 jusqu'à la fin de juin 1998 et que nous sommes parvenus à la conclusion que celle-ci ne remettait pas en question les constatations que nous avons établies au titre de l'article XVIII:9 (voir les paragraphes 5.177 et 5.179).

5.213 Nous avons soupesé les éléments de preuve qui précèdent et examiné les arguments des parties. Lorsque nous nous prononçons sur la question de savoir si les conditions posées par la note relative à l'article XVIII:11 sont réunies, nous ne devons pas oublier que celle-ci traite d'événements futurs, c'est-à-dire: si une décision donnée est prise, aura-t-elle pour effet de créer l'une des situations prévues? Lorsqu'on parle de l'avenir, il ne peut y avoir aucune certitude. Nous devons plutôt nous contenter de probabilités. Pour que les conditions posées dans la note relative à l'article XVIII:11 soient remplies ("devaient créer"), il doit y avoir une nette probabilité que les conditions seront

³⁵⁶ Section III.D.7, paragraphes 3.232 et 3.235.

³⁵⁷ Section III.D.9 c) iii), paragraphes 3.398 à 3.401.

réunies. Il ne faut pas perdre de vue non plus la conclusion à laquelle nous sommes arrivés, selon laquelle la note relative à l'article XVIII:11 requiert que les situations prévues (c'est-à-dire celles indiquées aux alinéas a) et b) de l'article XVIII:9) surviennent immédiatement par suite de la suppression des mesures.

5.214 À notre avis, compte tenu des éléments de preuve dont nous disposons, la suppression immédiate par l'Inde des mesures en cause pourrait entraîner une baisse éventuelle des réserves et des difficultés d'ajustement. S'agissant de ces difficultés d'ajustement, nous notons que le FMI a suggéré une période d'élimination courte. Néanmoins, en ce qui concerne la baisse éventuelle des réserves, rien n'indique que cette baisse aurait l'ampleur requise aux termes de l'article XVIII:9 pour que l'imposition de mesures à des fins de balance des paiements puisse être autorisée.

5.215 Par conséquent, nous constatons que, bien que l'Inde puisse en principe invoquer la note relative à l'article XVIII:11 même lorsque les conditions envisagées dans l'article XVIII:9 ne sont plus remplies, les renseignements dont dispose le Groupe spécial l'amènent à conclure que la suppression des mesures en cause ne créerait pas immédiatement une situation justifiant le rétablissement des restrictions à l'importation pour des raisons de balance des paiements. Nous constatons donc que les mesures en cause maintenues par l'Inde ne sont pas justifiées aux termes de la note relative à l'article XVIII:11. Cependant, nous devons maintenant examiner la question de savoir si l'Inde est habilitée à maintenir ces mesures au titre de la clause conditionnelle de l'article XVIII:11.

4. L'Inde est-elle habilitée à maintenir les mesures prises à des fins de balance des paiements suivant la clause conditionnelle de l'article XVIII:11?

5.216 L'article XVIII:11 renferme une clause conditionnelle qui se lit ainsi: "aucun Membre ne sera tenu de supprimer ou de modifier des restrictions, motif pris que, si un changement était apporté à sa politique de développement, les restrictions qu'elle applique en vertu de [l'article XVIII:B] cesseraient d'être nécessaires." L'Inde soutient que quelques-unes des déclarations faites par le FMI, notamment dans ses réponses aux questions 3 et 5, semblent indiquer que la position du FMI selon laquelle les mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements ne sont plus justifiées à l'heure actuelle repose sur l'idée préconçue que l'Inde devrait changer sa politique de développement. Nous examinons certains aspects de ces arguments aux paragraphes 5.209 à 5.211. Dans la présente section, nous nous intéressons en particulier aux arguments de l'Inde concernant la déclaration du FMI selon laquelle elle pourrait gérer le niveau de ses réserves en ayant recours à des instruments de politique monétaire qui, selon elle, repose sur la même idée préconçue. Il est vrai que la Banque centrale de l'Inde a défendu avec succès la valeur de la roupie en relevant les taux d'intérêt en 1997, mais l'Inde fait remarquer que cette hausse a eu une incidence négative sur l'économie indienne.

5.217 S'agissant de l'analyse des arguments présentés par l'Inde, nous notons qu'il nous faut examiner la clause conditionnelle de l'article XVIII:11 en tenant compte de la première phrase de cet article, qui dispose ce qui suit: "Dans la mise en œuvre de sa politique nationale, le Membre en cause tiendra dûment compte de la nécessité de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements sur une base saine et durable et de l'opportunité d'assurer l'utilisation de ses ressources productives sur une base économique."

