

DU COMMERCE

(96-4540)

Original: anglais

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

Rapport du Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica" est distribué à tous les Membres conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution générale le 8 novembre 1996, en application des procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1). Il est rappelé aux Membres que,

conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, seules les parties au différend pourront faire appel du rapport d'un groupe spécial, l'appel sera limité aux questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et aux interprétations du droit données par celui-ci, et il n'y aura pas de communication *ex parte* avec le Groupe spécial ou l'Organe d'appel en ce qui concerne les questions que l'un ou l'autre examine.

TABLE DES MATIERES

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

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

	<u>Page</u>
VII. Constatations	79
A. Allégations des parties	79
- Introduction	79
- Principaux arguments de fond	79
B. Questions générales d'interprétation	80
- Le critère d'examen	81
- La charge de la preuve	83
- L'interprétation de l'ATV	84
- La structure de l'article 6 de l'ATV	85
C. Examen des constatations des autorités américaines ayant mené l'enquête sur l'existence d'un préjudice grave imputable aux importations en provenance du Costa Rica	86
- Le champ de la question	86
- Préjudice grave	87
- Aperçu général	88
- Production (production américaine)	88
- Part de marché (diminution de la part de marché/pénétration des importations)	89
- Emploi	89
- Nombre d'heures-homme	90
- Ventes	90
- Profits	90
- Investissements	90
- Utilisation des capacités	91
- Prix	91
- Lien de causalité	92
- Imputation d'un préjudice grave au Costa Rica	93
D. Menace réelle de préjudice grave	95
E. Autres allégations	96
- Article 6:6 d) de l'ATV	96
- Obligation de tenir des consultations	97
- Date d'application de la restriction	97
- Article 2:4 de l'ATV	99
- Article 8 de l'ATV	100
VIII. Recommandation	100
ANNEXE Document de mars 1995 sur l'état du marché	102

I. INTRODUCTION

1.1 Le 22 décembre 1995, le Costa Rica avait demandé aux Etats-Unis l'ouverture de consultations au titre de l'article 4 et des autres dispositions pertinentes du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, de l'article XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (le GATT de 1994) et des dispositions pertinentes de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) (WT/DS24/1). Ces consultations ont eu lieu les 18 janvier et 1er février 1996, mais elles n'ont pas abouti à une solution mutuellement satisfaisante. Le 22 février 1996, le Costa Rica a présenté une demande d'établissement d'un groupe spécial (WT/DS24/2), que l'Organe de règlement des différends (ORD) a examinée à sa réunion du 5 mars 1996 (WT/DSB/M/12). L'ORD est en conséquence convenu d'établir un groupe spécial doté du mandat type conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

1.2 Le 19 avril 1996, l'ORD a été informé que le mandat et la composition du Groupe spécial (WT/DS24/3) étaient les suivants:

Mandat

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par le Costa Rica dans le document WT/DS24/2, la question portée devant l'ORD par le Costa Rica dans ce document; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords."

Composition

Président: M. Thomas Cottier
Membres: M. Martin Harvey
M. Johannes Human

1.3 Le Groupe spécial a entendu les parties au différend les 24 et 25 juin et le 29 juillet 1996. A leur demande, il a aussi tenu une réunion avec elles le 15 octobre 1996, pour réexaminer certains aspects du rapport intérimaire. Il leur a remis le texte complet de ses constatations et conclusions le 25 octobre 1996.

* * * * *

II. ELEMENTS FACTUELS

Le régime de perfectionnement passif: "régime 807" et "niveaux d'accès garanti"

2.1 Au cours des six dernières années, l'industrie américaine des vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles a très nettement changé de cap, en cessant en grande partie de fabriquer entièrement ces sous-vêtements aux Etats-Unis, pour ne plus y produire que leurs pièces, expédiées en vue de l'assemblage dans d'autres pays, le produit fini étant ensuite renvoyé aux entreprises d'origine pour être commercialisé aux Etats-Unis. Cette formule de coproduction a permis aux fabricants de cette branche de conserver leur part du marché américain en faisant appel à la main-d'oeuvre disponible à l'étranger, tout en gardant la maîtrise de la source d'approvisionnement en matières premières, de la programmation de la production, des types et quantités de sous-vêtements à produire et de la commercialisation du produit final. En outre, ces opérations de coproduction cadraient avec la politique des Etats-Unis, qui encourageait l'investissement et la production au Mexique et dans le bassin des Caraïbes.

2.2 Au titre de la position 9802.00.80, le Tarif des douanes harmonisé des Etats-Unis (HTSUS) prévoit la réimportation aux Etats-Unis d'articles assemblés à l'étranger au moyen d'éléments de fabrication américaine¹; cette disposition jette les bases d'un type de régime de perfectionnement

¹Cette disposition est souvent dénommée "le régime 807", d'après le chapitre où elle figurait dans l'ancien tarif

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

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

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

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

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

Niveaux d'accès garanti

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

Plafonds spécifiques

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

Rappel chronologique des faits

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

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

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

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

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

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

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

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

Examen par l'OSpT

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

2.16 En examinant cette mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis à l'encontre des importations des produits de la catégorie 352/652 en provenance, notamment, du Costa Rica, l'OSpT a constaté que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été démontrée. Il n'a en revanche pas pu parvenir à un consensus quant à l'existence d'une menace réelle de préjudice grave. Il a recommandé que les Etats-Unis et le Costa Rica tiennent de nouvelles consultations,

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

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

2.18 A sa réunion tenue du 16 au 20 octobre 1995, l'OSpT a reçu du Costa Rica et des Etats-Unis des comptes rendus des consultations bilatérales qu'ils avaient eues à la suite de sa recommandation. Il a pris note de ces rapports et du fait que les deux parties n'étaient pas parvenues à un arrangement mutuel au cours des consultations. Ses délibérations ont confirmé ses constatations antérieures dans cette affaire; les parties n'ayant pas présenté d'autres demandes, l'OSpT a estimé que son examen de l'affaire était terminé (G/TMB/R/5).

