

DU COMMERCE

(96-4540)

Original: anglais

ETATS-UNIS - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION DE VETEMENTS
DE DESSOUS DE COTON ET DE FIBRES SYNTHETIQUES OU
ARTIFICIELLES EN PROVENANCE DU COSTA RICA

Rapport du Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica" est distribué à tous les Membres conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution générale le 8 novembre 1996, 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 Mémorandum 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.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. Introduction	1
II. Eléments factuels	1
- Le régime de perfectionnement passif: "régime 807" et "niveaux d'accès garanti"	1
- Niveaux d'accès garanti	3
- Plafonds spécifiques	3
- Rappel chronologique des faits	3
- Examen par l'OSpT	4
- Nouvelles consultations	5
- Action au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends	5
III. Constatations demandées	6
- Autres questions	9
IV. Communication de tierce partie: Inde	9
V. Principaux arguments des parties	11
A. La mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis	11
- Etat de la situation - Préjudice grave: produits de la catégorie 352/652 (Document de mars 1995 sur l'état du marché)	11
- Imputation aux pays exportateurs	13
- Consultations avec le Costa Rica	14
B. Examen par l'Organe de supervision des textiles	14
- L'élucidation des données sur le marché intérieur	14
- Le document de juillet 1995 sur l'état du marché	16
- L'issue de l'examen de l'OSpT	17
C. Le critère d'examen et la charge de la preuve	18
- Le critère d'examen - L'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil"	18
- L'application de l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil" à la présente espèce	20
- Les vues du Costa Rica sur le critère d'examen	22
- Vues doctrinales sur le critère d'examen	24
- Rapports avec d'autres dispositions du GATT	25
- Déferer aux décisions des autorités nationales	27
- La charge de la preuve	29
D. L'article 6 de l'ATV: vues générales sur son application	32

	<u>Page</u>	
E.	Conditions prescrites pour l'application d'une mesure de sauvegarde	33
-	Détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave	34
-	Accroissement des importations aux Etats-Unis	36
-	Application de la mesure de sauvegarde au(x) Membre(s) pris individuellement	37
-	L'obligation de démonstration - réalisation des conditions de fond	38
-	Consultations sur la mesure de sauvegarde	38
-	Données requises pour les consultations et autres renseignements pertinents	39
F.	Préjudice grave ou menace réelle d'un tel préjudice	40
-	Le document de mars 1995 sur l'état du marché	44
-	Le document de juillet 1995 sur l'état du marché	47
-	Analyse des documents de mars et de juillet sur l'état du marché	48
-	La comptabilisation des réimportations	49
G.	L'existence d'un lien de causalité	51
-	Les Accords de limitation avec d'autres pays	52
-	Les considérations de principe retenues par les Etats-Unis pour l'application de la mesure de sauvegarde	56
H.	Imputation au(x) pays exportateur(s) pris individuellement	57
-	L'obligation de communiquer des renseignements précis et pertinents	58
-	La nature des exportations costa-riciennes	58
I.	Un traitement plus favorable pour les réimportations	59
-	L'industrie américaine des tissus	64
J.	L'obligation de tenir des consultations	66
K.	Date d'effet de la restriction	68
L.	L'article 2 de l'ATV	70
M.	Le Membre importateur est tenu de s'efforcer d'accepter les recommandations de l'OSpT	72
N.	Annulation ou réduction d'avantages	76
VI.	Réexamen intérimaire	77

	<u>Page</u>
VII. Constatations	79
A. Allégations des parties	79
- Introduction	79
- Principaux arguments de fond	79
B. Questions générales d'interprétation	80
- Le critère d'examen	81
- La charge de la preuve	83
- L'interprétation de l'ATV	84
- La structure de l'article 6 de l'ATV	85
C. Examen des constatations des autorités américaines ayant mené l'enquête sur l'existence d'un préjudice grave imputable aux importations en provenance du Costa Rica	86
- Le champ de la question	86
- Préjudice grave	87
- Aperçu général	88
- Production (production américaine)	88
- Part de marché (diminution de la part de marché/pénétration des importations)	89
- Emploi	89
-	

I. INTRODUCTION

1.1 Le 22 décembre 1995, le Costa Rica avait demandé aux États-Unis l'ouverture de

passif qui permet aux fabricants américains de produits à assez fort coefficient de main-d'oeuvre d'en exporter des éléments qui sont des produits des Etats-Unis pour assemblage à l'étranger et de faire rentrer aux Etats-Unis les articles assemblés en exemption partielle de droits d'importation. Ce programme n'est pas limité aux articles d'habillement, encore qu'il en soit fait un très large usage dans le commerce de ces articles, parce qu'ils incorporent une forte proportion de travail et supportent des droits assez élevés à l'entrée aux Etats-Unis. Pour bénéficier de l'exemption partielle de droits au titre de la position 9802.00.80, il faut que les articles considérés aient été assemblés à l'étranger entièrement ou partiellement au moyen de parties composantes manufacturées constituant des produits des Etats-Unis, qui avaient été exportés prêts à l'assemblage sans devoir subir d'autre fabrication; n'ont pas perdu leur identité matérielle dans les articles assemblés par suite d'un changement de forme, d'aspect ou autre; et n'ont pas, à l'étranger, subi une plus-value ou une amélioration de leur état par tout procédé autre que le simple assemblage ou toute opération connexe de l'assemblage, telle que le nettoyage, le graissage et la peinture.

2.3 Il faut que les articles exportés utilisés à la fabrication des produits importés soient des "parties composantes manufacturées aux Etats-Unis", c'est-à-dire des articles manufacturés prêts à l'assemblage dans l'état où ils sont exportés, exception faite des opérations connexes de l'assemblage. Entrent, par exemple, dans cette catégorie les circuits intégrés, les compresseurs, les fermetures éclair, boutons et pièces précoupées ou préformées d'un vêtement. Pour être considérés comme des "parties composantes manufacturées aux Etats-Unis", les articles exportés ne doivent pas nécessairement l'avoir été à partir de matières ou de composants entièrement produits aux Etats-Unis. Si un produit étranger subit aux Etats-Unis une ouvraison suffisante pour lui conférer l'origine américaine à des fins douanières, le produit transformé qui en résulte peut être exporté, assemblé à l'étranger et réimporté et être encore admis à bénéficier de l'exemption partielle de droits au titre de la position 9802.00.80. Ainsi, dans une opération "en régime 807", le tissu peut provenir de n'importe quel pays du monde: ce qui compte, c'est qu'il soit coupé aux Etats-Unis. La réimportation aux Etats-Unis des articles assemblés à l'étranger n'est nullement obligatoire; les fabricants de sous-vêtements assemblés à partir d'éléments produits aux Etats-Unis pourraient fort bien les vendre sur n'importe quel marché du monde.

2.4 Les articles importés au titre de la position 9802.00.80 sont traités comme des articles étrangers aux fins des opérations douanières et enregistrés comme tels dans les statistiques d'importation des Etats-Unis. Suivant les dispositions énoncées dans la Note 2 du sous-chapitre II du chapitre 98 du Tarif des douanes harmonisé des Etats-Unis, tout produit des Etats-Unis qui y fait retour après que sa valeur a été augmentée ou sa qualité améliorée ou qu'il a été assemblé à l'étranger est un "article étranger" aux fins de la Loi douanière de 1930 modifiée. Il n'est pas légalement originaire des Etats-Unis, même si, dans le cas d'un vêtement réimporté, les pièces ont été coupées aux Etats-Unis. Cette règle a été prévue à titre d'exception expresse à la règle d'origine appliquée par les Etats-Unis aux textiles et vêtements, en vigueur jusqu'au 30 juin 1996, en vertu de laquelle ces produits étaient normalement réputés originaires du lieu où les pièces du vêtement avaient été coupées. Cette exception est maintenue même dans les règles d'origine révisées applicables aux textiles depuis le 1er juillet 1996. La Note 2 du Tarif dispose en outre que les produits textiles ou articles d'habillement seront considérés comme des articles étrangers, même s'ils ont été assemblés ou fabriqués entièrement au moyen de parties composantes produites aux Etats-Unis ou fabriqués entièrement au moyen d'ingrédients (autres que l'eau) constituant des produits des Etats-Unis, dans un pays bénéficiaire de l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes.

2.5 L'article assemblé importé au titre de la position 9802.00.80 est passible de droits au taux qui lui serait normalement applicable s'il ne bénéficiait pas de ce régime, mais la valeur imposable est réduite, par déduction de sa valeur du prix ou de la valeur des parties composantes manufacturées exportées. En l'espèce, par exemple, les réimportations de sous-vêtements sont assujetties à des droits

de douane au taux normalement applicable à cet article, mais leur valeur en douane est réduite par déduction du prix ou de la valeur des parties de vêtement, élastiques, fermetures éclair, boutons, fils et autres exportés qui ont été utilisés pour assembler ces sous-vêtements au Costa Rica. Cette réduction de droits (qui n'est pas réglementée par l'ATV) est déterminante pour la viabilité économique des opérations d'assemblage délocalisées au Costa Rica. Le "régime 807" ne procède pas de prescriptions fiscales, sociales ou industrielles, mais, fondamentalement, il répond à toutes sortes d'objectifs sociaux et économiques généraux comme l'aide à l'ajustement structurel, l'aide au développement économique des pays étrangers, le maintien de la compétitivité de l'industrie américaine, l'abaissement des prix à la consommation et l'allègement de la charge fiscale pesant sur les sociétés américaines.

Niveaux d'accès garanti

2.6 Des niveaux d'accès garanti, ou NAG, sont prévus pour les réimportations de textiles au titre du Programme d'accès spécial, conçu en vue d'implanter et de développer des activités manufacturières dans le Bassin des Caraïbes, dans les pays andins bénéficiaires de préférences commerciales et au Mexique (dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)) en garantissant l'accès du marché américain aux réimportations d'articles d'habillement faits dans des tissus fabriqués et coupés aux Etats-Unis. Les Etats-Unis se servent de ce programme pour accorder "un traitement plus favorable" à certaines réimportations - où entrent des tissus fabriqués et coupés aux Etats-Unis - ainsi que le prévoit le paragraphe 6 d) de l'article 6 de l'ATV. Dans le cadre de ce programme, les contingents d'accès garanti (les "NAG") pour certains articles d'habillement sont spécifiés par voie d'accord avec le pays exportateur intéressé. Les pièces de vêtements coupées aux Etats-Unis dans des tissus fabriqués aux Etats-Unis (tissés ou tricotés aux Etats-Unis par exemple) sont exportées vers ce pays, où elles sont assemblées; le vêtement assemblé au moyen de ces pièces bénéficie d'un accès garanti aux Etats-Unis au niveau négocié, et il y entre au titre de la sous-position 9802.00.8015 du Tarif des douanes harmonisé, qui correspond à l'ancienne position 807A de la nomenclature douanière antérieure. Les entrées doivent obligatoirement être accompagnées d'une formule ITA 370-P, qui certifie les faits nécessaires à l'admission des marchandises au bénéfice du régime de cette sous-position. Le programme d'accès spécial ne vise que l'accès au marché américain des produits textiles et articles d'habillement et n'a pas d'incidence sur le taux effectif des droits d'importation.

Plafonds spécifiques

2.7 Par plafond spécifique (PS), il faut entendre le niveau de limitation (contingent) des exportations ou importations du produit considéré durant une période déterminée. La disposition de l'ATV définissant la méthode de calcul du niveau de limitation applicable se trouve à l'article 6:8.

Rappel chronologique des faits

2.8 Au début de 1995, le Comité américain de la mise en oeuvre des accords sur les textiles (CITA) avait revu les données concernant les importations totales de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles (catégorie 352/652) et examiné l'état de la branche de production nationale qui fabrique ces produits. Sur la base des facteurs examinés, le CITA avait établi une détermination positive de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave pour l'industrie américaine du sous-vêtement, et avait imputé cette situation aux importations en provenance de sept pays - Colombie, Costa Rica, El Salvador, Honduras, République dominicaine, Thaïlande et Turquie. (Voir la section V.A.)

2.9 Sur la base de leurs constatations, les Etats-Unis demandaient le 27 mars 1995 l'ouverture de consultations, avec le Costa Rica notamment, sur le commerce des vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles (classés aux Etats-Unis dans la catégorie textile 352/652), en vue d'engager la procédure de sauvegarde transitoire aux fins de l'institution d'une restriction quantitative

sur ce produit conformément à l'article 6 de l'ATV, et communiquaient un état de la situation indiquant l'existence d'un préjudice grave et donnant les renseignements factuels relatifs à l'affaire (annexe); ils envisageaient un niveau de limitation des importations de vêtements de dessous en provenance du Costa Rica conforme à l'article 6:8 de l'ATV. Le 21 avril 1995, ils publiaient au Federal Register la teneur de leur demande de consultations, y compris le niveau et la période d'application de la limitation.

2.10 Au cours des consultations, tenues les 1er et 2 juin 1995, les Etats-Unis proposèrent une mesure en deux parties comprenant un plafond spécifique (PS) de 1,25 million de douzaines et un niveau d'accès garanti (NAG) de 20 millions de douzaines. Le Costa Rica considérant que les Etats-Unis n'avaient pas établi le bien-fondé de leur cause au regard des dispositions de l'ATV, les consultations n'aboutirent pas à une solution mutuellement acceptable.

2.11 Le 22 juin 1995, les Etats-Unis firent une nouvelle proposition de limitation quantitative prévoyant un plafond spécifique (PS) de 1,325 million de douzaines, avec 6 pour cent de hausse annuelle, et 20 millions de douzaines de NAG pour 1996.

2.12 Les deux pays n'étant pas parvenus à un accord au terme de la période de 30 jours suivant celle de 60 jours prévue pour les consultations à l'article 6:7 de l'ATV, les Etats-Unis ont mis le 23 juin 1995 en application une limitation des importations en provenance du Costa Rica, pour une période contingente de 12 mois débutant le 27 mars 1995, et porté la question devant l'Organe de supervision des textiles (OSpT), conformément à l'article 6:10 de l'Accord.

2.13 Le 10 juillet 1995, les Etats-Unis adressèrent au Costa Rica une nouvelle proposition comprenant un plafond spécifique pour 1996 de 3 millions de douzaines, avec 6 pour cent de hausse annuelle, et un niveau d'accès garanti de 30 millions de douzaines. Cette proposition était assortie d'une disposition suivant laquelle le plafond spécifique serait ramené à 1,5 million de douzaines dans le cas où le Congrès voterait une loi prévoyant l'accès sans contingentement des marchandises en provenance du Bassin des Caraïbes qui prescrivait certaines règles d'origine (la clause de "baisse automatique"). Le Costa Rica, contestant toujours le fondement de la demande de limitation, laissa cette proposition sans réponse.

2.14 Enfin, le 12 juillet 1995, les Etats-Unis faisaient au Costa Rica une proposition retenant les mêmes niveaux que celle du 10 juillet, mais qui ne précisait pas la réduction du plafond spécifique dans l'éventualité du vote de la loi précitée et la subordonnait à des négociations ultérieures.

Examen par l'OSpT

2.15 Du 13 au 21 juillet 1995, l'Organe de supervision des textiles (OSpT) a examiné cette affaire, ainsi que d'autres, en application de l'article 6:10 de l'ATV et entendu des exposés des Etats-Unis, du Costa Rica, du Honduras, de la Thaïlande et de la Turquie. Au cours des délibérations, les Etats-Unis ont communiqué des données mises à jour ainsi que d'autres renseignements pertinents (voir le Document de juillet 1995 sur l'état du marché, paragraphes 5.135 à 5.138). Ces données avaient servi à actualiser celles qui avaient été présentées en mars afin que toutes concordent avec la période de référence de la demande de consultations, à savoir l'année ayant pris fin en décembre 1994. Les Etats-Unis ont aussi fourni à l'OSpT les renseignements supplémentaires demandés par les Membres visés par cette demande et par les membres de l'OSpT au sujet de la branche de production, des réimportations et des réexportations.

2.16 En examinant cette mesure de sauvegarde prise par les Etatsr sujetsmbres di q suborr 2.7175a

"en vue de parvenir à un arrangement mutuellement acceptable, eu égard à ce qui précède et en tenant dûment compte des caractéristiques propres à cette affaire, ainsi que de considérations d'équité" (G/TMB/R/2).

2.17 Les 16 et 17 août 1995, dans le cadre d'une nouvelle série de consultations, un certain nombre de questions ont été soulevées par le Costa Rica au sujet de la justification des mesures prises par les Etats-Unis. Ces consultations n'ont pas abouti à un accord, et les deux parties ont rendu compte de la situation à l'OSpT.

2.18 A sa réunion tenue du 16 au 20 octobre

de bonneterie, et 30 millions de NAG. Cette proposition de limitation comprenait une clause de "baisse automatique", ramenant l'accès au titre du PS à 1,5 et 1,6 million de douzaines respectivement pour chacune des périodes de limitation. Une fois encore, le Costa Rica a rejeté cette proposition, la jugeant incompatible avec les dispositions correspondantes de l'ATV.

2.24 La période de 60 jours prévue pour les consultations par le Mémoire d'accord s'est achevée sans qu'aucun accord satisfaisant ait été trouvé entre les parties, et les Etats-Unis ont continué à appliquer leurs restrictions unilatérales sur les produits en question. En conséquence, le 5 mars 1996, le Costa Rica a adressé à l'Organe de règlement des différends (ORD) une demande, qui a été accueillie, d'établissement d'un groupe spécial.

* * * * *

III. CONSTATATIONS DEMANDEES

3.1 Le Costa Rica⁴⁹ p^{ér}

ch19

Tw

349

diff d'un

groupu

"e

9. que même dans l'hypothèse où les Etats-Unis auraient satisfait aux trois conditions fondamentales prescrites pour être en droit de recourir au mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique, ils n'avaient jamais communiqué les renseignements nécessaires, ni effectué l'analyse requise pour imputer le préjudice ou la menace de préjudice allégué aux importations en provenance du Costa

- que ladite mesure n'annulait ni ne compromettait aucun des avantages résultant pour le Costa Rica de l'ATV ou du GATT de 1994.

3.4 En ce qui concerne la demande adressée par le Costa Rica au Groupe spécial de constater, "conformément au mandat qui lui a été assigné par l'ORD, que les Etats-Unis doivent retirer sur le champ la restriction unilatérale imposée au Costa Rica"

et aussi de constater dans son rapport

"que les Etats-Unis doivent se mettre en devoir de rendre leur mesure conforme aux dispositions de l'ATV, ce qui en implique le retrait immédiat";

les Etats-Unis considéraient que la rédaction hétérogène de la demande du Costa Rica laissait planer le doute sur son objectif, mais ils ont fait valoir que si celui-ci demandait au Groupe spécial de recommander que des dispositions précises soient prises, ou de faire des constatations qui

leur cause. Le 24 juin 1996, le Costa Rica a réagi, à la première réunion du Groupe spécial sur le fond de l'affaire, en présentant des renseignements sur des cas de divulgation, par l'ambassade des Etats-Unis à San José (Costa Rica), de la teneur des propositions faites par les Etats-Unis dans le cadre de leurs consultations avec le Costa Rica. Par la suite, les Etats-Unis ont enquêté sur ces cas de divulgation et découvert qu'il s'agissait ainsi de répliquer aux très nombreuses déclarations de journalistes et de membres du gouvernement costa-riciens parues dans la presse de San José. Les déclarations de l'ambassade des Etats-Unis n'étaient qu'une riposte à cette campagne de presse du Costa Rica.

3.8 Le Costa Rica a souligné que la publication d'un article quelconque avant le début de la procédure de règlement des différends au titre du Mémoire d'accord, publication dont, en tout état de cause, les Etats-Unis avaient pris l'initiative dans le cadre de leur stratégie visant à faire pression sur le gouvernement costa-ricien, n'avait rien à voir avec le caractère confidentiel prescrit par l'article 4:6 du Mémoire d'accord, parce que celui-ci s'appliquait aux consultations engagées dans le cadre du mécanisme de règlement des différends, à l'exclusion de tout événement antérieur à leur ouverture. En conséquence, l'un des documents évoqués par les Etats-Unis était sans intérêt en l'occurrence puisqu'il avait été publié avant que la procédure de consultations dans le cadre du Mémoire d'accord n'ait été engagée. Les deux autres articles étaient des réponses à des déclarations publiques de représentants du gouvernement des Etats-Unis ou de l'entreprise que celui-ci cherchait à protéger. Au surplus, a indiqué le Costa Rica, le fait que l'article 4:6 déclarait les consultations confidentielles ne pouvait être interprété comme une limitation des droits des parties au stade de la procédure du Groupe spécial. Bien au contraire, ce caractère confidentiel ne pouvait s'entendre que vis-à-vis des parties qui n'étaient pas mêlées au différend et du public, et aucunement à l'égard du Groupe spécial lui-même. L'article 4:6 n'était pas destiné à limiter les possibilités offertes au Groupe spécial de prendre connaissance de renseignements sur le différend porté devant lui parce que ce serait au détriment de la procédure elle-même.

3.9 Les Etats-Unis ont accepté, puisque leur ambassade était responsable de certaines des divulgations, de retirer leur demande. Ils l'ont fait sans préjudice des autres points qu'ils avaient soulevés au sujet du mésusage et de la déformation par le Costa Rica de l'information concernant les consultations dans cette affaire.

