

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

Rapport du Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial "*Inde - Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels*" est distribué à tous les Membres conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution non restreinte le 6 avril 1999, en application des procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1). Il est rappelé aux Membres que, conformément au 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.

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

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	ÉLÉMENTS FACTUELS.....	2
A.	CONSULTATIONS AU COMITÉ DES RESTRICTIONS APPLIQUÉES À DES FINS DE BALANCE DES PAIEMENTS	2
B.	RESTRICTIONS QUANTITATIVES	4
1.	Fondement juridique, au regard de la législation intérieure, de l'application des restrictions à l'importation et du régime de licences d'importation.....	4
2.	Régime de licences.....	7
III.	ALLÉGATIONS ET PRINCIPAUX ARGUMENTS.....	10
A.	PORTÉE DE LA PLAINTE.....	10
B.	ARTICLE XI:1.....	11
1.	RTIGme de licen.....4287.25.0.4mRatI:1.....	11

6.	Conclusion.....	219
H.	ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE.....	220
I.	ARTICLE XIII DU GATT DE 1994	221
J.	PCTIONj 2S CONCESSIONS ETj 2S AVANTAGES5 0 TD3 /F1 11.25 Tf 0.1763 Tc 8 Tw (1994) Tj.....	

I. INTRODUCTION

1.1 Le 16 juillet 1997, les États-Unis ont demandé l'ouverture de consultations avec l'Inde, conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("Mémoire d'accord sur le règlement des différends"), à l'article XXII:1 du GATT, à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture (dans la mesure où il incorpore par référence l'article XXII du GATT) et à l'article 6 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (dans la mesure où il incorpore par référence l'article XXII du GATT), au sujet des restrictions quantitatives maintenues par l'Inde à l'importation de plusieurs produits agricoles, textiles et industriels (WT/DS90/1). De l'avis des États-Unis, il apparaissait que les restrictions quantitatives maintenues par l'Inde, visant, mais pas exclusivement, les lignes tarifaires notifiées à l'annexe I, partie B du document WT/BOP/N/24 étaient incompatibles avec les obligations découlant pour l'Inde des articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994, de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Parallèlement, l'Australie, le Canada, les Communautés européennes, la Nouvelle-Zélande et la Suisse ont demandé l'ouverture de consultations avec l'Inde au sujet de ces restrictions quantitatives (WT/DS91/1; WT/DS92/1; WT/DS93/1; WT/DS94/1; WT/DS96/1) sur la base d'allégations analogues, text868 rs (Wm utd; WT/D417 0 T2.25

Président: M. l'Ambassadeur Celso Lafer

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

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

II. ÉLÉMENTS FACTUELS

A. CONSULTATIONS AU C

quantitatives, sauf à des fins sociales ou de protection de l'environnement, de santé et de sécurité, à condition que la situation de sa balance des paiements s'améliore de façon durable. Ils ont aussi pris note de la déclaration du représentant du FMI selon laquelle, à condition de continuer d'appliquer une politique macro-économique prudente, l'Inde pouvait raisonnablement envisager d'instaurer dans un délai de deux ans un régime d'importation fondé sur les droits de douane et ne comportant plus de restrictions quantitatives. Ils ont relevé que, depuis la dernière consultation, l'Inde avait considérablement libéralisé son régime d'importation, notamment en augmentant progressivement le nombre de biens de consommation librement importables; néanmoins, près d'un tiers des lignes tarifaires au niveau des positions à huit chiffres du SH faisait toujours l'objet de restrictions quantitatives. Les membres des Comités ont noté que, selon l'Inde, en raison de la dégradation de sa balance des paiements, il ne serait ni prudent ni réaliste d'envisager une levée générale des restrictions quantitatives à l'importation dans l'immédiat. De nombreux membres étaient favorables à ce que l'Inde continue d'appliquer des restrictions à l'importation à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII de l'Accord général sur le commerce des marchandises, il ne serait pas prudent de lever ces restrictions dans l'immédiat. Les membres des Comités ont noté que, selon l'Inde, en raison de la dégradation de sa balance des paiements, il ne serait ni prudent ni réaliste d'envisager une levée générale des restrictions quantitatives à l'importation dans l'immédiat. De nombreux membres étaient favorables à ce que l'Inde continue d'appliquer des restrictions à l'importation à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII de l'Accord général sur le commerce des marchandises.

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

2.6 Les 10 et 11 juin 1997, le Comité a repris ses consultations avec l'Inde afin d'examiner le plan. Le représentant du FMI a signalé que les réponses qu'il avait données aux questions posées durant les consultations de janvier 1997 sur la situation de la balance des paiements de l'Inde n'avaient pas changé dans l'intervalle. À cette réunion, tous les Membres se sont déclarés satisfaits que l'Inde soit déterminée à éliminer les restrictions à l'importation dans un certain délai et se sont félicités que le plan qu'elle avait établi soit complet, transparent et fourni en temps voulu. De nombreux Membres

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

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

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

2.14 L'article 9 de la Loi FTDR fait aussi obligation au Directeur général du commerce extérieur tel que défini à l'article 2

2.15 L'article 15 de la Loi FTDR prévoit la possibilité de faire appel d'une décision ou d'un arrêté pris en application de la loi. Ce droit d'appel s'étend à toute décision de refuser une licence. Dans le cas d'un arrêté pris par un fonctionnaire relevant du Directeur général, il est fait appel auprès de ce dernier; s'il s'agit d'un arrêté pris par le Directeur général, c'est auprès du gouvernement central qu'il est fait appel. En outre, bien qu'il soit indiqué à l'article 15 3) de la Loi FTDR que "le jugement rendu en appel par la juridiction d'appel est final ...", il peut être contesté devant la Haute-Cour de tout État

2. Régime de licences

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

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

2.23 Dans la formule de demande de licences pour l'importation de produits figurant sur la Liste négative, les renseignements suivants doivent être fournis: nom et adresse du demandeur; type

III. ALLÉGATIONS ET PRINCIPAUX ARGUMENTS

A. PORTÉE DE LA PLAINTÉ

3.1 Les États-Unis ont demandé au Groupe spécial:

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

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

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

3.4 Les États-Unis ont en outre demandé au Groupe spécial de constater que chacune des quatre mesures en cause au titre de l'article XVIII:B de l'Accord sur l'agriculture (la mesure de l'Inde relative à la culture de la soie, la mesure de l'Inde relative à la culture du coton, la mesure de l'Inde relative à la culture du sucre et la mesure de l'Inde relative à la culture du riz) n'était pas en conformité avec l'article XVIII:B de l'Accord sur l'agriculture.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.15 Les États-Unis ont en outre mentionné qu'en 1950, les PARTIES CONTRACTANTES ont examiné l'application du GATT aux restrictions quantitatives utilisées à des fins d'ordre commercial, de protection ou de marchand

l'article

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

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

3.18 Les **États-Unis** ont rappelé que lors des consultations approfondies qui se sont tenues avec l'Inde en décembre 1995 au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, l'In3r40 de"j 29

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

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

3.21 Les États-Unis ont ajouté que la définition au sens large de l'expression "biens de consommation" et le fait que certaines marchandises étaient soumises à restriction *uniquement* s'il s'agissait de biens de consommation étaient une source de très grande confusion, d'incertitude sur le plan commercial et de distorsion des échanges. Par exemple, le glutamate monosodique ne figurait pas sur la Liste négative d'importations et pouvait donc être librement importé dans le cadre de la Politique d'exportation et d'importation pour 1992-1997. Or, le 1^{er} novembre 1996, le Directeur

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

Tableau 1

Importations de produits centralisés, pour la période 1992-1995

Quantité: en milliers de tonnes; Valeur: en dizaines de millions de roupies

N° de série	Désignation du produit	1992-1993		1993-1994		1994-1995	
		Quantité	Valeur	Quantité	Valeur	Quantité	Valeur
1.	Pétrole brut	27 247	10 685,36	30 822	10 688,52	27 319	10 316,03
2.	Carburant pour turbomoteurs d'aviation	-	-	-	-	78	51,31
3.	Fuel domestique	-	-	-	-	267	91,62
4.	Carburant pour moteurs diesel rapides	7 159	3 691,34	7 535	4 174,97	8 637	4 360,09
5.							

...risées), là encore, il n'y a pas d'implication de la cour qui équivaut à une intention de porter.

Alors que le Directeur général du commerce extérieur est habilité à délivrer des licences d'importation pour un produit d'origine étrangère à des entités autorisées par le ministère du commerce d'Indonésie, ces licences ne le sont que si elles sont accompagnées d'un "certificat de non-objection" d'un organisme officiel de l'État compétent pour délivrer un tel certificat. Il est indiqué que lors des négociations avec l'Indonésie, une licence de ce genre est délivrée à une entité autorisée, bien que le régime de licences d'importation spécifiques

théoriquement applicables aux importations de certains produits par l'Indonésie sont centralisées par l'Indonésie. *Dil* Co., Ltd. (Société indienne) (Indonésie)⁴⁸ il ne semble pas que les licences d'importation non

3.2542e

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

3.28 Les États-Unis ont noté que le rapport de 1988 du Groupe spécial chargé de l'affaire *Canada - Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation* avait constaté que les pratiques des régies provinciales canadiennes des alcools,

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

3.30 Les **États-Unis** ont soutenu que le régime de licences d'importation spéciales (SIL) était également une procédure de licences d'importation non automatiques et constituait aussi une infraction aux dispositions de l'article XI:1. Les licences d'importation spéciales étaient délivrées aux exportateurs indiens, qui pouvaient les revendre avec profit à des importateurs. Or, ces licences ne pouvaient être utilisées que pour importer un petit nombre de produits. Les produits pouvant être

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

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

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

Heinrichs du mois XI: losurestrefuTj T*es e le TD -0.327Tc 1 2.8125 Tw 364es Ét7it, il n'rait et f971impor

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

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

2. Inde

3.38 L'Inde a estimé que la demande des États-Unis tendant à ce qu'il soit constaté que les restrictions à l'importation qu'elle appliquait étaient incompatibles avec l'article XI:1 était une

p a r c e q u'il s o i t c o n s t a t é q u e l e s r e s t r i c t i o n s à l' i m p o r t a t i o n q u' e l l e a p p l i q u a i t é t a i e n t i n c o m p a t i b l e s a v e c l' a r t i c l e X I : 1 é t a i t u n e

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

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

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

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

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

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

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

incompatibilités qui pouvaient apparaître dans la mise en œuvre des constatations dont ils

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

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

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

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

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

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

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

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

3.64 Les restrictions appliquées par l'Inde avaient causé un tort particulièrement grave au commerce des pays en développement. L'interdiction *de facto* visant les importations de biens de consommation frappait le plus durement les exportations des pays en développement, étant donné que c'était les produits de ces pays qui étaient les plus compétitifs dans de nombreux secteurs de biens de consommation. Les produits soumis à restriction comprenaient bon nombre de produits agricoles et parmi eux beaucoup de produits tropicaux; étant donné que le régime de licences était administré de manière à affecter négativement les exportations de

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

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

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

3.67 Les États-Unis ont indiqué que, sur les 2 714 lignes du SH soumises à des restrictions quantitatives qui étaient énumérées à l'annexe II, partie B, de la notification relative aux restrictions quantitatives que l'Inde a adressée en 1997, 710 (26 pour cent) reprenaient des produits visés par l'Accord sur l'agriculture.⁷⁶ Étant donné que les produits alimentaires transformés, les fruits et légumes frais, le café, la volaille et beaucoup d'autres produits agricoles étaient des "biens de consommation susceptibles de satisfaire directement aux besoins de la population sans transformation ultérieure", l'interdiction que l'Inde imposait aux importations de biens de consommation agissait aussi comme une forme de protectionnisme agricole. Lors de la négociation de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, les participants aux négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay étaient convenus d'éliminer les obstacles non tarifaires qu'ils appliquaient au commerce des produits agricoles et de les remplacer par des droits de douane, qui feraient l'objet d'une réduction échelonnée dans le temps. Afin de préserver ce résultat, l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture disposait ce qui suit: "Les États-Unis ont convenu de ne pas appliquer l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture aux produits agricoles...".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁸ Paragraphe 5 du Mémoire d'accord de 1994.

⁷⁹ Article XV:2.

⁸⁰ Paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994.

⁸¹ Article XVIII:12 c) i) et ii).

b) a) Sous réserve des dispositions de l'alinéa b) du présent paragraphe, aucune partie contractante ne pourra maintenir, instituer ou renforcer des restrictions à l'importation en vertu du présent article, *sans l'approbation* des PARTIES CONTRACTANTES.

b) Toute partie contractante qui maintient de telles restrictions au [date effective] entrera immédiatement en consultation avec les PARTIES CONTRACTANTES en vue *d'obtenir l'autorisation de prolonger ces restrictions ...*⁸²

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

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

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

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

⁸³ IBDD, S3/192.

Part 0.630133
Article

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹¹ Règlement intérieur des réunions du Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des

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

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

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

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

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

3.93 En outre, les États-Unis ont soutenu que l'Inde avait interprété de manière erronée le paragraphe 13 du Mémoire d'accord de

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

3.94 Pour les États-Unis, le point de vue de l'Inde selon lequel elle était en droit de maintenir des mesures incompatibles avec l'Accord sur l'OMC tant qu'il ne lui était pas demandé de les supprimer compromettrait la légitimité de l'OMC en tant qu'institution fondée sur des règles. Cela aurait aussi rapidement pour effet de démanteler les concessions que les Membres s'étaient mutuellement accordées, dès lors que les Membres attendraient pour mettre en œuvre leurs propres obligations qu'il leur soit demandé de le faire tout en insistant en même temps pour que d'autres Membres s'acquittent 1994.3

b)

l'interprétation que l'Inde faisait de la note de bas de page était acceptée (et elle ne devrait pas l'être), la présente affaire serait à bon droit portée devant ce groupe spécial étant donné qu'elle avait

3.104

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

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

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

⁹⁵ L/5776, *op. cit.*

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

⁹⁷ DS32/R, *op. cit.*

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

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

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

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

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

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

⁹⁹ Documents du GATT C/M/159-162.

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

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

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

3.119 Les **États-Unis** considéraient qu'il était erroné d'établir une nette distinction entre application et justification. Premièrement, l'allusion faite par l'Inde au Groupe spécial chargé de l'affaire *Agrumes* était d'une pertinence limitée. Non seulement le rapport du Groupe spécial chargé de cette affaire n'avait jamais été adopté, mais ce groupe spécial avait fait l'objet de critiques au Conseil du GATT de la part de plusieurs parties contractantes parce qu'il avait refusé de reconnaître qu'il pouvait être recouru à la procédure de règlement des différends conformément à l'article XXIII:1 a) pour les accords en question.¹⁰⁸ En outre, dans l'affaire *Bananes I*, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion opposée lorsqu'il a examiné un argument des parties contractantes défenderesses, selon lequel les procédures dont les PARTIES CONTRACTANTES disposaient en vertu de l'article XXIV excluaient le recours à la procédure de règlement des différends prévue à l'article XXIII. Ce groupe spécial n'a pas accepté qu'une telle exclusion soit possible dans le cadre du GATT de 1947 et a ensuite constaté que, même si l'on devait considérer qu'il existait une certaine forme d'exclusion, "on pouvait raisonnablement considérer que les procédures de l'article XXIV l'emportaient sur celles de l'article XXIII uniquement dans les cas où l'accord pour lequel l'article XXIV était invoqué était de

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

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

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

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

3.123 Le raisonnement du Groupe spécial dans l'affaire *Bananes I* n'était pertinent que dans la mesure où le Groupe spécial a déterminé qu'il ne devait pas adopter le raisonnement suivi dans l'affaire *Corée – Viande de bœuf*. Si, par exemple (contrairement à la position des États-Unis), le Groupe spécial déterminait qu'en règle générale, un Membre n'avait pas à supprimer les mesures qu'il appliquait à des fins de balance des paiements tant que le Conseil général ne lui avait pas demandé de le faire, il lui faudrait suivre le raisonnement adopté dans l'affaire *Bananes I* et déterminer, pour le moins, si les mesures appliquées par l'Inde pouvaient à première vue se justifier au regard de l'article XVIII:B. Les États-Unis ont soutenu que, compte tenu des conclusions du FMI cnéBes q57 0.1582 Tc 3

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

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

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

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

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

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

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

3.130 L'Inde a fait observer que dans l'affaire *Corée – Viande de bœuf*, le Groupe spécial n'a pas décidé de son propre chef que les restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées pour des raisons de balance des paiements, mais a déterminé la situation juridique à la lumière des conclusions du Comité. Plusieurs parties contractantes avaient été d'avis que le recours à la procédure des groupes spéciaux ne pouvait pas remplacer le processus de consultations au Comité et que ces groupes spéciaux ne devaient pas être établis. D'autres ont considéré que le recours à l'article XXIII était un droit inconditionnel. Finalement, trois groupes spéciaux parallèles chargés de l'affaire *Corée – Viande de bœuf* ont été établis¹²² et la controverse sur ce point s'est poursuivie au cours de leurs travaux.¹²³

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

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

3.133 L'Inde a indiqué que le groupe spécial avait ensuite examiné les conclusions du Comité, noté que le point de vue dominant avait été "que compte tenu de la situation actuelle et des perspectives d'avenir de la balance des paiements, les restrictions à l'importation ne pouvaient plus être justifiées au regard de l'article XVIII:B" et que ce point de vue avait été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES, et constaté sur cette base que les restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées par l'article XVIII:B. L'Inde n'a pas indiqué que le Comité a constaté sur cette base que les restrictions à l'importation n'étaient pas justifiées par l'article XVIII:B.

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

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

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

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

3.141 En réponse aux arguments de l'Inde fondés sur l'affaire *Chemises et chemisiers de laine*, les **États-Unis** ont indiqué que les articles XX et XVIII:B étaient similaires en ce sens qu'ils constituaient l'un et l'autre des moyens de défense affirmatifs à l'égard d'une prohibition générale frappant les restrictions quantitatives qui était énoncée à l'article XI:1. Comme l'Organe d'appel l'avait souligné dans cette affaire, il incombait à un Membre qui se prévalait de l'article XX ou de l'article XI:2 c) i) pour ne pas respecter ses obligations découlant de l'article XI:1 d'établir que ce non-respect était justifié au regard de ces articles.¹²⁸ Une restriction quantitative que l'on cherchait à justifier au regard de l'article XVIII:B était une restriction quantitative qui "déroge[ait] temporairement"¹²⁹ aux

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

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

3.146

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

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

3.150 D'après les décisions de l'Organe d'appel dans l'affaire *Chemises et cises étaiD 0 ns 3.152 Tw (Che7ra00*

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

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

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

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

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

3.153 Les États31318

pour des raisons de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B et que l'Inde était

VIII:B.

(31318) rappelle 0.11ma base pour invo0.1r l'article

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

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

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

- a) pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse;
- b) une s das pasbls

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.160 Le maintien sans interruption par l'Inde de ces restrictions quantitatives était également contraire à ses obligations découlant du paragraphe

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

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

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

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

3.164 Pour les États-Unis, ces paragraphes ne corroboraient pas l'argument de l'Inde selon lequel elle était en droit de supprimer progressivement des restrictions imposées pour des raisons de balance des paiements.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴⁸ *Ibid.*, annexe I, paragraphe 5.