Nouvelles consultations

2.19 Le 22 novembre 1995, au cours d'une nouvelle consultation, les Etats-Unis ont proposé une nouvelle limitation consistant en un plafond spécifique de 7 millions de douzaines (dont 4 pour les articles en bonneterie) et un NAG de 40 millions de douzaines pour la période du 1er avril 1996 au 31 mars 1997, cette proposition reprenant la clause de "baisse automatique" précédemment mentionnée et la croissance de 6 pour cent. De son côté, le Costa Rica a proposé un plafond spécifique de 21 millions de douzaines pour 1996 et a fait ensuite une seconde proposition fixant le PS et le NAG à 15,4 et 40 millions de douzaines respectivement pour la même période de 1996/97. Ces propositions n'ont pas été acceptées par les Etats-Unis. Par la suite, le Costa Rica a demandé l'ouverture de consultations au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

2.20 La restriction, augmentée par application d'un coefficient de croissance de 6 pour cent, a été reconduite le 27 mars 1996 pour une deuxième période de 12 mois.

* * * * *

Action au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends

2.21 Le 22 décembre 1995, le Costa Rica a demandé au gouvernement des Etats-Unis l'ouverture de négociations au titre de l'article 4 et des autres dispositions pertinentes du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, de l'article XXIII du GATT de 1994 et des dispositions correspondantes de l'ATV. Les deux pays se sont réunis deux fois, les 18 janvier et 1er février 1996.

2.22 A la première de ces réunions, le 18 janvier 1996, le Costa Rica a soulevé un certain nombre de questions, qu'il a par la suite présentées par écrit, en demandant une réponse par écrit le plus tôt possible. De plus, réaffirmant qu'à ses yeux la demande de consultations n'était pas justifiée au regard de l'ATV, le Costa Rica en a à nouveau demandé le retrait. A cette même réunion, il a proposé que soit institué, au lieu d'une limitation, un mécanisme permettant de suivre l'évolution de la composition et de la configuration des échanges entre les deux pays des produits de la catégorie en question. Cette suggestion n'a toutefois pas été acceptée par les Etats-Unis.

2.23 A la réunion tenue le 1er février 1996, les Etats-Unis ont fait au Costa Rica une nouvelle proposition en lui offrant l'accès de leur marché pour 57 millions de douzaines sur la période du 27 mars 1995 au 30 septembre 1996. De plus, pour la période de 18 mois allant du 1er octobre 1996 au 26 mars 1998, l'accès serait fixé à 12 millions de douzaines de PS, dont 6,8 millions pour les articles

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

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

* * * * *

III. CONSTATATIONS DEMANDEES

3.1 Le Costa Rica a prié le Groupe spécial de se prononcer, entre autres, sur les aspects ci-après, en constatant expressément:

1. qu'en imposant une nouvelle restriction au commerce des vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en violation des dispositions de l'ATV, les Etats-Unis avaient enfreint l'article 2 de cet accord;
2. que l'accroissement du "commerce en régime 807" ne pouvait pas être considéré comme constitutif d'importations accrues au sens de l'article 6:2 de l'ATV;
3. que si, ce nonobstant, ces importations accrues étaient considérées comme tombant sous le coup des dispositions de l'article 6:2 de l'ATV, cela montrait en fait que l'industrie américaine des pièces coupées de sous-vêtements était en excellente santé et n'avait pas besoin de la moindre protection;
4. que le préjudice grave et la menace réelle de préjudice grave étaient deux notions différentes et que, pour en démontrer l'existence, il fallait fournir des renseignements distincts et présenter une analyse différente;
5. que la constatation de l'OSpT selon laquelle les Etats-Unis n'avaient pas démontré l'existence d'un préjudice grave pour leur industrie du sous-vêtement devait être confirmée;
6. qu'étant donné le manque de fiabilité, les erreurs, les contradictions et les lacunes de l'information qu'ils avaient fournie pour tenter de justifier leur présentation de la situation de leur branche de production, les Etats-Unis avaient failli à leur obligation de démontrer l'existence d'un préjudice grave;
7. que les Etats-Unis, après avoir changé de base avouée de leur mesure, n'avaient néanmoins jamais présenté les renseignements prescrits, ni l'analyse nécessaire pour démontrer l'existence d'une menace réelle de préjudice grave pour leur industrie du sous-vêtement;
8. que même en admettant l'existence d'importations accrues et d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave, les Etats-Unis n'avaient pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre les deux, et que d'ailleurs les accords auxquels ils étaient parvenus avec les autres pays appelés en consultations sur cette catégorie de produits confirmaient l'inexistence d'un tel lien;

9. que même dans l'hypothèse où les Etats-Unis auraient satisfait aux trois conditions fondamentales prescrites pour être en droit de recourir au mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique, ils n'avaient jamais communiqué les renseignements nécessaires, ni effectué l'analyse requise pour imputer le préjudice ou la menace de préjudice allégué aux importations en provenance du Costa Rica;
10. que les divers facteurs en présence en l'espèce, et, en particulier, les propositions adressées par les Etats-Unis au Costa Rica et les niveaux des contingents qu'ils avaient négociés avec les autres pays appelés en consultations sur la catégorie de produits en question, indiquaient qu'en réalité, ce qu'ils cherchaient à protéger n'était pas l'industrie du sous-vêtement, mais bien plutôt le segment de la branche de production nationale qui fabriquait l'étoffe servant à la production des sous-vêtements;
11. que l'ATV ne permettait pas d'imposer une mesure de sauvegarde sur un article d'habillement importé en vue de protéger l'étoffe utilisée pour le fabriquer;
12. que les Etats-Unis avaient imposé et reconduit la restriction au motif de l'existence d'une menace réelle de préjudice grave, sans avoir jamais tenu de consultations à ce sujet;
13. qu'en juin 1995, les Etats-Unis avaient imposé une restriction unilatérale au Costa Rica, avec effet rétroactif à compter de mars de la même année, alors qu'au regard de l'ATV, ils n'y étaient nullement autorisés; et
14. que les Etats-Unis avaient violé l'esprit et la lettre de l'article 8 de l'ATV en refusant, sans la moindre justification, de suivre les recommandations de l'OSpT, et en particulier celle de tenir des consultations avec le Costa Rica en ne perdant pas de vue que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été démontrée, qu'il n'avait pas été possible de parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave, que les échanges considérés présentaient des caractéristiques particulières et qu'il y avait des considérations d'équité dont il fallait tenir compte, et en s'abstenant de soumettre un rapport expliquant pourquoi ils n'étaient pas en mesure de se conformer à ces recommandations.

