

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS34/AB/R
22 octobre 1999

(99-4546)

Original: anglais

**TURQUIE - RESTRICTIONS À L'IMPORTATION DE
PRODUITS TEXTILES ET DE VÊTEMENTS**

AB-1999-5

Rapport de l'Organe d'appel

I.	Introduction	1
II.	Arguments des participants	3
	A. <i>Allégations d'erreur de la Turquie – Appellant</i>	3
	B. <i>Arguments de l'Inde – Intimé</i>	6
III.	Arguments des participants tiers	9
	A. <i>Hong Kong, Chine</i>	9
	B. <i>Japon</i>	10
	C. <i>Philippines</i>	10
IV.	Question soulevée dans le présent appel.....	11
V.	Article XXIV du GATT de 1994	12
VI.	Constatations et conclusions	22

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE
ORGANE D'

Turquie a institué, avec effet à compter du 1^{er} janvier 1996, des restrictions quantitatives à l'importation de 19 catégories de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde.³

3. Le Groupe spécial a examiné les allégations de l'Inde selon lesquelles les restrictions quantitatives introduites par la Turquie étaient incompatibles avec les articles XI et XIII du GATT de 1994 et avec l'article 2:4 de l'Accord sur les textiles et les vêtements ("ATV"). Dans son rapport, distribué le 31 mai 1999, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion que les restrictions quantitatives étaient incompatibles avec les dispositions des articles XI et XIII du GATT de 1994 et, par conséquent, avec celles de l'article 2:4 de l'ATV, et il a rejeté le moyen de défense présenté par la Turquie selon lequel l'imposition de toutes restrictions à l'importation en ce sens, qui sont par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC, était autorisée par l'article XXIV du GATT de 1994.⁴

4. Le 26 juillet 1999, la Turquie a notifié à l'Organe de règlement des différends ("ORD") son intention de faire appel de certaines questions de droit traitées dans le rapport du Groupe spécial et de certaines interprétations du droit données par celui-ci, conformément à l'article 16:4 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "Mémoire d'accord"), et a déposé une déclaration d'appel conformément à la règle 20 des *Procédures de travail pour l'examen en appel* (les "Procédures de travail"). Le 5 août 1999, la Turquie a déposé sa communication en tant qu'appelant.⁵ Le 20 août 1999, l'Inde a déposé sa communication en tant qu'intimé.⁶ Le même jour, Hong Kong, Chine; le Japon; et les Philippines ont déposé leurs communications en tant que participants tiers.⁷

5. L'audience d'appel a eu lieu le 14 septembre 1999. Les participants et les participants tiers ont présenté leurs arguments verbalement et ont répondu aux questions des membres de la section de l'Organe d'appel saisie de l'appel.

³ Pour une analyse plus approfondie des faits de la cause et une description plus détaillée des produits concernés en l'espèce, voir les paragraphes 2.2 à 2.46 et 4.1 à 4.3 ainsi que l'annexe du rapport du Groupe spécial.

⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 10.1.

⁵ Conformément à la règle 21 1) des *Procédures de travail*.

⁶ Conformément à la règle 22 1) des *Procédures de travail*.

⁷ Conformément à la règle 24 des *Procédures de travail*.

II. Arguments des participants

A.

11. De l'avis de la Turquie, d'autres dispositions de l'article XXIV confirment que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange est un droit des Membres de l'OMC. Les dispositions des paragraphes 6, 7, 8 et 9 de l'article XXIV énoncent les prescriptions relatives à la mise en place d'une union douanière mais n'en n'interdisent pas l'établissement en définitive, et permettent donc d'avancer que les Membres ont le droit d'établir une union douanière au titre de l'article XXIV.

12. La Turquie fait valoir qu'il n'existe aucune référence écrite étayant la conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'article XXIV permet de déroger à l'article premier mais non aux autres dispositions du GATT. Il est dit dans le texte introductif de l'article XXIV:5 que "les dispositions du présent Accord" ne feront pas obstacle à l'établissement d'une union douanière, ce qui couvre toutes les dispositions du GATT de 1994 et non uniquement l'article premier.

