

DU COMMERCE

(97-0454)

---

**Organe d'appel**

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

AB-1996-3

Rapport de l'Organe d'appel

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

ORGANE D'APPEL

<i>Etats-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles</i>	AB-1996-3
Costa Rica, appelant	Présents:
Etats-Unis, intimé	Ehlermann, Président de la section
	Feliciano, membre
Inde, participant tiers	Matsushita, membre

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

Le Costa Rica fait appel de certaines questions de droit et interprétations du droit qui figurent dans le rapport du Groupe spécial *Etats-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*<sup>18</sup> (le "rapport du Groupe spécial"). Le Groupe spécial (le "Groupe spécial") avait été établi pour examiner une plainte du Costa Rica concernant une mesure de sauvegarde transitoire imposée par les Etats-Unis à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica au titre de l'article 6 de l'*Accord sur les textiles et les vêtements* ("ATV").<sup>19</sup>

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

Le 27 mars 1995, les Etats-Unis ont demandé l'ouverture de consultations avec le Costa Rica au sujet du commerce des vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles au

---

<sup>18</sup>WT/DS24/R.

<sup>19</sup>Etablissement d'une restriction à l'importation de certains produits textiles de coton et de fibres synthétiques





paragraphe 4 de l'article 16 du *Mémoire d'accord*. Le même jour, il a déposé une déclaration d'appel auprès de l'Organe d'appel, conformément à la règle 20 des *Procédures de travail pour l'examen en appel* (les "*Procédures de travail*").<sup>26</sup> Il a déposé sa communication d'appel le 21 novembre 1996.<sup>27</sup> Le 6 décembre 1996, les Etats-Unis ont déposé une communication d'intimé.<sup>28</sup> Le même jour, l'Inde a déposé une communication de participant tiers.<sup>29</sup> Aucune autre communication du Costa Rica ou des Etats-Unis, en tant qu'appelant ou en tant qu'intimé, n'a été présentée. Le dossier complet relatif à la procédure du Groupe spécial a été dûment transmis à l'Organe d'appel.<sup>30</sup>

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

## II. Les principales affirmations des participants et du participant tiers

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

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

Le Costa Rica affirme que le Groupe spécial a commis une erreur en constatant que la mesure de limitation prise par les Etats-Unis pouvait avoir un effet juridique entre la date de la publication de la demande de consultations (entre les Etats-Unis et plusieurs pays, dont le Costa Rica) dans le Federal Register (c'est-à-dire le 21 avril 1995) et la date de l'application de la mesure (c'est-à-dire le 23 juin 1995). La restriction a été "mise en place" le 23 juin 1995 pour une période de 12 mois à compter du 27 mars 1995, c'est-à-dire du jour où les Etats-Unis ont adressé aux divers Membres concernés la demande de consultations au titre de l'article 6:7 de l'ATV. Invoquant l'article 2:4 de l'ATV, le Costa Rica soutient que de nouvelles restrictions ne peuvent être imposées

---

<sup>26</sup>WT/AB/WP/1, 15 février 1996.

<sup>27</sup>Conformément à la règle 21 1) des *Procédures de travail*.

<sup>28</sup>Conformément à la règle 23 3) des *Procédures de travail*.

<sup>29</sup>Conformément à la règle 24 des *Procédures de travail*.

<sup>30</sup>Conformément à la règle 25 des *Procédures de travail*.

dans le secteur des textiles qu'en application i) de l'*ATV* ou ii) des dispositions "pertinentes" de l'*Accord général*. En particulier, une mesure de sauvegarde transitoire ne peut être imposée que si elle satisfait aux prescriptions i) des articles XI<sup>31</sup> et XIII de l'*Accord général* ou ii) de l'article 6 de l'*ATV*. Le Costa Rica estime que, puisque l'article XIII:3 b) de l'*Accord général* interdit d'une manière générale l'application rétroactive des contingents d'importation, une mesure de sauvegarde transitoire ayant pour effet de restreindre les importations ne pourrait être appliquée rétroactivement que si l'article 6 de l'*ATV* l'autorisait expressément, ce qui n'est pas le cas. Le Costa Rica en conclut qu'une telle mesure de sauvegarde ne peut pas couvrir un contingent d'application rétroactive.