3.2 Le Costa Rica a également prié le Groupe spécial, sur la base des considérations qui précèdent et vu le fait que les Etats-Unis avaient agi en violation de l'ATV, de constater dans son rapport que le gouvernement des Etats-Unis devait veiller à ce que la restriction unilatérale adoptée à l'encontre du Costa Rica fût conforme aux dispositions de l'ATV et qu'en l'espèce, le respect desdites dispositions devait être assuré par le retrait immédiat de cette mesure. Le Costa Rica fondait sa demande sur l'article 19:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui autorisait le Groupe spécial à préciser le moyen approprié d'appliquer ses recommandations.

3.3 Les Etats-Unis ont prié le Groupe spécial de constater:

- que l'application et le maintien par les Etats-Unis d'une mesure de sauvegarde limitant les importations de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica étaient conformes aux dispositions de l'article 6 de l'ATV;
- que cette restriction n'était pas incompatible avec les dispositions des articles 2 et 8 de l'ATV; et

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

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

et aussi de constater dans son rapport

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

les Etats-Unis considéraient que la rédaction hétérogène de la demande du Costa Rica laissait planer le doute sur son objectif, mais ils ont fait valoir que si celui-ci demandait au Groupe spécial de recommander que des dispositions précises soient prises, ou de faire des constatations qui reviendraient en fait au même, cette demande était incompatible avec l'article 19:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

3.5 Aux yeux des Etats-Unis, le Mémoire d'accord donnait aux groupes spéciaux de l'OMC des instructions explicites au sujet de la seule et unique recommandation susceptible d'être à bon droit formulée s'il était constaté que les mesures prises par un Membre étaient incompatibles avec ses obligations: mettre ces mesures en conformité avec ses obligations. C'était une pratique bien établie dans le cadre du GATT que d'éviter d'allouer des mesures correctives précises comme le retrait ou la modification d'une mesure, et elle avait été codifiée à l'article 19:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui stipulait:

"Dans les cas où un groupe spécial ou l'Organe d'appel conclura qu'une mesure est incompatible avec un accord visé, il recommandera que le Membre concerné la rende conforme audit accord."

Le Groupe spécial n'avait aucun besoin de formuler la moindre recommandation, du fait que les mesures en cause cadraient parfaitement avec les obligations des Etats-Unis au titre de l'ATV; si, toutefois, il le faisait, il n'était pas, à leur sens, autorisé à en formuler d'autre que celle prévue à l'article 19:1 du Mémoire d'accord.

3.6 Le Costa Rica a répliqué que, contrairement à ce qu'affirmaient les Etats-Unis, l'article 19:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends autorisait le Groupe spécial à préciser le moyen approprié d'appliquer ses recommandations en stipulant:

"Dans les cas où un groupe spécial ou l'Organe d'appel conclura qu'une mesure est incompatible avec un accord visé, il recommandera que le Membre concerné la rende conforme audit accord. Outre les recommandations qu'il fera, le groupe spécial ou l'Organe d'appel pourra suggérer au Membre concerné des façons de mettre en oeuvre ces recommandations."

* * * * *

Autres questions

3.7 Le 21 juin 1996, les Etats-Unis ont appelé l'attention du Groupe spécial sur des atteintes portées par le Costa Rica au caractère confidentiel des propositions formulées par eux au cours des consultations et sur l'utilisation qu'il faisait de cette information dans la procédure en cours pour nuire à

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

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

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

* * * * *

IV. COMMUNICATION DE TIERCE PARTIE: INDE

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

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

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

4.2 A propos de la communication de l'Inde, les Etats-Unis ont dit qu'à leur avis, l'ATV n'obligeait pas le pays importateur à choisir entre le préjudice grave et la menace réelle lorsqu'il établissait sa détermination, et c'était ainsi que les Etats-Unis s'étaient appuyés sur les deux, et avaient mentionné les deux, dans leur demande de consultations. De plus, l'article 6:3 de l'ATV ne prévoyait pas de critère distinct pour l'évaluation du préjudice grave, d'une part, et de la menace réelle de préjudice grave, d'autre part. Et d'ailleurs, l'ATV ne contenait pas de disposition visant précisément la menace réelle (à la différence des dispositions obligatoires des Accords de l'OMC concernant les droits antidumping et les droits compensateurs ou des mesures de sauvegarde prévues à l'article XIX du GATT). L'Inde avait aussi évoqué dans sa communication les accroissements " Brusques et substantiels " et " imminents ". Or, aux yeux des Etats-Unis, ces critères valaient pour une détermination de l'imputation en application de l'article 6:4 de l'ATV et étaient sans objet dans le cas d'une détermination au titre de l'article 6:2 de l'ATV.

4.3 Le Costa Rica a souscrit aux arguments et observations contenus dans la communication de l'Inde et les a formellement incorporés à la sienne, et il a émis l'opinion que le Groupe spécial devrait mentionner dans son rapport écrit les points que l'Inde avait développés et statuer sur chacun d'entre eux.