5.218 Nous rappelons que notre constatation selon laquelle les mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements ne sont pas nécessaires au regard de l'article XVIII:9 ne tient pas pour établi qu'un changement sera apporté à la politique de développement suivie par celle-ci. Cette conclusion repose plutôt sur notre examen des facteurs mentionnés à l'article XVIII:9 (le niveau des réserves, par exemple). Nous examinons ici la question de savoir si la conclusion à laquelle nous sommes parvenus dans la section qui précède, selon laquelle ces mesures ne sont pas justifiées non plus aux termes de la note relative à l'article XVIII:11, repose sur le postulat voulant que la situation justifiant le rétablissement de ces mesures pourrait être évitée en ayant recours à des mesures qui nécessiteraient

des changements à la politique de développement de l'Inde, contrairement aux dispositions de la clause conditionnelle figurant à l'article XVIII:11.

5.219 Comme l'invocation par l'Inde de la clause conditionnelle figurant à l'article XVIII:11 s'apparente à un moyen de défense affirmatif, nous nous serions attendus à ce que l'Inde apporte suffisamment d'arguments et d'éléments de preuve pour en établir le bien-fondé. Toutefois, l'Inde n'a pas présenté d'éléments de preuve convaincants établissant que la suppression des mesures prises à des fins de balance des paiements créerait des difficultés de balance des paiements, au sens de l'article XVIII:9, qui ne pourraient être évitées qu'en apportant à sa politique économique des changements, lesquels l'obligeraient à modifier sa politique de développement, au sens de cette clause. Les observations de l'Inde concernant les réponses du FMI et l'incidence qu'aurait la suppression des mesures ne sont formulées qu'en termes généraux.

5.220 Dans le cadre de notre examen des arguments présentés par l'Inde, nous relevons que l'Inde a eu recours par le passé à des instruments de politique macro-économique pour défendre la roupie (voir le paragraphe 5.172), ce qui laisse entendre que le recours à des instruments de politique macro-économique évoqué par le FMI ne constituerait pas nécessairement un changement dans la politique de développement de l'Inde. En outre, l'Inde n'a pas précisé en quoi consistait sa politique de développement au regard de la clause conditionnelle.

5.221 Dans sa réponse du 6 juillet 1996 à la question 5 que lui avait posé le Groupe spécial, l'Inde soutient que la levée des restrictions quantitatives entraînerait une diminution du taux d'utilisation de la capacité de production industrielle et une montée du chômage. Elle fait valoir que ce résultat serait incompatible avec l'"utilisation de ses ressources productives sur une base économique" (article XVIII:11, première phrase). Ce membre de phrase figurant à l'article XVIII:11 se rapporte à la politique nationale: les restrictions à l'importation ne peuvent être considérées comme de mesures de politique nationale. L'article XVIII:B n'autorise donc pas le maintien de mesures prises à des fins de balance des paiements dans le but de soutenir l'utilisation de la capacité de production industrielle ou de réduire le chômage. Par ailleurs, le Groupe spécial n'est pas persuadé que la suppression des restrictions à l'importation entraînerait en réalité une réduction du taux d'utilisation de la capacité de production industrielle dans l'ensemble de l'économie ou qu'elle ferait augmenter le chômage. La réduction des obstacles aux importations peut entraîner une baisse de l'activité dans quelques branches de production nationales, mais elle peut aussi entraîner un surcroît d'activité dans d'autres branches.

5.222 Nous concluons donc que, au regard de la clause conditionnelle de l'article XVIII:11, l'Inde n'est pas habilitée à maintenir les mesures qu'elle a prises à des fins de balance des paiements. Cependant, nous faisons observer que nos constatations n'excluent pas la possibilité qu'il puisse être nécessaire ou prudent, de temps à autre, d'apporter des ajustements à la politique nationale (si l'on fait exception de la politique de développement) comme il en est question dans la première phrase de l'article XVIII:11.

5.223 Ayant déterminé que les mesures de l'Inde ne sont pas nécessaires aux termes de l'article XVIII:9 et qu'elles ne sont pas justifiées aux termes de la note relative à l'article XVIII:11, nous devons maintenant examiner les autres justifications éventuelles qui ont été fournies par l'Inde concernant le maintien de ses mesures.