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

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

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

Après avoir examiné dans le détail les diverses propositions qui visent à établir des règles plus strictes pour l'institution et le maintien des restrictions quantitatives, en fixant des délais et en prévoyant une procédure d'approbation par les PARTIES

monétaires ...", alors qu'il n'y avait

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

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

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

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

¹⁵³ IBDD, S3/206.

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

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

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

P848 Tw6III:B, qui 9ent la cr0serait Cela TD -0an ITj T* voulommerde l'351s-0.son.1543suivommet au351quilib res b

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

3.179 En réponse à l'argument de l'Inde selon lequel, conformément à la Note relative à l'article XVIII:11, 1) elle avait le droit de supprimer graduellement les restrictions à l'importation qu'elle appliquait et 2) étant donné qu'elle avait présenté un calendrier pour la suppression progressive des mesures contestées, elle "n'avait pas à se conformer aux critères définis dans la clause conditionnelle énoncée à l'article XVIII:9", les **États-Unis** ont fait observer que ce n'était pas ce qui était indiqué dans cette note. Il y était indiqué que les pays en développement Membres n'étaient pas "[obligés] [d']atténuer ou [de] supprimer des restrictions si cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement" de mesures pour des raisons de balance des paiements. Cette note précisait qu'un pays en développement Membre invoquant comme justification des raisons de balance des paiements pourrait continuer à imposer les restrictions qui restaient nécessaires pour éviter, entre autres choses, une menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires. Or, le corollaire de cette note était que, lorsqu'il n'y avait pas une telle menace d'une baisse importante des réserves monétaires ni de baisse importante effective de ces réserves, les dispositions du paragraphe 11, à savoir "*l'éliminera lorsque la situation ne justifiera plus son maintien*", exigeaient l'élimination immédiate des restrictions. La note n'était d'application que dans un seul cas possible: si, et seulement si, à la suite de la suppression des dispositions du para377icle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

mesure que ces difficultés de balance des paiements s'atténuaient. Toutefois, aux termes de la Note relative à l'article XVIII:11, le Comité ne devait pas exiger l'atténuation ou l'élimination de

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

...7

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

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

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

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

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

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

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

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

3.201 De l'avis de l'Inde, le paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 clarifiait aussi la

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

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

3.208 De l'avis de l'Inde, les dispositions de l'article XVIII:B du GATT de 1994 traduisaient la

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

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

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

3.212 En ce qui concernait l'argument de l'Inde selon lequel l'article XVIII:11 énonçait un "lien dynamique" qui ferait en sorte qu'un assouplissement progressif des restrictions à l'importation entraîne une amélioration de la situation de la balance des paiements d'un Membre, laquelle entraînerait un nouvel assouplissement qui entraînerait à son tour une amélioration de la balance des paiements, et ainsi de suite, la faiblesse de cet argument tenait au fait que le FMI avait conclu à plusieurs reprises que l'Inde *pouvait et devrait* supprimer sur une brève période les restrictions mises en cause dans le présent différend. En fait, l'article XVIII:11 prévoyait expressément qu'un Membre qui appliquait des mesures à des fins de balance des paiements à la fois les atténuerait - comme l'Inde l'avait fait - et les éliminerait. Les déterminants du FMI sont les suivants: (0.3575 etw (mesure "prudentielle ou prise à titre de précaution").

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

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

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

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

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

¹⁶⁴ *Ibid.*, paragraphe 90.

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

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

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

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

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

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

¹⁶⁶ WT/BOP/R/22, pages 7 et 8.

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

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

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

"Sur le front extérieur, ... il convient de supprimer les restrictions quantitatives visant les biens de consommation et de les remplacer par des droits de douane modérés. Une protection excessive a entravé le développement de cet important secteur de

3.226 Les États-Unis ont ajouté que, lors des consultations de juin 1997, le Comité avait de nouveau

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

3.230 En ce qui concernait l'Inde, le calendrier qu'elle avait établi pour assouplir progressivement et éliminer les restrictions à l'importation restantes était conçu de façon à lui permettre d'éviter de nouvelles difficultés de balance des paiements. Comme le re 19973i

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

3.232 L'Inde a soutenu que l'allégation des États-Unis selon laquelle le FMI avait déjà tranché la

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

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

3.239 Les **États-Unis** ont répliqué qu'en ce qui concernait l'allégation de l'Inde selon laquelle ils s'étaient associés à un consensus en janvier 1997 pour demander un plan d'élimination progressive, en fait les consultations avaient commencé en 1995 et l'Inde avait prévu de faire valoir que le calendrier d'assouplissement progressif satisfaisait aux prescriptions énoncées dans la note relative à l'article XVIII:11.

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

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

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

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

8. Éléments de preuve additionnels

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

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

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

3.245 De l'avis de l'Inde, la Déclaration de 1979 se fondait sur l'idée que le traitement spécial et différencié en faveur des pays peu développés qui était énoncé à l'article XVIII:B demeurait important malgré l'introduction des taux de change variables. Le fait que, même pendant les négociations du Cycle d'Uruguay, les PARTIES CONTRACTANTES avaient décidé de ne pas toucher à ce statut spécial des pays peu développés prouvait de manière convaincante que les restrictions à l'importation imposées pour des raisons de balance des paiements ne pouvaient pas être évaluées uniquement au regard de l'efficacité économique. L'exception relative à la balance des paiements prévue dans le GATT de 1994 témoignait du fait que les gouvernements devaient faire face à des contraintes économiques, institutionnelles, structurelles et politiques qui ne leur permettaient pas toujours d'opter pour le moyen d'intervention le plus efficace. Par exemple, l'ajustement des taux de change était subordonné à des contraintes politiques dans les pays peu développés car, alors que les exportations ne profitaient pas à l'ensemble de l'économie du pays, la hausse des prix sur le marché intérieur de

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

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

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

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

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

3.250 En réponse à des questions du Groupe spécial concernant les pressions exercées par la libéralisation du commerce sur la balance des paiements ou les réserves internationales, les **États-Unis**

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

3.252 En fait, la libéralisation du commerce tendait à favoriser l'accroissement de l'efficacité. L'effort déployé récemment par le gouvernement indien pour ouvrir l'économie du pays avait entraîné une croissance plus soutenue. Le FMI, dans son rapport au Comité de la balance des paiements de l'OMC, avait déclaré que les restrictions quantitatives en Inde étaient un grave obstacle à l'efficacité.¹⁸⁸

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

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

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

D'une manière générale, la réforme de la politique commerciale a davantage d'effets bénéfiques lorsqu'elle s'accompagne de réformes économiques intérieures. La meilleure solution est donc de mener simultanément la réforme de la politique commerciale et les réformes intérieures. Cependant, il n'est pas possible dans la pratique de prendre toutes les mesures en même temps et la question de l'ordre chronologique prend alors toute son importance. La mise en route de la réforme de la politique commerciale fait souvent apparaître la nécessité de réformes intérieures et d'investissements ... Elle révèle aussi des besoins d'infrastructure imprévus des branches de production qui opèrent presque entièrement en fonction de la demande étrangère ... Parfois, il faudrait attendre, pour appliquer les réformes intérieures, que les milieux commerciaux et financiers aient bien compris que la protection contre les importations sera réduite. Sinon, la suppression des mesures de contrôle des investissements ou des prix dans les secteurs fortement protégés pourrait favoriser

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

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

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

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

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

Tableau 1

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

3.258 Il ressortait du tableau que le déficit commercial s'était aggravé constamment depuis 1992/93,

3.259 Le changement spectaculaire dans l'évolution des importations pendant la période visée par la réforme était encore beaucoup plus frappant si l'on considérait leur volume. Pendant la période allant

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

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

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

3.266 Les transferts privés exerçaient une influence importante sur la balance des opérations invisibles en raison de la stagnation relative des autres principaux éléments de cette balance. Ainsi,

3.268 Depuis son indépendance en 1947, l'Inde avait dû affronter de graves crises de balance des paiements à la fin des années 50, vers le milieu des années 60, à la fin des années 70 et au début des années 90. Elle se heurtait actuellement à des goulets d'étranglement majeurs sur le plan des

3.272 Les États-Unis ont aussi cité des déclarations faites par le nouveau Ministre des finances indien, M. Yashwant Sinha, lors de sa visite aux États-Unis. Le 13 avril, le Ministre des finances avait déclaré que "les paramètres macro-économiques fondamentaux étaient solides. L'Inde avait des réserves en devises substantielles, des marchés monétaires stables et une dette extérieure bien maîtrisée, *et elle n'avait pas sombré dans la crise de l'Asie de l'Est*".²⁰¹ Le 15 avril, M. Sinha avait déclaré ce qui suit: "L'Inde a de bonnes réserves en devises et le processus de réformes économiques est en cours. C'est grâce à la solidité de ces paramètres économiques fondamentaux que, *tandis que le reste de l'Asie est aux prises avec une débâcle financière, l'Inde est demeurée pour l'essentiel intouchée*".²⁰² Dans un communiqué de presse daté du 1^{er} avril, la Banque centrale de l'Inde avait

"L'évolution de certaines monnaies d'Asie ont fait peser de fortes pressions sus4fxi,0iP

interdit toutes les restrictions aux paiements effectués en relation avec les transactions courantes.ⁿ²⁰⁶

3.276 En résumé, de l'avis des États-Unis, les faits confirmaient de façon catégorique que l'Inde n'avait pas enregistré une baisse importante de ses réserves, qu'elle n'avait pas dû faire face à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires, que ses réserves n'avaient pas été

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

3.284 L'Inde a soutenu que le déficit de la balance courante n'était resté dans des proportions gérables que grâce à un accroissement substantiel des principales entrées de capitaux au titre de transactions privées. D'après l'*Economic Survey of India, 1996-97*, les apports nets au titre de transactions privées avaient progressé pour passer d'environ 2,2 milliards de dollars EU en 1992/93 à un montant moyen de 6,3 milliards de dollars pendant la période allant de 1993/94 à 1995/96, puis à 10,4 milliards de dollars en 1996/97. Dans un pays en développement, à trop compter sur des apports de capitaux privés on risquerait fort d'aller au-devant d'une crise de la balance des paiements. L'expérience récente des pays de l'Asie de l'Est avait clairement montré la conséquence désastreuse d'une crise de la balance des paiements sur l'ensemble du processus de croissance économique. Les États-Unis avaient cité un ouvrage d'un ancien conseiller économique du secrétariat du GATT, M.

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

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

3.288 Les États-Unis ont aussi estimé que le document présenté au Parlement indien en mai 1998 et mentionné au paragraphe 3.286 ne changeait rien à l'analyse. Par exemple, dans la déclaration citée, il

3.290

d) Consultations au titre de l'article XXII

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

3.295 En juillet 1997, les États-Unis²¹¹

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

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

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

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

"Le Costa Rica a communiqué au Groupe spécial des renseignements sur les négociations bilatérales tenues entre lui et les États-Unis avant et après l'imposition

États-Unis avaient aussi accusé l'Inde d'enfreindre le principe selon lequel un traité ne créait ni

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

3.306 L'Inde a noté que d'après le libellé de l'article XV:2, c'étaient les parties contractantes, et non le Groupe spécial, qui devaient accepter les déterminations du FMI au sujet de questions spécifiques. Conformément à l'article XVIII:B, c'étaient les parties contractantes qui devaient accepter la détermination du Fonds sur certains aspects des critères relatifs aux réserves monétaires d'un Membre, énoncés à l'article XVIII:9 a) et b), de même qu'il appartenait aux parties contractantes de prendre la décision finale mentionnée à l'article XV:2 sur la question de savoir si les restrictions à l'importation appliquées par l'Inde allaient au-delà de ce qui était nécessaire pour satisfaire aux critères relatifs à ces réserves, au sens de l'article XVIII:9 a) et b). L'Inde était d'avis que la compétence du FMI n'englobait pas toutes les questions que le Conseil général était tenu de prendre en compte pour arriver à la décision finale sur la question de savoir si la situation de la balance des paiements et des réserves de l'Inde satisfaisait aux critères prévus à l'article XVIII:9 a) et b). Cette affirmation était corroborée par une comparaison entre le texte même et le contexte des articles XV et XVIII, ainsi que l'objet de ces articles.

Disponible sur www.wto.org, ainsi que l'objet de ces articles.

Doc. WT/DS90/R, par. 3.306, note 221.

Doc. WT/DS90/R, par. 3.306, note 222.

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

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

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

b) Opinions concernant la compétence du Fonds monétaire international

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

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

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

nécessaires pour aider les pays peu développés Membres à exécuter leurs programmes de développement économique et que ces restrictions étaient *"justifiées pour autant que la réalisation*

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

3.327 De l'avis de

manière générale, outre celles qui étaient expressément indiquées à cet article. Selon les États-Unis, tandis que l'article XVIII:9 mentionnait aussi l'existence de "réserves monétaires ... insuffisantes", cette notion était manifestement couverte par la référence dans la dernière phrase de l'article XV:2 aux "aspects financiers des autres problèmes auxquels s'étendr[aient] les consultations en pareil cas". Il

économique, de la nécessité d'employer correctement ces crédits spéciaux ou ressources. Cette interprétation était aussi compatible avec l'article XV:2, qui limitait la compétence du FMI aux questions relatives au change, aux réserves monétaires et à la balance des paiements. L'expression "aspects financiers des autres problèmes" ne pouvait pas être employée de façon à élargir le champ des déterminations du FMI concernant les critères énoncés dans la clause conditionnelle de l'article

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

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

3.338 Les

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

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

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

3.341 Les États-Unis ont estimé que, pour les raisons ci-après, l'OMC et le présent Groupe spécial étaient tenus d'accepter les déterminations et constatations factuelles du FMI sur la question de savoir si la suppression des restrictions quantitatives mises en cause dans le présent différend entraînerait une baisse importante (ou menace de baisse importante) des réserves de l'Inde. D'après la note relative à l'article XVIII:11, l'Inde n'était pas tenue de supprimer les restrictions mises en cause dans le présent différend "si cette ... suppression dev[ait] créer immédiatement une situation qui justifierait ... l'établissement ... de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article FMI sur les réserves de l'Inde et les parties contractantes".

c

F

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

3.342 L'article XV:2 prévoyait que l'OMC devait accepter la détermination du FMI en ce qui concernait les questions relevant dudit article, mais les États-Unis convenaient que l'OMC n'était cependant pas tenue d'accepter les déterminations du Fonds sur la question de savoir si une mesure commerciale donnée allait ou non au-delà de ce qui était nécessaire ou si une mesure donnée était par

c) Consultations du Groupe spécial avec le FMI

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

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

5 3 3.352 3

paragraphe 12 b)". La rubrique intitulée "Situation et perspectives de la balance des paiements" englobait vraisemblablement la question d'une menace de baisse importante des réserves monétaires et la question du caractère suffisant des réserves. Le quatrième élément de cette rubrique était libellé "Facteurs externes ou internes qui influent sur les composantes de la balance des paiements, par exemple les exportations et les importations". Le cinquième élément s'intitulait "Incidence des restrictions sur la balance des paiements et durée prévue de ces restrictions". Le sixième élément était les "Perspectives d'atténuation ou d'abolition et effets probables de telles mesures sur la balance des paiements". De toute évidence, ces questions, en tant que questions commerciales, relevaient pleinement de la compétence de l'OMC et les PARTIES CONTRACTANTES dans le cadre du GATT n'avaient donc jamais eu l'intention de laisser le FMI se prononcer en dernier ressort sur la possibilité d'une menace de baisse importante. L'Inde considérait que cette analyse était confirmée par la structure des consultations régulières tenues avec les pays en développement dans le cadre des Procédures simplifiées de 1972. Le paragraphe 3 b) de ces Procédures simplifiées prévoyait que le Membre invoquant l'article XVIII:B communiquerait un exposé écrit succinct sur ses difficultés de balance des paiements. D'après le paragraphe 3 d), le FMI ne faisait que communiquer des statistiques relatives à la balance des paiements. Conformément au paragraphe 3 c), le Comité décidait de demander ou non au Membre de recourir aux consultations approfondies. Par conséquent, dans les faits, c'était le Comité qui déterminait si les difficultés de balance des paiements d'un Membre s'étaient atténuées au point où des consultations approfondies étaient nécessaires en l'absence d'une détermination du FMI sur la question de savoir si les conditions prévues à l'article XVIII:9 étaient réunies. Comme il était dit au paragraphe 2, les Procédures simplifiées de 1972 représentaient "une solution qui, à la fois répondrait aux stipulations juridiques de l'Accord général et allégerait la tâche des PARTIES CONTRACTANTES et des pays en voie de développement concernés sans nuire à l'objectif fondamental qui [était] de faire mieux comprendre les problèmes de balance des paiements des pays en voie de développement et d'offrir des possibilités de rechercher des solutions constructives pour ces problèmes".

3.357 Selon l'Inde, la Déclaration de 1979 ne donnait pas non plus au FMI un plus grand rôle que celui qui était envisagé dans les Procédures de consultation approfondies de 1970 et les Procédures de consultation simplifiées de 1972. Elle prévoyait que le Comité disposerait d'un document de base présenté par le Membre appelé en consultation qui avait invoqué l'article XVIII:B, d'un document de base établi par le Secrétariat de l'OMC et d'un document du FMI intitulé "Recent Economic Developments". D'après le paragraphe 11 du Mémorandum d'accord de 1994, le document de base devait comprendre "un aperçu de la situation et des perspectives de la balance des paiements, y compris un exposé des facteurs internes et externes qui influ[aient] sur la situation de la balance des paiements". Là encore, cet aspect du document de base serait superflu si le FMI avait le pouvoir de faire une détermination contraignante pour l'OMC sur la question de savoir si la situation de la balance des paiements et des réserves monétaires d'un Membre justifiait des restrictions à l'importation au regard de l'article XVIII:B. Par conséquent, les Procédures de consultation approfondies de 1970, les Procédures de consultation simplifiées de 1972, la Déclaration de 1979 et le Mémorandum d'accord de 1994 confirmaient que le rôle du FMI dans cette procédure devait être limité, en droit, aux constatations et déterminations spécifiques prévues à l'article XV:2.

3.358 L'Inde estimait que son développement économique et l'incidence de la libéralisation progressive de son régime d'importation n'étaient pas, de prime abord, des questions sur lesquelles le Groupe spécial devrait demander l'opinion du FMI. La compétence du FMI dans le cadre de l'article XV:2 n'englobait pas les questions relatives au commerce ou au développement économique. D'après les Procédures de consultation approfondies de 1970, le Membre qui invoquait l'article XVIII:B devait communiquer au Comité sa propre évaluation de ses besoins de développement économique. Le secrétariat du GATT établissait le document de base qui permettait au Comité d'évaluer les questions commerciales en cause. L'Inde estimait donc que, comme les Procédures de consultation approfondies de 1970, la Déclaration de 1979 et le Mémorandum d'accord de 1994 le prévoyaient, le Groupe spécial devait effectuer sa propre évaluation des besoins de développement économique de l'Inde et sa propre évaluation de la question de savoir comment il

1 a) iii) *L'Inde enregistre-t-elle un taux raisonnable d'accroissement de ses réserves monétaires?*

3.362 Les réserves brutes en devises ont fléchi de 1,9 milliard de dollars EU en novembre 1997. (Dédution faite des engagements à terme de la Banque centrale, les réserves en devises ont diminué de 2,6 milliards de dollars EU au cours dudit mois.) Sous une perspective plus large, cependant, il y a eu un taux raisonnable d'accumulation des réserves depuis la crise de la balance des paiements traversée par l'Inde en 1991. Par exemple, à la fin de novembre 1997, les réserves ont augmenté de 5 milliards de dollars EU par rapport à l'année précédente. (Dédution faite des engagements à terme, l'accroissement était de 4,5 milliards de dollars EU.)