* * * * *

V. PRINCIPAUX ARGUMENTS DES PARTIES

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

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

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

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

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

5.4 Le CITA avait ensuite examiné les facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, tels la production aux États-Unis, la baisse de la part de marché, l'emploi, les prix intérieurs, les profits et les investissements, les capacités de production et les ventes. Il avait constaté que la production américaine d'articles de la catégorie 352/652 était revenue de 175 542 000 douzaines en 1992 à 168 802 000 douzaines en 1993, soit une diminution de 4 pour cent. Elle avait continué à reculer en 1994, pour tomber à 126 962 000 douzaines sur les neuf premiers mois de 1994, soit 4 pour cent de moins que sur la période de janvier à septembre 1993. Les fabricants nationaux avaient vu leur part du marché intérieur tomber de 73 pour cent en 1992 à 68 pour cent en 1993, soit un recul de 5 points. Sur les neuf premiers mois de 1994, cette part était tombée à 65 pour cent. En pourcentage de la production nationale, les importations étaient passées de 37 pour cent en 1992 à 47 pour cent en 1993 et avaient atteint 54 pour cent pour les neuf premiers mois de 1994.

5.5 Le Costa Rica a dit qu'on pouvait se demander si les données sur l'emploi et le nombre d'heures-homme traduisaient une situation exceptionnelle liée à un accroissement des importations ou si elles correspondaient à une tendance durable d'évolution de la branche. Il a aussi fait les observations suivantes: aucun chiffre n'était indiqué pour les licenciements; aucun lien de causalité n'était établi entre les importations et les pertes d'emploi; et aucun élément n'était fourni à l'appui des

allégations de report d'investissements ou de désinvestissements, pas plus que n'était envisagée la possibilité qu'il s'agit là de décisions économiquement rationnelles de la part des sociétés concernées, sans le moindre lien de cause à effet avec la tendance ou le niveau des importations. Autre observation encore, la réorientation des capacités de production vers d'autres lignes de produits devait être considérée comme une tendance positive, servant les intérêts des sociétés américaines elles-mêmes.

5.6 Le Costa Rica a affirmé que les Etats-Unis n'avaient pas établi de manière satisfaisante l'existence de problèmes touchant l'emploi, les ventes et les profits, les investissements ou les capacités dans leur branche de production, car il n'était pas possible d'établir clairement l'état de la branche à partir d'indices tirés d'une ou deux entreprises. Les Etats-Unis n'avaient pas non plus correctement établi les faits concernant les importations, la production nationale et la taille du marché, d'autant qu'il n'y avait absolument pas la moindre analyse de la question des importations en régime 807 dans leur Etat de la situation de mars.

5.7 Les Etats-Unis ont ajouté que, suivant les constatations du CITA, l'effectif des ouvriers de leur industrie des sous-vêtements était tombé de 46 377 en 1992 à 44 056 en 1994, soit une baisse de 5 pour cent représentant 2 321 ouvriers de moins. Le nombre annuel moyen d'heures-homme ouvrées était revenu de 86,2 millions en 1992 à 81,5 millions en 1994. D'après les réponses à une enquête auprès de différents fabricants de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, la situation était la suivante: certaines firmes avaient fait état de licenciements, de fermetures d'usines et de ralentissement des ventes dus aux importations; une entreprise avait indiqué une baisse de 17 pour cent de ses ventes en 1994 et de 18 pour cent de ses bénéfices, et dans toute la branche, la montée des coûts et l'âpre concurrence des importations exerçaient une pression à la baisse sur les bénéfices nets. Les incertitudes liées à l'accroissement des importations avaient amené les sociétés américaines à reporter des investissements dans cette branche. Quelques-unes avaient aussi fermé définitivement des usines ou délocalisé des capacités de production, et des désinvestissements supplémentaires de cette nature étaient envisagés par les fabricants de sous-vêtements. Les prix à l'importation étaient très bas et exerçaient une pression considérable sur les producteurs nationaux.

5.8 Le Costa Rica n'a pas admis l'argument qu'une hausse des prix du coton brut avait porté atteinte aux producteurs de tissus ou fils de coton ou aux fabricants de sous-vêtements de coton ou de fibres synthétiques ou artificielles. Quant à l'avantage de prix dont les importations bénéficiaient sur les produits d'origine nationale concurrents, rien n'indiquait si cela signifiait que la totalité ou certaines de ces importations consistaient en produits fabriqués à partir de tissus à prix réduits, et aucune justification n'était avancée à l'appui de ces assertions. De plus, il n'était pas tenu compte du fait que la majeure partie de l'augmentation des "importations" des produits en question concernait ceux qui étaient assemblés en dehors des Etats-Unis à partir d'éléments d'origine nationale. Cela signifiait que la branche de production nationale utilisait la même matière première que celle des "importations" d'articles assemblés à partir d'éléments produits aux Etats-Unis, de sorte que les hausses de prix du coton mentionnées auraient dû rester sans le moindre effet sur les niveaux d'importation.

5.9 Les Etats-Unis, cependant, ont fait valoir que les importations concurrentes avaient bénéficié d'un avantage de prix sur les articles d'origine nationale parce qu'il s'agissait de produits fabriqués avec du tissu étranger moins cher. Comme la part du marché des sous-vêtements détenue par les importations s'était accrue, les prix moyens de détail de ces articles sur le marché intérieur avaient généralement baissé durant les deux dernières années, à un moment où les coûts des fabricants nationaux, et en particulier les prix du coton brut, avaient substantiellement augmenté. Cette évolution avait gravement érodé la rentabilité des fabricants nationaux de sous-vêtements. Sur la base des facteurs précités et conformément aux articles 6:2 et 6:3 de l'ATV, le CITA avait établi une détermination positive de l'existence, ou de la menace réelle, d'un préjudice grave pour l'industrie américaine du sous-vêtement. Il était ensuite passé à l'identification des pays Membres auxquels ce

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

Imputation aux pays exportateurs

5.10 Le Costa Rica a relevé que les données sur ses exportations à destination des Etats-Unis ne faisaient pas mention du système de partage de la production entre les deux pays, alors même que l'accroissement des importations américaines pouvait être en totalité attribué précisément à cette coproduction.