5. Droit de maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements jusqu'à ce qu'elles soient jugées non conformes par le Conseil général et droit d'obtenir une période d'élimination progressive des mesures prises à des fins de balance des paiements

a) Paragraphes 12 c) i) et ii) de l'article XVIII

5.224 L'Inde prétend qu'un Membre qui a invoqué une justification liée à la balance des paiements est habilité à maintenir les mesures jusqu'à ce que le Conseil général, à la suite d'une recommandation

du Comité de la balance des paiements, l'oblige à les modifier ou à les supprimer conformément aux paragraphes c) i) ou ii) de l'article XVIII:12. L'Inde prétend en outre que cette disposition confirme l'existence d'un "droit à une période d'élimination progressive" pour ce qui est des mesures qui ne répondent plus aux critères énoncés à l'article XVIII:9, en prévoyant l'octroi d'un "délai déterminé" afin de garantir l'observation des dispositions pertinentes lorsqu'une incompatibilité a été constatée.

5.225 Les États-Unis prétendent que la réduction graduelle de mesures qui ne sont pas justifiées à des fins de balance des paiements ne peut s'appuyer sur l'article XVIII:12 c) ii) et que leur interprétation est conforme au libellé de la première phrase de cet article, dans laquelle figure le membre de phrase suivant: "les restrictions sont appliquées d'une manière qui comporte une incompatibilité".

5.226 Nous avons déjà examiné les arguments présentés par l'Inde selon lesquels celle-ci était habilitée, aux termes de l'article XVIII:12, à maintenir les mesures qu'elle avait prises à des fins de balance des paiements jusqu'à ce que le Conseil général lui demande de les supprimer et, pour les raisons exposées dans la section D des présentes constatations, nous les avons rejetés.³⁵⁸

5.227 L'Inde soutient en outre que l'article XVIII:12 c) ii) confirme l'existence d'un droit à une période d'élimination progressive en ce qui concerne les mesures qui ne sont plus justifiées par des difficultés actuelles de balance des paiements. Nous notons que l'article XVIII:12 c) ii) comporte un mécanisme particulier qui permet au Comité de la balance des paiements d'examiner d'éventuelles violations des dispositions, dont celles de l'article XVIII:B, et qu'il prévoit l'octroi d'un délai qui permettra au Membre de s'acquitter de l'obligation de supprimer ou de modifier les mesures non conformes. S'agissant de la situation qui est envisagée dans l'article XVIII:12 c) ii), un délai est accordé lorsqu'une incompatibilité a été constatée avec les dispositions de l'article XVIII:B ou de l'article XIII. Le délai qui est accordé au Membre pour rendre ses mesures conformes est donc comparable, sans être identique, à un délai de mise en œuvre du genre de celui qui est prévu à l'article 21:3 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Cependant, cette façon particulière de déterminer la période de "mise en œuvre" vaut pour les procédures engagées au titre de l'article XVIII:12 c), qui n'est pas celle suivie pour les travaux du présent Groupe spécial. Nous examinons la question de savoir si une période d'élimination progressive serait indiquée en l'occurrence dans le cadre des suggestions que nous faisons au sujet de la mise en œuvre, où nous faisons état de cette disposition de l'article XVIII:12 c) ii).

5.228 Nous concluons donc que l'article XVIII:12 c) ne donne pas à l'Inde le droit de maintenir des mesures qui ne répondent plus aux critères énoncés à l'article XVIII:9 et qui ne sont pas visées par la note relative à l'article XVIII:11.

b) Paragraphes 1 et 13 du Mémorandum d'accord de 1994

5.229 Le paragraphe 1 du Mémorandum d'accord de 1994 dispose ce qui suit:

"Les Membres confirment leur engagement d'annoncer publiquement, aussitôt que possible, des calendriers pour l'élimination des mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements. Il est entendu que ces calendriers pourront être modifiés selon qu'il sera approprié pour tenir compte de l'évolution de la situation de la balance des paiements. Chaque fois qu'un calendrier ne sera pas annoncé publiquement par un Membre, celui-ci donnera les raisons pour lesquelles cela n'a pas été fait."

³⁵⁸ Voir plus haut, dans la section V.D.4. b) ii), l'examen du droit de maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements (paragraphe 5.76 à 5.80).