13. La Turquie allègue que la conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'article XXIV:5 a) "n'autorise pas les Membres qui établissent une union douanière à déroger aux interdictions énoncées aux articles XI et XIII du GATT ou à l'article 2:4 de l'ATV"⁸ était fondée sur plusieurs erreurs de droit. Premièrement, la Turquie fait valoir que le Groupe spécial a mal interprété le sens ordinaire de l'article XXIV:5 a). Plus précisément, elle fait valoir que le Groupe spécial a ignoré le texte introductif de l'article XXIV:5, qui indique clairement qu'aucune disposition du GATT de 1994 ne "fera obstacle" à l'établissement d'une union douanière tant que certaines conditions énoncées au paragraphe 5 a) seront remplies. Le Groupe spécial a ignoré le texte introductif et, de ce fait, est arrivé à la conclusion erronée que l'article XXIV:5 a) "n'autorise ni n'interdit" le recours à des restrictions quantitatives au moment de l'établissement d'une union douanière.

14. Deuxièmement, la Turquie fait valoir que l'interprétation de l'article XXIV:5 a) donnée par le Groupe spécial est forcément viciée car elle rend cette disposition "caduque". Le "critère économique" établi au paragraphe 5 a) s'applique aux droits de douane et réglementations commerciales de l'union douanière dans son ensemble, et non, comme le Groupe spécial l'a déclaré, aux droits de douane et réglementations de tel ou tel membre de l'union douanière. Suivant l'interprétation du Groupe spécial, l'introduction d'une mesure incompatible par ailleurs pourrait empêcher une union douanière de remplir les conditions requises même si les courants d'échanges étaient, dans leur ensemble, facilités.

⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.134.

15. Troisièmement, la Turquie fait valoir que l'analyse du "contexte immédiat" de

nouvelles restrictions quantitatives, l'acceptation de l'argument de la Turquie inciterait les Membres qui établissent une union douanière à remplacer par des restrictions quantitatives nouvelles la protection assurée par leurs droits de douane, ce qui contredirait l'objet et le but visés par les rédacteurs, qui ont énoncé une interdiction rigoureuse du recours à des restrictions quantitatives.

24. S'agissant des allégations générales de la Turquie concernant des erreurs de droit, l'Inde a fait valoir que le Groupe spécial n'a pas présumé l'existence d'un conflit entre les dispositions de l'article XXIV et celles des articles XI et XIII du GATT de 1994 et de l'article 2:4 de l'ATV

28. S'agissant des allégations spécifiques de la Turquie concernant des erreurs de droit, l'Inde répond à l'objection formulée par la Turquie selon laquelle le Groupe spécial n'a pas pris en compte le texte introductif de l'article XXIV:5 dans son examen de l'article XXIV:5

31. Enfin, d'après l'Inde, le Groupe spécial a tiré les conclusions correctes de la pratique suivie par le GATT/l'OMC à cet égard. Il s'agit ici d'une situation différente de celle dans laquelle la Suède a adopté des restrictions quantitatives lors de son adhésion à l'Union européenne, car la Turquie n'a

possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres".⁹ Il serait contraire au but déclaré des accords régionaux, tel qu'il est énoncé à l'article XXIV:4, d'interpréter le texte introductif de l'article XXIV:5 comme permettant que des obstacles soient opposés au commerce en violation des articles XI et XIII du GATT de 1994.

35. Hong Kong, Chine déclare aussi que, au regard de l'article XXIV:8 a), il n'est pas nécessaire

39. Les Philippines font valoir ensuite que les restrictions quantitatives appliquées par la Turquie ne sont pas justifiées par l'article XXIV. Premièrement, les restrictions ne sont pas justifiées car elles sont, dans l'ensemble, plus rigoureuses, quant à la protection générale, que ne l'étaient les restrictions constitutives avant l'établissement de l'union douanière. Deuxièmement, elles constituent une violation de l'article XXIV:4 car la Turquie (et les Communautés européennes) n'a pas évité dans toute la mesure du possible que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres. Troisièmement, le texte introductif de l'article XXIV:5 s'applique uniquement aux dispositions du GATT de 1994 qui, si elles étaient appliquées, interdiraient l'établissement d'une union douanière. Il ne dispense pas les Membres de respecter les autres obligations découlant de l'Accord. Quatrièmement, les restrictions ne sont pas justifiées car les mesures sont autorisées en vertu des articles XXIV:2 et XXIV:3, qui sont propres aux Membres concernés et ne peuvent donc pas être invoquées.