5.11 Les Etats-Unis ont expliqué qu'en appliquant les critères énoncés à l'article 6:4 de l'ATV, le CITA avait imputé le préjudice grave, ou la menace réelle de préjudice grave, aux importations en provenance de cinq pays Membres de l'OMC - le Costa Rica, le Honduras, la République dominicaine, la Thaïlande et la Turquie - et à deux autres pays qui n'étaient pas encore devenus Membres de l'OMC - la Colombie et El Salvador. Les importations totales en provenance des cinq pays Membres de l'OMC étaient passées de 22 675 508 douzaines en 1992 à 40 293 259 douzaines en 1994, soit une hausse collective aussi brusque que substantielle de 78 pour cent. Prises ensemble, les importations en provenance de ces pays se situaient en 1994 à 32 pour cent de plus qu'en 1993. De 35 pour cent en 1992 des importations américaines totales de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, elles étaient passées à 41 pour cent en 1994.

5.12 Dans le cas du Costa Rica, le CITA avait constaté que l'augmentation des importations en provenance de ce seul pays était plus forte que le niveau des importations de la catégorie 352/652 en provenance d'au moins 85 autres pays et dépassait ceux des importations, contingentées, en provenance de six autres fournisseurs. Le Costa Rica était le deuxième fournisseur des Etats-Unis. Conformément aux critères de l'article 6:4 de l'ATV, le CITA avait constaté qu'il y avait eu un accroissement brusque et substantiel des importations de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica, puisque celles-ci avaient atteint 14 423 178 douzaines en 1994, soit 22 pour cent de plus que les 11 844 331 douzaines de 1993 et 61 pour cent de plus qu'en 1992. Ces importations étaient entrées aux Etats-Unis à un prix moyen au débarquement, après paiement des droits, de 9,39 dollars la douzaine, soit 69 pour cent de moins que le prix moyen à la production aux Etats-Unis. Le CITA avait aussi constaté que les importations en provenance du Costa Rica équivalaient à 8,8 pour cent de la production nationale de la catégorie 352/652 pour l'année écoulée jusqu'à septembre 1994.

Consultations avec le Costa Rica

5.13 Les Etats-Unis ont indiqué que, sur la base de ses constatations, le CITA avait demandé l'ouverture de consultations avec le Costa Rica. Conformément aux prescriptions de l'article 6:7 de l'ATV, cette demande était accompagnée d'un exposé (Document de mars sur l'état du marché) conforme aux dispositions des articles 6:2, 6:3 et 6:4 de cet accord. En outre, comme le prescrivait l'article 6:7, les Etats-Unis avaient envisagé un niveau de limitation des importations de sous-vêtements en provenance du Costa Rica qui ne serait pas inférieur au niveau effectivement atteint sur 12 des 14 mois précédant celui de la demande de consultations.

5.14 Au cours de la première série de consultations, les 1er et 2 juin 1995, les Etats-Unis avaient commenté la base de leur demande de consultations et la part élevée des réimportations dans le total qui, d'après leurs estimations, atteignait à peu près 94 pour cent des 14 423 178 douzaines en provenance du Costa Rica à la date de la demande. Tenant compte de leurs estimations de ces réimportations, les Etats-Unis avaient proposé un plafond spécifique (PS) de 1,25 million de douzaines pour la portion des importations qui ne pouvaient prétendre à un traitement plus favorable et qui seraient passées à 1 488 770 douzaines la dernière année de la période de limitation triennale spécifiée dans l'ATV. Les réimportations ayant représenté une part appréciable des exportations totales de sous-vêtements du Costa Rica à destination des Etats-Unis, ceux-ci, conformément à leur politique

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

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

5.16 Le Costa Rica a aussi observé que la solution proposée par les Etats-Unis (21,25 millions de douzaines) représentait un supplément (30 pour cent en plus) par rapport au niveau contre lequel ils prétendaient s'élever (14,4 millions de douzaines). Alors même que ces 14,4 millions de douzaines étaient censés causer un préjudice grave, les Etats-Unis avaient proposé de limiter ce courant d'échanges à 21,52 millions de douzaines. Cela avait fait naître un doute sérieux sur l'objectif que poursuivaient les Etats-Unis en essayant d'établir de nouvelles restrictions: s'agissait-il de protéger les fabricants de sous-vêtements - en leur garantissant un nouvel accroissement des importations - ou d'avantager les fabricants américains de l'étoffe utilisée à la fabrication de ces articles? Sans avoir répondu à aucune des questions du Costa Rica à propos du document de mars sur l'état du marché, les Etats-Unis avaient fait le 22 juin 1995 une nouvelle proposition de restriction quantitative, en offrant cette fois 1,3 million de douzaines de PS et 20 millions de NAG pour l'année civile 1996, avec une hausse de 6 pour cent du contingent pour les années suivantes. Là encore, le Costa Rica avait rejeté cette proposition du fait que les Etats-Unis ne se conformaient toujours pas aux prescriptions de l'ATV concernant l'application d'une mesure de sauvegarde transitoire.

B. EXAMEN PAR L'ORGANE DE SUPERVISION DES TEXTILES

L'élucidation des données sur le marché intérieur

5.17 Au cours de l'examen à l'OSpT (voir les paragraphes 2.15 à 2.18), ses membres avaient demandé s'il y avait double comptage dans les données présentées par les Etats-Unis, parce que dans les statistiques officielles de ce pays, les réimportations figuraient à la fois parmi les importations et dans la production. Ce double comptage s'était traduit par une surestimation de la taille du marché intérieur. Les Etats-Unis avaient signalé que le Bureau of the Census recensait la production nationale d'articles d'habillement en recueillant des données sur les pièces de vêtements non assemblées coupées aux Etats-Unis avant d'y être assemblées ou d'être expédiées à l'étranger à cette fin. De ce fait, ses statistiques faisaient apparaître les réimportations comme articles d'habillement coupés aux Etats-Unis, envoyés à l'étranger pour y être cousus puis revenant comme vêtements finis sous le régime douanier des réimportations. Celles-ci y figuraient au titre de la production nationale (pièces coupées), des exportations (pièces coupées non assemblées) et des importations (vêtements finis).