* * * * *

IV. COMMUNICATION DE TIERCE PARTIE: INDE

4.1 L'Inde ayant fait part de l'intérêt qu'elle portait à cette affaire et de son désir de participer à la procédure devant le Groupe spécial en qualité de tierce partie intéressée en vertu de l'article 10 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, elle a été invitée à exposer ses vues au Groupe spécial à la première réunion que celui-ci a tenue, le 25 juin 1996. Dans sa communication, l'Inde examinait la mesure prise par les Etats-Unis en indiquant ses vues sur divers aspects de l'affaire. En particulier, l'Inde demandait au Groupe spécial de faire figurer parmi ses constatations:

- a) que les Etats-Unis n'avaient pas la faculté de se plaindre de l'existence d'une menace réelle de préjudice grave en juillet 1995 après avoir établi en mars 1995 une détermination concluant à l'existence d'un préjudice grave et adressé la demande de consultations au Costa Rica sur ce fondement;
- b) que toutes les données nécessaires qui devaient être fournies par les Etats-Unis au Costa Rica aux termes des dispositions de l'article 6 de l'ATV ne l'avaient pas été et
72uin

- c) que les données disponibles n'indiquaient pas qu'il eût existé soit un préjudice grave, soit une menace réelle de préjudice grave, imputable aux importations, pour la branche de production nationale des Etats-Unis;
- d) que les articles importés du Costa Rica, presque entièrement constitués d'éléments produits aux Etats-Unis fournis par l'industrie américaine du sous-vêtement et fabriqués en majeure partie au Costa Rica par des établissements créés par les fabricants américains de sous-vêtements, ne pouvaient avoir contribué à un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave causé à la même industrie américaine, laquelle se livrait volontairement à ce genre d'activités de coproduction;
- e) que la mesure prise par les Etats-Unis visait en fait à protéger la branche de production américaine fabriquant des tissus pour sous-vêtements, et non celle qui fabriquait les sous-vêtements, et que cela était incompatible avec les dispositions de l'article 6 de l'ATV;
- f) qu'une mesure de sauvegarde temporaire au titre de l'article 6 de l'ATV devait être appliquée par le pays importateur et examinée par l'OSpT sur la seule base des données dont le pays importateur avait disposé lors de sa détermination positive de l'existence ou de la menace réelle d'un préjudice grave;
- g) que le pays importateur devait choisir entre le motif du préjudice grave et celui de la menace réelle de préjudice grave au moment de la détermination de la situation du marché, avant de prendre la mesure de sauvegarde, et que les données requises à l'appui de ces deux motifs présentaient une différence de nature et non pas de degré;
- h) qu'il n'y avait pas dans l'ATV de disposition prévoyant des limitations rétroactives; et
- i) que si elle n'était pas avalisée par l'OSpT après l'examen obligatoire, une mesure de sauvegarde ne subsisterait pas.

4.2 A propos de la communication de l'Inde, les Etats-Unis

A. LA MESURE DE SAUVEGARDE PRISE PAR LES ETATS-UNIS

Etat de la situation - Préjudice grave: produits de la catégorie 352/652 (Document de mars 1995 sur l'état du marché)

5.1 Le Costa Rica a relevé que dans leur "Document de mars sur l'état du marché" (annexé au présent rapport), les États-Unis ne disaient rien de la part du "commerce en régime 807" dans les chiffres de la production et des importations et n'essayaient nullement d'analyser l'impact de ce facteur sur les échanges de cette catégorie de produits. De ce fait, il n'y avait aucun moyen de déterminer si la production nationale avait réellement augmenté ou non; ce qu'était la part de marché effective de la branche de production américaine; et le rapport exact des importations à la production nationale.

5.2 Les Etats-Unis ont expliqué pour replacer les choses dans leur contexte que le Bureau des textiles et de l'habillement (OTEXA) était chargé, au Département du commerce, de recueillir des données et d'établir, à l'intention du Comité fédéral pour l'application des accords sur les textiles (CITA) pour examen, des états de la situation exposant le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave. Au début de 1995, le CITA avait examiné les chiffres des importations totales de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles (catégorie 352/652) aux Etats-Unis, conformément aux dispositions de l'article 6:2 de l'ATV. Suivant les critères prescrits dans cet article, il avait considéré les importations totales de la catégorie 352/652 et constaté, ce faisant, qu'elles s'étaient envolées, passant de 65 507 000 douzaines en 1992 à 79 962 000 douzaines en 1993. Il avait aussi constaté qu'elles avaient continué à monter en flèche en 1994 pour atteindre 97 375 000 douzaines, soit 22 pour cent de plus qu'en 1993 et 49 pour cent de plus qu'en 1992. Ces données comprenaient les réimportations.

5.3 D'après les estimations du CITA, il y avait à peu près aux Etats-Unis 395 établissements fabriquant des sous-vêtements, qui employaient dans les 6 pour cent de l'effectif national total des ouvriers de l'habillement et dont les expéditions d'articles d'habillement se montaient à 3,2 milliards de dollars par an, soit à peu près 5 pour cent du total annuel. La concentration des entreprises de cette branche était plus forte dans le segment des sous-vêtements pour hommes que dans celui des sous-vêtements pour dames. Dans le premier cas, quatre entreprises représentaient plus de 60 pour cent des expéditions. La production de sous-vêtements féminins étant plus sujette aux fluctuations de la mode, elle était moins standardisée, exigeant différents types de métiers à bonneterie et un personnel plus nombreux. Il y avait néanmoins beaucoup de petits fabricants dont la production n'intégrait pas toutes les opérations et qui d'ordinaire achetaient les tissus pour ensuite les couper et les coudre.

5.4 Le CITA avait ensuite examiné les facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, tels la production aux Etats

préjudice pouvait être imputé, comme le prescrivait l'article 6:4 de l'ATV.

Imputation aux pays exportateurs

5.10 Le Costa Rica

générale et à l'obligation qui leur incombait en vertu de l'article 6:6 d) de l'Accord d'accorder un traitement plus favorable à ces réimportations, avaient proposé un niveau d'accès garanti (NAG) de 20 millions de douzaines. Le Costa Rica n'avait pas fait de contreproposition, mais avait soutenu que la demande de consultations n'avait pas été justifiée.

5.15 Au sujet des premières consultations bilatérales, le Costa Rica a dit qu'il avait appelé l'attention sur une série d'incohérences, défauts et omissions que présentait le document de mars sur l'état du marché, en soulevant un très grand nombre de points tendant à contester la compatibilité de ce document avec les paramètres établis par l'article 6 de l'ATV et à montrer par là que celui-ci ne pouvait pas servir de base à l'imposition d'une restriction.

5.16 Le Costa Rica a aussi observé que la solution proposée par les Etats-Unis (21,25 millions de douzaines) représentait un supplément (30 pour cent en plus) par rapport au niveau contre lequel ils prétendaient s'élever (14,4 millions de douzaines). Alors même que ces 14,4 millions de douzaines étaient censés causer un préjudice grave, les Etats-Unis avaient proposé de limiter ce courant d'échanges à 21,52 millions de douzaines. Cela avait fait naître un doute sérieux sur l'objectif que poursuivaient les Etats-Unis en essayant d'établir de nouvelles restrictions: s'agissait-il de protéger les fabricants de sous-vêtements - en leur ga

d'habillement réimportés comme des produits étrangers. C'était donc à juste titre que les réimportations étaient comptabilisées dans les statistiques d'importation. Après correction de la surestimation de la taille du marché, la part des producteurs nationaux sur le marché intérieur était tombée de 69 pour cent en 1992 à 62 pour cent en 1993 et à 55 pour cent en 1994, soit une baisse de 14 points en deux ans.

5.19 Le Costa Rica a fait ressortir que dans le cas d'importations de pièces coupées destinées à être assemblées aux Etats-Unis, les autorités américaines traitaient le produit comme originaire du pays où les pièces étaient coupées. A titre d'exemple, du tissu coupé en Chine puis assemblé au Costa Rica avait été traité comme un produit originaire de Chine à son entrée sur le marché des Etats-Unis. En même temps, le Bureau of the Census considérait que du tissu coupé, par exemple, en Alabama pour être monté au Costa Rica était une production nationale des Etats-Unis. C'était pour cela que les "réimportations" étaient considérées comme une production nationale par le bureau fédéral de la statistique, et que les Etats-Unis les avaient fait figurer à ce titre dans leur Etat de la situation de mars. Or, il était aussi manifeste que les Etats-Unis traitaient les mêmes vêtements comme des "importations" lorsqu'ils entraient au titre de la position 9802 de leur tarif, afin de percevoir des droits

renseignements démontrant que la constatation d'un préjudice grave, ou d'une menace réelle de préjudice grave, demeurait justifiée, à la lumière des suppléments d'information qui devenaient continuellement disponibles. Le CITA avait fondé ses déterminations positives de l'existence d'un préjudice grave, ou d'une menace réelle de préjudice grave, sur des données accessibles au public provenant de sources fédérales officielles. Cette information ne demandait pas de vérification

L'issue de l'examen de l'OSpT

5.28 Au terme de son examen, l'OSpT avait décidé que les Etats-Unis n'avaient pas démontré l'existence d'un préjudice grave, mais il n'avait pu parvenir à un consensus sur celle d'une menace réelle de préjudice grave (G/TMB/R/2). De ce fait, il n'avait pas abordé la question de l'imputation. Il avait cependant recommandé que les Etats-Unis, le Costa Rica et le Honduras tiennent de nouvelles consultations,

"en vue de parvenir à un arrangement mutuellement acceptable, eu égard à ce qui précède et en tenant dûment compte des caractéristiques propres à cette affaire, ainsi que de considérations d'équité". (G/TMB/R/2)

5.29 Selon le Costa Rica, au cours de la nouvelle série de consultations recommandées par l'OSpT, tenues les 17 et 18 août 1995, il avait demandé aux Etats-Unis des éclaircissements sur la différence entre le préjudice grave et la menace réelle de préjudice grave ainsi que des renseignements factuels pertinents à l'appui de la seconde. Il les avait aussi engagés à expliquer pourquoi, avec un marché prétendument menacé par l'importation de 14,4 millions de douzaines de vêtements en provenance du Costa Rica, ils avaient proposé de fixer une restriction quantitative qui permettrait à ces importations

titre de l'article XIX d'une concession tarifaire précédemment octroyée sur les chapeaux de dames et cloches pour chapeaux de dames en feutre de poil. Dans cette affaire, le gouvernement tchécoslovaque avait demandé que le recours des Etats-Unis à l'article XIX soit déclaré injustifié et affirmé qu'ils n'avaient pas rempli certaines conditions posées par l'article XIX pour se prévaloir de ses dispositions, en vue d'obtenir l'abrogation de la mesure. Le Groupe de travail avait rejeté la thèse de la Tchécoslovaquie et observé:

"... l'on peut signaler que le Groupe de travail ne pouvait avoir les moyens matériels dont disposaient les autorités américaines pour interroger les parties en cause et des témoins impartiaux dans la région où est localisée l'industrie des chapeaux et pour se faire une opinion sur la foi de leur déposition. Au surplus, il est peut-être inévitable qu'à l'occasion les gouvernements accordent relativement plus de poids que ne le ferait un organisme international aux difficultés ou aux craintes de leurs producteurs nationaux et qu'il leur apparaisse nécessaire, pour des raisons d'ordre social (par exemple, faute d'autres possibilités d'emploi local), d'accorder une forte protection à certaines industries dont le coût de production est anormalement élevé. D'ailleurs, les Etats-Unis n'avaient pas à apporter la preuve positive que le préjudice porté à cette industrie ou qui menaçait de lui être porté doit être considéré comme sérieux. Puisqu'il s'agit de savoir si les Etats-Unis ont violé ou non l'article XIX, on doit leur accorder le bénéfice du doute" (affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil", paragraphe 30).

5.33 Les Etats-Unis ont rappelé que la mesure dont il s'agissait dans le rapport du Groupe de travail du GATT de 1951 avait été prise par eux en application de l'article XIX:1 de l'Accord général, qui visait l'existence effective d'un accroissement des importations d'un produit à des conditions:

"... telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents".

dispole rapon condre donssavoirposgarravail to ou dau tide poilticle

imclochitree l'chapeionauxail

dames et pour chapeaux d'hommes. Néanmoins, c'étaient les données disponibles au moment désigné par le Groupe de travail comme pertinent en droit pour apprécier si l'article XIX avait été respecté. Ainsi qu'il le disait dans son rapport:

"Comme le Groupe de travail était chargé d'examiner si les mesures prises par les Etats-Unis à l'automne de 1950 étaient conformes aux dispositions de l'article XIX, la question qui se pose en l'occurrence est de savoir si un préjudice sérieux a été porté ou menaçait d'être porté à l'industrie des cloches pour chapeaux de dames aux Etats-Unis à l'époque où a été effectuée l'enquête de la Commission tarifaire sur laquelle se fondent les mesures prises par le gouvernement américain ..."

5.36 Le Groupe de travail avait ensuite examiné les données et constaté qu'elles n'étaient pas concluantes. Il s'était exprimé en ces termes:

"... les Etats-Unis n'avaient pas à apporter la preuve positive que le préjudice porté à cette industrie ou qui menaçait de lui être porté doit être considéré comme sérieux. Puisqu'il s'agit de savoir si les Etats-Unis ont violé ou non l'article XIX, on doit leur accorder le bénéfice du doute. Aucun fait n'a été fourni qui apporte la preuve concluante qu'il serait déraisonnable de considérer comme un préjudice sérieux ou comme une menace d'un tel préjudice les répercussions défavorables qui se sont exercées sur l'industrie nationale en question par suite de l'accroissement des importations. Et, dans l'ensemble, les faits tendent à prouver que des conséquences défavorables se sont manifestées ou étaient imminentes. En conséquence, l'on doit conclure que la délégation tchécoslovaque n'a pas réussi à établir qu'aucun préjudice sérieux n'a existé ou n'était imminent."

5.37 Dans leur conclusion, les membres du Groupe de travail autres que les parties au différend s'étaient dits convaincus que les autorités américaines avaient effectué une enquête complète, vu les renseignements dont elles disposaient à l'époque, et qu'elles étaient arrivées en toute bonne foi à la conclusion que la mesure envisagée était conforme aux dispositions de l'article XIX. Si, comme il était naturel, le Groupe de travail accordait, en appréciant les faits, de l'importance aux facteurs d'ordre international, alors que les autorités américaines devaient normalement être portées à accorder plus de poids aux facteurs d'ordre national,

"il y a lieu de reconnaître que toute opinion en la matière ne peut manquer de constituer dans une certaine mesure un jugement d'ordre économique et qu'il est naturel que les gouvernements soient à l'occasion considérablement influencés par des facteurs d'ordre social tels que les problèmes d'emploi local. Il n'y aurait pas lieu de considérer que le retrait d'une concession tarifaire qui en résulte est automatiquement contraire aux dispositions de l'article XIX, à moins que le gouvernement intéressé n'attache à ces facteurs un poids vraiment excessif."

Ainsi, le Groupe de travail avait conclu qu'il n'y avait pas de preuve concluante que la mesure de sauvegarde en question fût constitutive de violation des obligations imposées par l'Accord général.

L'application de l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil" à la présente espèce

5.38 Les Etats-Unis ont fait valoir que le raisonnement tenu dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil" valait également pour celle à l'examen. Tant le Groupe de travail dans cette affaire que le Groupe spécial en l'espèce avaient été chargés de déterminer si une mesure de sauvegarde avait à bon droit été prise au moment où elle avait été décidée. Dans le cas de l'article XIX, le Groupe de travail avait étudié les renseignements réunis par la Commission tarifaire dans le cadre de l'enquête sur laquelle elle avait fondé sa décision et examiné si l'évaluation que la Commission avait faite de cette information avait été déraisonnable. Dans la présente espèce, il avait été demandé au Groupe spécial

d'apprécier la conformité de la détermination du CITA au titre de l'article 6:2 de l'ATV avec les prescriptions des articles 6:2 et 6:3 de l'Accord. Aux termes de l'article 6:2, certains faits devaient être démontrés "sur la base d'une détermination d'un Membre", et l'article 6:3 prescrivait certaines analyses pour établir cette détermination. Ainsi, aux yeux des Etats-Unis, la question qui devait être au centre de l'examen du Groupe spécial n'était pas de savoir s'il existait à présent un préjudice grave ou une menace de préjudice grave, mais si le CITA pouvait raisonnablement répondre par l'affirmative à l'époque où il avait établi sa détermination, en mars 1995, et si, après lui avoir "accordé le bénéfice du doute", le Costa Rica avait établi qu'aucun préjudice grave ni menace d'un tel préjudice n'existait alors.

5.39 La détermination du CITA ne pouvait par conséquent être évaluée que sur la base des données disponibles au moment où elle avait été initialement établie. Les données présentées par la suite à l'OSpT corroboraient d'ailleurs l'analyse faite en mars 1995, mais elles n'étaient pas juridiquement pertinentes pour apprécier si les Etats-Unis s'étaient conformés aux dispositions des articles 6:2 et 6:3 de l'ATV. L'article 6:10 de cet accord prévoyait l'amélioration ultérieure des données et la communication de renseignements supplémentaires à la demande de l'Organe de supervision, ce qui correspondait bien à son esprit de conciliation, de compromis et de négociation. C'étaient cependant les données de mars qui étaient pertinentes en droit pour évaluer la détermination, et non les données postérieures. Les données consignées dans le document de mars sur l'état du marché constituaient toute la base de la détermination du CITA.

5.40 Les données disponibles en mars n'avaient pas à être parfaites, comme on avait pu le voir dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil". L'article 6 de l'ATV était une clause de sauvegarde que l'on faisait jouer dans les cas de préjudice grave ou de menace de préjudice grave à une branche de production et ne pouvait être interprété comme exigeant que le Membre importateur attende que sa branche de production ait succombé parce qu'elle n'avait pas encore auparavant été soumise à un recensement complet. C'était ce fait que l'article 6:7 de l'Accord reconnaissait en exigeant seulement que la demande de consultations fût assortie de données "aussi actualisées que possible".

5.41 En l'espèce, c'était au Costa Rica qu'il incombait de produire les éléments de fait et les arguments démontrant l'existence d'une présomption d'acte incompatible avec les articles 6:2 et 6:3 de l'ATV de la part des Etats-Unis. En évaluant l'analyse que le CITA avait faite des données dont il disposait en mars 1995, le Groupe spécial devrait tenir compte du fait que les autorités nationales étaient exceptionnellement bien placées pour vérifier et évaluer la situation d'une branche de production nationale et que les faits consignés dans le document de mars indiquaient clairement que l'industrie américaine du sous-vêtement avait subi des effets préjudiciables par suite de l'accroissement des importations de cette catégorie de produits. Le Groupe spécial devrait examiner si le Costa Rica avait avancé des faits attestant de manière convaincante qu'il avait été déraisonnable de la part du CITA de déterminer que les effets préjudiciables des importations accrues de sous-vêtements sur la branche de production nationale constituaient un préjudice grave, ou une menace réelle d'un tel préjudice. Le même examen devrait être appliqué aux déterminations établies au titre de l'article 6:4 de l'ATV.

5.42 Les Etats-Unis considéraient que l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil" conservait sa valeur aux fins du présent différend, même après l'incorporation dans l'Accord sur l'OMC de l'Accord sur les sauvegardes. Ce dernier prévoyait tout un ensemble de droits et obligations différents de ceux de l'article XIX du GATT de 1994. Cet ensemble comprenait de nouvelles prescriptions en matière de procédure et de transparence; des obligations additionnelles concernant la durée et l'examen des mesures de sauvegarde; une prohibition explicite des mesures de la "zone grise"; et, de l'autre côté, une interdiction des retraits compensatoires au titre de l'article XIX:3 si la mesure de sauvegarde satisfaisait à certaines conditions. Les critères prévus dans l'Accord pour prendre une telle mesure traduisaient aussi un recentrage intégrant le précédent de l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil". Alors que l'article XIX visait l'existence ou la menace d'un dommage grave, le Groupe de travail qui avait statué dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil" s'était

concentré plutôt sur les éléments de preuve constatés par les autorités du pays importateur avant leur détermination et sur la mesure dans laquelle il avait été prouvé que leur évaluation de ces éléments était déraisonnable. L'Accord sur les sauvegardes adoptait cette démarche. Les critères n'y étaient pas formulés en termes de faits dont le Membre importateur était tenu de prouver l'existence (au besoin devant un groupe spécial). Ils l'étaient au contraire expressément en fonction de l'enquête que

des prescriptions de l'accord applicable, en l'espèce l'ATV, et vu les données disponibles à ce moment-là. Ils ne préconisaient pas un nouvel examen *de novo*. En réponse à la question du Groupe spécial, ils ont dit que si la formule "suffisamment motivée" signifiait que le Groupe spécial allait rechercher les mobiles qui avaient pu sous-tendre le processus de décision du CITA, ils désapprouvaient un tel critère d'examen. Si "suffisamment motivée" signifiait que le Groupe spécial examinerait si les autorités nationales avaient fondé leur détermination sur un examen des facteurs prescrits par l'ATV et si la base de leur détermination avait été suffisamment expliquée, ils accepteraient cette formule, car elle était compatible avec le critère d'examen retenu en l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil", et ils ne prenaient pas position sur la question du traitement que le Groupe spécial devrait réserver à la constatation faite par l'OSpT par consensus au sujet d'un préjudice grave. Les Etats-Unis s'étaient contentés de dire qu'ils n'acceptaient pas la constatation de l'Organe de supervision et que l'article 8 de l'ATV ne leur faisait pas obligation de faire connaître à celui-ci leur opinion sur sa constatation. En revanche, l'ATV prescrivait aux Membres de tâcher de se conformer aux recommandations de l'OSpT et de lui faire savoir si ces recommandations ne pouvaient pas être acceptées. En l'occurrence, dans sa recommandation, l'OSpT ne leur avait pas recommandé d'exprimer une opinion particulière sur sa constatation par consensus ou sur l'absence de consensus sur la menace.

Les vues du Costa Rica sur le critère d'examen

5.46 Au sujet du critère d'examen, le Costa Rica a rappelé que les Etats-Unis avaient proposé que le Groupe spécial se borne, uniquement et exclusivement, à vérifier s'ils avaient bien suivi les procédures définies à l'article 6 de l'ATV et à dire que leur détermination était raisonnable, vu l'information disponible au moment où elle avait été établie. Le Costa Rica a fait valoir, en demandant au Groupe spécial de statuer dans ce sens, que, sur ce point, les Etats-Unis avaient tort puisque le critère d'examen que le Groupe spécial devait appliquer était très différent.

5.47 Aux yeux du Costa Rica, le critère d'examen applicable en l'espèce, et qui devait nécessairement être fondé sur les principes généraux des droits du GATT et les dispositions du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, obligeait le Groupe spécial à analyser et contrôler les cinq aspects suivants: le respect des règles de procédure; la régularité de l'établissement des faits; l'objectivité et l'impartialité de l'évaluation des faits à la lumière des règles de l'ATV; le bon usage de la liberté d'appréciation dans l'interprétation des règles; et le respect des règles.