40. Les Philippines font aussi valoir qu'en tout état de cause, la Turquie et les Communautés européennes ont violé l'article XXIV:4 de l'Accord. Les Philippines soutiennent que les restrictions quantitatives appliquées par la Turquie et les Communautés européennes sont plus rigoureuses, quant à la protection générale, que ne l'étaient les restrictions constitutives avant l'établissement de l'union douanière.

V. Article XXIV du GATT de 1994

42. Pour examiner le moyen de défense de la Turquie selon lequel l'article XXIV du GATT de 1994 l'autorisait à adopter les restrictions quantitatives mises en cause dans le présent appel, le Groupe spécial a d'abord considéré l'article XXIV:5 a) puis l'article XXIV:8 a) du GATT de 1994. Il a examiné le sens ordinaire des termes de ces dispositions, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'*Accord sur l'OMC*. Il a formulé les conclusions ci-après:

Quant au rapport spécifique entre, en l'espèce, l'article XXIV et les articles XI et XIII (et l'article 2:4 de l'ATV), nous estimons que le libellé de l'article XXIV ne permet pas de se soustraire aux obligations énoncées aux articles XI et XIII du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV.

...

[Les paragraphes 5 et 8 de l'article XXIV] ne mentionnent ... aucune mesure spécifique qui peut ou ne peut pas être adoptée au moment de la création d'une union douanière et, surtout, elles n'autorisent pas la violation des articles XI et XIII et de l'article 2:4 de l'ATV. ... Nous concluons que même à l'occasion de la création d'une union douanière, les membres ne peuvent pas imposer des restrictions quantitatives incompatibles par ailleurs.¹¹

En conséquence, le Groupe spécial a rejeté le moyen de défense de la Turquie selon lequel l'article XXIV justifiait l'introduction des restrictions quantitatives en cause. La Turquie fait appel de l'interprétation de l'article XXIV donnée par le Groupe spécial.

43.

ia199ctFORtc 5.6465 Tw (libell-0.098 s m9T11V] 22.5 96MC) Tj 45 Tf2033re et, supees en cf 161quenced1d sur I73MC

ia Tj

est limité par la prescription selon laquelle "les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives" doivent être "éliminés pour l'essentiel" du commerce interne.

49. Le paragraphe 8 a) ii) établit le critère relatif au commerce des membres constitutifs *avec les pays tiers*

Le paragraphe 8) a)

moyens pondérés et des droits de douane perçus".¹⁹ Avant l'adoption de ce Mémoire d'accord, il y avait divergence de vues entre les parties contractantes du GATT sur la question de savoir s'il fallait prendre en compte, pour appliquer le critère prévu à l'article XXIV:5 a), les taux de droits *consolidés* ou les taux de droits *appliqués*. Cette question a été résolue au paragraphe 2 du *Mémoire d'accord concernant l'article XXIV*, qui indique clairement que ce sont les taux de droits *appliqués* qui doivent être utilisés.

54. Quant aux "autres réglementations commerciales", l'article XXIV:5 a) dispose que les réglementations appliquées par les membres constitutifs *après* l'établissement de l'union douanière "ne seront *pas*, dans leur ensemble, ... *plus rigoureuses*", quant à leur *incidence générale*, que ne l'étaient les réglementations commerciales appliquées par chacun des membres constitutifs *avant* l'établissement de l'union douanière. Au paragraphe 2 du *Mémoire d'accord concernant l'article XXIV*, il est expressément reconnu qu'il peut être difficile de quantifier et d'agrèger les réglementations commerciales autres que les droits de douane et il y est donc indiqué "qu'aux fins de l'évaluation globale de l'incidence des autres réglementations commerciales qu'il est difficile de quantifier et d'agrèger, l'examen de chaque mesure, réglementation, produit visé et flux commercial affecté pourra être nécessaire".²⁰

55. Nous convenons avec le Groupe spécial que les termes de l'article XXIV:5 a), tels qu'ils ont été développés et clarifiés par le paragraphe 2 du *Mémoire d'accord concernant l'article XXIV*, disposent:

... que les mesures et politiques commerciales résultant du nouvel accord régional n'auront pas d'effets globalement plus restrictifs sur le commerce que ne l'étaient ceux des politiques commerciales antérieures des pays constitutifs.²¹

¹⁹ Le paragraphe 2 du *Mémoire d'accord concernant l'article XXIV* dispose aussi que "[s]eront utilisées pour cette évaluation les statistiques des importations faites pendant une période représentative antérieure qui seront communiquées par l'union douanière, par ligne tarifaire, en valeur et en volume, ventilées par pays d'origine Membre de l'OMC".