1 b) *En relation avec les réponses à ces questions, le FMI pourrait-il indiquer ce qui aurait constitué une baisse importante des réserves monétaires de l'Inde, ce qui aurait constitué un niveau insuffisant, ou très bas, des réserves monétaires pour l'Inde, et ce qui aurait constitué un taux raisonnable d'accroissement des réserves monétaires de l'Inde?*

3.363 L'évaluation du caractère suffisant du niveau des réserves et de leur taux de variation comporte une très grande part de jugement subjectif. L'opinion du Fonds sur cette question se fonde sur l'ampleur des ponctions existantes et potentielles sur les réserves, considérées dans le contexte des circonstances économiques du pays. Dans le cas de l'Inde, la politique appliquée a visé prudemment à faire en sorte que les réserves soient supérieures à la somme de l'encours des exigibilités à court terme (sur la durée résiduelle) et des sorties potentielles de capitaux au titre des investissements de portefeuille. En novembre 1997, les exigibilités à court terme (sur la durée résiduelle) et l'encours des investissements de portefeuille (après valorisation au prix du marché) s'élevaient selon les estimations à quelque 16 milliards de dollars EU. Par conséquent, une baisse des réserves qui ramènerait celles-ci nettement en deçà de ce niveau serait considérée importante, et les niveaux ainsi atteints pourraient être considérés insuffisants ou très bas. Si les réserves étaient réputées insuffisantes à ce seuil, tout accroissement qui les porterait au-delà de ce niveau devrait être considéré raisonnable.

2 a) *Le FMI pourrait-il communiquer au Groupe spécial des renseignements statistiques et autres renseignements factuels concernant la balance des paiements et les réserves monétaires de l'Inde qui pourraient être pertinents afin de permettre au Groupe spécial de déterminer si, au 18 novembre 1997, les restrictions quantitatives notifiées par l'Inde comme étant maintenues pour des raisons de balance des paiements allaient ou n'allaient pas au-delà de ce qui était nécessaire pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre .06Insuffntee340 d19af,es dans le pao 97e les réservese 0.375 8l1fisant nipiiai.*

cent en 1996/97). Le fléchissement des importations de pétrole (en volume et en dollars) a été compensé par une progression des importations d'autres produits (de 12,5 pour cent pour l'année), imputable en partie à l'assouplissement de certaines mesures de contrôle applicables aux importations de biens de consommation.

3.365 Malgré le ralentissement des exportations, la position extérieure est restée gérable. Un gros afflux de capitaux privés (à la fois des investissements de portefeuille et des investissements étrangers directs) a fait fortement progresser les réserves en devises en 1996/97, qui sont passées de 5,3 milliards de dollars EU à 22,4 milliards de dollars EU (cinq mois et demi d'importations de marchandises et de services non facteurs) à la fin de mars 1997. En 1997/98, l'afflux vigoureux d'investissements de portefeuille pendant le premier semestre a fait place au deuxième semestre à un volume modeste de sorties nettes de capitaux, en raison d'un revirement des investisseurs à l'égard des marchés émergents après la crise en Asie. De plus, l'accroissement des primes sur les titres d'emprunt émis à l'étranger par les sociétés indiennes a découragé les emprunts à l'étranger. Cependant, l'accroissement des investissements étrangers directs, motivé par des considérations à plus long terme, a contribué à maintenir une situation confortable des réserves.

2 b) *Y avait-il des facteurs spéciaux, au sens de l'article XVIII:9 du GATT, affectant les réserves de l'Inde et la nécessité de ces réserves, que le FMI considère pertinents?*

3.366 S'agissant des facteurs spéciaux au sens de l'article XVIII:9 du GATT, le Fonds estime que les facteurs ci-après sont pertinents. À l'exception des engagements à terme nets qui totalisaient 1,4 milliard de dollars EU à la fin de novembre 1997, les réserves de l'Inde n'étaient affectées ni par des engagements conditionnels ni par un niveau inhabituellement élevé d'engagements. Quant à l'évolution future des paiements au titre du service de la dette, les versements au titre de l'amortissement et des intérêts devraient retomber en 1997/98 et 1998/99 au-dessous des niveaux élevés atteints en 1995/96 et 1996/97.

3. *Vu que ces restrictions s'appliquent principalement aux biens de consommation, aurait-il été probable que l'assouplissement ou la suppression des restrictions, au 18 novembre 1997, auraient créé "une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII" (note relative à l'article XVIII:11)?*

3.367 L'opinion du Fonds reste telle qu'elle est indiquée dans la déclaration au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements de l'OMC (10-11 juin 1997), à savoir qu'il est possible de gérer la situation extérieure au moyen des seuls instruments de politique macro-économique. Les restrictions quantitatives ne sont pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements et devraient être éliminées sur une période relativement courte. Les droits de douane appliqués à l'importation de biens de consommation antérieurement soumis à restrictions pourraient, dans un premier temps, être maintenus proches des niveaux les plus élevés de la structure tarifaire existante, mais ils devraient être abaissés progressivement suivant un calendrier annoncé au préalable. Un programme assorti d'un délai pour la suppression des restrictions quantitatives restantes sur une période assez courte permettrait de réduire les distorsions qui affectent l'investissement et favoriserait un secteur de biens de consommation efficace et c-ent

4. *Y a-t-il eu des faits nouveaux sur le plan extérieur ou intérieur affectant l'économie indienne depuis la date de l'établissement du Groupe spécial qui pourraient avoir pour effet de*

en réduisant la portée de certaines mesures de contrôle dans l'économie nationale (par exemple celles qui concernent les petites entreprises).

Inde: Balance des paiements 1994/95-1997/98^a
(millions de dollars EU)

paiements et qu'elle devait se préparer à les supprimer. Par exemple, le FMI a dit il y a 18 mois, lors des consultations tenues en janvier

coefficient de réserves obligatoires intervenus par la suite en décembre 1997 et en janvier 1998 ont certainement contribué à stabiliser la roupie. Cela signifie cependant que la Banque centrale de l'Inde a dû renoncer à ses objectifs de politique monétaire pour l'exercice 1997/98. Face à la faiblesse de la demande industrielle, la Banque centrale avait jusqu'alors suivi une politique consistant à réduire les taux d'intérêts et les coefficients de réserves obligatoires pour injecter liquidités et dynamisme dans l'économie. Cependant, la persistance des pressions sur la roupie l'avait obligée à abandonner cette politique et à changer de cap en relevant à la fois le coefficient de réserves obligatoires et les taux d'intérêt. Il est évident que la Banque centrale n'aurait pas été contrainte de renoncer à s'ade la

3.387 D'après le premier critère proposé, les réserves ne devraient pas être inférieures à l'équivalent de six mois d'importations. Au regard de ce critère, les réserves auraient dû être d'environ 22 milliards de dollars EU en novembre 1997. D'après le deuxième critère, les réserves ne devraient pas être inférieures à l'équivalent de trois mois d'importations auquel il faut ajouter 50 pour cent des paiements au titre du service de la dette et l'équivalent d'un mois d'importations et d'exportations pour tenir compte du termaillage. Sur cette base, les réserves requises auraient dû être supérieures à 22 milliards de dollars EU. D'après le troisième critère, la dette à court terme et l'encours des investissements de portefeuille ne devraient pas dépasser 60 pour cent des réserves et l'accroissement de la dette à court terme et des engagements de portefeuille devrait s'accompagner d'un accroissement équivalent des réserves. Au regard de ce critère, les réserves auraient dû être supérieures à 27 milliards de dollars EU. D'après le quatrième critère, le ratio avoirs extérieurs/monnaie fiduciaire devrait être d'au moins 40 pour cent, et si possible égal à 70 pour cent. À 40 pour cent, les réserves requises seraient de 16 milliards de dollars EU et à 70 pour cent elles seraient de 28 milliards de dollars EU. Il importe de noter qu'au regard d'au moins deux de ces critères, les réserves en devises, qui se chiffraient à 24 milliards de dollars EU en novembre 1997, étaient insuffisantes.

3.388 S'agissant du caractère suffisant des réserves, il convient aussi de noter que même si celles-ci peuvent sembler suffisantes d'après le taux de couverture des importations, la suppression du jour au lendemain des restrictions quantitatives à l'importation encore appliquées par l'Inde pour des raisons de balance des paiements (les "restrictions à l'importation") rendrait immédiatement les réserves insuffisantes. L'Inde a déjà souligné qu'une suppression immédiate des restrictions à l'importation entraînerait un accroissement substantiel du coût des importations. Ses réserves seraient alors insuffisantes même si l'on appliquait le critère du FMI, à savoir le taux de couverture des importations.

Question 1 a) iii)

3.389 Il est fallacieux de la part du FMI de considérer la période 1990/91 comme exercice de référence pour la comparaison lorsqu'il analyse l'évolution des réserves en devises de l'Inde. Premièrement, comme chacun sait, le niveau de ces réserves n'a jamais été aussi bas qu'en 1991ves5wu TD -451gf3p

"enregistrait un taux raisonnable d'accroissement de ses réserves monétaires", en particulier depuis novembre 1997.

Question 2 a)

3.391 L'Inde voudrait souligner, tout d'abord, que d'après les derniers chiffres disponibles, les exportations ont progressé, en dollars, de 5,3 pour cent en 1996/97 et de 1,5

Question 2 b)

3.396 Dans sa réponse, le FMI ne prend pas en compte les facteurs spéciaux mentionnés à l'article XVIII:9 sur lesquels le Groupe spécial a appelé son attention.

3.397 Dans la phase actuelle de son développement, l'Inde doit disposer d'un volume substantiel de devises pour répondre aux besoins des secteurs vitaux de l'économie. Il est bien admis que l'un des goulets d'étranglement majeurs auxquels se heurte l'économie indienne est le sous-développement de l'infrastructure. Ce secteur a besoin de beaucoup de devises sur une période relativement courte. On estime que le montant de devises nécessaire pour mettre en place l'infrastructure appropriée afin de soutenir la croissance économique en Inde serait d'environ 20 milliards de dollars EU au cours des cinq prochaines années. Eu égard à ce qui précède, l'Inde doit gérer avec prudence ses transactions en devises. Elle ne peut le faire qu'en supprimant progressivement (et non immédiatement) les restrictions à l'importation restantes. Une suppression rapide des restrictions à l'importation pourrait entraîner un accroissement substantiel des sorties de devises, qui serait dommageable pour le programme de développement économique de l'Inde.

Question 3

3.398 Le FMI affirme que l'Inde n'a pas besoin d'imposer des restrictions à l'importation pour gérer son secteur extérieur et que des mesures d'ajustement macro-économique complétées par des mesures d'ajustement structurel suffiraient. L'Inde note, cependant, que le FMI a déclaré dans sa réponse à la question 5 que l'"on ne [pouvait] pas exclure ... une baisse temporaire des réserves" à la suite d'une suppression immédiate des restrictions à l'importation. Par conséquent, même le Fonds ne recommande pas que les restrictions à l'importation restantes de l'Inde soient supprimées immédiatement comme les États-Unis l'exigent. En fait, il affirme qu'"elles devraient être éliminées sur une période relativement courte".

3.399 De lavis de l'Inde, une suppression rapide des restrictions à l'importation de biens de consommation aura une incidence préjudiciable sur la balance des paiements du pays. Comme le FMI

Questées pposogrlus huet, ura me ques ppellffiya unesogcroissement substantiel des surs ûbspaiertation de l la

démocratique et fédérale de son régime, on ne peut forcer le rythme du changement. Au vu des résultats économiques obtenus depuis les réformes, l'Inde estime qu'une période de transition est nécessaire pour des réformes structurelles de ce genre. Elle a donc demandé à bénéficier d'une période de transition pour l'élimination progressive de ses restrictions à l'importation restantes.

3.402 Enfin, en recommandant que les droits de douane soient réduits suivant un calendrier annoncé au préalable, le FMI a, en fait, soulevé une question qui, manifestement, ne relève ni de l'article XVIII:B ni du mandat qui est conféré au Fonds en vertu de l'article XV:2.

Question 4

3.403 Le FMI souligne à plusieurs reprises dans sa réponse que l'Inde traverse une situation économique difficile. Ce diagnostic semble être assez proche de celui du gouvernement indien.

3.404 Le FMI note que les résultats économiques de l'Inde en 1997/98 ont été médiocres sur presque tous les fronts. Étant donné l'aggravation de la crise en Asie de l'Est et l'imposition de sanctions économiques, il est probable que les résultats sur le front extérieur se dégraderaient en 1998/99.

3.405 Le FMI note aussi qu'il est probable que la situation de la balance des paiements du pays se dégraderait en 1998/99, période durant laquelle les réserves en devises pourraient enregistrer une baisse allant jusqu'à 4 milliards de dollars EU. Dans ce contexte, il est aussi utile de rappeler que la roupie a de nouveau subi en 1998/99 des pressions à la baisse qui ont abouti à une dévaluation de plus de 10 pour cent, en sus de la dévaluation d'ampleur comparable intervenue en 1997/98. Fait tout aussi important, la roupie reste sous pression malgré une importante correction à la baisse, principalement en raison des effets de "contagion" de la crise en Asie du Sud-Est.

3.406 Le FMI est entièrement correct dans son évaluation des difficultés économiques de l'Inde, notamment sur le front extérieur, mais il n'a présenté aucun élément justifiant son affirmation selon laquelle la situation extérieure peut être gérée par le biais d'instruments de politique macro-économique et les "restrictions quantitatives ne sont pas nécessaires à la gestion de la balance des paiements". Cette conclusion du FMI, par conséquent, semble être au mieux un jugement subjectif qui n'a pas grand-chose à voir avec les faits que le Fonds lui-même a présentés. Il est aussi à noter que cette absence de liens entre les faits présentés et les conclusions fondées sur ces derniers caractérise l'ensemble de la prestation du FMI et ne se limite pas à la réponse à cette question. Le FMI n'a présenté aucune analyse ou raison à l'appui de ses conclusions.

3.407 Par conséquent, l'Inde estime que cette conclusion du FMI se fonde sur un jugement normatif selon lequel les restrictions à l'importation ne sont *jamais* nécessaires à la gestion de la balance des paiements. À cet égard, elle appelle l'attention du Groupe spécial sur le paragraphe 141, sections III) 64U.

conséquent, qu'ils avaient retiré leurs allégations juridiques au titre de ces dispositions ou y avaient renoncé car elle n'aurait pas aujourd'hui la possibilité de répondre à tout argument que les États-Unis pourraient avancer à l'appui des allégations juridiques formulées au titre de ces dispositions dans leur deuxième communication écrite.

3.413 L'Inde a rappelé que les dispositions du Mémoire d'accord sur le règlement des différends se fondaient sur le principe général selon lequel l'équité et le respect du droit à une procédure régulière *aussi bien* pour la partie plaignante que pour la partie défenderesse étaient essentiels à leur objectif primordial ("... assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral ...") énoncé à l'article 3:2 du Mémoire d'accord. Plus concrètement, les dispositions de l'article 12 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le "Mémoire d'accord sur le règlement des différends") et les Procédures de travail énoncées à l'appendice 3 dudit Mémoire d'accord (les "Procédures de travail") montraient aussi clairement que le droit à une procédure régulière *aussi bien* pour la partie défenderesse que pour la partie plaignante devait être respecté. L'article 12:6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends prévoyait que la partie plaignante devait présenter sa première communication avant la partie défenderesse. Ensuite, même si la dernière phrase de l'article 12:6 du Mémoire d'accord faisait obligation aux deux parties de présenter simultanément leurs communications écrites ultérieures, le déroulement de la procédure pour les communications et auditions décrite aux paragraphes 4 à 7 des Procédures de travail énoncées à l'appendice 3 montrait clairement que cette disposition n'avait pas pour objet de priver la partie défenderesse de sa faculté de répondre dans sa propre communication écrite aux arguments formulés par la partie plaignante à l'appui de ses allégations juridiques. D'après le paragraphe 4, les deux parties devaient transmettre leurs communications écrites dans lesquelles elles présentaient les faits et arguments à l'appui de leurs allégations. Le paragraphe 5 des Procédures de travail disposait qu'à la première réunion de fond qui avait lieu après les premières communications des deux parties, la partie plaignante devait être la première à "présenter son dossier", suivie par la partie défenderesse. Le paragraphe 6 énonçait les prescriptions procédurales applicables dans le cas des tierces parties. Le paragraphe 7 prévoyait que la deuxième réunion de fond du groupe spécial serait exclusivement consacrée aux "réfutations formelles".

3.414 L'Inde a noté que le paragraphe 12 des Procédures de travail énonçait un calendrier proposé pour le travail du groupe spécial qui prévoyait la présentation de *réfutations* écrites des parties environ une à deux semaines avant la deuxième réunion de fond du groupe spécial. Le point c) du paragraphe 12 montrait clairement que la deuxième communication était une réfutation, ce qui laissait entendre que des allégations juridiques non mentionnées dans la première communication écrite ne pouvaient pas être formulées. Eu égard à ce fait, l'Inde soutenait que toute procédure qui pourrait permettre à la partie plaignante de formuler dans sa deuxième communication écrite des allégations juridiques qu'elle n'avait absolument pas mentionnées dans sa première communication écrite ni présentées lors de la première réunion de fond du groupe spécial portait manifestement atteinte au droit de la partie défenderesse à une procédure rég

Tj -0.1437 Tc 5.58112 Tc 0 .rw (12 Tc 2.0505 Tw de

pas formulées dans leurs premières communications même si ces allégations entraient dans le cadre du mandat du groupe spécial. L'Organe d'appel avait infirmé la décision du groupe spécial au motif que "le Mexique ou le Guatemala et le Honduras [avaient] remédié aux omissions dans les arguments contenus dans leurs premières communications écrites dans les représentations qu'ils [avaient] faites conjointement avec les autres parties plaignantes à la première réunion des parties avec le Groupe spécial ...".

3.416 Dans le présent différend, cependant, les États-Unis n'avaient même pas mentionné leurs allégations juridiques au titre de l'article XIII du GATT de 1994 ou de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation ni dans leur première communication écrite ni à la première réunion de fond du groupe spécial. Par conséquent, l'Inde a demandé que le Groupe spécial ne formule de constatation sur aucune des allégations juridiques que les États-Unis avaient formulées dans leur deuxième communication écrite qui n'avaient pas été mentionnées dans leur première communication écrite.

3.417 Les

relatifs à l'intérieur du pays devaient être réorientés en faveur des biens pouvant faire l'objet d'échanges et au détriment des biens non échangeables et, en ce qui concerne les premiers, en faveur des biens exportables et au détriment des produits de substitution aux importations. Cependant, il faut du temps pour effectuer pareille réorientation des prix relatifs, en particulier si l'on veut éviter d'importantes perturbations économiques.