5.230 Le paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 dispose en outre ce qui suit:

"Le Comité fera rapport au Conseil général sur ses consultations. Lorsque les procédures de consultation approfondies auront été utilisées, le rapport devrait indiquer les conclusions du Comité sur les différents éléments du plan des consultations, ainsi que les faits et les raisons sur lesquels elles se fondent. Le Comité s'efforcera d'inclure dans ses conclusions des propositions de recommandations destinées à promouvoir la mise en oeuvre des articles XII et XVIII:B, de la Déclaration de 1979 et du présent mémorandum d'accord. Dans les cas où un calendrier aura été présenté pour la suppression de mesures de restriction prises à des fins de balance des paiements, le Conseil général pourra recommander que, s'il adhère à ce calendrier, un Membre soit réputé s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994. Chaque fois que le Conseil général aura formulé des recommandations spécifiques, les droits et obligations des Membres seront évalués à la lumière de ces recommandations. En l'absence de propositions de recommandations spécifiques à l'intention du Conseil général, les conclusions du Comité devraient faire état des différentes vues exprimées au Comité. Lorsque les procédures de consultation simplifiées auront été utilisées, le rapport contiendra un résumé des principaux éléments examinés au Comité et une décision sur le point de savoir s'il faut utiliser les procédures de consultation approfondies."

5.231 Au cours des consultations de 1997, l'Inde a soumis un calendrier au Comité. Ce calendrier n'a pas été approuvé, puisque les membres du Comité ne sont pas arrivés à un consensus.³⁵⁹ L'engagement de présenter un calendrier au Comité et la possibilité, si celui-ci est approuvé, d'obtenir du Conseil général une recommandation spécifique selon laquelle le Membre qui adhère au calendrier est réputé s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994 font partie intégrante des procédures du Comité de la balance des paiements. En ce sens, c'est une spécificité des consultations sur la balance des paiements, prévue expressément dans le Mémorandum d'accord de 1994. Si le calendrier proposé par l'Inde avait été approuvé par le Comité, avec la recommandation que l'Inde soit réputée s'acquitter de ses obligations en adhérant à ce calendrier, nous aurions alors apprécié les droits et obligations de l'Inde en tenant compte de ce facteur important, conformément au paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994. Toutefois, en l'espèce, le calendrier qui a été présenté n'a pas été approuvé.

5.232 L'Inde soutient que tous les membres du Comité, y compris les États-Unis, ont accepté le principe d'un assouplissement progressif des mesures et que tous les membres, à l'exception des États-Unis, ont estimé que le calendrier d'assouplissement progressif des mesures auquel l'Inde adhérerait était satisfaisant. Pour l'Inde, cela crée la présomption qu'elle s'acquitte de ses obligations. Nous pouvons nous rallier à l'opinion de l'Inde selon laquelle le fait que le calendrier n'a pas été approuvé ne devrait pas en soi avoir une incidence défavorable sur la valeur des mesures. Toutefois, faute d'une recommandation entérinant le calendrier proposé par l'Inde, le Groupe spécial n'est pas en mesure de substituer à l'absence de consensus au sein du Comité sa propre appréciation de la position du Comité. Les droits et obligations de l'Inde doivent être appréciés en tenant compte des dispositions pertinentes de l'article XVIII:B.³⁶⁰ Nous ne sommes donc pas en mesure d'attribuer un poids spécifique au fait que l'Inde a présenté un calendrier au Comité, lorsque ce calendrier n'a été approuvé ni par le Comité ni par le Conseil.

³⁵⁹ Suivant la pratique établie, il n'a pas été demandé que la question soit mise aux voix au Conseil général, en application de l'article IX de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.

³⁶⁰ Voir plus haut, dans la section V.D.4 b) ii), l'examen de la possibilité de conflits (paragraphe 5.92 à 5.97).

5.233 L'Inde estime en outre que les paragraphes 1 et 13 du Mémorandum d'accord de 1994 incitent les Membres à présenter un calendrier pour l'élimination de leurs mesures même lorsqu'ils n'éprouvent pas actuellement des difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9, ce qui confirmerait l'existence d'un "droit" à une période d'élimination, même en l'absence de difficultés actuelles de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9. Le texte même du paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 ne précise pas si les difficultés de balance des paiements qui ont justifié l'imposition des mesures devraient exister encore lorsque le Membre présente un calendrier pour leur élimination. Néanmoins, la notion de présentation d'un calendrier, qui commencerait alors qu'il existe encore des difficultés de balance des paiements, cadre avec la nature temporaire des mesures prises à des fins de balance des paiements et avec l'obligation de les éliminer graduellement. En outre, les calendriers dont il est question aux paragraphes 1 et 13 du Mémorandum d'accord de 1994 sont les mêmes et il est précisé au paragraphe 1 que "ces calendriers pourront être modifiés selon qu'il sera approprié pour tenir compte de l'évolution de la situation de la balance des paiements". Cela donne à penser qu'un calendrier devrait être présenté avant que les difficultés liées à la balance des paiements ne disparaissent, sans quoi le membre de phrase "pour tenir compte de l'évolution de la situation de la balance des paiements" serait superflu.