²⁰ Au paragraphe 43 de sa communication en tant qu'appelant, la Turquie fait valoir que cette disposition doit être interprétée comme autorisant les membres constitutifs d'une union douanière à introduire des restrictions quantitatives incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC au moment de l'établissement de l'union. À notre avis, il n'y a rien qui étaye une telle interprétation.

²¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.121.

et nous convenons aussi qu'il s'agit:

[d']un critère "économique" à appliquer pour déterminer si telle ou telle union douanière est compatible avec l'article XXIV.²²

56. Le libellé du texte introductif du paragraphe 5 doit aussi être interprété dans son contexte. À notre avis, le paragraphe 4 de l'article XXIV constitue un élément important de ce contexte. Le texte introductif du paragraphe 5 de l'article XXIV commence par les mots "en conséquence", qui peuvent uniquement être interprétés comme renvoyant au paragraphe 4 de l'article XXIV, qui le précède immédiatement. Le paragraphe 4 se lit comme suit:

Les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords. Elles reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires.

57. D'après le paragraphe 4, le but d'une union douanière est de "faciliter le commerce" entre les membres constitutifs et "non d'opposer des obstacles au commerce" avec les pays tiers. Cet objectif exige qu'un équilibre soit institué par les membres constitutifs d'une union douanière. Une union douanière doit faciliter le commerce à l'intérieur de l'union mais elle *ne doit pas* le faire de telle façon que des obstacles sont opposés au commerce avec les pays tiers. Nous notons que le *Mémoire d'accord concernant l'article XXIV* réaffirme expressément ce but d'une union douanière et précise que dans l'établissement ou l'élargissement d'une telle union, les membres constitutifs doivent "dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres".²³ Le paragraphe 4 est libellé en termes téléologiques et non impératifs. Il n'énonce pas une obligation distincte proprement dite mais le but premier et omniprésent de l'article XXIV, qui s'exprime par les termes impératifs utilisés pour stipuler les obligations spécifiques qui figurent dans d'autres parties du même article. Ainsi, le but énoncé au paragraphe 4 éclaire les autres paragraphes pertinents de l'article XXIV, y compris le texte introductif du paragraphe 5. Pour cette raison, le texte introductif du paragraphe 5, et les conditions qui y sont énoncées pour la possibilité de recourir à un moyen de défense fondé sur l'article XXIV, doivent être interprétés à la lumière du but des unions

²² *Ibid.*, paragraphe 9.120.

²³ *Mémoire d'accord concernant l'article XXIV*, Préambule.

douanières indiqué au paragraphe 4. Il n'est pas possible d'interpréter correctement le texte introductif

principe de l'économie jurisprudentielle, il n'était pas nécessaire d'évaluer la compatibilité de l'accord commercial régional entre la Turquie et les Communautés européennes avec l'article XXIV pour examiner les allégations de l'Inde.²⁶ Sur la base de ce raisonnement, il a supposé, aux fins de l'argumentation, que l'accord entre la Turquie et les Communautés était compatible avec les prescriptions de l'article XXIV:8 a) et 5 a) et s'est borné à examiner la question de savoir si la Turquie était autorisée à introduire les restrictions quantitatives en cause.²⁷ Il n'a pas été fait appel de la supposition du Groupe spécial selon laquelle l'accord entre la Turquie et les Communautés est une "union douanière" au sens de l'article XXIV. En conséquence, nous ne sommes pas saisis de la question de savoir si cet accord satisfait aux prescriptions des paragraphes 8 a) et 5 a) de l'article XXIV.