10. Depuis 1991, les réformes se sont appuyées sur la réduction des obstacles tarifaires, sur l'élimination progressive des obstacles non tarifaires et sur l'amélioration de la transparence des formalités d'importation et des formalités d'exportation. Comme il est indiqué plus haut, le budget de 1997/98 a ramené les crêtes tarifaires de 50 pour cent à 40 pour cent. En outre, les droits de douane frappant les intrants, les matières premières et les consommations intermédiaires ont été abaissés pour rendre la production nationale plus compétitive dans les secteurs de l'énergie, des produits chimiques, des textiles et des technologies de l'information. Les droits frappant les biens d'équipement ont de nouveau été réduits, passant de 25 pour cent à 20 pour cent. La tendance fondamentale des droits d'importation et des droits d'accise a été maintenue dans le budget annuel de 1998/99.

11. En ce qui concerne la réduction des restrictions à l'importation, la réforme a surtout visé au début à faciliter l'accès aux capitaux et aux consommations intermédiaires. Plus récemment, elle a également visé à faciliter l'accès aux matières premières et aux biens de consommation. Entre le 1^{er} avril 1996 et le 1^{er} avril 1997, l'Inde a rayé 488 produits de la liste des produits d'importation restreinte, de sorte qu'ils peuvent désormais être importés librement. Conformément au calendrier dont l'Inde est convenue avec ses partenaires commerciaux à l'OMC, les restrictions à l'importation touchant 460 lignes tarifaires du SH au niveau à huit chiffres ont été supprimées entre le 1^{er} avril 1997 et le 13 avril 1998. Ces restrictions s'appliquaient à un large éventail de produits, à savoir: les légumes, les fleurs et les fruits, les produits laitiers, les aliments transformés et semi-transformés, les produits de la mer, les produits chimiques et les produits obtenus à partir de produits chimiques, le papier et les produits du papier, les textiles et les vêtements, les métaux et les produits en métal, le verre et les ouvrages en verre, les engins mécaniques et les machines électriques, les appareils et instruments ainsi que les appareils ménagers. En abaissant les droits de douane et en supprimant des obstacles non tarifaires, l'Inde espérait dynamiser ses branches d'activité, de manière à ce que seuls les secteurs compétitifs à l'échelle internationale puissent prospérer.

12. Afin de faciliter les échanges internationaux, en particulier les exportations, l'Inde a aussi adopté un certain nombre de mesures axées sur l'offre, qui visent notamment:

- i) à rationaliser les formalités et les mécanismes douaniers et bancaires afin de réduire le coût des opérations de commerce extérieur;
- ii) à mettre en place des moyens d'échange électronique de données destinés aux services de facilitation des exportations (banque, assurances, fret aérien, transports

13. Pour conclure, l'Inde prend des mesures énergiques afin de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements et d'intensifier la concurrence dans les secteurs axés sur le marché intérieur ou sur l'exportation. Au cours de chacune des consultations qui ont été menées depuis le début du processus

Conseil général et non au Comité de la balance des paiements. Enfin, nous avons légèrement modifié les paragraphes 5.233, 5.234 et 5.235. Lorsque nous avons élaboré nos constatations, nous n'avons pas jugé nécessaire d'étudier la demande des États-Unis qui souhaitaient que nous déterminions la partie à qui incombait la charge de la preuve à propos de l'article XVIII:B en général. Le Groupe spécial a appliqué le principe rappelé par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*²⁵⁵ selon laquelle chaque partie devait appuyer chacune de ses allégations particulières.

4.5 Nous avons refusé d'élargir le champ de nos conclusions concernant le niveau des réserves monétaires de l'Inde pour les faire porter sur une période allant au-delà de la date de l'établissement du Groupe spécial et nous n'avons pas donné suite aux suggestions des États-Unis selon lesquelles les paragraphes 5.180 et 5.183 devraient contenir des conclusions sur la question de savoir si les mesures prises par l'Inde allaient au-delà de ce qui était nécessaire au sens de l'article XVIII:9, puisque ces conclusions figurent au paragraphe 5.184.

4.6 En ce qui concerne les suggestions que nous avons formulées aux paragraphes 7.1 à 7.7, nous reconnaissons avec les États-Unis que les parties n'ont pas explicitement abordé la question de ces

4.6En t n 1.2obs rllérgurimv1a évua itWT/BOP/R/32), (En j -

règlement des différends, cette observation en elle-même n'éclaire pas la question de savoir si la note de bas de page concernant le Mémoire d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements confirme la possibilité de recourir aux procédures de règlement des différends dans des affaires telles que celles-ci.

b) Pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947

4.16 L'Inde soutient que l'analyse donnée par le Groupe spécial de la pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947 est sujette à caution. Bien que nous ayons apporté des modifications mineures aux paragraphes 5.39 à 5.46, nous maintenons notre analyse. Nous ne considérons pas que, sauf dans le cas du groupe spécial chargé de l'affaire *République de Corée - Restrictions à l'importation de la viande de bœuf, plainte des États-Unis*²⁵⁷, il n'y avait jamais eu de demande d'examen de la justification de restrictions pour des raisons de balance des paiements au regard de l'article XXIII (voir les paragraphes 5.37 et 5.38 et les notes de bas de page y relatives). L'existence de ces affaires contredit l'affirmation de l'Inde selon laquelle la question de la justification a toujours été du ressort exclusif du Comité de la balance des paiements et qu'aucun recours aux procédures de règlement des différends n'est possible en ce qui concerne la justification de mesures au regard de l'article XVIII:B.

4.17 L'Inde fait aussi valoir que le Groupe spécial a mal interprété les constatations du rapport sur l'affaire *Corée - Viande de bœuf*. Premièrement, l'Inde soutient que notre affirmation, figurant au paragraphe 5.45, selon laquelle rien ne montre que le groupe spécial aurait refusé d'examiner les allégations des plaignants au sujet de la justification des mesures prises à des fins de balance des paiements si le Comité de la balance des paiements n'avait pas établi de rapport est une conjecture. Nous estimons que notre affirmation est correcte. Dans l'affaire *Corée - Viande de bœuf*, le Comité de la balance des paiements avait établi un rapport mais le groupe spécial a jugé qu'il y avait lieu de chercher à confirmer que la situation était toujours la même que celle à partir de laquelle le Comité de

l'a fait *après* avoir examiné les arguments des parties concernant les débats antérieurs des PARTIES CONTRACTANTES sur l'exclusivité des procédures d'examen spéciales prévues dans le GATT et a décidé que les débats qui avaient eu lieu jusque-là ne pouvaient pas servir directement en l'occurrence. Ensuite, le groupe spécial a ajouté un paragraphe sur l'historique de la rédaction des articles XVIII et XXIII et une analyse de leurs termes et de leur rôle. Il a estimé qu'en acceptant le mandat du groupe spécial, la Corée avait reconnu que celui-ci était compétent pour examiner la question à la lumière des dispositions pertinentes de l'Accord général. À partir de cette compétence générale, le groupe spécial a déduit qu'il était compétent pour examiner la justification des mesures au regard de l'article XVIII:B, qui faisait partie des "dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce". Ainsi, la compétence du groupe spécial dans le cadre de l'article XVIII:B résultait de son raisonnement et non d'une acceptation expresse de la part de la Corée. Telle est la signification de la première référence, figurant au paragraphe 117, à l'acceptation par la Corée du mandat du groupe spécial. Il est impossible de considérer que cette phrase, dans son contexte, signifie que le groupe spécial s'est appuyé sur une acceptation spécifique par la Corée de sa compétence dans le cadre de l'article XVIII:B, et encore moins qu'il s'est appuyé *exclusivement* sur l'acceptation par la Corée de son mandat, pour examiner la justification des mesures au regard de l'article XVIII:B.²⁵⁹ La référence au fait que "les parties avaient choisi de recourir aux dispositions de l'article XXIII" repose manifestement sur le même raisonnement. Nous estimons donc que les références de l'Inde à l'affaire *Corée - Viande de bœuf* n'appuient pas les arguments de ce pays selon lesquels le groupe spécial, dans cette affaire, n'a pas mené sa propre analyse de la justification des mesures et a seulement examiné la justification des mesures, pour l'essentiel, parce que la Corée avait accepté qu'il le fasse.

c) Travaux préparatoires

4.19 L'Inde soutient en outre que nous n'avons pas étudié de façon appropriée les travaux préparatoires relatifs au Mémoire d'accord de 1994. Comme il est indiqué au paragraphe 5.110, nous n'avons pas eu besoin d'examiner les travaux préparatoires puisque le sens résultant de notre analyse menée conformément à l'article 31 de la Convention de Vienne n'était ni ambigu ni obscur et ne conduisait pas à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable. C'est un principe bien établi de l'interprétation du droit international que de ne pas se référer aux travaux préparatoires si le sens ordinaire du texte, pris dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité, est clair. D'un autre côté, il faut toujours se référer aux travaux préparatoires avec précaution et prudence.²⁶⁰ Le but des paragraphes 5.106 à 5.111 était de montrer que l'on ne pouvait faire qu'un usage limité du document cité par l'Inde puisque celle-ci ne pouvait pas démontrer que la proposition États-Unis-Canada avait été rejetée spécifiquement à cause de sa partie qui concernait l'invocation de l'article XXIII. En fait, plusieurs autres raisons ont pu contribuer au rejet de la proposition, et il est donc problématique de se fonder sur ce rejet. En tout état de cause, nous avons développé notre examen des travaux préparatoires aux paragraphes 5.106 à 5.111 pour mieux préciser ces questions.

d) Répartition du pouvoir de prise de décisions pour les questions relatives à la balance des paiements

4.20 En ce qui concerne son argument selon lequel, dans le rapport intérimaire, le pouvoir de prise de décisions pour les questions relatives à la balance des paiements est réparti de façon incorrecte entre les groupes spéciaux et le Comité de la balance des paiements, l'Inde affirme premièrement qu'en application du principe *lex specialis derogat legi generali*, les dispositions générales qui accordent aux groupes spéciaux le droit de faire des constatations juridiques ne peuvent l'emporter sur

²⁵⁹ Cela est compatible avec l'affirmation ultérieure de la Corée à propos de la justification: la Corée pouvait contester que le groupe spécial ait compétence pour examiner la justification sans que cela soit en contradiction avec le fait d'avoir accepté son mandat.

²⁶⁰ Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (1980), page 142.

ses droits en matière de procédures repose sur l'hypothèse fondamentale que i) les Membres ont droit à "une évaluation par leurs pairs de leurs difficultés et de leurs politiques correctives" et ii) si un groupe spécial se prononce sur une question avant que le Comité de la balance des paiements n'ait achevé son propre examen, ce dernier sera lié par les constatations du groupe spécial. Nous ne disons cela à aucun moment dans notre rapport. L'ouverture d'une procédure de règlement des différends concernant certaines mesures n'empêche pas le Comité de la balance des paiements d'examiner la justification de ces mesures. En outre, celui-ci n'est pas limité par les questions relatives à la régularité de la procédure qui exigent qu'un groupe spécial fixe une date limite pour les faits sur lesquels il se fonde. En d'autres termes, le Comité peut toujours se prononcer sur la base de faits nouveaux. Ainsi, de même que le groupe spécial dans l'affaire *Corée - Viande de bœuf* a fait ses propres évaluations des faits survenus après la décision du Comité de la balance des paiements, celui-ci peut faire sa propre évaluation des faits survenus après la date de l'établissement du Groupe spécial. Les arguments de l'Inde sont naturellement centrés sur la position de ce pays en tant que Membre appelé en consultation. Toutefois, la situation des Membres dont les droits au titre de l'Accord sur l'OMC sont affectés par les mesures de l'Inde ne devrait pas être oubliée. Si l'on devait suivre les arguments de l'Inde, selon lesquels un Membre peut maintenir des mesures tant que le Conseil général n'a pas pris de décision à l'effet contraire, même lorsqu'elles ne se justifient plus pour des raisons de balance des paiements, les droits des autres Membres au titre de l'Accord seraient indûment affectés et il n'y aurait aucun moyen effectif de réparation, comme il est indiqué au paragraphe 4.21.

2. La suppression immédiate des mesures et ses conséquences

4.23 L'Inde soutient que la constatation du Groupe spécial selon laquelle la note relative à l'article XVIII:11 exige que l'Inde supprime toutes ses restrictions à l'importation immédiatement n'a aucun fondement juridique ou factuel. Le Groupe spécial examine les arguments de l'Inde sur cette question aux paragraphes 72 à 94 (pour l'Inde) et 102 à 117 (pour les Membres).

réponse aux arguments de l'Inde relatifs au droit qu'elle aurait à une période d'élimination progressive. Il juge approprié de maintenir cet examen.

4.29 Enfin, compte tenu des observations de l'Inde, nous avons aussi modifié les paragraphes 5.34, 5.47, 5.53, 5.84, 5.114, 5.244 et 5.245.

demeurait fluctuante. Le Comité a conclu qu'il était souhaitable de procéder à une consultation approfondie pendant le second semestre de 1995.²⁶⁵

5.6 Pendant les consultations approfondies de 1995, le Comité a invité le Fonds monétaire international (FMI) à participer aux consultations conformément à l'article XV:2 du GATT de 1994. Dans une déclaration officielle au Comité, le représentant du FMI a noté que, si l'Inde continuait de pratiquer une gestion macro-économique prudente, la transition vers un régime d'importation fondé sur des droits de douane et ne comportant plus de restrictions quantitatives pouvait raisonnablement se faire dans un délai de deux ans. Le Comité a aussi noté l'opinion exprimée par l'Inde selon laquelle, en raison de la dégradation de la balance des paiements, il ne serait ni prudent ni réaliste d'envisager

B. D

du Mémorandum d'accord sur les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 relatives à la balance des paiements (ci-après dénommé le "Mémorandum d'accord de 1994 sur les dispositions relatives à la balance des paiements" ou le "Mémorandum d'accord de 1994"). Toutefois, compte tenu des arguments échangés par les parties, nous devons définir plus précisément la façon dont nous comprenons certaines allégations formulées par les États-Unis. En particulier, nous devons 1) nous demander si les allégations d'infraction à l'article XIII du GATT de 1994 et à l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation ont été présentées à bon droit au Groupe spécial, 2) examiner la mesure dans laquelle nous devrions étudier les dispositions de l'article XVIII:B autres que celles de l'article XVIII:11, qui est le seul paragraphe de l'article XVIII expressément mentionné dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis, et 3) examiner la relation entre l'allégation des États-Unis et l'allégation de l'Inde selon laquelle celle-ci a droit à une période d'élimination progressive pour les mesures prises à des fins de balance des paiements.

1. Allégations d'infraction à l'article XIII du GATT et à l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation

5.15 Dans leur première communication écrite, les États-Unis ont allégué que les mesures en cause enfreignaient les articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994 ainsi que l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Les États-Unis n'ont pas mentionné à ce stade l'article XIII du GATT de 1994 ni l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (ci-après dénommé l'"Accord sur les licences d'importation"), qu'ils avaient cités dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial et qui sont donc inclus dans notre mandat.²⁷¹ L'Inde a soutenu que, puisque les États-Unis n'avaient pas développé leurs allégations au titre de l'article XIII du GATT de 1994 et de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation dans leur première communication, ils ne pouvaient le faire ultérieurement. Les États-Unis ont répondu que ce n'était qu'au cas où le Groupe spécial n'aurait pas admis que les mesures indiennes contestées n'étaient pas justifiées qu'ils auraient demandé une

lesquelles aucune disposition spéciale ou additionnelle n'est prévue à l'Appendice 2. En conséquence, les États-Unis font valoir que l'opinion de l'Inde selon laquelle le Comité qui tient des consultations au titre de l'article XVIII:12 c) est le seul organe apte à se prononcer sur la question dont ce groupe spécial est saisi est une interprétation insoutenable du GATT de 1994. Ils font valoir en outre que la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 confirme la possibilité de recourir aux

biais desquelles les PARTIES CONTRACTANTES pouvaient exercer collectivement une surveillance sur les mesures prises à des fins de balance des paiements par les parties contractantes en développement et examiner leur compatibilité avec l'article XVIII:B. Nous allons commencer par définir la nature de ces procédures puis nous examinerons la pratique suivie dans le cadre de l'article XVIII:12.

i) Procédures prévues à l'article XVIII:12

5.29 L'article XVIII:12 prévoit deux types différents de procédures: les procédures de consultation (article XVIII:12 a) et b)) et des procédures analogues à des procédures de règlement des différends (article XVIII:12 c) et d)). Les procédures de consultation concernant des restrictions appliquées à

5.32 Les déterminations prévues à l'article XVIII:12 devaient intervenir promptement et, si possible, dans un délai de 60 jours à compter de celui où les consultations auraient été engagées.²⁷⁶

5.33 Le paragraphe 13 de la Déclaration de 1979 dispose que si le Comité de la balance des paiements constate une incompatibilité avec, notamment, l'article XVIII, il formulera, dans son rapport au Conseil, des constatations propres à aider le Conseil à faire des recommandations appropriées visant à promouvoir la mise en œuvre de l'article XVIII. Le Conseil est chargé de tenir sous surveillance toute question au sujet de laquelle il aura fait des recommandations.

ii) *Pratique suivie par le Comité de la balance des paiements/le Conseil le Con b:125.33*

Comité et l'adoption du rapport du Comité par le Conseil ne signifiaient pas qu'elles étaient acceptées comme étant compatibles avec l'Accord général.²⁷⁹

Nous notons aussi qu'il apparaît que l'article XVIII:12 d) n'a pas été invoqué.²⁸⁰

b) Article XXIII

i) *Procédure générale de règlement des différends*

5.36 À l'origine du GATT, la procédure générale envisagée pour le règlement des différends entre parties contractantes présentait de fortes similarités avec la procédure à laquelle les parties contractantes pouvaient recourir au titre de l'article XXIII:12 d). Au fil du temps, la procédure fondée sur l'article XXIII a évolué en raison du développement du système des groupes spéciaux.

ii) *Pratique suivie dans le cadre de l'article XXIII en ce qui concerne les mesures prises à des fins de balance des paiements*

5.37 Avant l'Accord sur l'OMC, il a parfois été fait appel aux procédures de règlement des différends au sujet de mesures prises à des fins de balance des paiements mais cela n'a pas été fréquent. Les États-Unis citent en particulier l'affaire *Restrictions belges aux importations en provenance de la zone dollar* et l'affaire *Restrictions allemandes à l'importation*. L'affaire *Restrictions belges aux importations en provenance de la zone dollar* concernait des mesures appliquées par la Belgique aux importations en provenance de la zone dollar qui, selon les États-Unis, n'étaient pas justifiées par la situation de la balance des paiements de la Belgique à l'égard du dollar. Un groupe de travail a été établi en 1952 à la suite d'une demande présentée au titre de l'article XXIII mais aucune décision n'a été prise sur la question, car les parties sont parvenues à un accord. Les mesures ont été progressivement réduites et éliminées.²⁸¹ L'affaire *Restrictions allemandes à l'importation* n'a pas directement donné lieu à une détermination de la compatibilité des mesures avec l'article XII par le biais des procédures de règlement des différends.²⁸²

5.38 Dans une autre affaire, qui n'a pas été citée par les parties et qui opposait les États-Unis et l'Inde, les États-Unis ont demandé l'ouverture de consultations au sujet de la justification de mesures maintenues par l'Inde à des fins de balance des paiements. Bien qu'un groupe spécial ait été établi en

par le Comité de la balance des paiements. Il a décidé de voir d'abord si la compatibilité des mesures restrictives avec l'article XVIII:B pouvait être examinée dans le cadre de l'article XXIII.