5.48 Nouveauté dans le secteur des textiles, le critère d'examen applicable par un groupe spécial n'était en revanche pas neuf dans le contexte du mécanisme de règlement des différends du GATT, pas plus que dans celui de bien des systèmes juridiques. Et ce n'était pas non plus une question étrangère à l'OMC elle-même, puisqu'elle s'était posée dans plusieurs de ses accords. Enfin, elle n'était pas inconnue de la jurisprudence, laquelle, sans être certes très abondante, fournissait cependant d'utiles éclaircissements sur ce sujet.

5.49 En premier lieu, le Costa Rica a relevé que celui-ci avait été traité à maintes reprises dans les rapports de divers groupes spéciaux constitués pour examiner la compatibilité d'une mesure particulière avec les règles du GATT, surtout en matière de droits antidumping. Dans l'affaire des importations néo-zélandaises de transformateurs³, par exemple, le Groupe spécial n'avait pas souscrit à l'opinion de la Nouvelle-Zélande selon laquelle la détermination de l'existence d'un "préjudice important" ne pouvait être ni contestée ni examinée à fond par d'autres parties contractantes, ni même par les PARTIES CONTRACTANTES elles-mêmes. A l'appui de cette décision, le Groupe spécial avait indiqué:

³Nouvelle-Zélande - Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande, IBDD, S32/70, paragraphe 4.4.

5.57 De l'avis du Costa Rica, ces auteurs avaient clairement expliqué comment il découlait sans ambiguïté de la Décision sur l'examen de l'article 17.6 de l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI

paru raisonnable. De ce fait, et après avoir pris note des arguments avancés par les deux parties ..., il a estimé que rien ne permettait de contester la constatation de l'existence d'un dumping faite par les autorités néo-zélandaises."⁸

5.61 Le Costa Rica a soutenu que pour définir le critère d'examen applicable dans la présente affaire, il importait de garder à l'esprit diverses considérations. En premier lieu, le respect effectif des conditions de fond posées par l'ATV à l'adoption d'une mesure de sauvegarde transitoire ne saurait être assuré sans la certitude que les déterminations du Membre importateur étaient intégralement susceptibles d'examen. Sans cette garantie, il y aurait très peu de chose pour inciter le Membre

d'adopter un critère d'examen restrictif dans le droit administratif interne de certains pays, tels les Etats-Unis, non seulement ne pouvait pas être transposé dans le contexte de l'OMC, mais encore, si elles l'étaient, produiraient dans bien des cas l'effet opposé.

5.64 Aux yeux des Etats-Unis, les points de l'article de Meier que le Costa Rica avait cités étaient erronés ou trop particuliers. Dans les faits, il apparaissait que les négociateurs du Cycle d'Uruguay avaient ignoré Meier, en négociant un accord sur les sauvegardes original qui facilitait l'accès à l'article XIX tout en excluant les mesures de la zone grise. De plus, le Costa Rica avait engagé le Groupe spécial à adopter les propositions de révision de l'article XIX faites par Meier en 1977, ce qui revenait à exiger de tous les gouvernements l'institution d'une imitation de la Commission du commerce international des Etats-Unis - ce que les négociateurs du Cycle d'Uruguay avaient aussi rejeté. Les Accords de l'OMC ne réglaient pas la séparation des pouvoirs, ou la délégation d'autorité du gouvernement aux institutions nationales d'aucun Membre de l'OMC. Il se trouvait que le droit américain séparait les pouvoirs de mise en oeuvre des mesures de sauvegarde, selon qu'elles étaient prises dans le cas des textiles et vêtements ou au titre de l'article XIX. Il ne s'agissait pas, et il ne serait pas justifié en droit, d'imposer un modèle à un gouvernement pour l'exécution de ses obligations dans le cadre de l'OMC ou d'accorder à ce modèle une position juridiquement privilégiée comme le soutenait le Costa Rica. Les notifications adressées à l'OMC au sujet des systèmes nationaux de sauvegarde montraient clairement la grande diversité de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques commerciales, diversité dont l'OMC, non contente de la tolérer, s'était félicitée. En tout état de cause, la détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave faite par les autorités américaines dans la présente espèce devait nécessairement être évaluée, non point en fonction d'une unique proposition doctrinale, mais au regard du droit et de la pratique de l'ATV.

5.65 Sur la base de ses précédents arguments, le Costa Rica était d'avis que, même si l'on accordait une grande considération à la décision prise par les autorités nationales, le critère d'examen applicable en l'espèce obligeait le Groupe spécial à examiner à fond et à vérifier les aspects suivants:

- i) Respect des règles de procédure: c'était, en d'autres termes, confirmer formellement non seulement que toutes les étapes de l'application de la mesure de sauvegarde transitoire s'enchaînaient chronologiquement - comme le prétendaient les Etats-Unis -, mais encore que chacune de ces règles de procédure était effectivement respectée. A ce propos, il était de la plus haute importance que le Membre importateur fût tenu de l'obligation de produire des preuves, ainsi qu'il avait déjà été indiqué et, surtout, que celle-ci fût effectivement remplie par la communication des renseignements précis et pertinents prescrits par l'ATV et que cette information fût correctement examinée à fond par rapport aux paramètres de l'Accord, ainsi que le Costa Rica l'avait précédemment signalé. Ce même aspect recouvrait aussi l'obligation faite au Membre importateur d'établir au moment de la détermination si le critère du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave avait été appliqué, ainsi que l'obligation de tenir des consultations avec le Membre exportateur sur la base des prémisses sur lesquels pertainent les conclusions, à la lumière de ces faits.

de production, dans la mesure où ces faits n'avaient pas été convenablement étayés, puisqu'ils avaient été établis, ainsi que le Costa

démontrer que leurs actes étaient justifiés. Ils estimaient avoir présenté à l'OSpT amplement de quoi justifier la mesure de sauvegarde et ils étaient prêts à réfuter les allégations du Costa Rica; toutefois, le Groupe spécial devrait d'abord déterminer si le Costa Rica avait vraiment produit des renseignements factuels et des arguments juridiques à l'appui de ses prétentions, ce qu'à leur avis il n'avait pas fait.

5.68 Le Costa Rica a fait valoir que cette conclusion précise des Etats-Unis était erronée, puisque dans une procédure de règlement des différends au titre du Mémoire d'accord, la charge de la preuve, aux fins de la détermination de la conformité d'une restriction au commerce des vêtements avec les dispositions de l'article 6 de l'ATV, incombait au Membre importateur qui avait adopté cette restriction. C'était ce qui découlait de l'Accord, puisque son article 6:2 posait expressément que le

finlandaise à une compagnie d'électricité locale en Nouvelle-Zélande (voir aussi le paragraphe 5.49), le Groupe spécial s'était déclaré du même avis que le Comité contentieux créé pour examiner une plainte contre les droits antidumping appliqués par la Suède (IBDD, S3/90), à savoir:

"il est évident, d'après la teneur de l'article VI (de l'Accord général) qu'aucun droit antidumping ne doit être perçu sans que certains faits aient été établis. Comme il s'agit là d'une obligation qui incombe à la partie contractante qui impose ces droits, on pourrait raisonnablement compter que cette partie contractante devrait établir l'existence des faits en question lorsque les mesures qu'elle prend sont contestées."

Dans son rapport, le Comité ne faisait que reconnaître ce qui était un principe général du droit du GATT, à savoir que la charge de la preuve incombait aux Membres qui se prévalaient des dispositions de l'article VI ou de l'article XIX de l'Accord général. A cet égard, le principe était clairement posé aux articles 3 et 11 de l'Accord sur les sauvegardes, suivant lesquels c'était le pays Membre importateur qui, suivant une série de procédures préétablies, était tenu de démontrer que les conditions de base prescrites avaient été respectées pour pouvoir adopter des mesures de sauvegarde. Ce principe étant d'application générale, il devait aussi régir l'adoption d'une mesure de sauvegarde transitoire spécifique au titre de l'ATV, d'autant plus que son article 6:2 lui-même reposait manifestement sur ledit principe.

5.71 Les Etats-Unis voyaient mal la pertinence des arguments du Costa Rica selon lesquels il y

Etats-Unis de l'Accord sur les sauvegar -12.7537-0.D -0.135 Tc 3. 5.49 Tw 55ransitoies, suivant lce était ssi r l'adoption

pour effet de permettre un accès beaucoup plus facile à l'exemption d'obligations prévue par l'article XIX qu'on ne pourrait le croire possible d'après le libellé de cet article ..."¹²

5.74 Le Costa Rica a suggéré que le Groupe spécial profite de l'occasion pour redresser la démarche adoptée dans l'affaire citée par les Etats-Unis et s'appuie ensuite sur les considérations précédemment énoncées pour établir clairement que la charge de la preuve incombait dans la présente espèce aux Etats-Unis, qui étaient tenus de démontrer à sa satisfaction qu'ils s'étaient conformés aux conditions prescrites par l'ATV pour l'adoption d'une mesure de sauvegarde transitoire.

5.75 Les Etats-Unis ont noté que l'article 3:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends affirmait l'adhésion des Membres aux principes énoncés à l'article XVI:1 de l'Accord instituant l'OMC, à savoir qu'ils devaient être guidés par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles du GATT de 1947, et que cette pratique recouvrait les conclusions et recommandations du groupe de travail qui avait statué dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil". Par conséquent, ils suggéraient que le Groupe spécial s'abstienne d'intervenir, comme le lui demandait le Costa Rica, pour modifier la pratique établie.

D. L'ARTICLE 6 DE L'ATV: VUES GENERALES SUR SON APPLICATION

5.76 Le Costa Rica a fait valoir que les Etats-Unis n'avaient pas respecté les principes applicables à l'adoption d'une mesure de sauvegarde en vertu de l'article 6 de l'ATV. L'article 6:1 de cet accord posait deux principes qui devaient obligatoirement guider l'application de toute mesure de sauvegarde qui serait adoptée au titre de ladite disposition. En premier lieu, "le mécanisme de sauvegarde transitoire devrait être appliqué avec la plus grande modération possible ...". Ce principe d'une application modérée emportait l'obligation de tempérer ou d'ajuster la mesure de sauvegarde avec prudence ou doigté, en évitant tout excès. Il imposait l'obligation de se montrer aussi scrupuleux que possible lorsqu'on voulait établir des restrictions nouvelles. Le mépris de ce principe entraverait et risquait même carrément d'empêcher la réalisation de l'objectif d'une libéralisation plus poussée du commerce des textiles et des vêtements. Deuxièmement, l'article 6:1 de l'ATV disait ensuite que le mécanisme de sauvegarde transitoire devrait être appliqué "... en conformité avec les dispositions du présent article et de la mise en oeuvre effective du processus d'intégration résultant du présent Accord".

5.77 Le Costa Rica a en outre fait valoir que suivant ce second principe, il était évident, d'une part, que tout Membre souhaitant avoir recours à ce mécanisme était dans l'obligation de respecter les dispositions établies à cette fin par cet article et, d'autre part, que dans l'application de la mesure, il devait obligatoirement être guidé par l'objectif final de l'ATV, qui était l'intégration de tout le secteur des textiles et des vêtements dans le cadre des règles du GATT. A la lumière de ces deux principes pris ensemble, il était manifeste que l'article 6 de l'Accord visait à prévenir le recours arbitraire et/ou injustifié au mécanisme de sauvegarde transitoire en imposant à tous les Membres un cadre de référence auquel était assujettie l'application de toute mesure de sauvegarde et en fonction duquel son adoption devait être appréciée. L'imposition par les Etats-Unis de cette restriction unilatérale aux produits de la catégorie considérée en provenance du Costa Rica était contraire à l'article 6:1 de l'ATV parce que c'était une décision arbitraire et injustifiée qui ne respectait pas les dispositions de cet article.

5.78 Les Etats-Unis ont commenté l'argument du Costa Rica en observant qu'il reposait logiquement sur l'hypothèse qu'il fallait lire l'article 6 comme si le processus d'intégration de l'ATV y était inclus de manière à accélérer le rythme de cette intégration. Tel n'était pas le cas. Il ressortait à l'évidence de l'ATV que l'intégration était un processus déterminé de manière autonome et que

¹²Kenneth W. Dam, The GATT Law and International Economic Organization, The University of Chicago Press, Chicago et Londres, 1970, page 103.

l'article 6 ne s'appliquait qu'aux produits qui n'étaient pas encore intégrés.

5.79 Les Etats-Unis ont noté que l'ATV avait été reconnu par les deux parties au différend comme le seul accord pertinent en l'espèce. A leurs yeux, il était évident, d'après la structure de cet accord, et l'article 6 en particulier, ainsi que la directive expresse de l'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, que le rapport du Groupe spécial

"ne [pouvait] pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés".

En conséquence, dans les cas où les négociateurs de l'ATV n'avaient pas réussi à s'entendre sur telle ou telle disposition ou avaient pour une autre raison choisi de ne pas aborder une question dans l'Accord, le Groupe spécial devait s'abstenir d'avoir l'air de créer de telles obligations. L'article 6 de l'Accord soulignait que c'était le Membre importateur qui établissait la détermination sur la base des "renseignements factuels pertinents, aussi actualisés que possible" et que "les renseignements se rapportaient, aussi étroitement que possible, à des segments de production identifiables et à la période de référence indiquée au paragraphe 8" de ce même article.

5.80 Il s'ensuivait, selon les Etats-Unis, que dans son examen de la conformité avec les procédures pertinentes de l'article 6 de l'ATV, le Groupe spécial devait chercher seulement à déterminer si l'autorité qui avait mené l'enquête avait suivi les procédures de l'article 6 de l'Accord et si, sur la base des données disponibles, elle avait agi raisonnablement (voir Le critère d'examen, section C). Le critère de fond pour l'établissement des déterminations concernant les mesures de sauvegarde dans le

5.84 Le Costa Rica a soutenu que les Etats-Unis n'avaient pas satisfait aux conditions spécifiques prescrites pour l'adoption d'une mesure de sauvegarde transitoire. Celle-ci exigeait la démonstration de l'existence d'un certain nombre d'éléments de fond, que l'article 6 de l'ATV lui-même fixait. Ainsi, suivant les paragraphes 2 et 4 de cet article, on pouvait distinguer deux phases, avec les conditions de fond correspondantes, qu'il fallait remplir strictement pour pouvoir imposer une telle mesure. Dans un premier temps, il était nécessaire de démontrer l'existence des conditions de fond à remplir avant d'être en droit de recourir à une mesure de sauvegarde transitoire. L'article 6:2 de l'ATV stipulait en effet:

"des mesures de sauvegarde pourront être prises en vertu du présent article lorsque, sur la base d'une détermination d'un Membre, il sera démontré qu'un produit particulier est importé sur le territoire de ce Membre en quantités tellement accrues qu'il porte ou menace réellement de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires et/ou directement concurrents ...".

5.85 Les Etats-Unis ont répliqué que le CITA avait suivi toute les procédures prescrites par l'article 6 de l'ATV pour établir sa détermination de l'existence d'un préjudice grave, ou d'une menace réelle de préjudice grave.

Détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave

5.86 Aux yeux du Costa Rica, l'article 6:2 de l'ATV posait trois conditions à réunir avant de pouvoir imposer une mesure de sauvegarde spéciale, à savoir: a) un accroissement des importations totales d'un produit particulier, indépendamment de leur origine; b) un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave pour la branche de production nationale produisant des produits similaires et/ou directement concurrents; enfin, c) un lien de causalité entre l'accroissement des importations totales et l'existence du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave.

5.87 Ces trois prescriptions, qui étaient développées en détail aux paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV, n'étaient pas neuves en droit du commerce extérieur, puisque c'étaient, d'une manière ou d'une autre, les conditions posées par l'article XIX du GATT de 1994 et par l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes à l'adoption d'une mesure de sauvegarde. En gros, l'idée était que ces mesures constituaient par définition une exception à la règle de la liberté du commerce. Au surplus, comme ce qu'elles étaient censées restreindre était le commerce pratiqué dans des conditions loyales, et non déloyales, ces mesures devaient nécessairement obéir à un certain nombre de prescriptions rigoureuses pour pouvoir "justifier" un écart par rapport aux principes de la liberté des échanges. Le fait que l'ATV avait institué un mécanisme de sauvegarde spécial pour la période de transition ne privait pas celui-ci de la nature ou de la conception intrinsèque de tout mécanisme de sauvegarde, et en particulier de son caractère d'exception temporaire à la liberté des échanges, subordonnée au strict respect d'un certain nombre de prescriptions. En effet, dans la mesure où le mécanisme de sauvegarde transitoire prévu par l'ATV n'exigeait pas de compensation, son application devait nécessairement être strictement assujettie aux critères de fond posés par l'Accord, et il fallait en juger avec la plus grande rigueur.

5.88 Les

base d'une détermination d'un Membre [omission de la note], il sera démontré qu'un produit particulier est importé sur le territoire de ce Membre en quantités tellement accrues qu'il porte ou menace réellement de porter un préjudice grave à la branche nationale de production de produits similaires et/ou directement concurrents. Le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave devra manifestement être causé par cet accroissement en quantité des importations totales de ce produit et non par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs."

5.89 Le Costa Rica a allégué que pour avoir le droit de prendre une mesure de sauvegarde, le Membre importateur était tenu de satisfaire aux prescriptions établies à cette fin au paragraphe 2 de l'article 6 de l'ATV et développées en détail dans ce paragraphe et au paragraphe 3. Le paragraphe 2 de l'article 6 obligeait un Membre importateur à démontrer que les conditions de fond prescrites avaient été remplies avant d'imposer des mesures de sauvegarde transitoires. Cette procédure de démonstration obligeait le Membre à communiquer des renseignements précis et pertinents sur les faits qui étaient à l'origine de sa demande et de procéder à l'examen prescrit de ces renseignements par rapport aux paramètres retenus dans l'Accord. Ces renseignements, ainsi que l'analyse y afférente, devaient être communiqués au moment voulu, à savoir celui où le Membre importateur déterminait l'état du marché, afin de permettre au Membre exportateur d'exercer son droit de se défendre. L'inobservation des dispositions ne pouvait pas être réparée par la communication ultérieure de renseignements (les états de la situation de juillet ou octobre), car les renseignements qui étaient pertinents en droit aux fins de l'analyse de conformité de la mesure avec l'ATV étaient ceux qui figuraient dans le document de mars. L'achèvement de cette première étape, par l'accomplissement de tout ce qu'elle prescrivait sans exception, était la condition *sine qua non* de l'acquisition de ce qu'on

5.91 Les Etats-Unis ont noté qu'à la demande de l'OSpT, bien que les statistiques d'exportation ne fussent généralement pas aussi fiables que les statistiques d'importation, ils avaient fourni un tableau des exportations. Même après l'utilisation des données sur les exportations pour corriger la surestimation de la taille du marché, les chiffres présentés à l'Organe de supervision avaient confirmé

5.94 Le Costa Rica a relevé que les entrées de produits en "régime 807" étaient passées de 31,8 millions de douzaines en 1992 à 42 millions de douzaines en 1993 et 57 millions en 1994, ce qui représentait une part toujours croissante des importations américaines de produits de la catégorie 352/652. Cela correspondait à un profil d'évolution dont tout indiquait qu'il se maintiendrait et s'accroîtrait dans l'avenir, sous l'impulsion des politiques et mesures d'encouragement des investissements que les Etats-Unis continuaient d'appliquer à l'égard du Bassin des Caraïbes et du Mexique.

5.95 Selon le Costa Rica, une bonne partie de l'accroissement cité des importations n'existait pas en réalité, et les Etats-Unis n'avaient donc pas le droit de recourir au mécanisme de sauvegarde transitoire. En l'ayant néanmoins fait, ils avaient violé l'article 6:2 de l'ATV. Si toutefois il était considéré qu'il y avait eu effectivement un accroissement des importations de sous-vêtements, il était tout à fait évident que si ces importations augmentaient, c'était parce que la production américaine de pièces coupées, qui étaient par la suite assemblées, augmentait dans les mêmes proportions. En d'autres termes, s'il y avait toujours davantage de sous-vêtements assemblés dans d'autres pays, c'était parce qu'il y avait toujours davantage de pièces coupées de sous-vêtements produites aux Etats-Unis qui demandaient à être assemblées, d'où il découlait nécessairement qu'une branche qui produisait des pièces coupées de sous-vêtements était florissante et n'avait donc pas besoin d'être protégée contre quelque chose qui lui était plutôt profitable.

5.96 Les Etats-Unis considéraient que l'ATV n'interdisait pas de faire figurer les réimportations dans les importations; au contraire, son article 6:2 prescrivait aux Membres importateurs d'examiner l'accroissement des importations "totales". L'Accord ne prescrivait pas non plus aux Membres de dissocier les réimportations des importations totales. De fait, toutes les réimportations de textiles et de vêtements étaient définies par la loi américaine comme des articles étrangers. Les statistiques du Bureau of the Census faisaient apparaître les réimportations au titre de la position 9802 du Tarif des douanes harmonisé des Etats-Unis comme articles d'habillement coupés aux Etats-Unis, exportés pour être assemblés, puis réimportés au titre de la position 9802 comme vêtements finis. Les articles ainsi réimportés figuraient dans la production nationale (pièces coupées), les exportations (pièces coupées) et les importations (vêtements finis). Ils étaient soumis aux formalités de dédouanement comme n'importe quel autre article importé. Le Costa Rica avait admis devant l'Organe de supervision que les sociétés fabriquant des articles en vue de leur réimportation aux Etats-Unis étaient assujetties aux mêmes lois, prélèvements et impositions que les autres fabricants costa-riciens. Les articles réimportés aux Etats-Unis au titre de la position 9802 bénéficiaient de réductions de droits dans la mesure où ils incorporaient des éléments produits aux Etats-Unis.