a) *Article XIII de l'Accord général*

Le Costa Rica soutient que l'article XIII:3 b) de l'*Accord général* interdit d'une manière générale l'application rétroactive de contingents d'importation et n'autorise une application rétroactive que dans les circonstances expressément prévues, c'est-à-dire pour des produits en cours de route vers le pays importateur au moment où la publication de la limitation est effectuée. De l'avis du Costa Rica, le raisonnement du Groupe spécial chargé en 1989 de l'affaire des *pommes chiliennes*<sup>32</sup> s'applique également en l'espèce car, dans les deux cas, le contingent d'importation a pris effet avant la publication de la limitation. L'article XIII:3 b) exige que soit "publi[é] le volume total ... des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée". Le Costa Rica souligne que l'avis publié dans le Federal Register

non au 27 mars 1995 (date à laquelle les consultations ont en fait été demandées et engagées) ne peut pas se justifier au regard de l'article



ne faudrait pas combler cette lacune en donnant de l'article 6:10 une interprétation extensive comme l'a fait le Groupe spécial. Dans le même ordre d'idée, le Costa Rica relève que l'article 6:10 de l'ATV ne contient pas de texte analogue ou comparable aux dispositions permettant expressément l'application rétroactive de mesures de limitation provisoires qui sont énoncées à l'article 10 de l'*Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI du GATT de 1994* ("*Accord antidumping*") et à l'article 20 de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* ("*Accord SMC*"). Le Costa Rica pense que si les rédacteurs de l'ATV avaient voulu prévoir l'application rétroactive de limitations à des fins de sauvegarde, ils l'auraient fait expressément.

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

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

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

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

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

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

Les Etats-Unis soutiennent que, puisque le texte de l'article 6:10 de l'ATV ne donne pas d'indications, le Groupe spécial a eu raison de recourir aux dispositions de l'article X:2 de l'*Accord général*. Ce recours est justifié par le principe de l'effet utile dans l'interprétation des traités, compte tenu de la "constatation factuelle importante" du Groupe spécial selon laquelle "il y aurait une vague d'importations" après la publication de la demande de consultations si une mesure de sauvegarde transitoire ne pouvait prendre effet qu'à compter de la date de son application. Selon l'intimé, l'interprétation donnée par le Groupe spécial fait de l'article 6:10 de l'ATV un "élément effectif" du mécanisme de sauvegarde transitoire établi par l'article 6 de l'ATV", conformément à la prescription de l'article 6:1 selon laquelle les mesures de sauvegarde transitoires devraient être appliquées "en conformité ... de la mise en oeuvre effective du processus d'intégration" résultant de l'ATV. Les Etats-Unis estiment en outre que l'article 6:11 de l'ATV mentionné par le Costa Rica constitue une "voie de recours exceptionnelle" qui n'est pas destinée à faire face à la "vague d'importations" qui suit généralement la publication d'une demande de consultations. A leur avis, en cherchant à contester la "constatation factuelle" du Groupe spécial l'appelant déborde le cadre du présent appel, compte tenu des dispositions de l'article 17:6 du *Mémorandum d'accord*.

Considérant manifestement qu'il fait partie du contexte de l'article 6:10, les Etats-Unis



la période de 30

sauvegarde transitoire;

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

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

L'*Accord sur les textiles et les vêtements*, l'un des accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'*Accord sur l'OMC*, contient les dispositions que les Membres de l'OMC doivent appliquer pendant une période transitoire de dix ans qui aboutira à l'intégration du secteur des textiles et des vêtements dans le régime de l'*Accord général*. Les Membres ont reconnu que,

calculer la période d'application des limitations dans le cadre de l'ATV.<sup>35</sup> (Non souligné dans le texte original)

Prenant apparemment au sens propre le principe qu'il avait lui-même posé - c'est-à-dire que l'article 6:10 "est muet quant à la date à partir de laquelle doit être calculée la période d'application de la limitation" et décrivant le problème comme "une question technique concernant la date d'ouverture d'une période contingente"<sup>36</sup>, le Groupe spécial s'est détourné de l'ATV pour passer aux dispositions de l'*Accord général*. Il a alors considéré que l'article X:2 était le texte applicable auquel se reporter. Il a estimé que la mesure de limitation prise à des fins de sauvegarde était "une mesure d'application générale" au sens de l'article X:2<sup>37</sup> et a conclu ce qui suit:

... la pratique habituellement suivie dans le cadre de l'AMF qui consistait à fixer le début de la période d'application de la limitation à la date de la demande de consultations ne saurait être maintenue dans le cadre de l'ATV. Toutefois, il note que si le pays importateur publie la durée et le niveau de la limitation envisagés après sa demande de consultations, il pourra par la suite fixer la date du début de la période d'application de la limitation à celle de la publication de la limitation envisagée. En l'espèce, les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article X:2 du GATT et, par conséquent, de l'article 6:10 de l'ATV en fixant au 27 mars 1995 le début des 12 mois de la période d'application de la limitation. En revanche, s'ils l'avaient fait débiter le 21 avril 1995, date qui était celle de la publication de l'information concernant la demande de consultations, ils n'auraient pas agi de manière incompatible avec le GATT de 1994 ou l'ATV relativement à la période d'application de la limitation. Les Etats-Unis font valoir qu'ils n'ont pas "mis en vigueur" la limitation avant le 23 juin 1995. Le Groupe spécial prend note de cet argument. Toutefois, dans la mesure où la limitation a été appliquée à des exportations costa-riciennes qui avaient été effectuées avant la publication, elle a été mise en oeuvre et partant "mise en vigueur" au sens de l'article X:2 du GATT de 1994.<sup>38</sup> (Non souligné dans le texte original)