5.18 Les données sur les quantités exportées étant généralement moins fiables que les statistiques d'importation, le marché intérieur des produits des catégories textiles et vêtements, tel que les Etats-Unis l'en déduisaient aux fins du contingentement, consistait en: production + importations. Comme l'OSpT leur avait demandé les chiffres des exportations, ils définissaient à présent le marché intérieur comme suit: production + importations - exportations. Cela aboutissait à une surestimation du marché intérieur correspondant au volume des produits réimportés, puisque ceux-ci étaient comptés comme production (avant d'être assemblés) et comme importations (une fois finis). Pour tenter d'éliminer ce double comptage, ils avaient soustrait les réimportations de la production nationale. Le Costa Rica avait prétendu au cours de la procédure devant l'OSpT qu'il convenait pour cela de déduire les réimportations des chiffres des importations et non de ceux de la production. Or, et c'était une exception à la règle générale, le Tarif des douanes harmonisé définissait les produits textiles et articles

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

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

5.20 Les Etats-Unis ont aussi dit que lorsque l'OSpT leur avait suggéré dans la suite de la procédure de corriger la surestimation de leur marché intérieur en faisant entrer en ligne de compte leurs chiffres d'exportations, ils avaient signalé que les données obtenues par cette formule pécheraient encore, parce que les statistiques des exportations étaient généralement moins fiables que celles des importations. Malgré leurs craintes quant à la validité des données disponibles sur les exportations, ils avaient communiqué à l'OSpT celles que celui-ci leur avait demandées. La prise en compte de ces données n'avait rien changé au ratio importations/production par rapport à celui qui était indiqué dans le document de mars sur l'état du marché, puisque c'était le même tableau de recul de la production intérieure et de flambée des importations dont l'existence était ainsi démontrée. C'étaient les données sur les exportations en valeur qui avaient été présentées d'abord, en raison de leur plus grande fiabilité. Des données en volume l'avaient aussi été dans un calcul révisé de la taille du marché. La part de ce marché que détenaient les producteurs nationaux était tombée de 70 pour cent en 1992 à 63 pour cent en 1993 et à 57 pour cent en 1994, soit une chute de 13 pour cent en deux ans.

5.21 Le Costa Rica a rappelé avoir affirmé à maintes reprises que l'existence des conditions d'une "menace réelle de préjudice grave" n'avait pas été évaluée dans l'Etat de la situation de mars, pas plus que celle-ci ne figurait dans les publications au Federal Register, ni n'avait été alléguée par les Etats-Unis dans les quatre premières propositions qu'ils avaient présentées au Costa Rica.

Le document de juillet 1995 sur l'état du marché

5.22 Le Costa Rica considérait que les données mises à jour présentées par les Etats-Unis ne constituaient pas des renseignements pertinents destinés à développer ceux qui figuraient dans le document de mars, mais une information qui les contredisait ouvertement et expressément. Les Etats-Unis tâchaient de présenter des renseignements entièrement révisés et corrigés pour tenter de justifier après coup l'adoption d'une restriction. La production d'un nouveau document sur le sujet à ce stade de la procédure était inacceptable pour le Costa Rica, dans la mesure où les données et déterminations figurant dans celui de mars étaient celles qui avaient servi à engager les consultations et à imposer une restriction unilatérale et avaient motivé l'examen de l'OSpT.

5.23 Les Etats-Unis ont relevé qu'ils avaient communiqué des données actualisées et des renseignements nouveaux pertinents à l'OSpT à sa réunion de juillet 1995. Cette information, qui n'était pas prescrite, avait néanmoins été communiquée à l'OSpT eu égard à l'article 6:10 de l'ATV et dans le cadre des mises à jour auxquelles le CITA procédait régulièrement, afin de la faire cadrer au mieux avec la période de référence du document de mars 1995 et de fournir de nouveaux

renseignements démontrant que la constatation d'un préjudice grave, ou d'une menace réelle de préjudice grave, demeurerait justifiée, à la lumière des suppléments d'information qui devenaient continuellement disponibles. Le CITA avait fondé ses déterminations positives de l'existence d'un préjudice grave, ou d'une menace réelle de préjudice grave, sur des données accessibles au public provenant de sources fédérales officielles. Cette information ne demandait pas de vérification indépendante. Les chiffres de la production, des importations et des parts de marché sur lesquels reposaient les actions étaient publiés tous les trimestres par l'OTEXA et accessibles à tous les intéressés. La collecte et l'analyse de ces données faisaient partie d'un processus établi de longue date, qui avait été en place aussi longtemps qu'il avait existé un accord international global sur le commerce des textiles, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de l'AMF en 1974.

5.24 Les renseignements pertinents supplémentaires fournis à l'époque visaient les aides à l'ajustement commercial en faveur des sociétés américaines qui pâtissaient de l'évolution des importations et des prix à l'importation. Tous ceux qui avaient été communiqués à l'OSpT à sa réunion de juillet cadraient avec le document de mars et l'étaient, et la justification fondamentale de la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis à l'égard des importations de sous-vêtements en provenance du Costa Rica demeurerait parfaitement valide.

5.25 Le Costa Rica a indiqué que, dans le document de juillet, il y avait 302 établissements aux Etats-Unis qui fabriquaient des vêtements classés dans la catégorie 352/652, tandis que selon celui de mars, ces établissements étaient au nombre de 395. Les deux documents indiquaient que les expéditions annuelles s'étaient montées à 3,2 milliards de dollars, alors que les données sur lesquelles ce chiffre reposait (production nationale et prix moyen à la production aux Etats-Unis) n'étaient pas les mêmes dans les deux cas. Suivant le document de juillet, l'emploi dans ce secteur était tombé de 35 191 en 1992 à 33 309 en 1994. Selon celui de mars, il était revenu dans le même temps de 46 377 à 44 056. Le document de juillet n'expliquait pas pourquoi il devait y avoir cette différence de chiffres de l'ordre de 10 000 entre les deux documents. Et les chiffres du nombre annuel d'heures-homme ne coïncidaient pas davantage, puisque le document de juillet donnait 65,4 millions pour 1992, revenant à 61,6 millions en 1994, alors que les chiffres correspondants indiqués dans le document de mars étaient respectivement de 86,2 et 81,5 millions.