Le Groupe spécial a analysé les divers arguments présentés par les parties au différend au sujet des débats des PARTIES CONTRACTANTES concernant l'exclusivité des procédures d'examen spéciales prévues dans l'Accord général. Cependant il n'était pas convaincu que les débats qui avaient eu lieu jusque-là au GATT puissent servir directement en l'occurrence. De plus, il était clairement chargé d'examiner les restrictions coréennes à l'importation de la viande de boeuf au regard de l'article XXIII. Aux termes de son mandat, qui avait été accepté par la Corée et les États-Unis et approuvé par le Conseil, il était toutefois tenu d'examiner ces restrictions "à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce", qui englobaient l'article XVIII:B.

Le Groupe spécial a examiné l'historique de la rédaction des articles XXIII et XVIII et il a noté que nulle part il n'était question du caractère prioritaire ou exclusif des procédures prévues dans l'un ou l'autre de ces articles. Il a relevé que l'article XVIII:12 b) prévoyait que les PARTIES CONTRACTANTES devaient régulièrement passer en revue les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements. L'article XVIII:12 d) disposait expressément que des consultations pouvaient être tenues au sujet de ces restrictions, à la demande de toute partie contractante qui établissait *prima facie* que lesdites restrictions étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XVIII:B ou celles de l'article XIII, mais il n'avait jusque-là jamais été invoqué. L'article XXIII, quant à lui, couvrait toutes les situations; il prévoyait des procédures de règlement des différends applicables à tous les articles pertinents de l'Accord général, y compris, en l'occurrence, l'article XVIII:B. [...]"

5.42 Le groupe spécial a souligné les différences qui existaient entre les procédures de règlement des différends prévues à l'article XXIII et les procédures prévues à l'article XVIII:B:

"[L]e Groupe spécial a noté que, dans la pratique du GATT, il y avait des différences entre les procédures de l'article XXIII et celles de l'article XVIII:B. Les premières prévoyaient l'examen détaillé de mesures données par un groupe d'experts indépendants et les secondes, un examen général de la situation de la balance des paiements du pays visé, effectué par un comité composé des représentants de gouvernements." (note de bas de page omise)

5.43 Il a conclu, dans les termes suivants, qu'il avait compétence pour examiner des mesures prises à des fins de balance des paiements:

"[...] exclure la possibilité de présenter une plainte au titre de l'article XXIII au sujet de mesures dont on prétendait qu'elles étaient couvertes par les dispositions concernant la balance des paiements restreindrait inutilement le champ d'application de l'Accord général. Cela n'empêchait pas toutefois de recourir aux procédures d'examen spéciales prévues à l'article XVIII:B. De fait, l'une ou l'autre procédure - celle de l'article XVIII:12 d) ou celle de l'article XXIII - aurait pu être suivie par les parties au différend. Mais, pour ce qui concerne ce groupe, les parties avaient choisi de recourir aux dispositions de l'article XXIII."²⁸⁶

²⁸⁶ *Op. cit.*, paragraphe 119.

c) Résumé

5.47 De nombreuses consultations ont eu lieu dans le cadre de l'article XVIII:12 b). Toutefois, comme il est indiqué aux paragraphes 5.34 et 5.35, les PARTIES CONTRACTANTES du GATT n'ont pas explicitement fait appel aux dispositions spécifiques de l'article XVIII:12 c) ii) et XVIII:12 d) pour prescrire la suppression de mesures non justifiées au regard de l'article XVIII:B. Toutefois, les parties contractantes au GATT ont parfois recouru aux procédures générales de

5.49 Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, les Membres de l'OMC n'ont pas encore expressément eu recours ou fait référence aux procédures prévues aux articles XII c) et d) et XVIII:12 c) et d). Il faut cependant indiquer qu'à une occasion, le Comité de la balance des paiements a constaté que les mesures à l'étude, maintenues par le Nigéria, "ne pouvaient plus se justifier au regard de l'article XVIII:B et du Mémoire d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements" et "a rappelé l'engagement que le pays avait pris de fonder sur les prix toutes les mesures commerciales restrictives et de les éliminer en renonçant à se prévaloir de l'article XVIII:B".²⁹² Le Comité ne s'est cependant pas référé expressément à une disposition précise de l'article XVIII:12 quand il a formulé cette détermination.

Le 651 de l'article XXIII et le Mémoire d'accord sur le règlement des différends

5.50 L'article XXIII est maintenant précisé par le Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Conformément à son article premier, celui-ci s'applique à tous les accords multilatéraux, sous réserve des dispositions spéciales ou additionnelles qu'ils contiennent. Nous devons donc tout d'abord examiner s'il existe des dispositions de ce type qui s'appliqueraient au présent différend et seraient pertinentes pour la détermination du champ de compétence des groupes spéciaux en ce qui concerne les mesures prises à des fins de balance des paiements. Nous notons que dans le cas présent, il n'y a ni dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends ni dans l'article XVIII de disposition spécifique qui établirait de telles règles et procédures spéciales ou additionnelles applicables au présent différend.

5.51 Bien que les parties se trouvent en désaccord au sujet du degré d'interdépendance entre le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et l'article XVIII du GATT de 1994, aucune ne soutient que le Groupe spécial est tenu de respecter des procédures spécifiques au titre de l'article XVIII autres que les procédures normales prévues dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

5.52 La seule disposition de l'article XVIII:B, du Mémoire d'accord sur le règlement des différends ou de l'Accord sur l'OMC qui traite expressément de la relation entre les procédures de règlement des différends prévues dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et les mesures prises à des fins de balance des paiements est la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994, qui dispose ce qui suit:

"Les dispositions des articles XXII et XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, pourront être invoquées pour toutes questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements."

5.53 Nous examinons ci-dessous le sens de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994, qui dispose ce qui suit:

4. Compétence des groupes spéciaux en ce qui concerne l'examen de la justification de mesures prises au titre de l'article XVIII:B

5.54 Conformément à l'article 31 de la Convention de Vienne, nous devons interpréter les dispositions pertinentes en nous fondant sur le sens ordinaire des termes pris dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord sur l'OMC. Si tous ces éléments font partie d'une évaluation unique, pour des raisons de clarté, nous les examinons successivement, en commençant par étudier les termes de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 (a)), avant de les examiner dans leur contexte (b)) et par rapport à l'objet et au but de l'Accord sur l'OMC (c)).²⁹³

a) Termes de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994

5.55 Les parties sont en désaccord au sujet de l'interprétation des termes de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 et, en particulier, de l'interprétation de l'indication selon laquelle il peut être recouru aux procédures de règlement des différends pour "toutes questions soulevées par l'*application* de mesures (...)" (non souligné dans l'original). Nous rappelons les arguments des parties au sujet des termes de la deuxième phrase de la note de bas de page avant d'analyser ces termes.

i) Arguments des parties

5.56 Selon l'Inde, la référence qui est faite dans la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 aux "questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations" exige qu'une distinction soit opérée entre l'"application" de mesures et leur "justification" au regard des dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements. Selon l'Inde, la note de bas de page porte uniquement sur les restrictions à l'importation dont la justification pour des raisons de balance des paiements est valable et ne modifie pas le droit qu'a un Membre d'obtenir que la justification des restrictions à l'importation qu'il applique soit déterminée par le Comité de la balance des paiements conformément aux dispositions de l'article XVIII:12. L'Inde fait valoir que la compatibilité de mesures prises à des fins de balance des paiements avec les articles premier, II, X et XIII du GATT et avec les dispositions d'autres accords de l'OMC, par exemple l'Accord sur les procédures de licences d'importation, peut être examinée par un groupe spécial mais que la question de leur justification pour des raisons de balance des paiements doit être déterminée conformément aux procédures énoncées aux articles XV:2 et XVIII:B du GATT de 1994, dans la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements et dans le Mémoire d'accord de 1994. L'Inde est d'avis que la note de bas de page confirme indirectement le fait que les différends découlant des autres questions régies par le Mémoire d'accord de 1994, en particulier les questions régies par le paragraphe 13, ne sont pas censés être réglés par des groupes spéciaux. Par contre, la référence faite à l'article XVIII:12 c) ii) aux "restrictions ... appliquées d'une manière qui comporte une incompatibilité" doit être interprétée comme renvoyant à la fois aux restrictions à l'importation pour lesquelles il n'existe pas de justification pour des raisons de balance des paiements et aux restrictions à l'importation administrées d'une manière incompatible avec le GATT.

5.57 Les États-Unis répondent que le texte de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 confirme plutôt qu'elle ne nie le fait qu'il est possible de recourir aux procédures de règlement des différends. De l'avis des États-Unis, si les rédacteurs du GATT de 1994 avaient voulu imposer des restrictions au recours aux procédures de règlement des différends, ils auraient utilisé des

²⁹³ Des arguments concernant l'historique des négociations ont été présentés. Ils sont examinés quand il convient au cours de l'examen figurant dans cette section, conformément à l'article 32 de la Convention de Vienne (voir les paragraphes 5.106 à 5.111 *infra*).

termes marquant une prohibition ou une limitation. Pour les États-Unis, même si l'interprétation que fait l'Inde de la note de bas de page était acceptée, la présente affaire serait à bon droit portée devant ce groupe spécial étant donné qu'elle a précisément été "soulevée" en raison de l'"application" par l'Inde de restrictions quantitatives qu'elle a instituées à l'origine pour des raisons de balance des paiements: les mesures contestées qu'elle applique dépassent ce qui est nécessaire pour remédier à la situation de sa balance des paiements. Pour les États-Unis, l'application licite de mesures prises à des fins de balance des paiements comporte l'obligation de ne pas appliquer des mesures qui dépassent ce qui est nécessaire pour remédier à la situation de la balance des paiements, et l'élimination de mesures injustifiables fait donc partie de l'"application" de ces mesures. Selon les États-Unis, la note de bas de page a joué un rôle en confirmant qu'il était possible de recourir aux procédures de règlement des différends prévues à l'article XXIII dans des affaires concernant la balance des paiements, peu après la parution des rapports des groupes spéciaux chargés des affaires *Communauté européenne - Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne* (ci-après dénommé *CE - Agrumes*)²⁹⁴, *CEE - Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres* (ci-après dénommé *CE - Bananes I*)²⁹⁵, et *Corée - Viande de bœuf*.²⁹⁶ Les négociateurs étaient conscients de la possibilité que des groupes spéciaux examinent des restrictions quantitatives dont il avait été allégué qu'elles relevaient des dispositions relatives à la balance des paiements et ne les ont délibérément pas exclus du champ de l'examen des groupes spéciaux dans le système de l'OMC. Enfin, l'argument de l'Inde restreindrait inutilement le champ d'application de l'Accord sur l'OMC. Si l'approche de l'Inde était acceptée, une simple allégation selon laquelle des mesures relevaient des dispositions relatives à la balance des paiements pourrait être utilisée pour faire obstacle au recours justifié aux procédures de règlement des différends.²⁹⁷

ii) *Sens ordinaire des termes "application de mesures" figurant dans la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994*

5.58 Nous devons tout d'abord examiner le sens ordinaire des termes "application de mesures". Un dictionnaire définit notamment le mot "application" de la façon suivante: "utilisation, emploi, utilisation spécifique ou destination de quelque chose; action de faire porter un énoncé général ou figuratif, une théorie, un principe, etc. sur une question; applicabilité dans un cas précis".²⁹⁸ L'"application" d'une mesure désignerait donc le fait qu'une mesure est utilisée. Les termes "application de mesures de restriction prises à des fins de balance des paiements", suivant leur sens ordinaire, semblent donc désigner simplement le fait qu'une mesure est appliquée à des fins de balance des paiements. L'utilisation de ces mots, en eux-mêmes et pris dans leur sens ordinaire, ne donne donc pas à penser qu'il existe une opposition entre l'"application" des mesures et leur "justification" au regard de l'article XVIII:B. Une telle interprétation nécessiterait des termes supplémentaires exprimant une restriction ou une opposition entre ces deux concepts, laquelle n'apparaît pas dans la phrase en question.

²⁹⁴ L/5776, 7 février 1985, non adopté. Cette affaire, qui ne concerne pas l'article XVIII:B du GATT, est examinée aux paragraphes 5.104 et 5.105 ci-dessous dans la section d) intitulée "Pratique connexe suivie dans le cadre du GATT".

²⁹⁵ DS32/R, 3 juin 1993, non adopté. Cette affaire, qui ne concerne pas l'article XVIII:B du GATT, est examinée aux paragraphes 5.104 et 5.105 ci-dessous dans la section d) intitulée "Pratique connexe suivie dans le cadre du GATT".

²⁹⁶ Voir les paragraphes 5.39 à 5.46 *supra*.

²⁹⁷ Pour une description détaillée des arguments des parties, voir la section III.D.1 b) *supra*.

²⁹⁸ Voir le *New Oxford Shorter English Dictionary* (1993), page 100.

5.59 En outre, considérer un mot isolément reviendrait à appliquer l'article 31 de la Convention de Vienne de façon incorrecte.²⁹⁹ Nous examinons donc les autres termes de la phrase. L'expression "*toutes questions* soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des

la situation de la balance des paiements.³⁰² Comme les États-Unis l'ont fait valoir, si une mesure dépasse ce qui est nécessaire pour remédier aux difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9, alors, pour autant qu'elle est excessive, elle n'est pas nécessaire. Si des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements ne sont pas justifiées, aucune mesure appliquée pour cette raison ne peut être jugée nécessaire. En fait, dans les cas où il est fait référence, au paragraphe 4 du Mémorandum d'accord, à la façon dont une mesure est mise en œuvre, les termes utilisés sont "administration" ou "administrera" et non "application".³⁰³

5.66 Le paragraphe 6 du Mémorandum d'accord fait aussi référence à "[u]n Membre qui *applique* de nouvelles restrictions ou relève le niveau général de ses restrictions existantes [...]" pour décrire des situations dans lesquelles des consultations peuvent être demandées au titre de l'article XII:4 a) ou de l'article XVIII:12 a). Il est aussi indiqué au paragraphe 7 que "[t]outes les restrictions *appliquées* à des fins de balance des paiements feront l'objet d'un examen périodique au Comité, conformément aux dispositions du paragraphe 4 b) de l'article XII ou du paragraphe 12 b) de l'article XVIII [...]". Dans les deux cas, le texte renvoie à des situations dans lesquelles un examen dans le cadre des procédures de consultation prévues à l'article XVIII:12 pourrait ou devrait avoir lieu, et il n'est pas possible de présumer que cela concerne uniquement les mesures qui ont une justification valable pour des raisons de balance des paiements; cela semble plutôt renvoyer à une situation dans laquelle des mesures sont appliquées et il est allégué qu'elles sont justifiées pour des raisons de balance des paiements.

5.67 Ainsi, il est clair que le mot "application" (ou "appliquée(s)", "applique" ou "appliquera") n'est pas utilisé dans le Mémorandum d'accord de 1994 d'une façon qui donne à entendre qu'un

l'administration de restrictions ayant une justification valable pour des raisons de balance des paiements.³⁰⁴

5.70

position tient compte de l'équilibre négocié avec soin par les Membres de l'OMC sur la question et, en particulier, d'une décision selon laquelle la question de la justification pour des raisons de balance des paiements devrait être tranchée par les Membres de l'OMC par consensus, dans un cadre politique, et

ont certains pouvoirs s'agissant de conseiller ou de recommander que ces mesures soient modifiées en raison d'une incompatibilité avec l'article XVIII:B ou l'article XIII. Le paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 autorise le Conseil général à approuver une période d'élimination progressive pour les mesures prises à des fins de balance des paiements.

5.78 Nous notons tout d'abord que ni l'article XVIII:B ni le Mémorandum d'accord de 1994 n'autorisent explicitement un Membre à maintenir en vigueur des mesures prises à des fins de balance des paiements jusqu'à ce que le Conseil général ou le Comité de la balance des paiements agisse conformément à l'une des dispositions susmentionnées. Toutefois, l'article XVIII:B traite la question de savoir dans quelle mesure des mesures prises à des fins de balance des paiements peuvent être maintenues. L'article XVIII:11, qui est analysé plus en détail dans la partie G ci-dessous, précise qu'un Membre:

"atténuera progressivement, au fur et à mesure que la situation s'améliorera, toute restriction appliquée en vertu de la présente section [c'est-à-dire l'article XVIII:B] et ne la maintiendra que dans la mesure nécessaire, compte tenu des dispositions du paragraphe 9 du présent article [article XVIII]; il l'éliminera lorsque la situation ne justifiera plus son maintien."

5.79 L'obligation énoncée à l'article XVIII:11 n'est subordonnée à aucune décision du Comité de la balance des paiements ou du Conseil général. Si nous devons interpréter l'article XVIII:11 comme contenant une condition de ce type, nous lui ajouterions des termes qu'il ne comprend pas.

5.80 En outre, l'obligation énoncée à l'article XVIII:11 exige une action du Membre. Elle n'est limitée que par une clause conditionnelle et une note y relative (que nous examinons dans la partie G et qui ne sont pas pertinentes ici) et elle n'est pas subordonnée à l'accomplissement d'autres procédures. L'obligation énoncée à l'article XVIII:11 n'étant assortie d'aucune restriction, conclure qu'un Membre de l'OMC a le droit de maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements, même si elles ne sont pas justifiées au regard de l'article XVIII:B, en l'absence d'une décision du Comité et du Conseil général à leur sujet, serait incompatible avec le principe *pacta sunt servanda*. Ainsi, nous constatons que l'Inde n'a pas le droit de maintenir les mesures qu'elle a prises à des fins de balance des paiements jusqu'à ce que le Conseil général lui conseille de les modifier conformément à l'article XVIII:12 ou établisse un calendrier pour leur suppression conformément au paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994.

Les procédures prévues à l'article XVIII:12 sont-elles des procédures exclusives?

5.81

ou XIII tendait, parmi d'autres éléments contextuels, à confirmer que la note de bas de page devrait être interprétée comme autorisant les groupes spéciaux chargés du règlement des différends à examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements (voir paragraphe 5.69 *supra*). Ainsi, le texte de l'article

Nature des décisions sur des questions relatives à la justification pour des raisons de balance des paiements

5.86 L'Inde fait valoir qu'en raison de sa nature même, une décision sur le point de savoir si des mesures prises à des fins de balance des paiements sont justifiées ou non n'est pas une question qui peut être examinée par un groupe spécial chargé du règlement d'un différend. Elle fait valoir que les Membres de l'OMC sont convenus d'un certain nombre de dispositions qui attribuent la tâche consistant à déterminer la situation juridique de questions politiquement délicates non aux groupes spéciaux mais à des organes spécialisés agissant dans le cadre de procédures particulières. C'est le cas notamment des décisions sur la question de savoir si des mesures prises à des fins de balance des paiements sont compatibles avec l'article XVIII:B et si une période d'élimination progressive est appropriée, décisions qui, selon l'Inde, ne sont pas des questions techniques et juridiques.