5.234 Cela ne veut pas dire que le Conseil général ne dispose d'aucune marge de manœuvre lorsqu'il se prononce sur l'opportunité d'approuver ou non un calendrier qui offrirait une protection au Membre concerné. Nous avons vu que la note relative à l'article XVIII:11 semble aussi indiquer que les mesures peuvent, dans certaines circonstances, être maintenues pendant un certain temps même lorsque les difficultés de balance des paiements qui ont justifié leur imposition au départ n'existent plus. En outre, le paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 dispose que "le Conseil général pourra recommander que, s'il adhère à ce calendrier, un Membre *soit réputé* s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994" (non souligné dans l'original). Rien n'indique clairement que ce membre de phrase doive être interprété comme s'appliquant uniquement aux situations dans lesquelles la période d'élimination progressive coïncide exactement avec la disparition graduelle des difficultés liées à la balance des paiements.

5.235 Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que la procédure de présentation et d'approbation d'un calendrier prévue dans le Mémorandum d'accord de 1994, qui est propre aux consultations du Comité, ne confère pas aux Membres de l'OMC le "droit" d'obtenir une période d'élimination progressive qu'un groupe spécial devrait protéger en l'absence de difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:B.³⁶¹ Même en supposant qu'un tel "droit" puisse être reconnu aux termes du paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994, cette reconnaissance serait de toute façon subordonnée à une décision préalable du Conseil général.

6. Conclusion

5.236 En conclusion, s'agissant de notre examen de l'allégation des États-Unis selon laquelle l'Inde avait violé les dispositions de l'article XVIII:11 et des moyens de défense invoqués par l'Inde selon lesquels ses mesures étaient justifiées aux termes de l'article XVIII:B, nous avons constaté que la situation de la balance des paiements de l'Inde n'était pas de nature à permettre le maintien de mesures prises à des fins de balance des paiements aux termes de l'article XVIII:9, que l'Inde n'était pas justifiée de maintenir les mesures existantes aux termes de l'article XVIII:11 et qu'elle n'avait le droit ni de maintenir ni d'éliminer progressivement ces mesures en application des autres dispositions de l'article XVIII:B qu'elle a invoquées comme moyens de défense. Nous concluons donc que les mesures prises par l'Inde ne sont pas justifiées aux termes de l'article XVIII:B.

³⁶¹ Comme nous le faisons remarquer dans nos suggestions concernant la mise en œuvre, une période d'élimination progressive a généralement été négociée (voir les notes de bas de pages 366 à 368).

5.237 Il convient de noter que notre constatation est sans préjudice de l'évolution de la situation de la balance des paiements de l'Inde qui pourrait justifier que celle-ci invoque les dispositions de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994 si l'une des situations envisagées à l'article XVIII:9 se matérialisait. Elle est sans préjudice non plus de l'établissement éventuel d'un délai raisonnable au titre de l'article 21 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, lequel permettrait à l'Inde de rendre ses mesures conformes à ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC.³⁶²

H. ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

5.238 Les États-Unis allèguent que, sur les 2 714 lignes du SH soumises à des restrictions quantitatives qui sont énumérées à l'annexe II, partie B, de la notification relative aux restrictions quantitatives que l'Inde a adressée en 1997, 710 (26 pour cent) reprennent des produits visés par l'Accord sur l'agriculture. Étant donné que les produits alimentaires transformés, les fruits et légumes frais, le café, la volaille et beaucoup d'autres produits agricoles sont des biens de consommation susceptibles de satisfaire directement aux besoins de la population sans transformation ultérieure, l'interdiction que l'Inde impose aux importations de biens de consommation agit aussi comme une forme de protectionnisme agricole. Pour les États-Unis, étant donné que le FMI a conclu que, pour ce qui concerne ces produits, ces restrictions à l'importation ne sont pas nécessaires pour des raisons de balance des paiements, l'Inde manque à ses obligations au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

5.239 L'Inde estime qu'il ressort clairement de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture que cet article ne s'étend pas aux mesures imposées au titre des dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements. La question de la compatibilité des mesures de l'Inde avec l'article 4:2 dépend de leur compatibilité avec l'article XVIII:B du GATT de 1994. La situation juridique des restrictions à l'importation appliquées par l'Inde au regard de l'Accord sur l'agriculture est par conséquent identique à leur situation au regard du GATT de 1994.