Nous sommes d'accord avec le Groupe spécial, comme nous l'indiquons ci-après<sup>39</sup>, pour dire que la mesure de limitation des Etats-Unis dont il est question ici est à juste titre considérée comme une "mesure d'application générale" aux fins de l'article X:2 de l'*Accord général*, mais nous ne pouvons ni partager ni confirmer la conclusion ci-dessus.

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

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

Article

mesure de limitation, "applique", "met en oeuvre" ou "met en vigueur" cette mesure.

Il est essentiel de noter que, comme le dit expressément l'article 6:10 de l'ATV, la mesure de limitation ne peut être "appliquée" qu'"à l'expiration d'un délai de 60 jours", délai prévu pour les consultations, si celles-ci n'ont pas abouti, et uniquement pendant la période de 30 jours suivant immédiatement le délai de 60 jours.<sup>40</sup>



qui semblait généralisée dans le régime de l'*AMF*, régime qui a maintenant pris fin, comme on le verra ci-après, avec l'entrée en vigueur de l'*ATV*. Cela reviendrait aussi à enlever de sa rigueur au libellé soigneusement négocié de l'article 6:10, qui reflète un équilibre tout aussi soigneusement établi de droits et d'obligations entre les Membres, en donnant plus de possibilités au Membre importateur de restreindre l'entrée sur son territoire de produits pour lesquels aucune pratique commerciale déloyale telle qu'un dumping, une fraude ou une pratique destinée à induire en erreur quant à l'origine, n'est alléguée ou prouvée à l'exportation. Car l'application rétroactive d'une mesure de limitation autorise effectivement le Membre importateur à exclure davantage de produits en mettant en vigueur plus tôt la mesure de contingentement.

En outre, considérer que l'article 6:10 autorise d'une manière ou d'une autre la mise en vigueur  
7.75A 51loyale

l'extinction de l'*AMF*. L'article 3:5 i) de l'*AMF* prévoyait ce qui suit:

Si, toutefois, aucun accord n'est intervenu à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la réception de la demande par le ou les pays exportateurs participants, soit sur la demande de limitation des exportations, soit sur toute autre solution, le pays participant requérant pourra,

Nous ne sommes pas en droit de supposer qu'une telle disparition est purement fortuite ou due à une inadvertance de la part de négociateurs harassés ou de rédacteurs inattentifs. Le fait qu'il n'existe pas de comptes rendus officiels de débats ni de déclarations des délégations sur ce point particulier ne constitue bien sûr pas une base sur laquelle faire une telle supposition. Lors de l'audience, les Etats-Unis ont indiqué que, depuis 1974, et pendant plus de 20 ans, tous les pays importateurs avaient défalqué les importations de textiles des contingents découlant des mesures de limitation à partir de la date de la demande de consultations. Telle a fort bien pu être la pratique dans de nombreux pays importateurs, mais dans le cadre de l'AMF évidemment. Deux considérations sont à prendre en compte à cet égard. Premièrement, supposons aux fins de l'argumentation que les Membres de l'OMC aient voulu maintenir cette pratique; on a alors beaucoup de mal à comprendre pourquoi son

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

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

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

problème réel et grave mettant en jeu les intérêts légitimes du Membre qui se propose de prendre une mesure de sauvegarde, il est possible à notre avis de recourir à l'article 6:11 de l'ATV. Celui-ci autorise le Membre importateur, "dans des circonstances tout à fait inhabituelles et critiques où un retard entraînerait un dommage difficilement réparable", à imposer et à appliquer immédiatement, quoique à

de consultations, au titre de l'article X:2 de l'*Accord général*. Le Membre importateur n'est toutefois pas sans défense contre une vague d'importations spéculatives lorsqu'il est confronté aux circonstances envisagées à l'article 6:11. En d'autres termes, il est habilité à recourir aux mesures prévues à l'article 6:11 de l'*ATV*, mais il doit se conformer à cette occasion aux prescriptions de l'article 6:10 et 6:11.

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

Dans les communications écrites et orales présentées à l'Organe d'appel, la question de l'applicabilité de l'article XIII:3 b) de l'*Accord général*



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

## VII. Constatations et conclusions

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

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

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

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

Texte original signé à Genève le 5 février 1997 par:



---

Claus-Dieter Ehlermann  
Président de la section

---

Florentino Feliciano  
Membre

---

Mitsuo Matsushita  
Membre