61. En ce qui concerne la seconde condition à remplir pour pouvoir se prévaloir du moyen de défense fondé sur l'article XXIV, la Turquie affirme que si elle n'avait pas introduit les restrictions quantitatives visant les produits textiles et les vêtements en provenance d'Inde qui sont mises en cause, les Communautés européennes auraient "exclu ces produits du régime de libre-échange à l'intérieur de l'union douanière CE-Turquie".²⁸ D'après elle, les Communautés l'auraient fait afin d'empêcher un détournement des échanges. Les exportations turques de ces produits représentaient 40 pour cent des exportations totales du pays vers les Communautés.²⁹ La Turquie dit qu'elle doute fort que la prescription de l'article XXIV:8 a) i) selon laquelle les droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives doivent être éliminés pour "l'essentiel des échanges" entre elle et les Communautés puisse être respectée si 40 pour cent de ses exportations totales vers les Communautés étaient exclus.³⁰ Ainsi, elle fait valoir que, à moins qu'elle ne soit autorisée à imposer des restrictions quantitatives sur les produits textiles et les vêtements en provenance d'Inde, elle serait empêchée de satisfaire aux prescriptions de l'article XXIV:8 a) i) et serait donc empêchée d'établir une union douanière avec les Communautés européennes.

62. Nous convenons avec le Groupe spécial que si la Turquie n'avait pas adopté des restrictions

être resprescriptions de l'article a)

l'article XXIV, et par conséquent d'établir une union douanière. Nous rappelons notre conclusion selon laquelle les termes du paragraphe 8 a) i) offrent une certaine souplesse – quoique limitée – aux membres constitutifs d'une union douanière dans la libéralisation de leur commerce interne.³¹ Comme le Groupe spécial l'a fait observer, la Turquie et les Communautés disposent d'autres solutions possibles pour empêcher un détournement éventuel des échanges tout en respectant les prescriptions du paragraphe 8 a) i).³² Par exemple, la Turquie pourrait adopter des règles d'origine pour les produits textiles et les vêtements qui permettraient aux Communautés de faire la distinction entre les produits originaires de son territoire, lesquels bénéficieraient du libre accès au marché communautaire en vertu de l'union douanière, *et* les produits textiles et vêtements originaires de pays tiers, y compris l'Inde. En fait, nous notons que la Turquie et les Communautés elles-mêmes semblent avoir reconnu que des règles d'origine pouvaient être appliquées pour remédier à tout détournement éventuel des échanges. L'article 12:3 de la Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie, qui énonce les règles relatives à la mise en place de la phase finale de l'union douanière entre la Turquie et les Communautés, prévoit expressément la possibilité d'appliquer un système de certificats d'origine.³³ Un système de certificats d'origine aurait été une solution raisonnable possible en attendant qu'il soit mis fin, comme cela est requis par les dispositions de l'ATV, aux restrictions quantitatives appliquées par les Communautés. Or, il n'a pas été fait usage de cette possibilité pour éviter un détournement des échanges. La Turquie a préféré introduire à la place les restrictions quantitatives en cause.

63. Pour cette raison, nous concluons que la Turquie n'était pas, en fait, tenue d'appliquer les restrictions quantitatives mises en cause dans le présent appel afin d'établir une union douanière avec les Communautés européennes. Par conséquent, la Turquie n'a pas rempli la seconde des deux conditions nécessaires auxquelles il faut satisfaire pour être en droit de se prévaloir du moyen de défense au titre de l'article XXIV. Elle n'a pas démontré qu'il serait fait obstacle à l'établissement d'une union douanière entre elle et les Communautés si elle n'était pas autorisée à adopter ces restrictions quantitatives. Ainsi, la Turquie ne peut pas recourir en l'espèce au moyen de défense offert par l'article XXIV sous certaines conditions, et l'article XXIV ne justifie pas l'adoption par la Turquie de ces restrictions quantitatives.

³¹ Voir le paragraphe 48.

³² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.152.

³³ L'article 12:3 se lit comme suit:

Dans l'attente de la conclusion, par la Turquie, de ces arrangements, le *système de certificats d'origine pour les exportations de produits textiles et d'habillement* reste en vigueur. Les produits de ce type non originaires de la Turquie restent soumis à la politique commerciale des Communautés à l'égard des pays tiers en question (pas d'italique dans l'original).

VI. Constatations et conclusions

64. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, l'Organe d'appel conclut que le Groupe

Texte original signé à Genève le 23 septembre 1999 par:

Christopher Beeby
Président de la section

James Bacchus
Membre

Said El-Naggar
Membre