5.26 Le Costa Rica a aussi relevé que le document de juillet comprenait une section consacrée à l'aide à l'ajustement commercial en faveur des sociétés américaines affectées par les importations, qui fournissait des données sur les programmes fédéraux en vigueur d'aide aux entreprises et aux travailleurs ainsi touchés. Il se demandait comment ces programmes pouvaient être mis en avant comme justification supplémentaire d'une restriction quantitative quand ils avaient précisément pour but de fournir des solutions de rechange à l'imposition d'une restriction aux importations. La quatrième section du document de juillet, qui portait sur les pays contribuant au préjudice grave, exposait les différences de prix entre la production de sous-vêtements des Etats-Unis et celle d'autres pays. Le Costa Rica a noté dans le cas de cette section une divergence entre les documents de juillet et de mars, à savoir qu'en mars, le prix moyen à la production aux Etats-Unis était chiffré à 30 dollars la douzaine, alors que d'après le document de juillet, ce prix variait entre 16 et 20 dollars la douzaine, selon le lieu où le produit était assemblé. Aucune information n'avait été donnée pour expliquer la cause d'une telle erreur substantielle dans le document de mars.

5.27 Les Etats-Unis ont répondu que le Costa Rica se trompait en caractérisant le programme d'aide à l'ajustement commercial comme une "solution de rechange" à une mesure de sauvegarde au titre de l'ATV. Ils n'avaient pas créé ce programme pour remplacer leurs droits et obligations dans le cadre de l'ATV, de l'article 204 ou autres mesures analogues relevant de leur législation nationale et de l'OMC. En ce qui concernait les différences de prix et autres entre les états de la situation de mars et de juillet, les Etats-Unis ont noté que même si les données actualisées présentaient des différences, la détermination du CITA concluant à l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave demeurerait valable.

L'issue de l'examen de l'OSpT

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

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

5.29 Selon le Costa Rica, au cours de la nouvelle série de consultations recommandées par l'OSpT, tenues les 17 et 18 août 1995, il avait demandé aux Etats-Unis des éclaircissements sur la différence entre le préjudice grave et la menace réelle de préjudice grave ainsi que des renseignements factuels pertinents à l'appui de la seconde. Il les avait aussi engagés à expliquer pourquoi, avec un marché prétendument menacé par l'importation de 14,4 millions de douzaines de vêtements en provenance du Costa Rica, ils avaient proposé de fixer une restriction quantitative qui permettrait à ces importations de sous-vêtements costa-riciens de se trouver portées à 33 millions de douzaines. Les Etats-Unis n'avaient avancé aucune explication, tout du moins à cette réunion, qui s'était terminée sans qu'une solution satisfaisante ait été trouvée. C'est alors que les deux parties avaient communiqué leur rapport à l'OSpT aux fins d'examen.

5.30 Le Costa Rica a aussi signalé qu'en octobre 1995, le Bureau des textiles et de l'habillement (OTEXA) du Département du commerce des Etats-Unis avait publié de nouvelles statistiques pour la catégorie en question, qui donnaient de la situation de la production une image différente de ce qu'indiquaient les documents de mars et juillet. En effet, alors que selon le document de mars, la production avait diminué de 4 pour cent entre 1992 et 1993 et de 4 pour cent à nouveau entre 1993 et 1994, celui de juillet faisait apparaître une baisse de 4 pour cent pour la première période et presque nulle pour la seconde, mais, d'après les renseignements fournis en octobre, les pourcentages de baisse étaient de l'ordre de 1,5 et 2,6 pour cent respectivement.

5.31 A sa réunion tenue du 16 au 20 octobre 1995, l'OSpT avait pris note des rapports reçus du Costa Rica et des Etats-Unis sur les consultations bilatérales qu'ils avaient tenues à la suite de sa recommandation et du fait que les deux parties n'étaient pas parvenues à un arrangement mutuel durant ces consultations. Ses délibérations avaient confirmé ses constatations antérieures à ce sujet; les parties à l'affaire n'ayant pas présenté d'autres demandes, l'OSpT avait estimé que son examen était terminé (G/TMB/R/5).

C. LE CRITERE D'EXAMEN ET LA CHARGE DE LA PREUVE

Le critère d'examen - L'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil"²

5.32 Selon les Etats-Unis, le critère approprié à appliquer à la détermination du pays importateur était celui du caractère raisonnable. L'article 6 de l'ATV mentionnait "une détermination d'un Membre", reposant sur le poids accordé aux éléments de preuve relatifs à certains facteurs. Le critère d'évaluation appliqué par les groupes spéciaux à de telles déterminations devait suivre la pratique établie du GATT, qui reposait sur l'affaire de 1947 concernant le retrait par les Etats-Unis au

²Rapport sur un retrait de concessions effectué par les Etats-Unis d'Amérique en application de l'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce concernant les chapeaux de dames et cloches pour chapeaux de dames en feutre de poil, 27 mars 1951 - CP/106.

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

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

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

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

La règle de droit, et les faits qu'il était prescrit de constater, étaient semblables à ceux qui intervenaient dans le cas des mesures de sauvegarde transitoires au titre de l'article 6:2 de l'ATV.

5.34 En octobre 1950, juste avant la cinquième session des PARTIES CONTRACTANTES, les Etats-Unis avaient annoncé leur intention de retirer la concession en question en application de l'article XIX. Le gouvernement américain avait engagé des consultations avec la partie contractante avec laquelle cette concession avait été négociée, ainsi qu'avec plusieurs autres qui avaient un intérêt substantiel en tant qu'exportatrices. Le mois suivant, la Tchécoslovaquie déposait une plainte en prétendant que les mesures prises ne satisfaisaient pas aux critères de l'article XIX:1 et demandait aux PARTIES CONTRACTANTES de décider que cette mesure était incompatible avec l'article XIX. La plainte avait été renvoyée pour étude à un groupe de travail. Celui-ci avait examiné séparément chacune des conditions du recours à l'article XIX et présenté en mars 1951 un rapport renfermant les conclusions de ses membres autres que les deux parties au différend. Ce rapport fut ensuite adopté à la sixième session des PARTIES CONTRACTANTES, en 1951. Il y était constaté que les Etats-Unis avaient satisfait aux dites conditions.