5.240 L'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture dispose que "[l]es Membres ne maintiendront pas de mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits, ni ne recourront ni ne reviendront à de telles mesures [...]". Dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2, il est précisé que "[c]es mesures comprennent les restrictions quantitatives à l'importation [...] les régimes d'importation discrétionnaires, les mesures non tarifaires appliquées par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'État [...] et les mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits, que ces mesures soient ou non appliquées au titre de dérogations aux dispositions du GATT de 1947 dont bénéficient certains pays, mais non les mesures appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements ou au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC".

5.241 Au paragraphe 5.139, nous avons constaté que les mesures en cause contreviennent à l'article XI:1 du GATT de 1994, qui s'applique aussi bien aux produits industriels qu'aux produits agricoles. Au paragraphe 5.223, nous avons également constaté que les mesures en cause n'étaient pas justifiées aux termes de l'article XVIII:B et qu'elles contrevenaient à l'article XVIII:11. L'Inde n'a pas contesté que l'article 4:2 s'appliquait aux produits agricoles visés par les mesures en cause. Nous pensons comme l'Inde que la question de la compatibilité des restrictions à l'importation imposées par celle-ci avec l'article 4:2 dépend de leur compatibilité avec l'article XVIII:B. Par conséquent, nous concluons que les restrictions indiennes ne sont pas des "mesures appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

³⁶² Voir plus loin, dans la section VII, la rubrique "Suggestions concernant la mise en œuvre".

5.242 Comme l'Inde n'a invoqué aucune des autres exceptions prévues dans la note de bas de page relative à l'article 4:2, nous constatons que les mesures en cause contreviennent à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

I. ARTICLE XIII DU GATT DE 1994

5.243 Comme nous avons constaté que les mesures en cause contreviennent à l'article XI:1 du GATT de 1994 et qu'elles ne sont pas justifiées aux termes de l'article XVIII:B, les États-Unis ne demandent pas l'établissement de constatations au titre de l'article XIII du GATT de 1994.

J. PROTECTION DES CONCESSIONS ET DES AVANTAGES

5.244 Les États-Unis prétendent qu'il y a présomption d'annulation ou de réduction d'avantages, au sens de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, puisque l'Inde manque à ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC et qu'elle ne peut s'y soustraire en invoquant l'exception prévue à l'article XVIII:B pour les restrictions à l'importation relatives à la balance des paiements. De l'avis des États-Unis, les groupes spéciaux formés précédemment dans le cadre du GATT ont considéré sous un jour particulier les violations de l'article XI:1 pour ce qui est de la protection des concessions et des avantages, parce que les restrictions quantitatives ont essentiellement pour effet de fausser les échanges.³⁶³

5.245 L'Inde estime que ses mesures sont justifiées au titre de l'article XVIII:B et qu'elles sont appliquées conformément à sa politique de développement telle que celle-ci la conçoit.

5.246 Nous avons constaté que les mesures de l'Inde en cause contreviennent aux articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994 ainsi qu'à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et qu'elles ne sont pas justifiées au titre de l'article XVIII:B du GATT de 1994. Comme l'article 3:8 du Mémorandum d'accord dispose que, "[d]ans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage", nous concluons que les mesures de l'Inde ont annulé ou compromis les avantages découlant pour les États-Unis du GATT de 1994 et de l'Accord sur l'agriculture.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1 Nous concluons

- i) que les mesures en cause³⁶⁴ appliquées par l'Inde contreviennent aux articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994 et qu'elles ne sont pas justifiées par l'article XVIII:B;
- ii) que les mesures en cause, pour autant qu'elles s'appliquent aux produits visés par l'Accord sur l'agriculture, contreviennent à l'article 4:2 de cet accord; et
- iii) que les mesures en cause annulent ou compromettent les avantages des États-Unis au titre du GATT de 1994 et de l'Accord sur l'agriculture.