5.87 Selon nous, les groupes spéciaux sont fréquemment appelés à examiner des points qui peuvent nécessiter l'étude de questions spécialisées, ou plus généralement "non juridiques". En ce qui concerne les questions spécialisées, les groupes spéciaux ont la possibilité de consulter des experts et de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il juge approprié des renseignements et des avis techniques, conformément à l'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. En ce qui concerne les questions relatives à la balance des paiements en particulier, le FMI joue un rôle important, et de fait, le Groupe spécial a consulté le Fonds sur des questions entrant dans le domaine de ses connaissances spécialisées (voir les paragraphes 5.11 à 5.13 plus haut au sujet des consultations avec le FMI). En outre, il est tout à fait possible que certains différends portés devant des groupes spéciaux puissent concerner des questions politiquement sensibles. Le rôle des groupes spéciaux est défini à l'article

Possibilités de redondances

5.88 Selon l'Inde, si le Groupe spécial devait interpréter le droit de recourir au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, confirmé dans la note de bas de page relative au Mémorandum d'accord de 1994, comme supposant que la compétence pour ce qui est de la détermination de la justification de restrictions adoptées à des fins de balance des paiements, y compris de la suppression progressive de ces restrictions, est totalement transférée du Comité et du Conseil général aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel, cela rendrait redondantes ou inutiles la totalité de l'article XVIII:12 et la plupart des dispositions du Mémorandum d'accord de 1994 et de la Déclaration de 1979.

5.89 Selon nous, l'argument de l'Inde surestime l'effet d'une décision selon laquelle les groupes spéciaux chargés du règlement des différends peuvent examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements dans des cas particuliers. Dans la plupart des cas, on peut raisonnablement supposer qu'il ne sera pas recouru aux procédures de règlement des différends pour ces questions. La pratique suivie par le passé étaye cette supposition.

5.90 Même si certaines questions relatives à la balance des paiements sont examinées dans le cadre

De même, si le Groupe spécial décidait que les mesures indiennes étaient justifiées en novembre 1997, cela n'empêcherait pas le Comité de la balance des paiements ou le Conseil général de réexaminer ces mesures à l'avenir.

5.94 Si les mesures soumises à l'examen d'un groupe spécial ont fait l'objet de déterminations ou de recommandations du Comité de la balance des paiements ou du Conseil général, nous ne voyons aucune raison de supposer que le groupe spécial ne tiendrait pas compte de ces conclusions de façon judicieuse. Si ces conclusions étaient de nature contraignante (par exemple s'il s'agissait d'une décision sur une période d'élimination progressive prise conformément au paragraphe 13 du Mémoire d'accord de 1994, qui dispose que le Conseil général peut recommander que "s'il adhère à ce calendrier, un Membre soit réputé s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994" ou d'une détermination formulée sur la base de l'article XVIII:12 c) ou d)), un groupe spécial devrait les respecter. En fait, le paragraphe

n'est pas un problème spécifique au domaine de la balance des paiements. Cependant, ces conflits sont peu probables, ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe précédent.

5.97 Ainsi, nous ne pouvons accepter l'argument de l'Inde selon lequel le problème créé par les possibilités de décisions contradictoires (groupe spécial/Comité, groupe spécial/groupe spécial) dans les affaires où est examinée la question de savoir si des mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B sont justifiées, nécessite que nous constatons que les groupes spéciaux ne sont pas compétents pour examiner de telles questions. En tout état de cause, les arguments avancés par l'Inde au sujet d'une possibilité de conflit ne semblent pas d'un poids suffisant compte tenu des inconvénients qui résulteraient de l'impossibilité de recourir aux procédures de règlement des différends pour traiter les mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B.

iii) *Première phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994*

5.98 Ayant examiné les deux premiers éléments du contexte de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 - l'utilisation du mot "appliqué" dans d'autres dispositions et la relation entre les procédures du Comité de la balance des paiements et les procédures de règlement des différends - nous passons maintenant au troisième élément de ce contexte - la première phrase de la note de bas de page. Cette phrase dispose qu'"[a]ucune disposition du présent mémoire d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XII ou XVIII:B du GATT de 1994".

5.99 Jusqu'ici, notre interprétation de la deuxième phrase de la note de bas de page, qui s'est fondée sur le sens ordinaire de ses termes, pris dans leur contexte, et qui est compatible avec la pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947, n'a pas d'incidence sur le droit qu'ont les pays en développement Membres de prendre des mesures au titre de l'article XVIII:B. Elle n'empêche pas non plus les Membres de recourir aux procédures du Comité de la balance des paiements au titre de l'article XVIII:12 et du Mémoire d'accord de 1994. En tant que telle, notre interprétation ne modifie pas les droits et obligations des Membres découlant de l'article XVIII:B du GATT de 1994.

c)

~~SPÉCIAL/COMITÉ, GROUPE SPÉCIAL/GROUPE SPÉCIAL~~

suivie d46 notre i976s et oblul51"amentsral"intL'unTj 0 -rt l

dispositions pertinentes comme empêchant les groupes spéciaux d'examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements en l'absence de texte clair sur lequel se fonderait cette interprétation.

5.102 Le but de l'article

pratique suivie par le passé dans le cadre du GATT de 1947 a été de ne pas autoriser un examen au titre des procédures de règlement des différends quand il existe une procédure d'examen spécifique, comme celle qui est prévue à l'article XXIV. Au mieux, la pratique antérieure semblerait incertaine et le rapport le plus récent sur cette question, celui du deuxième groupe spécial sur l'affaire *CEE - Régime d'importation applicable aux bananes* (ci-après dénommé *CE - Bananes II*) fait apparaître une évolution en ce qui concerne l'article XXIV en faveur d'une approche semblable à celle qui a été appliquée pour l'article XVIII:B dans l'affaire *Corée - Viande de bœuf*.³¹⁵ En outre, dans le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994, conclu après la rédaction de ces rapports, il est indiqué spécifiquement qu'il est possible de recourir aux procédures de règlement des différends pour ce qui est de l'article XXIV.

e) Travaux préparatoires

5.106 L'Inde se réfère aussi à une proposition des États-Unis et du Canada concernant une "Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements", présentée en juin 1990 lors des négociations du Cycle d'Uruguay. Cette proposition contenait des dispositions détaillées relatives à la surveillance des mesures prises à des fins de balance des paiements³¹⁶, y compris, dans une section finale intitulée "Examen des mesures à la suite de consultations relatives aux balances des paiements", le texte suivant:

"Dans les cas où le Comité n'aura pas été en mesure de se mettre d'accord sur une recommandation spécifique, la question de la conformité des mesures à l'examen avec les dispositions des articles mentionnés plus haut et de la présente Déclaration n'aura

5.108 L'Inde n'indique aucune source particulière pour étayer sa position. La disposition relative au recours aux procédures de règlement des différends n'était que l'un des éléments de la proposition États-Unis-Canada, qui portait sur un large éventail de questions relatives aux mesures prises à des fins de balance des paiements. Au moment où cette proposition a été présentée, il n'avait pas été décidé d'engager des négociations sur les questions relatives à la balance des paiements et les discussions qui ont eu lieu au Groupe de négociation semblent montrer que, d'une façon générale, un certain nombre de pays en développement n'ont pas appuyé la proposition. Dans un rapport daté du 23 juillet 1990³¹⁹, le Président du Groupe de négociation a noté ce qui suit:

"Le Groupe a longuement débattu d'un certain nombre de propositions [une de la CE, une autre du Canada et des États-Unis] pour des négociations sur les mesures commerciales prises pour des raisons de balance des paiements. Il n'a cependant pas été en mesure de convenir d'engager des négociations à ce sujet. Dans ces conditions, il ne m'est pas possible de présenter un texte qui aurait le caractère d'un profil d'accord. De ce fait, la présente note décrit les principales positions qui ont été adoptées dans les discussions que le Groupe a eues jusqu'ici. [...]

L'orientation générale de ces propositions a reçu l'appui d'un nombre substantiel de parties contractantes développées, bien que certaines aient dit que, si elles étaient disposées à négocier un renforcement des disciplines prévues par l'article XII, elles auraient du mal, pour l'instant, à s'engager à éviter d'y recourir.

Un nombre considérable de pays en développement ont, pour leur part, fait valoir qu'aucune raison convaincante n'a été avancée pour démontrer pourquoi il est nécessaire de traiter cette question dans l'Uruguay Round, étant donné que, pas plus tard qu'en 1979, les PARTIES CONTRACTANTES avaient approuvé la Déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements [...]. [L]a situation de la balance des paiements de nombreux pays en développement demeure critique: s'il devait y avoir des négociations au sujet des mesures commerciales prises au titre de l'article XVIII:B, l'objectif devrait être de prévoir davantage de flexibilité dans son application plutôt que d'imposer des conditions plus strictes. Cela vaut en particulier pour les pays qui entreprennent de grandes réformes économiques. D'une manière générale, ces participants ont cependant estimé que les dispositions existantes et les procédures connexes au Comité de la balance des paiements ont bien fonctionné et que tout ce qui serait ressenti comme faisant problème devrait être traité au Comité plutôt que dans le contexte de l'Uruguay Round."

5.109 Toutefois, ce document n'indique pas spécifiquement si les aspects de la proposition États-Unis-Canada relatifs au règlement des différends ont joué un rôle quelconque dans le rejet de cette proposition. En outre, il faut faire preuve de prudence si l'on veut tirer des conclusions de ce rapport quant au sens des textes finalement adoptés car les négociations se sont en fait poursuivies malgré l'attitude des parties mentionnée dans ce document.

5.110 L'article 32 de la Convention de Vienne autorise l'interprète d'un traité à faire appel à des moyens complémentaires d'interprétation, notamment aux travaux préparatoires et aux circonstancesCONTRAn389T

besoin d'examiner les travaux préparatoires tels qu'ils ressortent de l'historique des négociations pour déterminer le sens des termes.³²⁰

5.111 Nous notons aussi que la partie de l'historique rédactionnel mentionnée par l'Inde n'est pas sans équivoque. La proposition États-Unis-Canada de juin 1990 portait sur plusieurs aspects de la surveillance de la balance des paiements. L'Inde n'a signalé aucune source, compte rendu par exemple, où il aurait expressément été dit que les raisons du rejet de la proposition étaient liées à la possibilité de recourir aussi à l'article XXIII. Dans la documentation supplémentaire relative aux négociations dont dispose le Groupe spécial et qui concerne les raisons du rejet de la proposition, cet aspect n'est pas spécifiquement abordé.³²¹ Nous pouvons seulement conclure que la partie de l'historique des négociations mentionnée par l'Inde ne suffit pas à montrer que le recours aux mécanismes généraux de règlement des différends a été rejeté lors du Cycle d'Uruguay et à nous amener à modifier les conclusions auxquelles nous sommes parvenus sur la base des critères énoncés à l'article 31.

5. Conclusion

5.112 Notre examen du sens ordinaire des mots de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994, seule disposition portant expressément sur la relation entre les procédures de règlement des différends prévues dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et les mesures prises à des fins de balance des paiements, a montré que l'utilisation des termes "application de mesures" dans la disposition ne pouvait pas permettre de présumer qu'une distinction implicite était censée être faite entre une telle "application" et la justification de la mesure au regard de l'article XVIII:B. Le sens ordinaire des mots donne plutôt à penser qu'il s'agit d'une prescription positive selon laquelle une mesure doit être appliquée au moment considéré, ce qui constituera la base de la plainte. Nous constatons que ce libellé affirme l'application du système de règlement des

³²⁰ Voir CPJI, affaire du *Lotus* (France – Turquie), 7 septembre 1927, rapport de la Série A (1927), n° 10, page 16.

³²¹ Les résultats des négociations sur cette question ont été décrits de la façon suivante:
"En novembre 1989, les Américains et les Canadiens ont

différents de l'OMC aux questions relatives à la balance des paiements. Il ne la limite pas. Pour constater, comme l'a suggéré l'Inde, que ce texte contient une opposition implicite entre cette notion d'"application" et celle de "justification", ce qui aurait pour effet de restreindre très sensiblement le champ des examens relatifs aux mesures prises à des fins de balance des paiements faits par des groupes spéciaux dans le cadre des procédures de règlement des différends, il aurait fallu que nous constations l'existence d'éléments clairs à l'appui de cette interprétation. Un examen du contexte des dispositions et de l'objet et du but de l'Accord, ainsi que de la pratique suivie antérieurement dans le cadre du GATT, ne nous a pas amené à une conclusion autre que celle à laquelle les termes des dispositions semblaient conduire initialement.

5.113 Par conséquent, nous constatons que les termes de la deuxième phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 ne peuvent être interprétés dans un sens étroit au point d'interdire aux groupes spéciaux d'examiner les questions relatives à la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements au regard de l'article XVIII:B du GATT. Rien dans les précédents rapports de groupes spéciaux ne nous conduit à modifier nos conclusions à cet égard. Notre constatation est aussi compatible avec les termes de la première phrase de la note de bas de page relative au Mémoire d'accord de 1994 qui dispose qu'"[a]ucune disposition du présent mémorandum d'accord ne vise à modifier les droits et obligations des Membres découlant des articles XIII ou XVIII:B".

5.114 Nous avons donc compétence pour examiner la situation juridique des mesures prises à des fins de balance des paiements et la justification de ces mesures pour autant que cela est nécessaire afin d'examiner les allégations qui nous sont présentées, dans le cadre du mandat qui nous a été donné conformément au Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Nous sommes conscients du fait que le Comité de la balance des paiements et les groupes spéciaux ont des fonctions différentes et notre constatation est sans préjudice du rôle du Comité et du Conseil général consistant à examiner les mesures prises à des fins de balance des paiements dans le cadre de consultations, conformément aux dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements. En constatant que les groupes spéciaux peuvent examiner la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements, nous ne concluons pas qu'ils peuvent se substituer au Comité de la balance des paiements, rendant ainsi redondante la procédure du Comité et privant les Membres de leurs droits au titre des procédures de l'article XVIII:B. D'un autre côté, comme il est indiqué aux paragraphes 5.92 à 5.97, un conflit entre des conclusions formulées dans le cadre du mécanisme de règlement des différends et des conclusions formulées par le Comité est très peu probable en pratique. Il est aussi clair que les groupes spéciaux ne peuvent négliger de tenir compte des déterminations du Comité de la balance des paiements et du Conseil général. En outre, nos constatations ne portent pas atteinte au droit qu'ont les pays en développement Membres d'invoquer l'article XVIII:B quand ils rencontrent des difficultés de balance des paiements. Elles ne portent pas atteinte à leur droit de maintenir ces mesures conformément aux prescriptions de l'article XVIII:11 et la procédure du Comité reste la seule procédure permettant aux Membres d'obtenir l'autorisation de maintenir des mesures prises à des fins de balance des paiements dans certaines circonstances. D'un autre côté, nos constatations préservent aussi le droit des Membres lésés par des mesures prises à des fins de balance des paiements d'obtenir que leurs droits dans le cadre de l'Accord sur l'OMC soient protégés si les mesures en cause ne sont plus justifiées au regard de l'article XVIII:B. Si l'interprétation de l'Inde était acceptée, une simple notification d'un Membre au titre de l'article XVIII:B pourrait priver les autres Membres de leurs droits en matière de procédures au titre des dispositions de l'OMC relatives au règlement des différends et par conséquent de la protection effective de leurs droits fondamentaux. Cela serait aussi contraire au principe exprimé à l'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui dispose que le système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral.³²²

³²² Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *CEE - Régime d'importation applicable aux bananes*, 11 février 1994, DS38/R, non adopté, paragraphe 158.

tenu des articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994.³²⁵ S'ils le faisaient, l'Inde aurait à répondre pour réfuter l'allégation.

5.120 En l'espèce, les États-Unis ont présenté un commencement de preuve pour chacune de leurs allégations. L'Inde a répondu et présenté plusieurs moyens de défense auxquels les États-Unis ont répondu. Puis, compte tenu de l'article XV:2 du GATT de 1994 et de l'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, nous avons consulté le FMI au sujet d'un certain nombre de questions en rapport avec la situation de la balance des paiements de l'Inde. Nous avons ensuite mis en balance, pour chaque allégation, les éléments de preuve en faveur de l'Inde et ceux qui étaient en faveur des États-Unis afin de déterminer, sur la base de tous les éléments de preuve présentés au Groupe spécial, si les États-Unis avaient établi leur allégation. Naturellement, quand le résultat est indécis, la partie qui a présenté l'allégation ou le moyen de défense considéré ne sera pas parvenue à l'établir.

5.121 En ce qui concerne l'allégation d'infraction à l'article XI:1, nous tiendrons compte du fait que les États-Unis ont l'intention de prouver l'existence d'infractions dans des situations spécifiques et du fait que l'Inde ne nie pas certaines de ces allégations ou n'y répond pas spécifiquement. Nous déterminons en conséquence si les éléments de preuve présentés par les deux parties permettent au Groupe spécial de parvenir à une conclusion pour chaque mesure. Dans le cas de l'article XVIII, les États-Unis ont allégué que l'Inde avait enfreint l'article XVIII:11 en maintenant des mesures prises à

RTICLE5.121

les consultations avec le Comité de la balance des paiements), donne une plus grande valeur à son affirmation.³²⁶ Nous estimons cependant que nous devons faire une constatation au sujet de l'infraction à l'article XI:1, pour deux raisons. Premièrement, selon une pratique établie dans le cadre du GATT et de l'OMC, même lorsque la nature juridique d'une mesure particulière n'était pas contestée, les groupes spéciaux ont formulé des constatations pour déterminer l'existence d'une infraction avant d'examiner toute justification invoquée par la partie défenderesse. Deuxièmement, les États-Unis ont demandé une décision au sujet de la licéité de chacune des mesures de restriction à l'importation en cause en l'espèce. Ils allèguent que des constatations spécifiques sur l'infraction à l'article XI:1 aideraient à mettre en œuvre les recommandations du Groupe spécial. Une telle constatation ne constituerait pas, comme l'a fait valoir l'Inde, un "jugement déclaratoire" quant aux "incompatibilités futures possibles". Elle reposera sur un examen des mesures en cause telles qu'elles ont été présentées au Groupe spécial et elle est nécessaire pour le règlement effectif du présent différend concernant ces mesures.

1. Régime indien de licences d'importation pour les produits de la "Liste négative d'importations"³²⁷

5.125 Les États-Unis allèguent que les marchandises inscrites dans la liste des "importations soumises à restriction" qui se trouve à l'annexe II de la Liste négative, ne peuvent être importées que sous couvert d'une licence délivrée par le Directeur général du commerce extérieur. La liste des "importations soumises à restriction" comprend un certain nombre de produits, y compris les biens de consommation (définis comme étant les biens de consommation susceptibles de satisfaire directement aux besoins de la population sans transformation ultérieure et comprenant les biens de consommation durables et leurs accessoires). Dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, les produits qui doivent satisfaire à cette condition sont signalés par le symbole "NAL" qui signifie "régime de licences non automatiques". Selon les États-Unis, les importations de ces produits en Inde sont soumises à un régime de licences d'importation arbitraire, non transparent et discrétionnaire, selon lequel les licences sont accordées en fonction du "bien-fondé" de la demande et seulement à une catégorie d'opérateurs appelés "utilisateurs effectifs".

5.126 L'Inde répond que ce système est transparent et fondé sur des règles et note en particulier que, conformément à la Loi de 1992 sur le commerce extérieur (développement et réglementation), des critères sont prévus pour l'octroi des licences, le refus d'octroyer une licence doit être motivé par écrit et les décisions relatives à l'octroi de licences, y compris aux refus, sont susceptibles de recours.