Application de la mesure de sauvegarde au(x) Membre(s) pris individuellement

5.97 Le Costa Rica a fait valoir que dans le cas de l'ATV, puisque celui-ci autorisait l'application sélective et discriminatoire des mesures de sauvegarde, il était nécessaire de remplir les conditions prévues pour cette seconde étape, qui normalement n'apparaissait pas dans les autres mécanismes de sauvegarde existants du système multilatéral, en vue précisément de pouvoir identifier le ou les Membres auxquels la mesure serait appliquée. En effet, l'article 6:4 de l'Accord stipulait:

"Toute mesure à laquelle il sera recouru en vertu des dispositions du présent article sera appliquée Membre par Membre. Le ou les Membres auxquels est imputé le préjarticle Membre. Leftngers.

5.98 Selon le Costa Rica, dans cette seconde phase d'imputation, le Membre importateur était tenu de démontrer que deux conditions de fond étaient réunies: un accroissement brusque et substantiel, effectif ou imminent, des importations en provenance de ce ou ces Membres pris individuellement, et le lien de causalité entre cet accroissement et le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave créé par les importations totales. Suivant les dispositions précitées, il était indispensable de satisfaire au préalable aux trois prescriptions de la première phase pour pouvoir passer à la seconde phase du processus de démonstration. Ce n'était qu'après avoir rempli les conditions exigées pour la première phase, et aussi les deux de la seconde phase, que le Membre importateur était en droit d'appliquer une mesure de sauvegarde transitoire à un Membre exportateur.

L'obligation de démonstration - réalisation des conditions de fond

5.99 Le Costa Rica a fait valoir que, pour pouvoir satisfaire aux conditions susmentionnées, le Membre importateur était tenu par l'ATV d'une obligation de démonstration. L'article 6:2 obligeait le Membre qui souhaitait appliquer une mesure de sauvegarde transitoire à établir une détermination avant d'adopter cette mesure. Ce faisant, le Membre était obligé de démontrer que les conditions de fond posées étaient remplies pour pouvoir instituer une telle mesure. Il a été noté que s'il incombait au Membre d'établir la détermination, l'article 6 de l'Accord lui-même en définissait clairement la teneur effective: elle consistait à démontrer l'existence des conditions de fond qu'il fallait remplir pour adopter une mesure de sauvegarde transitoire. Il ne s'agissait pas d'affirmer, d'alléguer ou de répéter des opinions dénuées du moindre fondement, mais bien de montrer ou prouver que la situation de fait contre laquelle le Membre voulait se protéger répondait pleinement aux conditions spécifiées. La charge de la preuve incombait au Membre qui envisageait une restriction au commerce. Si celui-ci prenait une mesure de sauvegarde sans avoir démontré que la totalité des conditions de fond prescrites pour les deux phases, déjà exposées, étaient réunies - ce que les Etats-Unis avaient fait en l'espèce, il agissait en violation de l'ATV (voir aussi La charge de la preuve, section C).

5.100 Cette procédure de démonstration que le Membre qui voulait imposer la mesure de sauvegarde était tenu de mener à bien pouvait elle-même être divisée en deux: en premier lieu, le Membre devait présenter les renseignements précis et pertinents sur les faits à l'origine de sa prétention, suivant l'article 6:7 de l'ATV; et en second lieu, il devait examiner les facteurs énumérés aux articles 6:2, 6:3 et 6:4 et voir comment les éléments qu'il présentait relevaient des critères de fond posés par l'Accord comme conditions nécessaires pour justifier l'adoption d'une mesure de sauvegarde. Si ces renseignements n'étaient pas présentés, l'analyse nécessaire ne pouvait pas être effectuée et il y aurait par conséquent infraction à l'ATV. Dans la présente espèce, les Etats-Unis n'avaient pas démontré l'existence des éléments de fond de la première phase de la procédure de démonstration, et moins encore de ceux de la seconde phase, violant ainsi les articles 6:2, 6:3, 6:4 et 6:7.

5.101 Les Etats-Unis ont dit qu'ils avaient satisfait satisf't saTj 36 0 TD.4388 Tc -0.2511j -444TD.4388 Tc -327ent le

5.103 Comme dans le cadre du système prévu par l'Arrangement multifibres (AMF), les Membres importateurs étaient tenus, dans les consultations sur l'application de la mesure de sauvegarde, de prendre en considération l'un des quatre aspects, selon le cas, du traitement plus favorable. Celui qui était pertinent en l'occurrence était le traitement à accorder aux réimportations retenues dans la détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave qui constituaient une proportion notable des exportations d'un Membre. Ce n'était pas avant le stade des consultations que les Etats-Unis étaient tenus d'accorder un traitement plus favorable en application de l'article 6:6 d) de l'Accord. Celui-ci laissait au Membre importateur le soin de définir les réimportations et le mode d'application du traitement plus favorable. Si les consultations prévues à l'article 6:7 de l'ATV n'aboutissaient pas à une solution mutuellement convenue, le Membre importateur devait nécessairement user de sa faculté de prendre une mesure de limitation des importations en cause dans les 30 jours. Une fois cette mesure prise, l'article 6 de l'ATV en prescrivait l'examen automatique par l'OSpT.

Données requises pour les consultations et autres renseignements pertinents

5.104 Selon le Costa Rica, il fallait entendre par "autres renseignements pertinents" des renseignements utiles ou liés à ceux qui étaient spécifiés au paragraphe précédent, que le Membre importateur avait pris en considération en établissant sa détermination au sujet de la situation du marché et dont le Membre exportateur avait connaissance. La principale tâche de l'Organe de supervision à cet égard était, conformément à l'article 6:10 de l'ATV, d'examiner si la détermination établie par le Membre importateur répondait aux prescriptions de l'Accord. Ainsi, l'examen était circonscrit aux éléments dont le Membre importateur avait tenu compte pour faire sa détermination et dont le Membre exportateur avait dûment connaissance à ce moment-là. Ces éléments pouvaient être différents des éléments factuels mentionnés à l'article 6:7 de l'Accord, mais ils devaient avoir un rapport avec eux. Il était impossible de soutenir que l'OSpT pouvait conduire son examen en s'appuyant sur des renseignements que le Membre importateur n'avait pas pris en considération au moment où il avait établi sa détermination - parce qu'ils n'existaient pas, parce qu'ils n'étaient pas disponibles ou pour toute autre raison - et que le Membre exportateur n'avait pas eu la possibilité d'examiner et de repousser avant l'imposition de la restriction; cela porterait atteinte aux droits du Membre exportateur et serait contraire aux dispositions de l'ATV.

5.105 Le Costa Rica était conscient que les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 6 de l'ATV ne faisaient pas de distinction entre "réimportations" et "importations" et n'employaient que le second terme, mais à ses yeux, cela ne signifiait pas en soi que l'on dû nécessairement considérer les entrées de produits "en régime 807" comme des importations. Au contraire, il fallait analyser le terme "importations" dans le contexte de l'affaire considérée et de la logique économique du "régime 807" en vue de déterminer si, dans ce cas particulier, les produits relevant de ce régime pouvaient ou non être considérés comme des importations aux fins des articles 6:2, 6:3 et 6:4.

5.106 Les Etats-Unis ont observé qu'aux termes de l'article 6:7 de l'ATV, la demande de consultations devait être "assortie de renseignements factuels précis et pertinents, aussi actualisés que possible" sur les facteurs visés aux articles 6:3 et 6:4 de l'Accord. A l'instar du Groupe de travail dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil", l'article 6:7 de l'Accord n'exigeait pas de données

étaient celles que prescrivait l'article 6:7 de l'Accord. Néanmoins, toutes les données actualisées ou complémentaires ultérieures corroboraient celles qui figuraient dans le document de mars sur l'état du marché.

5.108 Les Etats-Unis ont signalé qu'il incombait à l'OSpT d'examiner l'affaire, de déterminer si la

supervision avait conclu que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été prouvée que les Etats-Unis avaient changé de tactique et apparemment présumé qu'ils pouvaient maintenir leur restriction sur le fondement de la prétendue menace, qui n'avait auparavant été ni alléguée, ni prouvée. Les Etats-Unis avaient affirmé que l'ATV n'étant pas rédigé dans les mêmes termes que les autres Accords de l'OMC, il n'était pas possible d'exiger la présentation de renseignements différents pour prouver l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. A cela, le Costa Rica répliquait que quand bien même quelque chose ne serait pas expressément énoncé dans un accord, il pourrait, comme en l'espèce, être prescrit par le simple bon sens, parce qu'il n'était pas possible d'utiliser les mêmes renseignements et le même type d'analyse pour prouver aussi bien qu'un fait supposé s'était produit ou qu'il était sur le point de se produire.

5.112 Le Costa Rica a fait valoir que, dans une certaine mesure, c'était en l'occurrence ce que les Etats-Unis avaient fait. La grande majorité des communications qu'ils avaient initialement adressées à propos de cette affaire, leur document de mars et l'adoption en juin de la restriction unilatérale reposaient tous sur la prétendue existence d'un préjudice grave causé à leur branche de production.

réelle de préjudice grave. Au cours des délibérations de l'OSpT, en juillet 1995, il avait été précisé que la mention figurant dans le document de mars recouvrait et le préjudice grave et la menace réelle de préjudice grave, et les Etats-Unis avaient corrigé leur exposé en conséquence.

5.116 Aux yeux du Costa Rica, la note diplomatique des Etats-Unis en date du 27 mars 1995 n'était qu'une formule type dont ils se servaient pour leurs demandes de consultations. Cette note avait beau alléguer une menace de préjudice grave, le fait était que l'exposé qui y était joint en vue de justifier la restriction - le Document de mars sur l'état du marché - ne contenait aucun renseignement ni analyse se rapportant à cette allégation. Au surplus, durant les consultations tenues entre les deux gouvernements au titre de l'article 6 de l'ATV, les Etats-Unis n'avaient produit ni élément de preuve ni analyse d'aucune sorte qui aurait pu démontrer l'existence d'une telle menace. De même, il n'y avait aucune mention de l'existence d'une menace de préjudice grave à titre de justification de l'adoption d'une mesure de sauvegarde dans les notes que les Etats-Unis avaient jointes aux diverses propositions de limitation qu'ils avaient adressées au gouvernement costa-ricien.

5.117 Au sujet de la valeur juridique de la constatation de l'OSpT que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été démontrée, les Etats-Unis ont signalé qu'ils ne se ralliaient pas à cette constatation de l'Organe de supervision, pas plus qu'au moment où elle avait été faite; rien dans l'ATV ne rendait les constatations ou recommandations de l'OSpT obligatoires pour les parties. En pratique, les Etats-Unis ont affirmé que l'Organe de supervision n'avait pas le pouvoir de faire des constatations juridiques. De plus, ainsi qu'ils l'avaient noté à propos du critère d'examen, c'était au Costa Rica qu'incombait de produire des indices permettant de présumer que la détermination établie par les Etats-Unis était incompatible avec les articles 6:2 et 6:3 de l'ATV; ce n'était pas aux Etats-Unis qu'incombait en l'occurrence la charge de prouver qu'ils avaient agi en conformité de l'Accord (et aussi l'exception V.C). Au surplus, la question à trancher n'était pas l'existence d'un "préjudice grave" en tant que tel, mais le point de savoir s'il avait été avancé des faits emportant tant conviction qu'il avait été déraisonnablement conclu de sa détermination que les effets défavorables de l'accroissement des importations de sous-vêtements sur la branche de production concernée avaient constitué un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave.

5.118 Le Costa Rica a observé que, dans le cadre de son premier examen pour cette affaire, l'Organe de supervision

était parvenu à la conclusion très nette que "l'existence d'un préjudice grave ... n'avait pas été démontrée", suivant les prescriptions des articles 6:2 et 6:3 de l'ATV. Il était évident que la restriction imposée par les Etats-Unis n'était justifiée parce qu'ils n'avaient pas réussi à démontrer l'existence d'un préjudice grave causé à une branche de production. Comme la décision de l'OSpT sur ce point n'avait pas été contestée, il fallait comprendre que les deux parties l'avaient acceptée. Il ne convenait pas de rouvrir le débat sur l'existence présumée d'un préjudice grave, puisqu'il était manifeste que celle-ci n'avait pas été démontrée au moment où elle aurait dû l'être.

5.119 Le Costa Rica a fait valoir que les Etats-Unis n'avaient pas non plus démontré l'existence d'une prétendue menace réelle de préjudice grave. Outre qu'elle ne subissait aucun préjudice grave, la branche de production des vêtements classés dans la catégorie 352/652 ne subissait pas la moindre menace réelle de préjudice grave, au sens de l'article 6 de l'ATV. En premier lieu, aux yeux des Etats-Unis eux-mêmes, il n'existait pas de menace réelle de préjudice grave dans cette affaire. Ils n'avaient jamais prétendu que ce fût le cas pour justifier la restriction unilatérale imposée au Costa Rica. C'était ce que montraient les renseignements douteux, erronés, contradictoires et incomplets qu'ils avaient fait figurer dans le document de mars sur l'état du marché, qui n'avaient pas servi à analyser la question de savoir s'il existait un préjudice grave et n'étaient même pas destinés à servir de base à une allégation de menace réelle de préjudice grave. Au moment de la demande de consultations, la situation que les Etats-Unis avaient en vue était un préjudice grave, et non une menace réelle de préjudice grave. C'était pour cette raison que le document de mars ne mentionnait

pas expressément la question de la menace, n'y faisant qu'une allusion indirecte dans une unique phrase du texte. C'était aussi pour cela qu'en publiant au Federal Register leur demande d'observations du public au sujet de ces négociations, les Etats-Unis n'avaient mentionné que le préjudice grave, et non la menace réelle de préjudice grave.

5.120 L'hypothèse d'une menace réelle de préjudice grave avait pris de l'importance lorsque l'Organe de supervision, après être parvenu à la conclusion que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été démontrée, n'était pas parvenu à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave - décision étrange, considérant que la situation hypothétique d'une menace réelle n'était pas en elle-même à l'examen - et avait recommandé aux parties de tenir de nouvelles consultations, en tenant compte, notamment, de cela. On pouvait penser qu'à la suite de la décision de l'Organe de supervision, il ne restait plus aux Etats-Unis d'autre solution que d'essayer de justifier *a posteriori* la restriction adoptée, en invoquant à présent une prétendue menace planant sur leur branche de production de sous-vêtements. Or, le fait était qu'ils n'avaient pas non plus établi cette justification, même au cours des mois suivants.

5.121 Le Costa Rica

Le document de mars 1995 sur l'état du marché

5.124 Le Costa Rica considérait que les Etats-Unis ne pouvaient fonder leur restriction que sur le document de mars sur l'état du marché, qui était celui qu'ils avaient notifié dans le cadre des dispositions de l'article 6 de l'Accord et qui avait servi de base aux consultations. C'était aussi sur lui que les Etats

Renseignements prescrits par l'ATV et renseignements présentés
par les Etats-Unis

ATV	Renseignements figurant dans le document de mars sur l'état du marché (EM) communiqué par les Etats-Unis
Production	L'EM indiquait que la production avait baissé de 4 pour cent en 1992 et 1993 et de 4 pour cent encore entre 1993 et 1994; en juillet, les Etats-Unis indiquaient que le pourcentage de baisse de la première période restait le même, mais que dans la seconde, il n'y avait pas eu de diminution; en octobre, ils estimaient que pour la première période, il y avait eu une baisse de 1,5 pour cent, tandis que dans la seconde, la baisse supposée était de 2,6 pour cent.
Productivité	Il n'y avait pas de renseignements précis sur cette variable, en dehors d'une phrase affirmant qu'en raison de la concurrence des importations, les entreprises faisaient état d'un transfert de leurs capacités vers d'autres lignes de produits. La source de cette indication était l'enquête que les Etats-Unis disaient avoir menée, mais dont on ignorait tout.
Utilisation des capacités	Il n'y avait aucun renseignement sur

Il n'y avait pas de renseignements précis sur cette variable, en dehors d'une phrase affirmant qu'en raison de la concurrence des importations, les entreprises faisaient état d'un transfert de leurs capacités vers d'autres lignes de produits. La source de cette indication était l'enquête que les Etats-Unis disaient avoir menée, mais dont on ignorait tout.

Il n'y avait aucun renseignement sur

5.129 Le Costa Rica a relevé que sur les onze facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, il y en avait quatre sur lesquels le document de mars ne donnait pas le moindre renseignement; il en donnait, que les Etats-Unis eux-mêmes avaient par la suite considérés comme faux, sur trois autres facteurs (dont deux étaient la production et les prix); et ceux qu'il contenait sur trois autres facteurs encore reposaient sur une enquête dont le champ, la méthode, la représentativité, les dates et ainsi de suite n'étaient pas indiqués - et d'ailleurs, à une autre occasion, les Etats-Unis eux-mêmes avaient déclaré qu'ils ne pouvaient pas se servir de ce type d'instrument pour la collecte de renseignements en pareils

rien fait.

5.134 Le problème que posait le document de mars sur l'état du marché ne se limitait pas au manque de renseignements, c'était aussi l'absence totale de la moindre analyse de l'information présentée. Les Etats-Unis ne s'étaient livrés à aucune analyse d'aucune sorte de cette information; certes, étant donné son incohérence, chose eût été difficile. Cela amenait le Costa Rica à conclure qu'avec les renseignements communiqués, les Etats-Unis ne s'étaient pas acquittés de leur obligation de démontrer, suivant les prescriptions des articles 6:2 et 6:3 de l'ATV, l'existence d'un préjudice grave causé à leur branche de production, comme l'OSpT lui-même l'avait constaté.

Le document de juillet 1995 sur l'état du marché

5.135 Selon le Costa Rica, les Etats-Unis avaient eux aussi mis en question la fiabilité de leurs renseignements en publiant de nouvelles données en juillet et à nouveau en octobre 1995, qui modifiaient substantiellement celles de mars. C'est ainsi qu'en juillet, des données différentes de celles de mars avaient été communiquées sur des points essentiels tels que: a) le nombre des établissements fabriquant des sous-vêtements de la catégorie 352/652: en mars il était de 395, mais en juillet de 302; b) la baisse présumée de la production: en mars, elle était estimée à 4 pour cent entre 1992 et 1993 et 4 pour cent de plus entre 1993 et 1994, en juillet il était indiqué que le pourcentage demeurait le même

reposait sur les mêmes renseignements que ceux qui étaient disponibles en mars - était utile comme témoignage, dans la mesure où il montrait que l'information qui avait servi de base à l'adoption de la restriction en question était entachée de graves défauts.

5.138 Les Etats-Unis ont signalé qu'ils pratiquaient de manière générale la surveillance et la mise à jour des données sur la production et le commerce des textiles et des vêtements. Les données fournies en juillet ne faisaient que confirmer le bien-fondé de l'analyse faite en mars par le CITA, à savoir qu'une mesure de sauvegarde transitoire était indiquée. Quant aux renseignements mis à jour communiqués en octobre 1995, ils étaient également dépourvus de pertinence en droit. Les Etats-Unis ont signalé, cependant, que ces renseignements faisaient quand même apparaître une baisse de 5,5 pour cent de la production de sous-vêtements pour la période de janvier à juin 1995. En outre, il ressortait de mises à jour plus récentes publiées en mars 1996 que cette production avait en fait diminué de 2,8 pour cent dans la période du 1er octobre 1994 au 30 septembre 1995. Ce chiffre et d'autres données actualisées démontraient que la situation des fabricants américains de sous-vêtements s'était progressivement détériorée en 1995.

Analyse des documents de mars et de juillet sur l'état du marché

5.139 Le Costa Ricat 1995:56.25 -5 TD -0.1691 Tc 1.2674 43a-vêt910 -232.5 Tc 25.5 00e 0 annueIn d, 25 0 ealise

que possible, à des segments de production identifiables et à la période de référence ...",

la crédibilité des données présentées en mars ou en juillet n'était pas en cause. L'article 6:7 de l'Accord reconnaissait clairement que les données sur lesquelles reposait la demande initiale de consultations seraient nécessairement imparfaites. De même, l'article 6:10 reconnaissait qu'au moment de la demande de consultations, les données ne seraient pas aussi exactes qu'on le souhaitait, en prescrivant:

"[L'OSpT] disposera des données factuelles mentionnées au paragraphe 7 qui auront été communiquées à son Président, ainsi que de tous autres renseignements pertinents fournis par les Membres concernés."

Cette dernière prescription était manifestement destinée à recouvrir les compléments d'information mise à jour qui étaient disponibles au moment de l'examen de l'Organe de supervision.

La comptabilisation des réimportations

(Voir aussi L'accroissement des importations, paragraphes 5.92 à 5.96.)

5.142 Selon le Costa Rica, l'une des plus graves erreurs que renfermait le document de mars sur l'état du marché était la double comptabilisation de la production "807" et le problème de l'altération de la taille du marché. Dans leurs statistiques, les Etats-Unis faisaient à juste titre entrer dans la production nationale la fabrication de pièces faisant partie d'un vêtement qui étaient par la suite assemblées dans un autre pays, puis réimportées aux Etats-Unis au titre de la position tarifaire 9802.00.80. Or, ils avaient aussi fait figurer parmi les importations ces mêmes pièces une fois assemblées, en dépit du fait qu'elles avaient déjà été comptabilisées dans la production nationale. Il en résultait une altération de la taille du marché, du fait que le même produit avait été compté deux fois.

5.143 Ayant pris conscience de ce problème par les observations que le Costa Rica leur avait adressées, les Etats-Unis avaient essayé de redresser la situation dans leur document de juillet, mais, selon le Costa Rica, ils l'avaient mal fait. En effet, en juillet, ils avaient compté la production "807" une seule fois; mais ils avaient décidé de la faire figurer parmi les importations, et non dans la production nationale, ce qui n'était pas logique, car la production "807" était une production nationale au sens de la fabrication et/ou de la coupe d'étoffes. L'assemblage, qui était la seule opération menée à l'étranger, pesait beaucoup moins dans le coût final de production des sous-vêtements, moyennant quoi cette production "807" n'aurait pas dû être comptabilisée dans les importations.