³⁶³ Les États-Unis se réfèrent au rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*, adopté le 2 février 1988, IBDD, S35/180, paragraphe 5.4.3 et à celui du Groupe spécial chargé des *Mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs*, adopté les 15 et 16 mai 1984, IBDD, S31/102, paragraphe 55.

³⁶⁴ Les "mesures en cause" sont définies au paragraphe 5.122.

6.2 En conséquence, nous *recommandons* que l'ORD demande à l'Inde de rendre les mesures en cause conformes aux obligations que celle-ci a contractées au titre de l'Accord sur l'OMC.

VII. SUGGESTIONS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE

7.1 L'article 19:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends dispose que, outre les constatations qu'il établira et les recommandations qu'il fera, le Groupe spécial pourra suggérer au Membre concerné des façons de mettre en œuvre ses recommandations. Compte tenu de cette disposition, nous souhaitons attirer l'attention sur certains éléments qui, toute réflexion faite, sont pertinents quant à la manière dont l'Inde devrait rendre ses mesures conformes à ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC.

7.2 Pour commencer, nous rappelons que, dans le préambule de l'Accord sur l'OMC, il est reconnu à la fois i) qu'il est souhaitable d'accroître le commerce international des marchandises et des services et ii) qu'il est nécessaire de faire des efforts positifs pour que les pays en développement s'assurent une part de la croissance du commerce international qui corresponde aux nécessités de leur développement économique. Pour que ces objectifs soient réalisés, les règles de l'OMC encouragent la libéralisation des échanges tout en reconnaissant la nécessité d'exceptions particulières aux règles générales afin de répondre à des préoccupations spécifiques, dont celles des pays en développement.

7.3 Le processus de libéralisation des échanges est souvent fragile et peut être interrompu par des difficultés liées à la balance des paiements, même lorsque celles-ci ne sont pas attribuables à la libéralisation des échanges. La libéralisation est aussi fragile en raison des difficultés de restructuration interne. Cette fragilité suggère un délai de mise en œuvre qui contribue à préserver le soutien en faveur de la libéralisation, en dépit des chocs externes et du processus de restructuration interne.

7.4 Comme il est indiqué dans notre rapport, nous avons constaté que les mesures en cause prises à des fins de balance des paiements étaient incompatibles avec les obligations de l'Inde au titre des articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994 ainsi qu'avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et nous avons donc recommandé que l'Inde rende ces mesures conformes à ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC. L'Inde a prétendu qu'elle avait droit à un délai pour supprimer progressivement ces mesures et qu'elle ne devrait pas être tenue de les éliminer immédiatement. Nous avons conclu, conformément à l'article XVIII:B et compte tenu des circonstances de la cause, que l'Inde n'avait pas droit à une période d'élimination progressive en ce qui concerne les restrictions relatives à la balance des paiements, droit qui aurait dû être "préservé" par le système de règlement des différends, comme il est prévu à l'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Néanmoins, nous tenons à souligner que nos constatations et recommandations ne sous-entendent pas que les mesures en cause doivent être supprimées instantanément.

7.5 Le Mémoire d'accord sur le règlement des différends prévoit qu'il sera donné suite "dans les moindres délais" aux recommandations de l'ORD, mais il prévoit aussi qu'il puisse être irréalisable pour un Membre de se conformer immédiatement aux recommandations, auquel cas "ce Membre aura un délai raisonnable pour le faire" (article 21:3). Nous suggérons qu'un délai raisonnable soit accordé à l'Inde pour lui permettre de supprimer les restrictions à l'importation qui ne sont pas justifiées au titre de l'article XVIII:B. Normalement, le délai raisonnable pour mettre en application la recommandation d'un groupe spécial, lorsqu'il est déterminé par arbitrage, ne devrait pas dépasser 15 mois à compter de la date d'adoption du rapport du Groupe spécial ou de l'Organe d'appel. Cependant, "l'arbitre devrait partir du principe" que le délai est de 15 mois, et non en faire une règle³⁶⁵, puisqu'il est indiqué à l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord sur le règlement des

³⁶⁵ Décision de l'arbitre, Arbitrage au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/15-WT/DS48/13, 28 mai 1998, paragraphe 25.

différends que "ce délai pourra être plus court ou plus long, en fonction des circonstances". Compte tenu des éléments mentionnés précédemment, le Groupe spécial suggère qu'un "délai raisonnable" pourrait dépasser 15 mois en l'occurrence. À cet égard, il souhaiterait également appeler l'attention de l'ORD sur les points suivants:

Premièrement, bien qu'on ne soit parvenu à aucun accord au sein du Comité de la balance des paiements quant au délai dans lequel l'Inde devrait supprimer ses mesures, nous relevons que l'Inde a conclu avec un certain nombre de Membres des accords bilatéraux, qui prévoient l'élimination graduelle des mesures sur une base NPF.³⁶⁶

Deuxièmement, s'agissant d'une procédure engagée au titre des paragraphes 12 c) ii) ou d) de l'article XVIII, il est prévu que dans l'éventualité où une incompatibilité serait constatée, même une incompatibilité de nature sérieuse, des recommandations seront faites en vue d'exiger que la mesure soit mise en conformité dans un délai déterminé. Quoique cette disposition ne soit pas directement applicable aux travaux d'un groupe spécial, il est significatif que la suppression immédiate des mesures non conformes n'est pas requise, même lorsque cette incompatibilité est sérieuse.

Troisièmement, le FMI n'a pas recommandé la suppression immédiate des mesures, mais plutôt leur élimination progressive sur une période relativement courte. À titre d'indication, en 1995, lorsque la situation de la balance des paiements de l'Inde était plus incertaine, le FMI avait suggéré une période de transition de deux ans.

Quatrièmement, dans la pratique – aussi bien avant que depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC: a) en 1989, dans l'affaire *Corée – Viande de bœuf*, le groupe spécial, abondant dans le sens du Comité de la balance des paiements, avait recommandé qu'un calendrier soit établi, ce qui à vrai dire a été fait en même temps que la Corée a renoncé à invoquer l'article XVIII³⁶⁷; b) dans un certain nombre d'affaires ultérieures dans le cadre desquelles des Membres ont renoncé à invoquer l'article XVIII, les mesures en cause qui avaient été prises à des fins de balance des paiements ont été éliminées progressivement.³⁶⁸

7.6 Les éléments qui précèdent prennent une importance accrue lorsque l'on tient compte du principe du traitement spécial et différencié. Ce principe devrait être mis en avant, étant donné que l'article 21:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends dispose qu'"[u]ne attention particulière devrait être accordée aux questions qui affecteraient les intérêts des pays en

³⁶⁶ Voir: *Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels*, notifications des solutions convenues d'un commun accord, distribuées conformément à l'article 3:6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, documents WT/DS92/8 et WT/DS92/8/Corr.1, WT/DS93/8, WT/DS94/9 et WT/DS94/9/Corr.1; WT/DS96/8 et WT/DS96/8/Corr.1 et WT/DS90/2/Add.1, WT/DS91/2/Add.1, WT/DS92/2/Add.1, WT/DS93/2/Add.1, WT/DS94/2/Add.1, WT/DS96/2/Add.1.

³⁶⁷ Op. cit., IBDD, S36/301, paragraphe 131. Voir aussi le document BOP/R/171, paragraphes 22 et 23. Un délai de sept ans a été fixé (voir le document BOP/R/183/Add.1, paragraphes 12 et 13).

³⁶⁸ Dans le cadre du GATT: Brésil (1991) – délai de un an (voir le document BOP/R/194, 24 juillet 1991). Dans le cadre de l'OMC: Égypte (1995) – délai allant de trois à cinq ans (voir le document WT/BOP/R/2, 30 juin 1995); Philippines (1995) – délai de deux ans (WT/BOP/R/9, 24 novembre 1994). Deux de ces affaires ont été examinées par les deux comités: celui constitué dans le cadre du GATT et celui constitué dans le cadre de l'OMC. Voir aussi l'affaire intéressant la Tunisie (1997), au terme de laquelle le Comité a recommandé que le Conseil général considère qu'en respectant son plan de démantèlement sur une période de trois ans, la Tunisie s'est conformée à ses obligations en vertu du GATT de 1994.

développement Membres pour ce qui est des mesures qui auraient fait l'objet des procédures de règlement des différends".³⁶⁹

7.7 Par conséquent, nous suggérons que les parties négocient un délai de mise en œuvre/une période d'élimination progressive. S'il leur est impossible de le faire, nous suggérons que le délai raisonnable, qu'il soit déterminé par arbitrage (article 21:3 c) du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends) ou par d'autres moyens, soit fixé en tenant compte des éléments énumérés plus haut.

³⁶⁹ Voir: Décision de l'arbitre dans l'affaire *Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile*, WT/DS54/15-WT/DS55/14-WT/DS59/13-WT/DS/64/12, 7 décembre 1998, paragraphe 24.