5.127 L'article XI contient l'un des principes fondamentaux du système juridique du GATT/de l'OMC, la prohibition générale des restrictions quantitatives. L'article XI:1 est ainsi libellé:

"Aucun [Membre] n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'un autre [Membre], à l'exportation ou à la vente pour

³²⁶ Nous rappelons à cet égard que, comme l'a récemment déclaré le groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis - Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevette*, dans son rapport adopté le 6 novembre 1998 (WT/DS58/R), "la pratique habituelle des tribunaux, nationaux et internationaux, y compris des groupes spéciaux du GATT, est de considérer que, si une partie admet un fait particulier, le juge peut être habilité à considérer ce fait comme exact" (note de bas de page omise). Voir aussi les rapports des groupes spéciaux sur les affaires suivantes, mentionnés en référence dans la note de bas de page relative au texte cité: *CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes*, rapport adopté le 18 octobre 1978, IBDD, S25/75, paragraphe 4.9 et *Restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong*, rapport adopté le 12 juillet 1983, IBDD, S30/135, paragraphe 31.

³²⁷ Pour une description détaillée des mesures en cause et des arguments des parties, voir les sections II.B et III.B *supra*.

l'exportation d'un produit destiné au territoire d'un autre [Membre], de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé."

5.128 Nous notons que le texte de l'article XI:1 a une très large portée et prévoit une interdiction générale des restrictions ou prohibitions à l'importation ou à l'exportation "autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions". Comme l'a noté le groupe spécial chargé de l'affaire *Japon - Commerce des semi-conducteurs*, cette disposition a un caractère global: elle s'applique à "toutes les mesures instituées ou maintenues par [un Membre] pour prohiber ou restreindre l'importation, l'exportation ou la vente pour l'exportation de produits, sauf si ces mesures [prennent] la forme de droits de douane, taxes ou autres impositions".³²⁸ Le terme "restriction" a aussi une large portée quand il est considéré dans son sens ordinaire, c'est-à-dire celui de "limitation de l'action, condition qui limite ou régulation".³²⁹

5.129 Dans le cadre du GATT de 1947, des groupes spéciaux ont examiné si les régimes de licences d'importation ou d'exportation étaient des restrictions au sens de l'article XI:1. Par exemple, dans une affaire portant sur un régime dit "SLQ", qui s'appliquait aux importations de produits soumis en principe à des restrictions quantitatives mais pour lesquels un montant contingentaire (en quantité ou en valeur) n'avait pas été prévu, les autorisations étant délivrées à la demande, le groupe spécial a noté que le "régime [SLQ] ... [constituait] un régime de licences d'importation équivalant à une restriction quantitative dès lors qu'il ne [prévoyait] pas la délivrance *automatique* de licences".³³⁰ Le groupe spécial chargé de l'affaire mentionnée ci-dessus *Japon - Commerce des semi-conducteurs* est parvenu à une conc

³²⁸Daorme decict soumis epliqnt des rest340omputrbrissatvecle

Nous notons aussi que l'Inde concède que cette mesure est une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.³³²

5.131 Compte tenu de ces éléments, nous constatons que le régime de licences d'importation maintenu par l'Inde pour les produits figurant dans l'annexe II de la Liste négative d'importations, pour autant qu'il s'applique aux produits mentionnés dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, a l'effet d'une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.

2. Centralisation des importations par des organismes publics³³³

5.132 Les États-Unis allèguent aussi que les marchandises inscrites dans la catégorie des "importations centralisées" dans la Partie III de la Liste négative ne peuvent en principe être importées

5.135 Comme il a été indiqué ci-dessus, les États-Unis ont montré dans certains cas que les importations de produits réservés par l'Inde à des entreprises de commerce d'État avaient été nulles. Nous notons cependant que la centralisation en elle-même n'entraîne pas nécessairement l'imposition de restrictions quantitatives au sens de l'article XI:1 puisque l'absence d'importation d'un produit donné n'est peut-être pas toujours le résultat de l'imposition d'une restriction quantitative ayant pour effet de prohiber les importations. Par exemple, l'absence d'importation de chasse-neige dans une île tropicale ne peut pas être considérée comme un élément de preuve suffisant de l'existence de restrictions à l'importation, même si le droit d'importer ces produits est accordé à un organisme bénéficiant de privilèges exclusifs ou spéciaux.

5.136 Toutefois, en l'espèce, le fait que l'Inde a inclus le régime d'importations centralisées en tant que restriction quantitative au sens de l'article XI:1 dans sa notification au Comité de la balance des paiements, associé aux éléments de preuve présentés par les États-Unis, nous conduisent à conclure que les mesures de "centralisation" spécifiées dans la Partie III de la Liste négative d'importations, pour autant qu'elles s'appliquent aux produits mentionnés dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, ont l'effet d'une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.

3. Régime de licences d'importation spéciales (SIL)³³⁵

5.137 Les États-Unis allèguent que certaines marchandises désignées ne peuvent être importées que sous couvert d'une licence d'importation spéciale (SIL) délivrée par le Directeur général du commerce extérieur ou une autorité chargée de délivrer les licences. Les SIL sont accordées proportionnellement aux exportations ou aux recettes nettes en devises du demandeur (chapitre 12 de la Politique indienne d'exportation et d'importation pour 1997-2002). Selon les États-Unis, le régime SIL est un régime de licences non automatiques dans lequel les licences ne sont pas accordées dans tous les cas suite à la présentation d'une demande. Les États-Unis considèrent que la prime de contingentement pour l'achat de licences d'importation spéciales (qui sont parfois cessibles) témoigne de l'effet de restriction du régime SIL sur les importations. Ils font valoir qu'en tant que tel, le régime SIL constitue aussi une infraction à l'article XI:1.

5.138 Quant à l'Inde, nous notons qu'elle considère que le régime SIL est une "restriction" relevant de l'article XI:1 puisqu'elle l'a notifié en tant que restriction appliquée à des fins de balance des paiements dans le document WT/BOP/N/24.

5.139 Il apparaît que le régime SIL, comme le régime de licences d'importation générales examiné ci

ci, n'est pas une restriction au sens de l'article XI:1 de l'Accord GATT de 1947.

de travail à façon. Un "utilisateur effectif (non industriel)" est défini comme étant toute personne qui utilise les marchandises importées pour son propre usage i) dans un établissement commercial exerçant des activités commerciales ou professionnelles; ou ii) dans un laboratoire, un établissement scientifique ou de recherche et développement, une université ou autre établissement d'enseignement ou un hôpital; ou iii) dans une entreprise de service.

5.141 Les États-Unis font valoir que l'octroi de licences à des seuls "utilisateurs effectifs" constitue aussi une restriction à l'importation.

5. Résumé

5.144 En conclusion, nous constatons que le régime de licences d'importation appliqué par l'Inde à l'importation des marchandises inscrites dans la liste des "importations restreintes" qui se trouve à l'annexe II de la Liste négative d'importations, la centralisation par des organismes publics des importations mentionnées dans la Partie III de la Liste négative d'importations, le régime SIL et la prescription relative à l'utilisateur effectif, pour autant qu'ils s'appliquent aux produits mentionnés dans le document WT/BOP/N/24, annexe I, partie B, imposent des restrictions ou des prohibitions à l'importation au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et, par conséquent, constituent une infraction

compte dûment tenu de tous les facteurs spéciaux qui affecteraient les réserves monétaires du Membre ou ses besoins en réserves monétaires.

5.148 La deuxième phrase de l'article XVIII:11 dispose ce qui suit:

"[Le Membre en cause] atténuera progressivement, au fur et à mesure que la situation s'améliorera, toute restriction appliquée en vertu de la présente section et ne la

que cette amélioration permettrait aux Membres d'atténuer progressivement et d'éliminer les restrictions à l'importation à mesure que la situation de la balance des paiements s'améliore. L'article XVIII:11 part donc de l'idée que la libéralisation du commerce doit suivre les améliorations de la situation de la balance des paiements et non l'inverse. Selon l'Inde, l'article XVIII:B ne contient aucune disposition faisant obligation à un Membre de prouver que le maintien des restrictions à l'importation entraînerait une amélioration de sa balance des paiements ou, inversement, que la suppression des restrictions à l'importation causerait une dégradation de sa balance des paiements. Pour l'Inde, compte tenu de la présomption sous-jacente à l'article XVIII:B, il incombe aux États-Unis d'établir que le maintien des restrictions à l'importation n'entraînerait pas d'amélioration, ou causerait une dégradation, de la balance des paiements de l'Inde.³⁴²

5.153 À l'article XVIII:8, les Membres reconnaissent que les pays en développement "peuvent, lorsqu'ils sont en voie de développement rapide, éprouver, pour équilibrer leur balance des paiements, des difficultés qui proviennent principalement de leurs efforts pour élargir leur marché intérieur ainsi que de l'instabilité des termes de leurs échanges". À l'article XVIII:2, il est reconnu ce qui suit:

"[I]l peut être nécessaire pour les Membres visés au paragraphe premier, à l'effet d'exécuter leurs programmes et leurs politiques de développement économique orientés vers le relèvement du niveau de vie général de leur population, de prendre des mesures de protection ou d'autres mesures affectant les importations et que de telles mesures sont justifiées pour autant que la réalisation des objectifs du présent Accord s'en trouve facilitée. [Les Membres] estiment, en conséquence, qu'il y a lieu de prévoir en faveur des Membres en question des facilités additionnelles qui leur permettent [...] b) d'instituer des restrictions quantitatives destinées à protéger l'équilibre de leur balance des paiements d'une manière qui tienne pleinement compte

5.156 Nous constatons aussi que, si l'article XVIII:2 prévoit qu'il "peut" être "nécessaire" pour les pays en développement d'adopter des restrictions à des fins de balance des paiements, ces mesures peuvent ne pas toujours être indispensables. Ces restrictions doivent être adoptées dans des conditions spécifiques, "ainsi qu'il est prévu" à la section B de l'article XVIII. Les conditions spécifiques à respecter pour l'institution et le maintien de ces mesures sont notamment celles qui sont énoncées à l'article XVIII:9, qui précise les circonstances dans lesquelles des mesures de ce type peuvent être instituées et maintenues, et à l'article XVIII:11, où sont énoncées les prescriptions

l'établissement du Groupe spécial. L'Inde estime d'une façon générale que le Groupe spécial doit déterminer la licéité des restrictions à l'importation au regard de ses obligations "à compter de la date à laquelle les États-Unis ont présenté [leur] demande". Toutefois, elle estime aussi qu'il serait approprié de tenir compte des faits nouveaux sur le plan extérieur ou intérieur affectant l'économie indienne depuis la date de l'établissement du Groupe spécial puisqu'une grande partie des éléments de preuve communiqués par les États-Unis se rapporte à la période postérieure à l'établissement du Groupe spécial.³⁴⁴

5.160

paiements avec les règles du GATT à la date de l'établissement du Groupe spécial, nous en tenons compte.³⁴⁷

c) Renseignements fournis par le FMI

5.164 Le Groupe spécial a posé au FMI les questions suivantes qui sont pertinentes pour notre examen de la situation de la balance des paiements indienne:

"1. a) i) Au 18 novembre 1997, date de l'établissement du Groupe spécial, l'Inde

ramènerait celles-ci nettement en deçà de ce niveau serait considérée importante, et les niveaux ainsi atteints pourraient être considérés insuffisants ou très bas".

Tableau 1: Évolution du niveau des réserves de l'Inde (1995-1998)

Exercice	31 mars 1995	31 mars 1996	31 mars 1997	31 mars 1998	30 juin 1998
Niveau des réserves (en milliards de dollars EU)	20,8	17	22,4	26	24,1

18 novembre 1997³⁵⁰, à une menace de baisse importante de ses réserves monétaires et que le FMI avait exprimé un point de vue identique à celui exprimé par le Comité de la balance des paiements en janvier 1997 et juin 1997. En outre, les États-Unis relèvent qu'on peut lire ce qui suit dans le rapport annuel de la Banque centrale de l'Inde pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1997 (paragraphe 7.23):

"Le montant de ces réserves (y compris l'or et les DTS) a atteint 29,9 milliards de dollars EU au 14 août 1997³⁵¹, soit l'équivalent de sept mois d'importations et beaucoup plus que ce qui est considéré comme un niveau en gros suffisant (trois mois d'importations). Étant donné l'évolution des liens avec le secteur extérieur et l'importance de la balance des mouvements de capitaux, il faut évaluer le caractère suffisant des réserves en fonction d'autres indicateurs que les normes habituelles. Quel que soit le critère retenu, le niveau des réserves en devises semble confortable. Il équivaut à environ 25 mois de paiements au titre du service de la dette et six mois de paiements cumulés au titre des importations et du service de la dette. Ainsi, même si l'évolution du marché des changes accentuait l'effet du termaillage dans les recettes et paiements extérieurs, les réserves seraient suffisantes pour résister aussi bien aux chocs conjoncturels qu'à des événements imprévus."

5.171 L'Inde répond que les autorités monétaires ont dû modifier les objectifs de leur politique monétaire à la fin de 1997 afin de défendre la roupie au cours de cette période et fait valoir que celles-ci n'auraient pas eu à prendre de telles mesures s'il n'y avait pas eu une menace de baisse importante des réserves monétaires. En outre, elle soutient qu'il existe différentes façons de mesurer le caractère suffisant des réserves. À cet égard, elle attire l'attention sur les réponses données par le FMI, qui dit: "L'évaluation du caractère suffisant du niveau des réserves et de leur taux de variation comporte une très grande part de jugement subjectif." Selon elle, il existe quatre autres méthodes pour

habite le niveau (y compris l'or et les DTS) a atteint 29,9 milliards de dollars EU (dit: u niveau des

s'élevaient à 22,4 milliards de dollars EU. Nous relevons que lorsque le Comité de la balance des paiements a tenu des consultations avec l'Inde en janvier et juin 1997, le FMI a déclaré que l'Inde ne faisait pas face à une baisse importante ni à une menace de baisse importante de ses réserves. Au 21 novembre 1997, les réserves de l'Inde avaient augmenté pour atteindre 25,1 milliards de dollars EU et le FMI était toujours d'avis que l'Inde ne faisait pas face à une baisse importante ni à une menace de baisse importante de ses réserves. À notre avis, au vu des éléments de preuve qui précèdent et compte tenu des dispositions de l'article XV:2, à la date d'établissement du Groupe spécial, l'Inde ne faisait pas face à une baisse importante ni à une menace de baisse importante de ses réserves monétaires au sens où ces termes sont utilisés à l'article XVIII:9 a). Dans l'éventualité où il pourrait être jugé utile d'étayer davantage nos constatations concernant les réserves de l'Inde en novembre 1997, nous avons également examiné leur évolution après novembre 1997. Nous notons qu'elles ont fluctué autour de leur niveau de novembre dans les mois qui ont suivi, atteignant un plancher de 23,9 milliards de dollars EU en décembre 1997 et culminant à 26,2 milliards de dollars EU en avril 1998. Elles s'établissaient à 24,1 milliards de dollars EU à la fin de juin 1998.

5.178 L'évolution pronostiquée des réserves de l'Inde après juin 1998 indique qu'aucune baisse importante n'était prévue. De fait, lorsqu'il a été demandé au FMI s'il y avait eu des faits nouveaux depuis novembre 1997 qui pouvaient avoir pour effet de modifier les réponses du FMI aux questions du Groupe spécial, celui-ci a répondu:

"Les perspectives économiques et le climat du marché se sont dégradés au cours des derniers mois et les risques à court terme se sont accrus. [...] [C]ompte tenu de

5.182 Les États-Unis s'appuient sur les avis du FMI ainsi que sur la déclaration de la Banque centrale de l'Inde, qui est citée au paragraphe 5.170. Comme il y est dit, selon le FMI, le niveau suffisant des réserves monétaires de l'Inde se situait à 16 milliards de dollars EU au 18 novembre 1997. Comme il est indiqué au paragraphe 5.171, l'Inde propose quatre autres moyens d'évaluer l'adéquation de ses réserves, ce qui nous amène à estimer que des réserves suffisantes s'établiraient entre 16 et 28 milliards de dollars EU.

5.183 Pour les raisons exposées aux paragraphes 5.174 à 5.176, nous constatons qu'à la date à laquelle a été établi le présent groupe spécial, les réserves monétaires de l'Inde, qui se chiffraient à 25,1 milliards de dollars EU, n'étaient pas insuffisantes au sens où ce terme est utilisé à l'article XVIII:9 b) et que l'Inde n'était donc pas habilitée à prendre des mesures au titre de la balance des paiements pour relever ses réserves suivant un taux d'accroissement raisonnable.

e) Résumé

5.184 Nous constatons qu'à la date à laquelle le présent groupe spécial a été établi, les mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements n'étaient pas nécessaires pour s'opposer à la menace d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour mettre fin à cette baisse et que ses

"La deuxième phrase du paragraphe 11 ne sera pas interprétée comme obligeant un Membre à atténuer ou à supprimer des restrictions si cette atténuation ou cette

("immédiatement" et "*inmediatamente*", respectivement), qui lui donnent sans doute plus de poids. Le contexte dans lequel le terme est utilisé tend à confirmer ce choix. Si on avait voulu donner uniquement au mot "*thereupon*" ("immédiatement") le sens de "*in consequence of that*" ("en conséquence de quoi"), celui-ci n'aurait pas été nécessaire. Le lien de causalité entre la suppression des mesures et la réunion des "conditions" est clair en l'absence de ce mot.³⁵⁴

5.197 Nous concluons que, pour donner effet dans la version anglaise au mot "*thereupon*", nous devons lui donner le sens de "*immediately*" ("*thereupon*" est traduit par "immédiatement" dans la version française). À notre avis, notre interprétation n'ajoute pas une condition à l'article XVIII:9 et elle n'est pas contraire non plus au but de l'article XVIII:B. Si l'on se rappelle en particulier que les conditions prévues pour l'imposition, par les pays développés, de mesures à des fins de balance des paiements, au titre de l'article XII, ne sont pas les mêmes que celles qui s'appliquent aux pays en développement, conformément à l'article XVIII:B, nous notons que dire que la suppression créerait immédiatement les conditions posées par l'article XVIII:9 ne signifie pas que nous introduisons dans ce paragraphe la condition de menace "imminente" inscrite à l'article XII, mais absente de l'article XVIII.³⁵⁵ "Créer *immédiatement* une situation telle qu'une mesure est nécessaire pour s'opposer à une menace" n'a pas le même sens que "créer une situation telle qu'une mesure est nécessaire pour s'opposer à une menace *imminente*". Nous voulons dire par là que ces situations devraient se produire immédiatement et qu'elles devraient être du genre et avoir l'envergure de celles qui sont envisagées à l'article XVIII:9. Notre interprétation sous-entend qu'on ne peut estimer que toutes les difficultés de balance des paiements qui peuvent survenir au fur et à mesure que se poursuit le processus de libéralisation tombent sous le coup de la note relative à l'article XVIII:11. La place du terme dans la phrase de la version anglaise indique à notre avis que "*thereupon*" ("immédiatement")

5.199 Nous concluons donc que, pour que les mesures en cause puissent être maintenues, il faut établir que l'une des situations envisagées aux alinéas a) et b) de l'article XVIII:9 se produirait immédiatement après la suppression des mesures et il faut établir l'existence d'un lien de causalité entre la réapparition anticipée des situations envisagées à l'article XVIII:9 et la suppression des mesures. Il convient de noter que le texte requiert plus que la simple possibilité d'une réapparition de ces situations ("*devaient créer*"). La note relative à l'article XVIII:11 autorise donc le maintien des mesures uniquement dans des circonstances clairement définies et non en raison de l'existence d'une possibilité générale de détérioration de la situation de la balance des paiements une fois les mesures supprimées. Pareille interprétation pourrait aboutir au maintien de mesures prises à des fins de balance des paiements pour une durée indéterminée, car on pourra presque toujours faire valoir qu'il existe un risque de détérioration de la situation de la balance des paiements dans un avenir plus ou moins rapproché. Cela serait contraire aux termes de la deuxième phrase de l'article XVIII:11 et au principe énoncé à l'article XVIII:4 qui veut que les mesures prises à des fins de balance de paiements aient un caractère temporaire. Bien entendu, notre interprétation ne porte pas préjudice à la possibilité d'imposer des mesures à des fins de balance des paiements si les circonstances devaient justifier de nouveau de telles mesures.