5.144 A l'appui de cette même méthode, encore qu'elle fût en contradiction avec ce qu'ils avaient fait dans le document de juillet, lorsque l'affaire avait été examinée par l'OSpT, les Etats-Unis avaient communiqué une feuille volante indiquant les prétendus chiffres des exportations d'articles de cette catégorie, dans laquelle ils avaient fait figurer les pièces coupées parmi les exportations. En d'autres termes, après avoir, dans le document de juillet, comptabilisé la production "807" dans les importations, les Etats-Unis l'avaient comptée comme production nationale dans les statistiques d'exportation qu'ils avaient communiquées le même mois. Ensuite, dans les données publiées en octobre, ils étaient revenus à la situation de mars, en ignorant tout le problème de la double comptabilisation de la production "807", que le document de juillet avait tenté de prendre en considération.

5.145 Les Etats-Unis ont expliqué qu'en vertu de l'article 6:2 de l'ATV, les autorités du Membre importateur étaient tenues, avant de prendre une mesure de sauvegarde, d'établir par une détermination qu'un produit particulier était importé en quantités tellement accrues qu'il causait ou menaçait réellement de causer un préjudice grave; ce préjudice grave ou cette menace réelle de préjudice grave devait être causé par l'accroissement en volume des "importations totales" du produit considéré. La référence aux importations "totales" englobait les réimportations. Aucune distinction n'était faite entre les réimportations et les autres importations aux articles 6:2, 6:3 ou 6:4 de l'ATV.

Les rédacteurs de l'Accord étaient parfaitement conscients de l'existence des réimportations et du trafic de perfectionnement passif, qui étaient des facteurs commerciaux importants dans le commerce mondial des textiles et des vêtements et qui étaient expressément visés à l'article 6:6 de l'AMF. Ils avaient délibérément réservé une mention spéciale aux réimportations à l'article 6:6 d) de l'ATV, à propos de l'application d'une mesure de sauvegarde transitoire, après l'établissement des déterminations nécessaires à l'adoption d'une telle mesure. Ainsi, si les rédacteurs de cet accord avaient voulu exclure les réimportations du champ des "importations totales", et du même coup toute mesure de sauvegarde transitoire à leur encontre, ils auraient certainement pu le faire. Or, ils ne l'avaient pas fait, et il fallait donc supposer que cette omission était délibérée. On ne pouvait par conséquent pas présumer que les réimportations étaient incapables de causer ou de menacer de causer un préjudice à la branche de production du Membre importateur. L'accroissement des "importations totales" évoqué à l'article 6:2 de l'ATV recouvrait donc aussi celui des réimportations.

5.146 A propos de l'allégation du Costa Rica suivant laquelle le document de mars surestimait le niveau des importations de par son traitement des réimportations, les Etats-Unis ont expliqué qu'au cours des négociations et de l'examen de l'affaire par l'OSpT, ils avaient admis qu'il y avait double comptabilisation des réimportations et ils avaient apporté les corrections voulues. Cela dit, cette double comptabilisation n'avait pas pour effet de surestimer le niveau des importations, mais de surestimer la taille de leur marché des sous-vêtements. Suivant une pratique acceptée de longue date par l'OST dans ses examens des demandes de consultations des Etats-Unis, le CITA avait toujours traité le marché total d'une catégorie de produits textiles ou d'articles d'habillement comme égal à la somme de la production et des importations. Pour répondre aux questions posées par le Costa Rica durant leurs consolidations bilatérales, les Etats-Unis avaient déduit les réimportations de la production, parce que les réimportations étaient d'origine étrangère en vertu de la règle d'origine applicable des Etats-Unis. Le Costa Rica avait affirmé à maintes reprises que l'origine des réimportations d'articles d'habillement était déterminée par le lieu où les pièces étaient coupées, mais, comme on allait le voir, c'était là une erreur de fait.

5.147 Le Costa Rica avait ensuite soutenu au cours de la procédure devant l'OSpT que les réimportations devaient être déduites des importations. L'Organe de supervision avait suggéré de corriger la surestimation du marché intérieur américain à l'aide des chiffres des exportations américaines. Les Etats-Unis lui avaient signalé que les statistiques d'exportation étaient généralement moins fiables que les données sur des importations, mais ils lui avaient communiqué les chiffres d'exportation requis dans un tableau où la surestimation de leur marché des sous-vêtements était corrigée. Les changements introduits dans les données ne contredisaient pas le document de mars. En effet, ces données corroboraient la détermination initiale de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. La modification des données était minime; même corrigées, celles-ci faisaient encore apparaître une forte hausse des importations. L'ajustement de la taille du marché n'avait pas non plus d'incidence sur les données relatives aux facteurs importants énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, tels la production, les capacités de production, l'emploi, les prix intérieurs, les profits et les investissements. Même en tenant compte de ces ajustements, le tableau qui se dégagait de l'ensemble des données était encore celui d'une branche de production ayant subi un préjudice grave et menacée d'un nouveau préjudice.

5.148 Les Etats-Unis ont aussi relevé que les données mises à jour et les autres renseignements pertinents présentés à l'OSpT ne faisaient que corroborer les données qui avaient servi de base à leur détermination. Lorsque ces données avaient été présentées pour la première fois dans le document de mars 1995 sur l'état du marché, c'étaient les données les plus récentes disponibles, et elles étaient très valables. Les données actualisées présentées dans le document de juillet 1995 à l'OSpT fournissaient aussi les chiffres des importations jusqu'en avril 1995 et indiquaient que celles-ci avaient continué à augmenter, étayant ainsi la détermination. Contrairement à ce que le Costa Rica affirmait dans sa communication, les Etats-Unis considéraient que l'OSpT n'avait ni exclu ni ignoré les données actualisées présentées en juillet. En effet, c'était surtout à ces données révisées qu'il s'en était

rapporté tout au long de son examen. Il avait pris en considération les données mises à jour et les autres renseignements pertinents figurant dans le document de juillet, en ayant pleinement égard aux dispositions pertinentes des articles 6:7 et 6:10 de l'ATV, malgré les tentatives du Costa Rica, entre autres, pour qualifier les données contenues dans les deux documents d'inexactes et de contradictoires.

De fait, au cours de la procédure devant l'OSpT, les Etats-Unis avaient ajusté les données pour tenir compte des préoccupations exprimées à l'endroit de la double comptabilisation des réimportations. Au départ, ils avaient correctement déduit les réimportations de la production. C'était pour répondre aux observations et aux demandes de l'Organe de supervision qu'ils avaient ensuite encore ajusté les données à l'aide des chiffres de leurs exportations. Une fois ces ajustements opérés, les données faisaient encore apparaître des baisses de la production et des hausses des importations.

5.149 Aux yeux du Costa Rica, en ne traitant pas correctement cet aspect de la question dans son document de mars sur l'état du marché, pas plus qu'en juillet ou en octobre, les Etats-Unis n'avaient

-U51R"807"des imp152pas corr-12u351elet t Tutafe er786 Tw 7R"80
pésv351sl e3 n octrestra3510 importatne dens leaprésntes esé0c, l351tatt dennéeleapnatue des b351echangs des T

Les Accords de limitation avec d'autres pays

5.152 Pour le Costa Rica, la meilleure preuve de l'inexistence de ce lien de causalité résidait dans les niveaux de limitation que les Etats-Unis avaient arrêtés en accord avec les autres pays auxquels ils avaient demandé des consultations sur les produits de la catégorie 352/652 - Colombie, El Salvador, Honduras, République dominicaine et Turquie. L'accès qu'ils avaient ainsi accordé à ces cinq pays, a-t-il indiqué, était de l'ordre de 170 millions de douzaines pour 1996, soit une hausse de 478 pour cent par rapport aux 29 millions de douzaines importées de ces mêmes cinq pays en 1994. Si 29 millions de douzaines causaient ou menaçaient de causer un préjudice grave, comment les Etats-Unis avaient-ils pu négocier une hausse de 478 pour cent de cette quantité?

5.153 Au dire du Costa Rica, il y avait là de bonnes raisons de soutenir catégoriquement que si l'industrie américaine du sous-vêtement subissait un préjudice grave ou une menace réelle d'un tel préjudice - ce qui, il le maintenait, n'était pas le cas -, il était impossible de croire que les importations en fussent la cause, car si tel était le cas, il serait extrêmement étrange que les Etats-Unis eux-mêmes cherchent à accroître la source de leur prétendu problème au point de provoquer la ruine de leur branche de production. La seule conclusion raisonnable était que les importations ne lui causaient pas plus qu'elles ne menaçaient de lui causer un préjudice grave et qu'en prenant néanmoins une mesure de sauvegarde, les Etats-Unis avaient violé l'article 6:2 de l'ATV.

5.154 Les Etats-Unis ont noté que le Costa Rica avait abondamment utilisé des renseignements sur les règlements négociés avec des pays qui n'étaient pas parties au présent différend dans sa première communication et à la première réunion du Groupe spécial sur le fond de l'affaire. Ces renseignements, à leurs yeux, ne convenaient pas à la tâche du Groupe spécial, et celui-ci ne devait pas en autoriser l'utilisation pour porter atteinte aux droits des Etats-Unis dans la présente espèce. L'article 6:9 de l'ATV prévoyait un mécanisme d'examen collectif des règlements négociés consistant en leur examen par l'OSpT. L'argument du Costa Rica dépréciait et attaquait ces règlements d'une manière qui dépréciait également l'OSpT. Ces règlements et l'article 6:9 de l'ATV n'entraient pas dans le mandat du Groupe spécial. Toutefois, comme les questions du Groupe spécial avaient été en partie centrées sur ces règlements, les Etats-Unis répondaient à la question tout en réservant leurs droits sur ce point.

5.155 A la demande du Groupe spécial, les Etats-Unis ont observé que celui-ci devrait envisager la situation qui les avait obligés à imposer la limitation sur les sous-vêtements costa-riciens dans un contexte plus large. Lorsqu'un préjudice grave ou une menace de préjudice grave était constaté, et qu'en conséquence une limitation était imposée et une stratégie de négociation formulée, il fallait tenir compte de diverses considérations, dont certaines étaient parfois antinomiques, du fait que les mesures étaient conçues pour assurer le maximum d'équité à tous les intéressés. C'étaient les suivantes: les aptitudes spéciales des différents gros fournisseurs, qui infléchissaient les considérations d'équité envers les autres pays soumis à restriction; l'obligation des Etats-Unis de se conformer à l'article 6:6 d) de l'ATV; la diversité intrinsèque de la branche de production américaine et l'incidence variable des importations de sous-vêtements en quantités accrues sur ses différents segments. Après avoir constaté que la branche de production d'un produit particulier subissait un préjudice grave, ou était réellement menacée d'un tel préjudice, les Etats-Unis étaient tenus d'en envisager l'imputation aux pays particuliers dont les importations en étaient la cause. C'était à ce stade de la procédure qu'il fallait intégrer dans la décision tout un éventail de facteurs tels que la nature des importations, les divers niveaux d'importations (réglementées et non réglementées) représentés par les pays fournisseurs et l'incidence spécifique sur les entreprises américaines et leur personnel (participant ou non au perfectionnement passif). Au moment des demandes de consultations sur les sous-vêtements, il y avait beaucoup d'intérêts divergents en jeu.

5.159 Aux yeux des Etats-Unis, le régime NAG sanctionnait les réalités économiques de la fabrication d'articles d'habillement et était destiné à fournir une formule compétitive aux entreprises américaines de cette branche, et, sous l'angle général de la politique économique, il assurait quelques avantages importants: i) les niveaux relativement élevés offerts laissaient suffisamment de flexibilité et de marge de manoeuvre aux sociétés américaines et à leurs partenaires de la CBI pour approvisionner le marché avec efficacité, tout en offrant une certaine certitude et un niveau de référence aux producteurs nationaux qui ne pouvaient pas ou ne voulaient pas participer aux mécanismes de perfectionnement passif; ii) en prélude à la parité de la CBI avec l'ALENA, le régime NAG fournissait un moyen d'identifier les produits qui satisferaient aux conditions de la parité, tout en

violait l'article 6:8 aussi bien que l'article 6:6

absolue, à ce qui avait été convenu avec les autres pays appelés en consultations sur la même catégorie de produits. Ces autres pays avaient obtenu des contingents à PS plus élevé que leur niveau

le contraire. S'ils avaient fait preuve de générosité dans le cadre de leur stratégie de négociations bilatérales, cela ne changeait cependant rien au fait que la détermination initiale avait été établie sur la base de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. Dans leurs négociations bilatérales sur les textiles, les Etats-Unis définissaient leur position générale en intégrant un certain nombre de considérations de principe, telles que le temps nécessaire à l'ajustement structurel dans la branche de production américaine, l'équité envers les autres fournisseurs, les prescriptions de l'article 6:6 de l'ATV et des considérations plus générales de politique commerciale et de politique étrangère. L'ATV ne limitait pas les considérations de cette nature dont il pouvait être tenu compte dans ce contexte; ce serait d'ailleurs contraire aux intérêts des exportateurs de textiles et de vêtements. L'ATV devrait-il être interprété, suivant les arguments du Costa Rica, de manière à obliger un Membre importateur à n'offrir dans les négociations que l'accès le plus restreint à son marché?

5.172 Dans le contexte de l'article 6:6 d) de l'ATV, les Etats-Unis avaient proposé au Costa Rica une limitation de 7 millions de douzaines comme plafond spécifique (PS) et un supplément de 40 millions de douzaines comme niveau d'accès garanti pour leurs futures exportations pouvant en bénéficier. Le CITA avait établi par sa détermination que les importations de produits de la catégorie 352/652 causaient ou menaçaient réellement de causer un préjudice grave à l'industrie américaine du sous-vêtement et que ce préjudice grave était imputable aux 14,4 millions de douzaines importées du Costa Rica. Les niveaux d'accès qui lui avaient été proposés étaient destinés à assurer la sécurité d'accès à ses exportations durant la période d'application de la limitation. En retour, l'accord aurait assuré un courant ordonné d'importations en provenance du Costa

5.175 Le premier élément dont le Membre importateur était tenu de démontrer l'existence dans cette seconde phase du processus était, aux termes de l'article 6:4 de l'ATV, le suivant:

"... Le ou les Membres auxquels est imputé le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave, visé aux paragraphes 2 et 3, seront identifiés sur la base d'un accroissement brusque et substantiel, effectif ou imminent, des importations en provenance dudit ou desdits Membres pris individuellement ..."

A ces fins, l'article 6:7 de l'Accord stipulait:

"... La demande de consultations sera assortie de renseignements factuels précis et pertinents, aussi actualisés que possible, surtout en ce qui concerne: ... b) les facteurs indiqués au paragraphe 4 sur la base desquels il se propose de recourir à la mesure de sauvegarde à l'égard du ou des Membres concernés."

L'obligation de communiquer des renseignements précis et pertinents

5.176 Le Costa Rica a fait valoir qu'en vertu des dispositions précitées, les Etats-Unis étaient tenus de l'obligation de communiquer des renseignements précis et pertinents et d'examiner séparément le cas particulier des produits en provenance du Costa Rica. Dans le document de mars, base de la restriction unilatérale, les Etats-Unis avaient prétendu montrer en quatre lignes l'existence d'un accroissement brusque et substantiel, effectif ou imminent, des importations en provenance du Costa Rica. A cette fin, ils avaient fourni quelques statistiques, sans la moindre analyse. Cette omission d'une analyse qui faisait partie de leur obligation de démonstration pour satisfaire à cette prescription était extrêmement grave, et elle l'était d'autant plus en l'espèce que l'incidence du "régime 807" sur le commerce costa-ricien des produits classés dans la catégorie 352/652 était de première importance.

5.177 La possibilité d'imputer une situation particulière de préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave à un autre Membre était à l'évidence subordonnée à l'existence dudit préjudice grave ou de ladite menace réelle de préjudice grave. En l'espèce, premièrement, on pouvait nourrir les plus grands doutes quant à la réalité d'un accroissement des importations de ces produits en provenance du Costa Rica, sauf si on considérait ces importations purement et simplement en tant que telles, sans égard à leurs caractéristiques spéciales, et deuxièmement, il n'existait pas de préjudice grave ou de menace réelle d'un tel préjudice.

5.178 Pour démontrer que si pareil préjudice ou menace avait existé, il ne pouvait être imputé aux importations en provenance du Costa Rica, il n'était que de s'en rapporter aux propositions que les Etats-Unis lui avaient faites pour tenter de parvenir à un accord sur le volume de la restriction quantitative. Comment prétendre que 14,4 millions de douzaines de sous-vêtements, ce que le Costa Rica avait exporté en 1994, causaient ou menaçaient réellement de causer un préjudice grave à l'industrie américaine du sous-vêtement quand les Etats-Unis lui avaient proposé une restriction de l'ordre de 47 millions de douzaines pour cette catégorie de produits? La seule conclusion possible était qu'ils n'avaient pas démontré non plus la réalisation de cette condition de fond, en violation par conséquent de l'article 6:4 de l'ATV.

La nature des exportations costa-riciennes

5.179 Le Costa Rica a rappelé que 99,5 pour cent de ses exportations de produits de la catégorie 352/652 en 1993 et 99,76 pour cent en 1994 étaient entrés aux Etats-Unis au titre de la sous-position tarifaire 9802.00.80 en vue de bénéficier de l'exemption de droits prévue en sa faveur. En d'autres termes, les échanges de produits de cette catégorie entre le Costa Rica et les Etats-Unis relevaient presque exclusivement d'un mécanisme de coproduction ou de production partagée. On

traitement plus favorable était obligatoire et devait représenter une amélioration par rapport aux conditions auxquelles le Membre visé par la restriction aurait pu prétendre s'il n'avait pas eu droit à ce traitement plus favorable. A la demande du Groupe spécial, le Costa Rica a précisé qu'il n'avait jamais rejeté un traitement plus préférentiel, parce qu'un tel traitement ne lui avait jamais été offert par les Etats-Unis. La meilleure offre de contingent à PS qu'il avait reçue n'atteignait même pas la moitié du niveau minimum de PS auquel l'article 6:8 de l'ATV lui ouvrait droit. En outre, ce PS était plus restrictif, dans la mesure où il était subordonné à un sous-plafond et à la clause de "baisse automatique".

5.184 Les Etats

leur offre la plus généreuse n'atteignait même pas la moitié du niveau atteint au moment de la demande de consultations et était même plus restrictive en raison de la fixation d'un sous-plafond et de la clause de "baisse automatique". Puisque les Etats-Unis n'avaient pas accordé au Costa Rica le niveau minimum auquel il avait droit, il n'était pas possible de considérer qu'ils avaient accordé le traitement plus favorable prescrit à l'article 6:6 d) de l'ATV. Au contraire, ils lui avaient octroyé un traitement moins favorable que celui qu'ils étaient tenus d'accorder à tout Membre de l'OMC en vertu de l'article 6:8 de l'Accord.

5.191 L'établissement d'un contingent à PS inférieur au niveau prévu par l'article 6:8 de l'ATV, assorti d'un contingent avec NAG pour couvrir la différence et au besoin dépasser ce niveau, était contraire à l'esprit et à la lettre de l'article 6:6 d) de l'Accord et placerait un Membre exportateur qui ne participait pas à la coproduction en meilleure position qu'un Membre qui y participait effectivement, parce que le premier bénéficierait du niveau d'accès inconditionnel minimum prévu par l'article 6:8 de l'Accord alors que le second verrait son accès au marché subordonné à des conditions rigides.

5.192 Aux yeux des Etats-Unis, les arguments du Costa Rica traitaient l'établissement des déterminations en application de l'article 6 de l'ATV comme un processus à une seule dimension, dans lequel les facteurs régissant la décision des Membres importateurs étaient exclusivement ceux qui étaient énumérés aux articles 6:3 et 6:4 de l'Accord. A l'article 6:6 d), l'ATV permettait parfaitement aux Membres de faire preuve de souplesse "dans l'application du mécanisme de sauvegarde transitoire" pour répondre à des besoins spéciaux du pays exportateur et du pays importateur. Cette disposition de l'Accord permettait au pays importateur d'assurer un traitement plus favorable en mettant à profit des mécanismes d'accès spécial comme le régime de perfectionnement passif 807A (NAG). Elle n'exigeait pas que de tels dispositifs correspondent uniquement aux besoins du pays exportateur. De fait, les niveaux d'accès offerts dans le contexte du programme NAG ne correspondaient pas en droit aux déterminations prescrites par les articles 6:2, 6:3 et 6:4 de l'ATV. Ces facteurs étaient distincts de ceux dont les autorités devaient tenir compte en établissant ces déterminations. Les NAG étaient arrêtés par voie de négociation et d'accord en vue de vérifier et certifier que les marchandises considérées remplissaient les conditions requises pour en bénéficier. L'article 6:6 d) de l'ATV faisait mention de procédures de contrôle et de certification satisfaisantes. Rien n'empêchait un pays de choisir, comme l'avait fait le Costa Rica, de ne pas accepter le type de traitement plus favorable qui lui était offert.

5.193 Le but de la mesure de sauvegarde était de compenser les poussées d'importations, et non d'empêcher les importations de progresser. Par conséquent, si les réimportations montaient en flèche, elles contribueraient à l'existence d'un préjudice grave et d'une menace réelle de préjudice grave. A la différence des autres dispositions prévoyant un traitement spécial, l'article 6:6 b) de l'ATV laissait aux pays importateurs la plus grande souplesse pour décider comment réserver un traitement favorable aux réimportations, compte tenu de la nature spéciale de ce commerce, sans prescrire aucune forme particulière de traitement favorable ni manière particulière de l'octroyer. Les autres alinéas de l'article 6:6 de l'Accord donnaient des directives plus précises sur les moyens d'accorder un traitement spécial dans les cas auxquels ils avaient trait. A un moment, les Etats-Unis avaient offert 7 millions de douzaines de plafond spécifique et 40 millions de douzaines de NAG au Costa Rica. Cette offre répondait au souci d'assurer aux exportations costa-riciennes la sécurité d'accès tout au long des trois ans d'application de la limitation. Elle aurait aussi assuré un accès ordonné des importations en provenance du Costa Rica en permettant à la branche de production américaine de s'adapter à la concurrence accrue des importations sur le marché américain des sous-vêtements. Les offres d'accès combinant PS et NAG cadraient avec les dispositions de l'ATV et les intérêts de la politique américaine en général, de même qu'elles cadraient avec la politique suivie par les Etats-Unis dans le cadre de l'AMF.

5.194 Les Etats-Unis ont évoqué l'allégation du Costa Rica suivant laquelle, puisque certaines des dispositions de l'article 6:6 de l'ATV relatives au traitement spécial précisaient la forme que ce

traitement devait revêtir et que son alinéa d) ne le faisait pas, le Membre importateur était tenu d'accorder un traitement favorable aux réimportations à un moment antérieur: lorsqu'il établissait sa détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave; lorsqu'il établissait sa détermination l'imputant à tels ou tels Membres; et/ou avant les consultations. Cet argument était sans fondement dans les articles 6:2, 6:3 ou 6:4 de l'Accord, qui ne mentionnaient même pas les réimportations, sans parler de l'octroi d'un traitement spécial. La seule disposition relative à un traitement spécial était l'article 6:6, qui ne visait que le traitement spécial à accorder "[d]ans l'application du mécanisme de sauvegarde transitoire". L'article 3:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends énonçait le principe fondamental en vertu duquel les recommandations de l'ORD ne pouvaient pas "accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés". Lire des obligations dans les blancs délibérément laissés à l'article 6:6 d) de l'ATV serait contredire ce principe, qui était capital pour la stabilité du système de règlement des différends. L'idée que le traitement favorable prévu par cette disposition *devait nécessairement* être accordé sous une forme particulière était incompatible avec son texte pur et simple, qui ne prévoyait pas une telle limitation de ce traitement.

5.195 Les Etats-Unis estimaient que 94 pour cent des exportations costa-riciennes étaient des

des exportations costa-riciennes consistaient en articles faits à partir de pièces "coupées" aux Etats-Unis.

L'industrie américaine des tissus

5.198 Au dire du Costa Rica, son analyse débouchait sur la question suivante: quelle était la branche de production nationale que les Etats-Unis cherchaient réellement à protéger en imposant à l'encontre du Costa Rica une mesure de sauvegarde visant cette catégorie de produits? Suivant l'article

territoire, a poursuivi le Costa Rica; mais le problème résidait dans le mécanisme auquel ils avaient décidé de recourir à cette fin. L'imposition d'une restriction aux importations de sous-vêtements en provenance d'un pays pour obliger celui-ci à employer du tissu américain à leur fabrication, en en faisant la condition de leur accès au marché américain, n'était pas prévue par l'article 6 de l'ATV. Cet accord n'autorisait pas à imposer une mesure de sauvegarde sur un article d'habillement en vue de protéger le tissu qui avait servi à le fabriquer. Il n'envisageait le recours au mécanisme de sauvegarde régi par son article 6 que pour protéger la branche de production nationale de "produits similaires et/ou directement concurrents". Un sous-vêtement n'était pas un produit similaire ou directement concurrent par rapport au tissu utilisé pour le fabriquer, puisqu'il s'agissait de produits possédant des caractéristiques différentes au regard de n'importe quel critère, objectif ou subjectif. Les Etats-Unis eux-mêmes reconnaissaient le fait que les sous-vêtements et les tissus n'étaient pas des produits similaires ou directement concurrents - comme le montrait le fait qu'ils n'avaient même pas essayé d'en tirer ouvertement argument, puisque dans leurs communications, ils avaient toujours soutenu que la branche de production nationale prétendument affectée était l'industrie du sous-vêtement et n'avaient pas explicitement mentionné celle des tissus. En tout état de cause, ce qui brouillait les cartes, c'était qu'au fond, les Etats-Unis essayaient de justifier une mesure dont l'objectif véritable était très différent de son objectif apparent, pour tâcher de la faire entrer dans le cadre d'une disposition qui n'autorisait pas à prendre une mesure pour atteindre l'objectif qu'en fait les Etats-Unis recherchaient. En procédant de la sorte, ils avaient porté un coup non seulement au Costa Rica, mais encore à tous les producteurs de ce type de tissu, dont les droits se trouveraient compromis dans la mesure où cette mesure limitait leur capacité, et peut-être les empêchait, de devenir des fournisseurs de cette matière première.

5.202 Les Etats-Unis ont fait valoir qu'ils avaient correctement fondé leur détermination de l'existence d'un préjudice ou d'une menace de préjudice causé à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. Ils avaient satisfait à la condition posée par l'article 6, à savoir que le préjudice grave ou la menace d'un tel préjudice fût causé à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents, ainsi que le document de mars 1995 permettait de le constater et que leurs communications ultérieures le confirmaient. A la différence des accords qui permettaient d'autres mesures de sauvegarde, l'ATV ne donnait pas de définition de la branche de production nationale, pas plus qu'il ne faisait obligation au Membre importateur d'appliquer une mesure de sauvegarde transitoire correspondant exactement à l'étendue de la branche qui avait subi un préjudice grave ou en était réellement menacée. Si l'industrie américaine des tissus pouvait accessoirement tirer profit du traitement plus favorable prévu pour les réimportations incorporant des tissus fabriqués et coupés aux Etats-Unis, il avait cependant été bien précisé dans le document de mars 1995 que la détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave avait été établie uniquement sur la base de la situation dans l'industrie américaine des sous-vêtements, qui comprenait tant des entreprises intégrées verticalement fabriquant leurs propres tissus que des entreprises nationales qui ne pratiquaient pas la délocalisation. Il y avait à peu près 220 fabricants de sous-vêtements aux Etats-Unis, dont 85 avaient recours au perfectionnement passif, les 60 pour cent restants, soit 135 entreprises, n'ayant pas d'opérations délocalisées. Pour établir sa détermination en application de l'article 6:2 de l'ATV, le CITA avait examiné la situation de tout le vaste ensemble des fabricants américains de sous-vêtements, à savoir les entreprises intégrées qui fabriquaient leurs propres filés et les tissus de bonneterie et coupaient et assemblaient le produit fini; les très nombreux ateliers de "coupe et couture" qui se procuraient leurs tissus et accessoires auprès de diverses sources indépendantes et n'avaient pas d'activité délocalisée; et les entreprises qui fabriquaient les tissus de bonneterie et coupaient les pièces de vêtements aux Etats-Unis en vue de leur assemblage ultérieur à l'étranger. La diversité qui caractérisait l'industrie américaine du sous-vêtement et le fait que certains fabricants produisaient aussi leurs propres tissus, ne changeait rien au fait que la détermination du CITA était fondée sur les données de la situation économique dans l'industrie des *sous-vêtements*, et non dans la branche fabriquant seulement le tissu.

5.203 Les Etats-Unis ont relevé que bien des pays qui appliquaient des régimes de perfectionnement

passif subordonnaient la participation à ce régime à l'emploi de tissus produits sur leur territoire. Ils maintenaient aussi des plafonds quantitatifs de réimportation des articles ainsi fabriqués.

5.204 Aux yeux des Etats-Unis, les faits dont le CITA avait connaissance et le dossier dont le

importateur à retirer une limitation. Même s'il y avait une recommandation dans ce sens, les Membres n'étaient tenus que de "s'efforcer" de s'y conformer et de faire part à l'OSpT des raisons pour lesquelles ils ne le pourraient pas. En l'occurrence, les Etats-Unis s'étaient conformés à la recommandation de l'OSpT.

K. DATE D'EFFET DE LA RESTRICTION

l'Accord sur l'OMC et qui devaient donc aussi nécessairement constituer des sources d'interprétation de l'ATV quand celui-ci ne renfermait pas de disposition expresse sur tel ou tel point. Ainsi, l'article XIII:3 b) du GATT de 1994, par exemple, qui visait les restrictions à l'importation comportant la fixation de contingents, autorisait expressément l'application rétroactive d'une restriction dans le seul cas des produits déjà en cours de route au moment de la publication de la restriction.

5.217 En conséquence, la seule conclusion possible aux yeux du Costa Rica était que dans les cas où les Membres n'étaient pas parvenus à un accord, le Membre importateur pouvait, dans les 30 jours suivants, adopter une restriction unilatérale qui serait mise en application à compter de la date de son

grave, mais dans celui de l'AMF et de l'ATV, étaient tenus d'attendre les consultations avant d'agir. Les Etats-Unis ont fait valoir qu'en vertu du principe d'interprétation des traités dit de l'effet utile, il fallait permettre aux mesures de sauvegarde transitoires adoptées en vertu de l'article 6 de l'ATV de

"Les négociations dans le domaine des textiles et des vêtements viseront à définir des modalités qui permettraient d'intégrer finalement ce secteur dans le cadre du GATT sur la base de règles et disciplines du GATT renforcées, ce qui contribuerait aussi à la réalisation de

5.228 Les Etats-Unis ont répliqué que, comme la mesure de sauvegarde prise sur les importations de sous-vêtements de la catégorie 352/652 en provenance du Costa Rica était parfaitement conforme à l'article 6 de l'ATV, il n'y avait aucune violation de l'article 2 de l'Accord.

M. LE MEMBRE IMPORTATEUR EST TENU DE S'EFFORCER D'ACCEPTER LES RECOMMANDATIONS DE L'OSpT

5.229 Le Costa Rica a fait valoir que les Etats-Unis avaient violé l'article 8 de l'ATV, qui, en ses paragraphes 9 et 10, définissait la nature des recommandations faites par l'Organe de supervision. Ainsi, le premier de ces paragraphes stipulait: "Les Membres s'efforceront d'accepter dans leur intégralité les recommandations de l'OSpT ...". Puis, au paragraphe 10, on pouvait lire:

"Si un Membre estime qu'il n'est pas en mesure de se conformer aux recommandations de l'OSpT, il lui en exposera les raisons au plus tard un mois après avoir reçu ces recommandations ..."

5.230 Pour le Costa Rica, il ressortait clairement de l'analyse de ces deux dispositions que les recommandations de l'OSpT n'étaient pas obligatoires. Toutefois, il était manifeste aussi que la formulation de ces recommandations devait nécessairement avoir un but, car il n'y avait aucun sens à prévoir dans l'ATV que l'Organe de supervision mènerait l'exercice sans aucun but. Cela devenait évident à la lecture des paragraphes 9 et 10 de l'article 8 de l'Accord, d'où l'on pouvait conclure que s'il n'imposait pas aux Membres l'obligation de respecter les recommandations de l'OSpT, l'article 8 leur en imposait effectivement d'autres. Cet article leur assignait deux obligations. En premier lieu, au paragraphe 9, il leur imposait l'obligation de s'efforcer d'accepter dans leur intégralité les recommandations de l'OSpT. C'était là une obligation de "comportement", en ce sens que si les recommandations de l'Organe de supervision n'étaient pas obligatoires, les Membres étaient cependant obligés de faire de leur mieux pour les accepter. Si, étant donné les recommandations de l'OSpT, un Membre n'essayait même pas de les accepter, il manquerait à l'obligation de comportement de l'article 8:9 de l'ATV.

5.231 En second lieu, l'article 8:10 de l'Accord imposait aux Membres une autre obligation, complémentaire de la première, à savoir que si un Membre, après s'être efforcé d'accepter les recommandations de l'OSpT, ne se trouvait pas en mesure de s'y conformer, il devait lui en exposer les raisons. Le caractère impératif du futur du verbe employé dans le texte indiquait bien que s'il n'était pas lié par les recommandations de l'Organe de supervision, un Membre était en revanche effectivement tenu par cette disposition de l'obligation de rendre compte, "au plus tard un mois après avoir reçu ces recommandations", des raisons pour lesquelles il n'était pas en mesure de s'y conformer.

5.232 Le Costa Rica a fait valoir qu'en l'espèce, les Etats-Unis avaient omis non seulement d'essayer d'accepter les recommandations de l'OSpT, mais encore de communiquer à cet organe le moindre document exposant les raisons pour lesquelles ils estimaient ne pas être en mesure de s'y conformer, et avaient donc enfreint les dispositions des articles 8:9 et 8:10 de l'ATV.

5.233 Les Etats-Unis ont répliqué que l'allégation du Costa Rica selon laquelle ils avaient violé l'article 6:9 de l'Accord était sans fondement, en droit comme en fait. Ils avaient procédé de bonne foi pour parvenir à un arrangement mutuel au cours des consultations recommandées par l'Organe de supervision, conformément aux obligations implicites de l'article 8 de l'Accord. Ils avaient aussi relevé que les recommandations de l'OSpT s'adressaient aussi bien au Costa Rica qu'à eux-mêmes. Contrairement à ce que celui-ci affirmait, ils avaient suivi la recommandation de l'OSpT de procéder à des consultations et de tenir compte des considérations qu'il y avait mentionnées. Ils n'avaient donc pas eu besoin de recourir à l'article 8:10 de l'Accord et de communiquer à l'OSpT leurs raisons de ne pas accepter ses recommandations en l'espèce. Comme l'attestait l'engagement de la présente

procédure devant le Groupe spécial, c'était le Costa Rica qui, en dernière analyse, ne pouvait pas se conformer à la recommandation de l'OSpT. En octobre 1995, dans sa réponse aux rapports des Etats-Unis et du Costa Rica, l'Organe de supervision n'avait pas cité les Etats-Unis comme ayant omis de suivre sa recommandation. Il s'était exprimé en ces termes:

"[i]l a pris note des rapports et du fait que les deux parties n'étaient pas parvenues à un arrangement mutuel au cours des consultations. Les débats menés ont confirmé les constatations déjà établies par l'Organe de supervision à ce sujet (voir les deux premières phrases du paragraphe 16 du document G/TMB/R/2). Les pays en cause n'ayant pas présenté d'autres demandes, l'OSpT a estimé que son examen était terminé." (G/TMB/R/5)

5.234 Le Costa Rica a fait valoir que plusieurs faits démontraient clairement que les Etats-Unis avaient manqué à l'obligation de comportement imposée par l'article 8:9 de l'ATV. En juillet 1995, l'OSpT, en application de l'article 6:10 de l'Accord, avait examiné la restriction unilatérale appliquée par les Etats-Unis aux produits de la catégorie 352/652 en provenance du Costa Rica. A cette occasion, il avait constaté que "l'existence d'un préjudice grave", au sens des dispositions des articles 6:2 et 6:3 de l'ATV, "n'avait pas été démontrée", mais "n'a[vait] pas pu parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave". Il avait par conséquent recommandé:

"... que les Etats-Unis et les parties concernées tiennent de nouvelles consultations en vue de parvenir à un arrangement mutuellement acceptable, eu égard à ce qui précède et en tenant dûment compte des caractéristiques propres à cette affaire, ainsi que de considérations d'équité."

Ainsi, ce que l'OSpT avait recommandé, c'était que le Costa Rica et les Etats-Unis tiennent de nouvelles consultations, mais aussi qu'ils les mènent en tenant compte de trois considérations, à savoir: a) qu'il était clair que les Etats-Unis n'avaient pas démontré l'existence d'un préjudice grave, mais qu'un consensus ne s'était pas dégagé au sein de l'Organe de supervision quant à l'existence d'une menace réelle de préjudice grave; b) que les échanges de produits de cette catégorie entre les Etats-Unis et le Costa Rica présentaient certaines caractéristiques particulières, qu'il convenait de garder présentes à l'esprit; et c) qu'il convenait de garder à l'esprit les considérations d'équité, par rapport aux niveaux de limitation convenus par les Etats Etats

pas davantage tenu compte des caractéristiques spéciales du commerce des produits de cette catégorie entre les deux pays - feignant d'ignorer l'importance prépondérante des échanges en régime 807 -, pas plus que de considérations quelconques d'équité car, même s'il y avait des raisons d'imposer la mesure de sauvegarde en question, les niveaux de limitation qu'ils avaient proposés au Costa Rica étaient très différents de ceux qu'ils avaient offerts et accordés aux autres pays avec lesquels ils avaient tenu des consultations.

5.237 Les Etats-Unis ont fait valoir que le Costa Rica s'était trompé en interprétant la recommandation de l'Organe de supervision comme si celui-ci avait demandé aux Etats-Unis de reconsidérer, dans le cadre des consultations, leur détermination établissant l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave causé à la branche de production nationale de sous-vêtements, qui avait été imputé aux importations en provenance du Costa Rica. En outre, le Costa Rica avait interprété à tort la recommandation de tenir compte de considérations d'équité à la lumière des caractéristiques propres à cette affaire comme si elle signifiait que les Etats-Unis devaient considérer les réimportations entrant dans les importations en provenance du Costa Rica comme ne causant pas ou ne menaçant réellement pas de causer un préjudice grave à la branche de production américaine. En se fondant sur ces erreurs d'interprétation, le Costa Rica avait affirmé que les Etats-Unis étaient tenus de retirer la limitation au cours des consultations.

5.238 Le Costa Rica a soutenu que si les Etats-Unis avaient véritablement accepté de prendre les recommandations de l'OSpT en considération, ils auraient dû, en tenant compte du fait que celui-ci n'était pas parvenu à un consensus quant à l'existence d'une menace réelle de préjudice grave, supprimer le contingent imposé unilatéralement au Costa Rica sur les produits de la catégorie 352/652.

En effet, la lettre comme l'esprit de l'ATV étaient très clairs: cet accord était conçu comme un système transitoire, dont la fonction essentielle était l'intégration du commerce des textiles et des vêtements dans le cadre des règles et disciplines du GATT de 1994. Il s'ensuivait que le mécanisme de sauvegarde transitoire prévu à l'article 6 de l'Accord avait par définition un caractère exceptionnel et ne devait être appliqué que dans les cas où il aurait été possible de démontrer que les conditions posées par les paragraphes 2 et 3 de cet article étaient remplies et où, par conséquent, l'OSpT serait parvenu à un consensus pour constater que l'existence de la menace avait été démontrée. Inversement, si l'OSpT n'était pas parvenu à un consensus dans ce sens, une restriction qui aurait été imposée ne pourrait pas être maintenue, parce que cela signifierait que l'Organe de supervision n'avait pas constaté la justification nécessaire de l'adoption d'une telle mesure. Rien dans le texte de l'ATV n'établissait de présomption permettant, en l'absence de consensus au sein de l'OSpT, de considérer *a priori*

d'intégrer des produits sensibles à certaines étapes du processus. C'était là une décision que les négociateurs avaient expressément laissée aux Membres importateurs. Le Costa

conditions nécessaires pour imposer ladite limitation.

5.244 Le Costa Rica a fait valoir que ces explications démontraient clairement une totale méconnaissance des recommandations adoptées par l'OSpT en juillet 1995, de la part des Etats-Unis, qui n'avaient même pas fait l'effort pour les accepter prévu par l'article 8:9 de l'ATV. En outre, les Etats-Unis avaient enfreint les dispositions de l'article 8:10 de l'Accord, qui imposait aux Membres une autre obligation complétant celle que leur assignait l'article 8:9. En effet, ils avaient manqué à leur obligation d'exposer à l'OSpT les raisons pour lesquelles ils estimaient ne pas être en mesure de se conformer à ses recommandations. Il suffisait de dire que les Etats-Unis ne lui avaient jamais à aucun moment présenté le moindre document de ce genre. L'inexécution de cette prescription imposée par l'article 8:10 de l'ATV était sans doute due au fait que, comme ils n'avaient même pas essayé de suivre la recommandation de l'OSpT, il leur eût été difficile, sinon impossible, de justifier un hypothétique échec de leur tentative pour accepter ces recommandations, puisqu'ils n'avaient fait aucune tentative en ce sens.

5.245 Le Costa Rica a aussi relevé que, selon leurs dires, les Etats-Unis n'acceptaient pas la

compromis.

5.248 Considérant qu'aux termes de l'article 3:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends,

"Les Membres affirment leur adhésion aux principes du règlement des différends appliqués jusqu'ici conformément aux articles XXII et XXIII du GATT de 1947 ...",

il était important de noter que ces articles avaient établi que les avantages découlant des règles du GATT - et en conséquence de celles de l'OMC - ne comprenaient pas exclusivement ceux qui provenaient de l'Accord au moment où une concession entrait en vigueur, mais s'étendaient aux possibilités commerciales qui résulteraient de cette concession dans l'avenir. Ainsi, et en vertu de la présomption d'annulation ou de réduction d'avantages qui existait dans les cas d'infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, tel que l'ATV, les réclamations présentées par un ou plusieurs Membres contre l'imposition de mesures unilatérales contrevenant à ses dispositions devaient être admises, même lorsqu'il ne pouvait exister d'éléments de preuve statistiques d'un préjudice commercial.

5.249 Il fallait aussi souligner que l'annulation ou la réduction d'avantages devait être envisagée non seulement par rapport à l'effet que l'infraction en question pouvait avoir eu sur le volume des flux commerciaux, mais encore par rapport aux accroissements possibles des coûts de transaction et à l'incertitude susceptible de porter atteinte aux programmes d'investissement ainsi créée.

5.250 Compte tenu de tous ces éléments, le Costa Rica considérait que le Groupe spécial devrait constater que la restriction unilatérale imposée par les Etats-Unis sur les produits de la catégorie 352/652 en provenance du Costa Rica constituait une infraction aux dispositions des articles 2, 6 et 8 de l'ATV et qu'en conséquence, ces infractions entraînaient l'annulation ou la réduction d'avantages résultant pour le Costa Rica de l'Accord sur l'OMC. Aussi le Costa Rica demandait-il instamment au Groupe spécial de constater dans son rapport que les Etats-Unis devaient à présent mettre leur mesure en conformité avec l'ATV, ce qui en impliquait le retrait immédiat.

5.251 Les Etats-Unis ont fait valoir que les droits et avantages que le Costa Rica tenait de l'ATV n'avaient pas été annulés et compromis. Ils avaient démontré qu'ils n'avaient pas enfreint les dispositions des articles 2, 6 ou 8 de l'Accord. Par conséquent, l'annulation ou la réduction de quelconques avantages et droits revenant au Costa Rica en l'espèce ne pouvait pas être présumée.

* * * * *

VI. REEXAMEN INTERIMAIRE

6.1 Le 4 octobre 1996, les Etats-Unis et le Costa Rica ont prié le Groupe spécial de réexaminer, en application de l'article 15:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, des aspects précis de son rapport intérimaire, qui avait été remis aux parties le 20 septembre 1996. A la demande des deux pays, le Groupe spécial a tenu une réunion, le 15 octobre 1996, pour entendre leurs arguments au sujet du rapport intérimaire. Il a attentivement examiné les arguments avancés par les parties à cette réunion.