5.200 Après avoir défini les situations dans lesquelles des mesures peuvent être maintenues conformément à la note relative à l'article XVIII:11, nous examinons maintenant la question de savoir si ces conditions sont remplies en l'occurrence.

- c) Les conditions envisagées dans la note relative à l'article XVIII:11 sont-elles remplies en l'occurrence? o n f o

5.203

5.207 Deuxièmement, selon l'Inde, la suppression des restrictions à l'importation entraînerait certainement un accroissement des importations, même si l'ampleur de cet accroissement dépendait de plusieurs facteurs. L'Inde fait remarquer, toutefois, que si la part en pourcentage des importations de produits actuellement soumis à restrictions augmentait pour atteindre le niveau des importations de produits ne faisant pas l'objet de ces restrictions, le coût des importations additionnelles résultant de la suppression des restrictions aurait été d'environ 30,6 milliards de dollars EU en 1996/97, contre 43,5 milliards de dollars EU pour le coût des importations totales de marchandises de la même période. En outre, l'Inde fait valoir que les transferts du secteur privé et les flux d'investissement qui (1 8 ibuvécse drniearstempis àfinan(cei l'accroissement des importationU pourament ne pasm ntre) Tj06 -12 T

réformes agricoles." Il n'est pas sûr que le FMI ait établi un lien entre les mesures structurelles et la situation de la balance des paiements.

5.210 Nous notons que, plusieurs fois au cours de nos travaux, l'Inde a prétendu de manière générale que la mise en œuvre des thèses préconisées par le FMI l'obligerait à modifier sa politique de développement.³⁵⁶ Bien que l'invocation de la clause conditionnelle s'apparente à un moyen de défense affirmatif dont le bien-fondé devait être établi par l'Inde, les arguments de celle-ci concernant sa politique de développement ont été exprimés en termes très généraux. Néanmoins, l'Inde aborde la question un peu plus en détail dans les observations qu'elle a faites relativement à la réponse du FMI à la question 3.³⁵⁷ Dans ces observations, l'Inde dit qu'elle "a engagé de manière autonome un programme de réforme économique". Il semble donc que l'Inde envisage aujourd'hui d'apporter certains changements à sa politique de développement et d'y introduire certaines réformes. Néanmoins, l'Inde n'explique pas en quoi les suggestions du FMI ne sont pas compatibles avec sa politique de développement, si ce n'est pour affirmer qu'"on ne peut forcer le rythme du changement" et qu'"une période de transition est nécessaire pour des réformes structurelles de ce genre".

5.211 Les suggestions du FMI au sujet de "mesures structurelles" ne devraient pas être extraites du contexte dans lequel elles ont été faites. Nous rappelons que le FMI a répondu à la question 3 en commençant par dire "qu'il [était] possible de gérer la situation extérieure au moyen des seuls instruments de politique macro-économique". Ses observations au sujet des mesures structurelles ne figurent qu'à la fin de sa réponse, après d'autres suggestions de mesures de libéralisation, comme des réductions de droits de douane. Le FMI ne laisse pas entendre que le maintien de réserves de l'Inde est subordonné à l'adoption de mesures structurelles. Par conséquent, nous ne pouvons conclure que la suppression des mesures prises par l'Inde à des fins de balance des paiements créerait immédiatement une situation justifiant leur rétablissement, situation qui ne pourrait être évitée que par la modification de la politique de développement de l'Inde.

5.212 Enfin, l'Inde attire l'attention sur plusieurs autres facteurs qui pourraient conduire à une détérioration de la position de ses réserves à l'avenir. Par exemple, elle fait état de la crise monétaire en Asie du Sud-Est en disant qu'il est presque certain que cette crise affectera la compétitivité des exportations indiennes, de l'imposition, aux termes de dispositions législatives, de sanctions économiques contre l'Inde et de la mise en veilleuse, à la suite des essais nucléaires qu'elle a effectués récemment, de nouveaux projets d'assistance bilatérale ou multilatérale qui avaient été approuvés, ce qui, selon elle, affectera les apports de capitaux étrangers. Nous relevons que les sanctions et le report de l'aide n'avaient pas encore été annoncés et n'étaient pas prévus à la date à laquelle le présent groupe spécial a été établi, qui est la date à laquelle nous avons apprécié la compatibilité des mesures de l'Inde avec ses obligations au titre du GATT. En outre, on ne connaissait pas très bien et on n'avait pas prévu à ce moment-là l'ampleur et les répercussions qu'aurait la crise monétaire en Asie du Sud-Est. À cet égard, nous rappelons que nous avons examiné l'évolution de la situation des réserves de l'Inde pour la période allant de novembre 1997 jusqu'à la fin de juin 1998 et que nous sommes parvenus à la conclusion que celle-ci ne remettait pas en question les constatations que nous avons établies au titre de l'article XVIII:9 (voir les paragraphes 5.177 et 5.179).

5.213 Nous avons soupesé les éléments de preuve qui précèdent et examiné les arguments des parties. Lorsque nous nous prononçons sur la question de savoir si les conditions posées par la note relative à l'article XVIII:11 sont réunies, nous ne devons pas oublier que celle-ci traite d'événements futurs, c'est-à-dire: si une décision donnée est prise, aura-t-elle pour effet de créer l'une des situations prévues? Lorsqu'on parle de l'avenir, il ne peut y avoir aucune certitude. Nous devons plutôt nous contenter de probabilités. Pour que les conditions posées dans la note relative à l'article XVIII:11 soient remplies ("devaient créer"), il doit y avoir une nette probabilité que les conditions seront

³⁵⁶ Section III.D.7, paragraphes 3.232 et 3.235.

³⁵⁷ Section III.D.9 c) iii), paragraphes 3.398 à 3.401.

réunies. Il ne faut pas perdre de vue non plus la conclusion à laquelle nous sommes arrivés, selon laquelle la note relative à l'article XVIII:11 requiert que les situations prévues (c'est-à

des changements à la politique de développement de l'Inde, contrairement aux dispositions de la clause conditionnelle figurant à l'article XVIII:11.

5.219 Comme l'invocation par l'Inde de la clause conditionnelle figurant à l'article XVIII:11

5.230 Le paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 dispose en outre ce qui suit:

5.233 L'Inde estime en outre que les paragraphes 1 et 13 du Mémorandum d'accord de 1994 incitent les Membres à présenter un calendrier pour l'élimination de leurs mesures même lorsqu'ils n'éprouvent pas actuellement des difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9, ce qui confirmerait l'existence d'un "droit" à une période d'élimination, même en l'absence de difficultés actuelles de balance des paiements au sens de l'article XVIII:9. Le texte même du paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 ne précise pas si les difficultés de balance des paiements qui ont justifié l'imposition des mesures devraient exister encore lorsque le Membre présente un calendrier pour leur élimination. Néanmoins, la notion de présentation d'un calendrier, qui commencerait alors qu'il existe encore des difficultés de balance des paiements, cadre avec la nature temporaire des mesures prises à des fins de balance des paiements et avec l'obligation de les éliminer graduellement. En outre, les calendriers dont il est question aux paragraphes 1 et 13 du Mémorandum d'accord de 1994 sont les mêmes et il est précisé au paragraphe 1 que "ces calendriers pourront être modifiés selon qu'il sera approprié pour tenir compte de l'évolution de la situation de la balance des paiements". Cela donne à penser qu'un calendrier devrait être présenté avant que les difficultés liées à la balance des paiements ne disparaissent, sans quoi le membre de phrase "pour tenir compte de l'évolution de la situation de la balance des paiements" serait superflu.

5.234 Cela ne veut pas dire que le Conseil général ne dispose d'aucune marge de manœuvre lorsqu'il se prononce sur l'opportunité d'approuver ou non un calendrier qui offrirait une protection au Membre concerné. Nous avons vu que la note relative à l'article XVIII:11 semble aussi indiquer que les mesures peuvent, dans certaines circonstances, être maintenues pendant un certain temps même lorsque les difficultés de balance des paiements qui ont justifié leur imposition au départ n'existent plus. En outre, le paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994 dispose que "le Conseil général pourra recommander que, s'il adhère à ce calendrier, un Membre *soit réputé* s'acquitter de ses obligations au titre du GATT de 1994" (non souligné dans l'original). Rien n'indique clairement que ce membre de phrase doive être interprété comme s'appliquant uniquement aux situations dans lesquelles la période d'élimination progressive coïncide exactement avec la disparition graduelle des difficultés liées à la balance des paiements.

5.235 Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que la procédure de présentation et d'approbation d'un calendrier prévue dans le Mémorandum d'accord de 1994, qui est propre aux consultations du Comité, ne confère pas aux Membres de l'OMC le "droit" d'obtenir une période d'élimination progressive qu'un groupe spécial devrait protéger en l'absence de difficultés de balance des paiements au sens de l'article XVIII:B.³⁶¹ Même en supposant qu'un tel "droit" puisse être reconnu aux termes du paragraphe 13 du Mémorandum d'accord de 1994, cette reconnaissance serait de toute façon subordonnée à une décision préalable du Conseil général.

6. Conclusion

5.236 En conclusion, s'agissant de notre examen de l'allégation des États-Unis selon laquelle l'Inde avait violé les dispositions de l'article XVIII:11 et des moyens de défense invoqués par l'Inde selon lesquels ses mesures étaient justifiées aux termes de l'article XVIII:B, nous avons constaté que la situation de la balance des paiements de l'Inde n'était pas de nature à permettre le maintien de mesures prises à des fins de balance des paiements aux termes de l'article XVIII:9, que l'Inde n'était pas justifiée de maintenir les mesures existantes aux termes de l'article XVIII:11 et qu'elle n'avait le droit ni de maintenir ni d'éliminer progressivement ces mesures en application des autres dispositions de l'article XVIII:B qu'elle a invoquées comme moyens de défense. Nous concluons donc que les mesures prises par l'Inde ne sont pas justifiées aux termes de l'article XVIII:B.

³⁶¹ Comme nous le faisons remarquer dans nos suggestions concernant la mise en œuvre, une période d'élimination progressive a généralement été négociée (voir les notes de bas de pages 366 à 368).

5.237 Il convient de noter que notre constatation est sans préjudice de l'évolution de la situation de la balance des paiements de l'Inde qui pourrait justifier que celle-ci invoque les dispositions de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994 si l'une des situations envisagées à l'article XVIII:9 se matérialisait. Elle est sans préjudice non plus de l'établissement éventuel d'un délai raisonnable au titre de l'article 21 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, lequel permettrait à l'Inde de rendre ses mesures conformes à ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC.³⁶²

H. ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

5.238 Les États-Unis allèguent que, sur les 2 714 lignes du SH soumises à des restrictions quantitatives qui sont énumérées à l'annexe II, partie B, de la notification relative aux restrictions quantitatives que l'Inde a adressée en 1997, 710 (26 pour cent) reprennent des produits visés par l'Accord sur l'agriculture. Étant donné que les produits alimentaires transformés, les fruits et légumes frais, le café, la volaille et beaucoup d'autres produits agricoles sont des biens de consommation susceptibles de satisfaire directement aux besoins de la population sans transformation ultérieure, l'interdiction que l'Inde impose aux importations de biens de consommation agit aussi comme une forme de protectionnisme agricole. Pour les États-Unis, étant donné que le FMI a conclu que, pour ce qui concerne ces produits, ces restrictions à l'importation ne sont pas nécessaires pour des raisons de balance des paiements, l'Inde manque à ses obligations au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

5.239 L'Inde estime qu'il ressort clairement de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture que cet article ne s'étend pas aux mesures imposées au titre des dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements. La question de la compatibilité des mesures de l'Inde avec l'article 4:2 dépend de leur compatibilité avec l'article XVIII:B du GATT de 1994. La situation juridique des restrictions à l'importation appliquées par l'Inde au regard de l'Accord sur l'agriculture est par conséquent identique à leur situation au regard du GATT de 1994.

5.240 L'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture dispose que "[l]es Membres ne maintiendront pas de mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits, ni ne recourront ni ne reviendront à de telles mesures [...]". Dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2, il est précisé que "[c]es mesures comprennent les restrictions quantitatives à l'importation [...] les régimes d'importation discrétionnaires, les mesures non tarifaires appliquées par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'État [...] et les mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits, que ces mesures soient ou non appliquées au titre de dérogations aux dispositions du GATT de 1947 dont bénéficient certains pays, mais non les mesures appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements ou au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC".

5.241 Au paragraphe 5.139, nous avons constaté que les mesures en cause contreviennent à l'article XI:1 du GATT de 1994, qui s'applique aussi bien aux produits industriels qu'aux produits agricoles. Au paragraphe 5.223, nous avons également constaté que les mesures en cause n'étaient pas justifiées aux termes de l'article XVIII:B et qu'elles contrevenaient à l'article XVIII:11. L'Inde n'a pas contesté que l'article 4:2 s'appliquait aux produits agricoles visés par les mesures en cause. Nous pensons comme l'Inde que la question de la compatibilité des restrictions à l'importation imposées par celle-ci avec l'article 4:2 dépend de leur compatibilité avec l'article XVIII:B. Par conséquent, nous concluons que les restrictions indiennes ne sont pas des "mesures appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

³⁶² Voir plus loin, dans la section VII, la rubrique "Suggestions concernant la mise en œuvre".

5.242 Comme l'Inde n'a invoqué aucune des autres exceptions prévues dans la note de bas de page relative à l'article 4:2, nous constatons que les mesures en cause contreviennent à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

I. ARTICLE XIII DU GATT DE 1994

5.243 Comme nous avons constaté que les mesures en cause contreviennent à l'article XI:1 du GATT de 1994 et qu'elles ne sont pas justifiées aux termes de l'article XVIII:B, les États-Unis ne demandent pas l'établissement de constatations au titre de l'article XIII du GATT de 1994.

J. PROTECTION DES CONCESSIONS ET DES AVANTAGES

5.244 Les États-Unis prétendent qu'il y a présomption d'annulation ou de réduction d'avantages, au sens de l'article 3:8 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, puisque l'Inde manque à ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC et qu'elle ne peut s'y soustraire en ,XIII du GATT de 1994

6.2 En conséquence, nous *recommandons* que l'ORD demande à l'Inde de rendre les mesures en cause conformes aux obligations que celle-ci a contractées au titre de l'Accord sur l'OMC.

VII. SUGGESTIONS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE

7.1 L'article 19:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends dispose que, outre les constatations qu'il établira et les recommandations qu'il fera, le Groupe spécial pourra suggérer au Membre concerné des façons de mettre en œuvre ses recommandations. Compte tenu de cette disposition, nous souhaitons attirer l'attention sur certains éléments qui, toute réflexion faite, sont pertinents quant à la manière dont l'Inde devrait rendre ses mesures conformes à ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC.

7.2 Pour commencer, nous rappelons que, dans le préambule de l'Accord sur l'OMC, il est reconnu à la fois i) qu'il est souhaitable d'accroître le commerce international des marchandises et des services et ii) qu'il est nécessaire de faire des efforts positifs pour que les pays en développement s'assurent une part de la croissance du commerce international qui corresponde aux nécessités de leur développement économique. Pour que ces objectifs soient réalisés, les règles de l'OMC encouragent la libéralisation des échanges tout en reconnaissant la nécessité d'exceptions particulières aux règles générales afin de répondre à des préoccupations spécifiques, dont celles des pays en développement.

7.3 Le processus de libéralisation des échanges est souvent fragile et peut être interrompu par des difficultés liées à la balance des paiements, même lorsque celles-ci ne sont pas attribuables à la libéralisation des échanges. La libéralisation est aussi fragile en raison des difficultés de restructuration interne. Cette fragilité suggère un délai de mise en œuvre qui contribue à préserver le soutien en faveur de la libéralisation, en dépit des chocs externes et du processus de restructuration interne.

7.4 Comme il est indiqué dans notre rapport, nous avons constaté que les mesures en cause prises à des fins de balance des paiements étaient incompatibles avec les obligations de l'Inde au titre des articles XI:1 et XVIII:11 du GATT de 1994 ainsi qu'avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et nous avons donc recommandé que l'Inde rende ces mesures conformes à ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC. L'Inde a prétendu qu'elle avait droit à un délai pour supprimer progressivement ces mesures et qu'elle ne devrait pas être tenue de les éliminer immédiatement. Nous avons conclu, conformément à l'article XVIII:B et compte tenu des circonstances de la cause, que l'Inde n'avait pas droit à une période d'élimination progressive en ce qui concerne les restrictions relatives à la balance des paiements, droit qui aurait dû être "préservé" par le système de règlement des différends, comme il est prévu à l'article 3:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Néanmoins, nous tenons à souligner que nos constatations et recommandations ne sous-entendent pas que les mesures en cause doivent être supprimées instantanément.

7.5 Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends prévoit qu'il sera donné suite "dans les moindres délais" aux recommandations de l'ORD, mais il prévoit aussi qu'il puisse être irréaliste pour un Membre de se conformer immédiatement aux recommandations, auquel cas "ce Membre aura un délai raisonnable pour le faire" (article 21:3). Nous suggérons qu'un délai raisonnable soit accordé à l'Inde pour lui permettre de supprimer les restrictions à l'importation qui ne sont pas justifiées au titre de l'article XVIII:B. Normalement, le délai raisonnable pour mettre en application la recommandation d'un groupe spécial, lorsqu'il est déterminé par arbitrage, ne devrait pas dépasser 15 mois à compter de la date d'adoption du rapport du Groupe spécial ou de l'Organe d'appel. Cependant, "l'arbitre devrait partir du principe" que le délai est de 15 mois, et non en faire une règle³⁶⁵, puisqu'il est indiqué à l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord sur le règlement des

³⁶⁵ Décision de l'arbitre, Arbitrage au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/15-WT/DS48/13, 28 mai 1998, paragraphe 25.

développement Membres pour ce qui est des mesures qui auraient fait l'objet des procédures de règlement des différends".³⁶⁹

7.7 Par conséquent, nous suggérons que les parties négocient un délai de mise en œuvre/une période d'élimination progressive. S'il leur est impossible de le faire, nous suggérons que le délai raisonnable, qu'il soit déterminé par arbitrage (article 21:3 c) du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends) ou par d'autres moyens, soit fixé en tenant compte des éléments énumérés plus haut.

³⁶⁹ Voir: Décision de l'arbitre dans l'affaire *Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile*, WT/DS54/15-WT/DS55/14-WT/DS59/13-WT/DS/64/12, 7 décembre 1998, paragraphe 24.