6.2 Pour aborder l'étape du réexamen intérimaire, le Groupe spécial s'est inspiré dans sa démarche de l'article 15:2 du Mémorandum d'accord, où il est dit qu'"une partie pourra demander par écrit que [le Groupe spécial] réexamine des aspects précis de son rapport intérimaire avant de distribuer le rapport final aux Membres". Tout en étant disposé à l'envisager suivant l'interprétation la plus large possible de l'article 15:2 du Mémorandum d'accord, il estimait que le but de cette réunion de réexamen n'était pas de fournir aux parties une occasion d'introduire des points de droit et des

suivant laquelle l'article 6 de l'ATV relève d'une interprétation restrictive, et de son interprétation de l'article X:2 du GATT de 1994. Le Groupe spécial n'a vu aucune incompatibilité ou contradiction entre les deux approches. Le Costa Rica a en outre contesté la prise en considération par le Groupe spécial des aspects pratiques de ce problème. Le Groupe spécial a soigneusement examiné l'argument du Costa Rica, et a décidé de maintenir le paragraphe 7.68 du rapport final.

6.11 Le Costa Rica et les Etats-Unis n'étaient pas d'accord sur les chiffres acceptables comme pourcentage des exportations costa-riciennes de sous-vêtements à destination des Etats-Unis relevant du régime 807 ou

doivent être appliquées conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ATV. Sur ce point, le Costa Rica soutient que les Etats-Unis ont enfreint un certain nombre de dispositions de cet article. En particulier, il fait valoir qu'ils ont manqué à leurs obligations au titre de l'article 6 de l'ATV:

- a) en imposant une restriction aux importations en provenance du Costa Rica sans avoir satisfait aux conditions posées aux articles 6:2 et 6:4 de l'ATV, c'est-à-dire en n'ayant pas montré qu'un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave résultait de ces importations;
- b) en n'accordant pas, lorsqu'ils ont appliqué la restriction, un traitement plus favorable aux réimportations en provenance du Costa Rica, en infraction aux dispositions de l'article 6:6 d) de l'ATV;
- c) en ne tenant pas de consultations avec le Costa Rica sur la question de l'existence d'une menace réelle de préjudice grave, contrairement à leurs obligations au titre des articles 6:7 et 6:10 de l'ATV; et
- d) en appliquant la restriction rétroactivement, en infraction à l'article 6:10 de l'ATV.

Le Costa Rica soutient aussi que les Etats-Unis ont violé les articles 2 et 8 de l'ATV. A cet égard, il fait valoir que les Etats-Unis ont agi en violation de l'article 2:4 de l'Accord, aux termes duquel "[a]ucune nouvelle restriction, qu'elle vise des produits ou des Membres, ne sera introduite, sauf en application des dispositions du présent accord ou des dispositions pertinentes du GATT de 1994". En ce qui concerne la violation qu'il allègue de l'article 8 de l'ATV, le Costa Rica fait essentiellement valoir que les Etats-Unis n'ont pas respecté les recommandations formulées par l'OSpT dans cette affaire.

7.5 La première question traitée ici sera ce que le Groupe spécial considère comme le grief fondamental du Costa Rica dans le cadre de l'article 6 de l'ATV, à savoir que les Etats-Unis ont imposé des restrictions à l'importation de sous-vêtements sur leur territoire sans avoir démontré, comme le prescrivent les articles 6:2 et 6:4 de l'Accord, que leur industrie du sous-vêtement avait subi un préjudice grave du fait des importations en provenance du Costa Rica ou qu'elle était réellement menacée d'un tel préjudice. Pour examiner cette allégation, le Groupe spécial traitera les questions dans l'ordre suivant: en premier lieu, il considérera les questions générales de procédure et d'interprétation; deuxièmement, il considérera l'allégation fondamentale du Costa Rica en examinant les constatations faites par les autorités américaines chargées de l'enquête sur le préjudice grave imputé au Costa Rica; troisièmement, il considérera la question du préjudice grave - question qui a trait à la portée du grief fondamental du Costa Rica; enfin, il considérera les autres allégations du Costa Rica, à savoir celles qui concernent l'article 6:6 d) de l'ATV, le fait que les Etats-Unis auraient omis de tenir des consultations, l'application rétroactive de la restriction imposée par les Etats-Unis, la violation de l'article 2:4 de l'ATV et celle de l'article 8 de l'ATV.

B. QUESTIONS GENERALES D'INTERPRETATION

7.6 Avant de passer à l'examen de la restriction à l'importation considérée, le Groupe spécial analysera quatre questions d'interprétation se rapportant à l'application de l'ATV, à savoir:

- a) le critère d'examen à appliquer en l'espèce;
- b) la charge de la preuve;
- c) l'interprétation de l'ATV; et

- d) la structure de l'article 6 de l'ATV.

Le critère d'examen

7.7 Le Groupe spécial relève que les deux parties au différend exposent des vues divergentes en ce qui concerne le critère d'examen qu'il doit appliquer dans la présente espèce. Les Etats-Unis préconisent un critère d'examen semblable à celui qui avait été retenu dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil"¹⁴, où les membres neutres du Groupe de travail chargé d'examiner une mesure prise par les Etats-Unis au titre de la clause de sauvegarde à la lumière des prescriptions de l'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947, avaient accordé aux autorités américaines une liberté d'appréciation considérable en concluant que les Etats-Unis n'avaient pas à apporter la preuve positive que le préjudice porté ou qui menaçait d'être porté dans cette affaire devait être considéré comme sérieux. Le Costa Rica plaide en faveur d'une procédure à cinq étapes, suivant laquelle le Groupe spécial vérifierait si l'autorité administrative du pays importateur, en imposant la restriction, avait: i) respecté les règles de procédure de l'ATV; ii) correctement établi les faits; iii) fait une évaluation objective et impartiale des faits à la lumière des règles de l'ATV; iv) correctement exercé sa liberté d'appréciation dans l'interprétation des règles; v) satisfait aux règles en général, tout en s'étant aussi conformée aux quatre autres prescriptions susmentionnées.

7.8 Le Groupe spécial note que l'ATV n'institue pas de critère d'examen à l'intention des groupes spéciaux, contrairement, par exemple, à l'Accord de l'OMC sur la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, dont l'article 17.6 définit le critère d'examen que les groupes spéciaux doivent appliquer dans les affaires relevant de cet accord. Le Groupe spécial note en outre que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends ne renferme pas de disposition imposant un critère précis d'examen.

7.9 Aux yeux du Groupe spécial, la principale disposition du Mémoire d'accord pertinente à cet égard est l'article 11, ainsi conçu:

"La fonction des groupes spéciaux est d'aider l'ORD à s'acquitter de ses responsabilités au titre du présent Mémoire d'accord 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.

7.6 défe T7116ais

argument, il avait répondu en ces termes:

"Le Groupe spécial est convenu qu'il appartenait au premier chef aux autorités de la partie contractante importatrice concernée de déterminer si les importations faisant l'objet de dumping causaient un préjudice important. Toutefois, le Groupe n'a pas pu souscrire à l'opinion selon laquelle cette détermination ne peut pas être examinée à fond si elle est contestée par une autre partie contractante. Au contraire, il a estimé que si une partie contractante visée par la détermination peut prouver que l'importation ne pouvait en soi avoir pour effet de causer un préjudice à la branche de production concernée, cette partie contractante est en droit d'attendre, en vertu des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, notamment de celles de l'article XXIII, que ses représentations soient examinées avec compréhension et qu'en fin de compte, si aucun règlement satisfaisant n'intervient, elle

7.13 Le Groupe spécial a donc décidé, conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le

"... Le mécanisme de sauvegarde transitoire devrait être appliqué avec la plus grande *modération* possible, en conformité avec les dispositions du présent article et de la mise en oeuvre effective du processus d'intégration résultant du présent accord." (C'est le Groupe spécial qui souligne.)

7.20 Enfin, le Groupe spécial rappelle que les dispositions pertinentes doivent être interprétées de bonne foi. En se fondant sur le texte, le contexte et le but général de l'Accord, les Membres exportateurs peuvent légitimement escompter que les mesures de sauvegarde transitoires, adoptées au titre de l'article 6 de l'ATV, ne seront appliquées qu'avec modération pour atteindre le but restreint que constitue la protection des producteurs nationaux de produits similaires et/ou directement concurrents. En d'autres termes, les Membres exportateurs peuvent légitimement s'attendre que l'accès au marché et les investissements ne seront pas contrecarrés par des Membres importateurs ayant indûment recours à de telles mesures.

7.21 Le Groupe spécial conclut de l'interprétation de ces dispositions à la lumière de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qu'il ne doit être fait appel qu'à titre exceptionnel aux mesures de sauvegarde transitoires. A son sens, par conséquent, il convient de retenir une interprétation restreinte de l'article 6 de l'ATV. Cette conclusion rejoint la pratique antérieure des groupes spéciaux du GATT.²²

La structure de l'article 6 de l'ATV

7.22 L'article 6:2 de l'ATV subordonne l'application d'une mesure de sauvegarde transitoire à la constatation qu'un produit est importé en quantités tellement accrues qu'il cause ou menace réellement de causer un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires et/ou directement concurrents. Il est formulé en ces termes:

"Des mesures de sauvegarde peuvent être prises en vertu du présent article lorsque, sur la base d'une détermination d'un Membre, il sera démontré qu'un produit particulier est importé sur le territoire de ce Membre en quantités tellement accrues qu'il porte ou menace réellement de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires et/ou directement concurrents. Le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave devra manifestement être causé par cet accroissement en quantité des importations totales de ce produit et non par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs."

L'article 6:3 de l'ATV renferme une liste indicat

"Toute mesure à laquelle il sera recouru en vertu des dispositions du présent article sera appliquée Membre par Membre. Le ou les Membres auxquels est imputé le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave, visé aux paragraphes 2 et 3, seront identifiés sur la base d'un accroissement brusque et substantiel, effectif ou imminent²³, des importations en provenance dudit ou desdits Membres pris individuellement, et sur la base du niveau des importations par rapport aux importations en provenance d'autres sources, de la part de marché, ainsi que des prix à l'importation et des prix intérieurs à un stade comparable de la transaction commerciale; aucun de ces facteurs, pris isolément ou combiné à d'autres facteurs, ne constituera nécessairement une base de jugement déterminante. Ces mesures de sauvegarde ne seront pas appliquées aux exportations d'un Membre dont les exportations du produit en question sont déjà soumises à limitation au titre du présent accord."

7.23 Le but général de l'article 6 de l'ATV est de donner aux Membres la possibilité d'adopter de nouvelles restrictions sur les produits qui n'ont pas déjà été intégrés dans le cadre du GATT de 1994 en vertu des dispositions des articles 2:6 à 2:8 de l'ATV et qui ne sont pas soumis aux restrictions existantes, c'est-à-dire qui n'ont pas fait l'objet de notification au titre de l'article 2:1 de l'ATV. Le Groupe spécial est d'avis que l'article 6 de l'ATV institue une marche à suivre en trois étapes pour pouvoir imposer une restriction nouvelle. Ses paragraphes 2 et 4 en constituent les deux premières étapes, lesquelles, prises ensemble, reviennent à une détermination établissant qu'un préjudice grave est survenu ou menace réellement de survenir et qu'il peut être imputé à un accroissement brusque et substantiel des importations en provenance d'un ou de Membres particuliers: aucune mesure ne peut être prise sur le fondement du seul paragraphe 2 de l'article 6.

7.24 Une détermination établie en application de l'article 6:2 de l'ATV est par conséquent la condition nécessaire mais non suffisante du recours aux consultations bilatérales visées à l'article 6:7 de l'Accord. Ce n'est que lorsque l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave a été démontrée en application de l'article 6:2 et a été imputée à un ou des Membres particuliers en application de l'article 6:4 qu'il peut être recouru à l'article 6:7 d'une manière conforme aux dispositions de l'ATV.

C. EXAMEN DES CONSTATATIONS DES AUTORITES AMERICAINES AYANT MENE L'ENQUETE SUR L'EXISTENCE D'UN PREJUDICE GRAVE IMPUTABLE AUX IMPORTATIONS EN PROVENANCE DU COSTA RICA

7.25 Le Groupe spécial passe maintenant à l'examen du grief fondamental articulé par le Costa Rica, à savoir que les Etats-Unis ont imposé des restrictions à l'importation de sous-vêtements sur leur territoire sans avoir démontré, comme le prescrivent les articles 6:2 et 6:4 de l'ATV, que leur industrie du sous-vêtement avait subi un préjudice grave du fait des importations en provenance du Costa Rica. Il analysera en premier lieu le champ de la question dont il est saisi, c'est-à-dire les renseignements qu'il prendra en considération pour examiner le grief du Costa Rica. Il se livrera ensuite à une évaluation objective de la mesure prise par les Etats-Unis et de sa conformité avec les dispositions de l'ATV d'après le critère d'examen défini plus haut. A ce titre, le Groupe spécial examinera la détermination établie par les Etats-Unis en ce qui concerne i) le point de savoir si la branche de production américaine a subi un préjudice grave, ii) la cause d'un tel préjudice et iii) l'imputation d'un tel préjudice aux importations en provenance du Costa Rica.

Le champ de la question

²³La note 6 qui accompagne ce texte se lit comme suit: "L'accroissement imminent sera mesurable et il ne sera pas conclu à sa matérialité sur la base d'allégations, de conjectures ou d'une simple possibilité découlant, par exemple, de l'existence d'une capacité de production dans les Membres exportateurs."

7.26 Le Groupe spécial est d'accord avec les parties au différend pour considérer qu'il doit limiter son examen au document de mars. Il estime que les documents et communications postérieurs ne doivent pas être regardés comme un fondement juridique autonome aux fins de l'établissement de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave dans la présente espèce. Une restriction peut être imposée, d'une manière conforme à l'article 6 de l'ATV, lorsqu'elle repose sur une détermination établie suivant la procédure définie aux articles 6:2 et 6:4 de l'Accord. C'est précisément là le rôle que le document de mars est appelé à jouer. Il s'ensuit que pour examiner l'incompatibilité alléguée de la mesure prise par les Etats-Unis avec l'ATV, le Groupe spécial doit nécessairement centrer son analyse juridique sur le document de mars, seul pertinent en droit comme base de la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis.

7.27 Le Costa Rica a communiqué au Groupe spécial des renseignements sur les négociations bilatérales tenues entre lui et les Etats-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 Etats-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."

A 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.

Préjudice grave

7.28 L'article 6:2 de l'ATV autorise à prendre une mesure de sauvegarde après avoir démontré qu'un produit particulier est importé en quantités tellement accrues qu'il porte ou menace réellement de porter un préjudice grave à la branche de production nationale. Les facteurs à prendre en considération pour établir l'existence du préjudice grave sont énumérés à l'article 6:3, qui est ainsi conçu:

"Lorsqu'il déterminera s'il existe un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 2, le Membre examinera l'effet de ces importations sur la situation de la branche de production en question dont témoignent des modifications des variables économiques telles que la production, la productivité, la capacité utilisée, les stocks, la part de marché, les exportations, les salaires, l'emploi, les prix intérieurs, les profits et les investissements; *aucun de ces facteurs, pris isolément ou combiné à d'autres facteurs, ne constituera nécessairement une base de jugement déterminante.*" (C'est le Groupe spécial qui souligne.)

La détermination des Etats-Unis à cet égard figure dans le document de mars.

7.29

7.33 Il y a toutefois un second aspect à l'argument du Costa Rica. Les parties s'accordent à reconnaître qu'aux Etats-Unis, la situation de cette branche est différente selon qu'il s'agit des producteurs fabriquant entièrement les sous-vêtements sur le territoire national ou de ceux qui font appel au régime de perfectionnement passif ("régime 807 ou 807A"). Les fabricants de cette seconde catégorie assurent la coupe des pièces des sous-vêtements, mais en sous-traitent l'assemblage à des fabricants étrangers, à la suite de quoi ces mêmes fabricants américains réimportent les produits finis en vue de la vente sur le marché intérieur. Il est fort possible que dans le cas d'un accroissement des importations, un préjudice puisse être causé aux fabricants de la première catégorie et que ceux de la seconde voient leur position s'améliorer. Le document de mars ne donne pas de ventilation de l'effet des importations entre ces deux composantes de la branche de production américaine. L'idée que cette analyse aurait été appropriée se trouve indirectement confirmée par les déclarations des Etats-Unis, qui reconnaissent que l'effet du régime 807 ou 807A sur la branche de production nationale pourrait être de nature très sensiblement différente de celui des autres importations (paragraphe 5.158).

7.34

"L'emploi dans l'industrie américaine des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles est tombé de 35 191 ouvriers en 1992 à 33 309 en 1994, soit une baisse de 5 pour cent et une perte d'effectif de 1 882 personnes."

Comme le Groupe spécial l'a noté plus haut en commentant la description générale de la branche de production, l'ampleur de la divergence entre les statistiques du document de mars et celles du document de juillet, qui étaient censées porter sur la même période, amène à s'interroger sur l'exactitude des renseignements contenus dans le document de mars - préoccupation que les déclarations d'entreprises de la branche reprises dans la sous-section B n'ont pas atténuée, puisque les renseignements sur l'emploi indiqués avaient été obtenus auprès de deux sociétés seulement, sur les 300 établissements et plus que compte cette branche, dont une seule subissait apparemment un préjudice. Sur ce point, on peut lire dans le document de mars:

"... une société a indiqué qu'elle transférait aussi du personnel à la fabrication d'autres types de vêtements. Il y a aussi des pertes d'emplois à cause de fermetures d'usines liées aux importations. Une société qui a déjà fermé deux usines employant 165 ouvriers prévoit d'en fermer en 1995 deux de plus, représentant au total dans les 400 emplois."

Nombre d'heures-homme

7.38 Dans la section intitulée "Nombre d'heures-homme", le document de mars indique ce qui suit:

"Le nombre annuel moyen d'heures-homme est tombé de 86,2 millions en 1992 à 81,5 millions en 1994, soit une baisse de 5 pour cent."

Sous le même titre, on peut lire dans le document de juillet:

"Le nombre annuel moyen d'heures-homme est tombé de 65,4 millions en 1992 à 61,6 millions en 1994, soit une baisse de 6 pour cent."

De l'avis du Groupe spécial, déjà exprimé ci-dessus, l'ampleur de la divergence entre les renseignements figurant dans les deux documents donne lieu de douter que les données figurant dans le document de mars soient d'une exactitude suffisante.

Ventes

7.39 Selon le document de mars:

"Les ventes se sont ralenties, et une société a fait état d'une baisse de l'ordre de 17 pour cent de ses ventes en 1994."

Un renseignement sur une seule société n'est en tout état de cause pas suffisant, aux yeux du Groupe spécial, pour étayer l'affirmation générale que les ventes se sont ralenties.

Profits

7.40 On peut lire dans le document de mars ce qui suit:

"Les profits avaient baissé de 18 pour cent dans une entreprise, et il y a une pression à la baisse du bénéfice net dans toute la branche en raison de la montée des coûts et de la concurrence sévère des importations."

Là encore, il ne suffit pas, aux yeux du Groupe spécial, d'un renseignement sur une seule société pour

étayer l'affirmation générale que les profits étaient soumis à une "pression" (quoi que cela puisse signifier) en général.

Investissements

7.41 Le document de mars énonce ce qui suit:

"A cause de l'impact des importations et de l'incertitude qu'elles ont engendrée sur le marché, les sociétés américaines ont en général différé leurs investissements dans cette branche. Certaines ont définitivement fermé des usines ou délocalisé leur production, et les entreprises qui fabriquent des sous-vêtements envisagent de nouveaux désinvestissements de cette nature."

Selon le Groupe spécial, les renseignements contenus dans cette déclaration ne sont pas suffisamment concluants. Il ne voit pas, pour les raisons examinées plus haut (paragraphe 7.34), de lien de causalité suffisant entre les importations et le fait de "différer des investissements" dans la branche de production américaine. Qui plus est, la seconde phrase de cette déclaration est d'un caractère indéfini ("certaines sociétés") et purement conjectural ("envisagent") et elle ne peut étayer aucune conclusion ferme quant aux raisons pour lesquelles les investissements fléchissaient aux Etats-Unis. Enfin, le Groupe spécial relève l'absence de toute donnée statistique, ou analyse, concernant l'évolution des investissements dans la branche de production américaine.

Utilisation des capacités

7.42 Le document de mars indique:

"A cause de la concurrence des importations, les entreprises indiquent qu'elles réorientent leurs capacités de production vers d'autres lignes de produits, dont les vêtements."

Une fois de plus, cette affirmation est vague en l'absence de toute indication chiffrée. En outre, il n'est pas certain qu'une réorientation, par opposition à une diminution, de la production doive en tout état de cause étayer une détermination concluant à l'existence d'un préjudice grave.

Prix

7.43 D'après l'indication donnée dans le document de mars, le prix moyen à la production aux Etats-Unis était de 30 dollars la douzaine en 1994, alors que selon le document de juillet, ce prix était de 20 dollars la douzaine. L'ampleur de cet écart entre les documents de mars et de juillet suscite de sérieuses interrogations sur l'exactitude des renseignements figurant dans le document de mars.

7.44 De plus, en ce qui concerne les "Prix", on peut lire dans le document de mars ce qui suit:

"Les prix à l'importation dans ces secteurs sont restés très bas, ce qui a soumis les producteurs nationaux à une concurrence déloyale. Les prix à l'importation dans ces secteurs sont restés très bas, ce qui a soumis les producteurs nationaux à une concurrence déloyale."

leur part du marché des sous-vêtements, les prix de détail moyens de ces articles aux Etats-Unis ont généralement baissé durant les deux dernières années, alors même que les coûts des fabricants américains, et en particulier le prix du coton brut, ont substantiellement augmenté. Cette évolution a singulièrement érodé la rentabilité de la fabrication de sous-vêtements aux Etats-Unis."

On pourrait faire valoir qu'à en juger par les points a) et b), le préjudice causé à la branche de production américaine ne tenait pas uniquement aux importations, mais aussi aux hausses de prix du coton brut aux Etats-Unis. L'importance relative de ces deux causes n'est pas analysée. Il n'y a rien, par exemple, sur celles de la hausse des prix du coton aux Etats-Unis ni, ce qui est plus pertinent, sur le point de savoir si ces hausses de prix paraissent devoir effectivement se poursuivre. En outre, dans la mesure où il y a des importations en régime 807A, la hausse des prix du coton devrait se répercuter sur leurs prix, mais là encore, ces importations ne sont pas examinées sous l'angle des prix. Enfin, le Groupe spécial constate que la conclusion que la rentabilité s'est trouvée "singulièrement érodée" n'est pas suffisamment précise pour servir de base à l'établissement d'un préjudice grave.

7.45 En conclusion, le Groupe spécial considère que les renseignements communiqués dans le document de mars sous le titre "Situation du marché" souffrent de deux faiblesses importantes: ils sont, dans certains cas, en contradiction avec d'autres renseignements communiqués ultérieurement par les Etats-Unis à l'OSpT et, dans d'autres cas, insuffisants pour démontrer l'existence d'un préjudice grave causé à la branche de production américaine. Ce dernier problème se pose en général à propos des renseignements communiqués par certaines sociétés dans la sous-section B, où le document de mars ne cite jamais qu'une ou deux sociétés, dont la taille ou la part de marché ne sont pas précisées, d'une branche qui compte 395 établissements. En outre, si l'on y trouve des données statistiques générales sur les baisses de la production et de la part de marché, il n'y a absolument aucun renseignement sur l'état et les résultats de l'ensemble de l'industrie américaine du sous-vêtement. A titre d'exemple, l'analyse des profits dans cette branche ne porte que sur une seule société. Sur ce point en général, le Groupe spécial relève que l'OSpT, à l'issue de l'examen beaucoup plus axé sur les faits auquel il a procédé conformément à l'article 8:3 de l'ATV, a conclu par consensus à l'absence en l'espèce de préjudice grave causé à la branche de production américaine. Les faiblesses du document de mars qui sont analysées ci-dessus suscitent énormément de doutes quant à la démonstration de l'existence d'un tel préjudice. Toutefois, le Groupe spécial s'abstient de faire une constatation sur ce point de droit. Les facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV ne fournissent pas un guide suffisant et exclusif en l'espèce. Le Groupe spécial n'est, par conséquent, pas en mesure de conclure que les Etats-Unis n'ont pas réussi à démontrer l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave.

Lien de causalité

7.46 Outre qu'ils devaient établir l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave, les Etats-Unis devaient démontrer l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice grave et les mesures en question. Les Etats-Unis ont soutenu que le lien de causalité existait entre le préjudice grave et les mesures en question. Le Groupe spécial a constaté que les Etats-Unis n'ont pas réussi à démontrer l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice grave et les mesures en question.

entre les Etats-Unis et un certain nombre de Membres exportateurs, dont le Costa Rica. (Avec ce pays, on l'a vu, il apparaît que la majeure partie de ce commerce - au moins 94 pour cent - relève du régime 807 ou 807A.) S'il est certain que ce courant commercial peut causer un préjudice à la branche de production nationale, il est cependant de nature à pouvoir profiter aux entreprises nationales qui y participent (voir le paragraphe 7.44). Il est donc nécessaire, pour voir s'il a causé un préjudice grave, de le considérer pour en déterminer les effets sur la branche de production. En raison de sa nature, il n'est pas possible en la circonstance de conclure du simple fait qu'il y a eu une baisse de la production qu'il y a aussi eu un préjudice grave. Le document de mars n'offre aucune analyse de ce genre. Au surplus, il suggère d'autres causes possibles de préjudice grave, comme la hausse des prix du coton (voir le paragraphe 7.44), mais il n'en envisage pas le rôle en tant que cause d'un tel dommage. On ne saurait donc dire que le document de mars montre qu'un préjudice grave a été "manifestement" causé par l'accroissement en quantité des importations. Le Groupe spécial constate, par conséquent, qu'une évaluation objective de ce document aboutit à la conclusion que les Etats-Unis ne se sont pas acquittés de leurs obligations au titre de l'article 6:2 de l'ATV en imposant une restriction aux importations de sous-vêtements en provenance du Costa Rica sans avoir dûment démontré que l'accroissement des importations avait causé un préjudice grave.

Imputation d'un préjudice grave au Costa Rica

7.47 Il s'agit maintenant de voir si le document de mars a dûment imputé un préjudice grave au Costa Rica. L'article 6:4 de l'ATV prescrit l'imputation d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave à un ou des Membres avant que les importations puissent être soumises à une restriction. Cela soulève aussi une question de lien de causalité, puisque l'imputation a pour résultat de relier directement les exportations d'un ou de Membres particuliers au préjudice grave causé à la branche de production nationale du Membre importateur. Pour le CITA, la question dans cette affaire était de savoir si les exportations costa-riciennes contribuaient à l'existence d'un préjudice grave dans la branche de production américaine. Puisqu'en l'espèce, les autorités américaines ont imputé le préjudice grave aux importations en provenance du Costa Rica, les insuffisances de leur analyse du préjudice grave et du lien de causalité qui sont exposées en détail dans les sections précédentes sont toutes également pertinentes pour l'analyse à faire au titre de l'article 6:4 de l'ATV.

0.1ta

septembre 1994."

7.49 Suivant les prescriptions de l'article 6:4 de l'ATV, le préjudice grave doit être imputé individuellement à des Membres, sur la base "d'un accroissement brusque et substantiel... des importations" et sur la base "du niveau des importations par rapport aux importations en provenance d'autres sources, de la part de marché, ainsi que des prix à l'importation et des prix intérieurs ...". S'il y a eu un accroissement très sensible des importations de sous

7.52 Considérant i) le fait que les restrictions imposées en vertu de l'article 6 de l'ATV ne doivent être appliquées qu'avec modération, ii) le fait qu'il incombe aux Etats-Unis de prouver qu'ils se sont conformés aux prescriptions de l'article 6 de l'ATV, iii) les insuffisances exposées plus haut en détail des éléments de preuve présentés au sujet de l'existence d'un préjudice grave, qui, à son sens, conduisent à se demander sérieusement s'il a été montré quoi que ce soit sur ce point au regard de l'article 6:2, iv) le fait que les Etats-Unis n'ont pas dûment démontré que la cause du préjudice grave résidait dans les importations et v) le fait qu'ils ont délibérément consenti à des plafonds des importations en provenance d'autres pays exportant des sous-vêtements aux Etats-Unis permettant des hausses par rapport aux niveaux alors effectifs de leurs exportations qui dépassaient de loin les niveaux des exportations du Costa Rica aux Etats-Unis, le Groupe spécial conclut que les Etats-Unis n'ont pas dûment démontré dans le document de mars que leur branche de production avait subi un préjudice grave qui pouvait être imputé aux importations en provenance du Costa Rica et qu'ainsi, en imposant des restrictions à l'importation de sous-vêtements costa-riciens, ils ont manqué à leurs obligations au titre des articles 6:2 et 6:4 de l'ATV.

D. MENACE REELLE DE PREJUDICE GRAVE

7.53 Le Groupe spécial en vient à présent à une question qui est liée à la portée de l'argument fondamental du Costa Rica, à savoir si le document de mars contenait une constatation de l'existence d'une menace réelle de préjudice grave.

7.54 Les Etats-Unis ont fait valoir devant le Groupe spécial que le document de mars étaye une constatation de l'existence d'une menace réelle. Le Groupe spécial relève que ce document ne fait nulle part mention d'une menace réelle de préjudice grave; les constatations qui y figurent portent exclusivement sur le préjudice grave. Le Groupe spécial rappelle, cependant, que les parties au différend étaient d'accord sur le fait que la note diplomatique remise au Costa Rica avec le document de mars mentionnait une menace réelle de préjudice grave.

7.55 Les articles 6:2 et 6:4 de l'ATV mentionnent "le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave". [Dans le texte anglais, le mot "thereof" renvoie manifestement au "préjudice grave".]

dans le document de mars aucune mention semblable et ni aucun élément d'une telle analyse

restriction pour une durée inférieure à trois ans.

7.59 Cela étant, le Groupe spécial estime qu'en vertu de l'article 6:10 de l'ATV, le niveau des importations en provenance du Costa Rica que les Etats-Unis étaient tenus d'admettre dans le cadre d'une limitation instituée au titre de l'article 6 de l'Accord était de 14 423 178 douzaines, niveau égal au minimum prescrit par l'article 6:8. Il aboutit à cette conclusion pour deux raisons. D'une part, en l'absence de l'accord mutuel visé à l'article 6:8, l'article 6:10 autorise l'application de "la" limitation. De l'avis du Groupe spécial, cette mention renvoie à l'article 6:8. D'autre part, s'il n'y avait pas, dans le cadre de l'article 6:10, de niveau minimum de limitation, fixé au niveau spécifié à l'article 6:8, cela détruirait l'équilibre des droits et des obligations entre Membres exportateurs et importateurs et tout intérêt qu'ils pourraient avoir à engager des négociations. La restriction imposée aux importations en provenance du Costa Rica en vertu de l'ordonnance portant application du document de mars les limitait à 14 423 178 douzaines, soit un niveau identique à celui qui était prescrit en vertu de l'article 6:8 de l'ATV et ne tenait pas compte quantitativement des réimportations.²⁷ Pas plus que cette ordonnance n'en tient compte d'aucune autre manière. Le Groupe spécial, par conséquent, conclut que les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article 6:6 d) de l'ATV.

Obligation de tenir des consultations

7.60 Il s'agit maintenant d'examiner l'allégation du Costa Rica suivant laquelle les Etats-Unis ont enfreint l'article 6:7 de l'ATV en ne tenant pas de consultations sur la base de l'existence d'une menace réelle de préjudice grave après que l'Organe de supervision eut conclu que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été démontrée, puisque toutes les consultations bilatérales tenues l'ont été sur la base du document de mars, lequel fondait expressément ses constatations sur l'existence d'un préjudice grave. Le Groupe spécial relève que les Etats-Unis soutiennent que la mention d'un "préjudice grave" dans le document de mars était une forme abrégée de l'expression "préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave" et que dans la note diplomatique adressée au Costa Rica qui constituait en fait la demande d'ouverture de consultations, ils mentionnaient bien "un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave".

7.61 Etant donné que les consultations au titre de l'article 6:7 sont essentiellement une procédure bilatérale et ne donnent pas lieu à l'établissement de documents officiels, les groupes spéciaux ne sont généralement pas en mesure de savoir exactement de quoi il a été question durant ces consultations. Cela étant, le Groupe spécial juge inutile de décider si, en l'espèce, les consultations se sont tenues sur la base d'un "préjudice grave" ou d'une "menace réelle de préjudice grave", puisqu'il a déjà constaté que la question de la menace réelle ne réglait pas ce différend particulier. Tant le Costa Rica que les Etats-Unis s'accordent à considérer que le document de mars doit être la seule base retenue par le Groupe spécial pour examiner la légalité de la mesure prise par les Etats-Unis et, ainsi qu'il l'a déjà noté plus haut, le Groupe spécial estime que le document de mars ne reposait pas sur l'existence d'une menace réelle et ne la démontrait pas.

Date d'application de la restriction

7.62 Le Costa Rica soutient que les Etats-Unis ont appliqué la restriction rétroactivement, en violation de l'article 6:10 de l'ATV. Cette restriction a été instituée le 23 juin 1995 pour une durée de 12 mois à compter du 27 mars 1995, date qui était celle de la demande de consultations au titre de l'article 6:7 de l'ATV. S'il autorise le pays importateur à "appliquer la limitation ... dans les 30 jours suivant la période de 60 jours prévue pour les consultations", l'article 6:10 est muet quant à la date à partir de laquelle doit être calculée la période d'application de la limitation. Par contre, l'article 3:5 i) de l'Arrangement multifibres (AMF) précisait que la limitation pourrait être instituée "pour la période de 12 mois commençant à la date de la réception de la demande par le ou les pays exportateurs

²⁷Voir l'Ordonnance (Implementing Order) publiée dans 60 Federal Register 32653, n° 121, du 23 juin 1995.

participants". La question à trancher pour le Groupe spécial est donc de savoir si le silence de l'ATV sur ce point doit être interprété comme l'interdiction d'une pratique qui était expressément admise dans le cadre de l'AMF et, dans l'affirmative, quelle devrait être la date à compter de laquelle calculer la période d'application des limitations dans le cadre de l'ATV.

7.63 Aux yeux du Groupe spécial, il ne s'agit pas là d'une question d'application rétroactive d'un traité à des événements ayant eu lieu avant son entrée en vigueur, comme l'envisage l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. C'est bien plutôt une question technique concernant la date d'ouverture d'une période contingente.

7.64 Puisque l'ATV est muet sur cette question, le Groupe spécial commencera par examiner comment elle est traitée dans le cadre des dispositions du GATT de 1994, lequel est partie intégrante de l'Accord sur l'OMC au même titre que l'ATV. Aux termes du paragraphe 6 de l'article premier de l'ATV, "[s]auf disposition contraire du présent accord, celui-ci n'affectera pas les droits et obligations résultant pour les Membres de l'Accord sur l'OMC et des accords commerciaux multilatéraux". Dans le cadre de l'OMC, les Membres assument certaines obligations de transparence lorsqu'ils appliquent des mesures restreignant les échanges. La disposition pertinente est l'article X:2 du GATT de 1994, qui est ainsi conçu:

"Aucune mesure d'ordre général que pourrait prendre [un Membre] et qui entraînerait le relèvement d'un droit de douane ou d'une autre imposition à l'importation en vertu d'usages

27 mars 1995, les Etats-Unis avaient publié la durée et le niveau de la limitation envisagée au Federal Register le 21 avril 1995. Ils n'avaient donc pas "antidaté" la période d'application de la limitation de la manière qui avait été jugée incompatible avec l'Accord général dans le rapport sur les "Pommes chiliennes", puisqu'en l'occurrence, elle avait été rendue publique bien avant que la mesure ne soit imposée le 23

présente affaire. Dans la partie pertinente de son rapport, l'Organe de supervision formulait, à l'issue de l'examen conduit entre le 13 et le 21 juillet 1995, les recommandations suivantes:

"Au cours de son examen, au titre des paragraphes 2 et 3 de l'article 6, de la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis à l'égard des importations de produits de la catégorie 352/652 en provenance du Costa Rica et du Honduras, l'OSpT a constaté que l'existence d'un préjudice grave, au sens des dispositions des paragraphes susmentionnés, n'avait pas été démontrée. Cependant, les membres de l'OSpT n'ont pas pu parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave. L'OSpT a recommandé que les Etats-Unis et les parties concernées tiennent de nouvelles consultations en vue de parvenir à un arrangement mutuellement acceptable, eu égard à ce qui précède et en tenant dûment compte des caractéristiques propres à cette affaire ainsi que de considérations d'équité.

Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article 2:4 de l'ATV en imposant une restriction d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 6 de l'ATV. Il rappelle en outre sa conclusion que les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article 6:10 de l'ATV en fixant le début de la période de limitation à la date de la demande de consultations, au lieu de la date de publication de cette information. Le Groupe spécial, par conséquent, recommande à l'Organe de règlement des différends de demander aux Etats-Unis de mettre la mesure contestée par le Costa Rica en conformité avec leurs obligations au titre de l'ATV. Le Groupe spécial estime que la meilleure manière de réaliser cette mise en conformité et d'éviter que des avantages résultant pour le Costa Rica de l'ATV ne soient encore annulés ou compromis consiste à abroger dans les moindres délais la mesure incompatible avec les obligations des Etats-Unis. Le Groupe spécial suggère en outre que les Etats-Unis mettent la mesure contestée par le Costa Rica en conformité avec leurs obligations au titre de l'ATV en supprimant immédiatement la restriction imposée par cette mesure.

ANNEXE

MARS 1995

ETAT DE LA SITUATION

ETAT DE LA SITUATION - PREJUDICE GRAVE:
PRODUITS DE LA CATEGORIE 352/652

Vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles
Catégorie 352/652

I. Désignation des produits

La catégorie 352/652 comprend les vêtements de dessous pour hommes et garçons et pour

Le préjudice grave causé à la branche de production nationale du fait de l'accroissement brusque et substantiel des importations de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles est imputé aux importations en provenance de la République dominicaine, du Costa Rica, du Honduras, de la Thaïlande et de la Turquie.³² Sous l'effet combiné des niveaux élevés des importations, de la montée en flèche des importations et de la faiblesse des prix des articles en provenance de ces pays, il y a eu une diminution de la production nationale, de la part de marché, des investissements, de l'emploi et du nombre d'heures

D'après une enquête auprès de certaines entreprises fabriquant des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, la situation est la suivante. Les observations sont concentrées dans le segment des sous-vêtements pour hommes, mais elles recouvrent aussi celui des sous-vêtements féminins encore plus touché par les importations.

1. Emploi

Il y a eu des licenciements dans la branche et une société a indiqué qu'elle transférait aussi du personnel à la fabrication d'autres types de vêtements. Il y a aussi eu des pertes d'emplois à cause de fermetures d'usines liées aux importations. Une société qui a déjà fermé deux usines employant 165 ouvriers prévoit d'en fermer en 1995 deux de plus représentant au total dans les 400 emplois.

2. Ventes

Les ventes se sont ralenties, et une société a fait état d'une baisse de l'ordre de 17 pour cent de ses ventes en 1994.

3. Profits

Les profits avaient baissé de 18 pour cent dans une entreprise, et il y a une pression à la baisse du bénéfice net dans toute la branche en raison de la montée des coûts et de la concurrence sévère des importations.

4. Investissements

A cause de l'impact des importations et de l'incertitude qu'elles ont engendrés sur le marché, les sociétés américaines ont en général différé leurs investissements dans cette branche. Certaines ont définitivement fermé des usines ou délocalisé leur production et les entreprises qui fabriquent des sous

Etats-Unis des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles.

Les importations en provenance de la Thaïlande ont représenté 1,6 pour cent des importations totales aux Etats-Unis de produits de la catégorie 352/652 en 1994; et l'équivalent de près de 1 pour cent de la production nationale des mêmes produits durant l'année écoulée jusqu'en septembre 1994.

E. Turquie

L'accroissement brusque et substantiel des importations à bas prix en provenance de la Turquie cause un préjudice grave à la branche de production américaine de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles.

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, produits de la catégorie 352/652, en provenance de la Turquie ont atteint 1 291 118 douzaines en 1994, soit 133 pour cent de plus que les 553 442 douzaines importées en 1993 et deux fois et demie de plus qu'en 1992.

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652 en provenance de la Turquie sont entrées aux Etats-Unis à un prix moyen au débarquement, après paiement des droits de douane, de 10,43 dollars la douzaine, soit 65 pour cent de moins que le prix moyen à la production aux Etats-Unis des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles.

Les importations en provenance de la Turquie ont représenté 1,3 pour cent des importations totales aux Etats-Unis de produits de la catégorie 352/652 en 1994, et l'équivalent de 0,8 pour cent de la production nationale des mêmes produits durant l'année écoulée jusqu'en septembre 1994.

Tableau I
Etats-Unis - Importations en provenance de certains fournisseurs
Vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles
Catégorie 352/652
(Douzaines)

	1992	1993	1994	1994/92 Variations en %	1994/93 Variations en %
Monde	65 507 078	79 961 555	97 375 350	48,65	21,78
République dominicaine	10 264 139	13 691 280	16 442 148	60,19	20,09
Costa Rica	8 935 565	11 844 331	14 423 178	61,41	21,77
Honduras	2 318 683	3 153 608	6 550 810	182,52	107,72
Thaïlande	796 235	1 323 116	1 586 005	99,19	19,87
Turquie	360 886	553 442	1 291 118	257,76	133,29
TOTAL	22 675 508	30 565 777	40 293 259	77,7	31,8

Tableau II
Etats-Unis - Production, importations, marché, ratio importations/production
et part du marché intérieur
Vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles
Catégorie 352/652

Période	Production ¹	Importations	Marché ²	Importations/ production	Part du marché intérieur
	Milliers de douzaines			Pourcentage	
1992	175 542	65 507	241 049	37	73
1993	168 802	79 962	248 764	47	68
Année écoulée, jusqu'en septembre					
1993	175 392	77 368	252 760	44	69
1994	164 252	88 961	253 213	54	65
Janvier-septembre					
1993	131 512	59 388	190 900	45	69
1994	126 962	68 387	195 349	54	65

¹Un nouveau point de référence a été établi à l'occasion du recensement de 1992; par conséquent, les données concernant la production de vêtements à partir de 1992 ne peuvent pas être comparées avec celles des années antérieures.

²Marché des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles fabriqués dans le pays et importés.

Tableau III
Données sur l'emploi dans la branche¹ fabriquant des vêtements de dessous de coton
et de fibres synthétiques ou artificielles
Catégorie 352/652

Données sur l'emploi	1992	1993	1994
Effectif des ouvriers	46 377	44 379	44 056
Nombre moyen d'heures de travail hebdomadaires	35,8	37,1	35,6
Nombre annuel moyen d'heures-homme (millions)	86,2	82,5	81,5

¹Données extraites du recensement de 1992 (Apparel Current Industrial Reports) et données provenant des statistiques du Bureau of Labor.

Tableau IV
Prix moyen au débarquement, après paiement des droits de douane, des importations de vêtements
de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles
Catégorie 352/652

	Valeur unitaire en 1994 (dollars par douzaine)	Ecart en % par rapport au prix à la production aux Etats-Unis
Prix moyen à la production aux Etats-Unis	30,00	
Monde	12,11	-60
Thaïlande	18,58	-38
Honduras	11,39	-62
Turquie	10,43	-65
République dominicaine	10,10	-66
Costa Rica	9,39	-69

Tableau V
Part de certains fournisseurs dans les importations et la production

Tableau VI

Expéditions par fournisseur

Vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles

Catégorie

Ind	851	4 832	4 832	14 885	208,05	4 832	7 650	11 689	14 885	208,05	0,02
-----	-----	-------	-------	--------	--------	-------	-------	--------	--------	--------	------

e