5.35 Les Etats-Unis ont suggéré qu'il soit pris note des renseignements sur lesquels le Groupe de travail de l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil" avait fondé ses conclusions, à savoir les notifications au GATT, les comptes rendus analytiques des débats de la cinquième session, quelques données supplémentaires communiquées à la demande du Groupe de travail et le rapport établi par la Commission tarifaire des Etats-Unis à propos de sa détermination de l'existence d'un préjudice sérieux.

En tout état de cause, pour examiner si le préjudice sérieux et les autres conditions prescrites par l'article XIX:1 existaient, le Groupe de travail s'était délibérément appuyé surtout sur les données figurant dans le rapport de la Commission tarifaire. Ces données n'étaient pas parfaites; par exemple, elles ne faisaient pas apparaître séparément les chiffres de production des cloches pour chapeaux de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

concentré plutôt sur les éléments de preuve constatés par les autorités du pays importateur avant leur détermination et sur la mesure dans laquelle il avait été prouvé que leur évaluation de ces éléments était déraisonnable. L'Accord sur les sauvegardes adoptait cette démarche. Les critères n'y étaient pas formulés en termes de faits dont le Membre importateur était tenu de prouver l'existence (au besoin devant un groupe spécial). Ils l'étaient au contraire expressément en fonction de l'enquête que devaient mener les autorités compétentes du pays importateur. L'article 2:1, par exemple, de l'Accord sur les sauvegardes était ainsi conçu:

"Un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit que si ce Membre a déterminé, conformément aux dispositions énoncées ci-après, que ce produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale, et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents."

Par conséquent, ont fait valoir les Etats-Unis, l'évaluation par un groupe spécial de mesures prises en application de l'Accord sur les sauvegardes devrait suivre la démarche adoptée dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil".

5.43 A propos de cette démarche, les Etats-Unis ont ajouté que si elle avait été reprise dans l'Accord sur les sauvegardes, c'était parce qu'elle était devenue très largement admise. En 1951, le rapport du Groupe de travail sur cette affaire avait fait figure de précédent important, et il avait été convenu qu'en raison de sa valeur pour l'interprétation de l'article XIX de l'Accord général, il serait publié. Ce rapport était devenu le point de repère admis pour l'évaluation des mesures de sauvegarde par les groupes spéciaux. Nul n'avait affirmé que la démarche adoptée par ce groupe de travail eût été contraire au droit. D'ailleurs, l'acquiescement général à ce critère, malgré les nombreux cas de recours à l'article XIX:1 enregistrés durant les 45 ans et plus de l'histoire ultérieure du GATT, indiquait que cette démarche était devenue une règle coutumière, ou tout au moins, une:

"pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité,"

au sens de l'article 31.3 b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

5.44 Les Etats-Unis ont dit qu'ils n'avaient pas soutenu, et ne soutiendraient pas, que le régime régissant actuellement le commerce des textiles dans le cadre de l'OMC était un régime *sui generis*. C'était un régime de sauvegarde exactement comme le régime de l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes étaient des régimes de sauvegarde. Ces deux régimes permettaient à un Membre de limiter les échanges de produits faisant l'objet d'un commerce loyal sur la base d'une détermination établie par ce Membre, sous réserve de certaines limitations. Le régime des textiles s'écartait de l'article XIX, mais beaucoup de ses principes de base relevaient des concepts fondamentaux qui sous-tendaient l'article XIX; à l'instar du droit anglais et américain, les deux ne faisaient qu'un à l'origine, s'étaient écartés au fil du temps, mais avaient encore en commun leurs notions de base et leur structure. Dans les cas où les négociateurs avaient indiqué qu'ils souhaitaient une différence entre les deux régimes (sur le chapitre, par exemple, de la sélectivité des mesures prises ou de la durée des sauvegardes une fois celles-ci imposées), il fallait respecter les différences de droits et d'obligations prévues dans le texte négocié. En revanche, le précédent accepté de l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil", qui était antérieure à la divergence entre les deux régimes, était pertinent et convaincant pour l'interprétation des dispositions des deux régimes, ou de l'un ou de l'autre, en ce qui concernait la décision initiale de prendre une mesure de sauvegarde.

5.45 Les Etats-Unis ont confirmé leur thèse que le critère d'examen approprié en l'espèce était celui qui avait été énoncé dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil". Autrement dit, le Groupe spécial devrait chercher à voir si les déterminations de l'autorité étaient raisonnables au regard

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

Les vues du Costa Rica sur le critère d'examen

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

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

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

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

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

"Autrement, les gouvernements auraient toute latitude pour décider de prendre des mesures antidumping sans qu'il soit possible d'examiner celles-ci au GATT. Cela conduirait à une situation inacceptable en ce qui concerne le respect de l'ordre établi dans les relations commerciales internationales qui sont régies par l'Accord général."

5.50 Ainsi, le Costa Rica relevait tout d'abord que la jurisprudence du GATT sur ce point particulier n'avait pas été uniforme dans le temps et par rapport à différents sujets. Il s'ensuivait que l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil" précitée ne pouvait être considérée comme un précédent faisant jurisprudence dans ce domaine et que les groupes spéciaux ultérieurs seraient nécessairement tenus de suivre. Le second argument reposait sur un principe général du droit du GATT, suivant lequel, en l'absence de règles contraires expresses, il n'était pas possible de supposer une quelconque limitation du critère d'examen. Ce principe était clairement exprimé à l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, aux termes duquel:

"La fonction des groupes spéciaux est d'aider l'ORD à s'acquitter de ses responsabilités au titre du présent Mémoire d'accord et des accords visés. En conséquence, un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés ..."

5.51 En même temps, aux termes de l'article 3:2 du Mémoire d'accord, la fonction essentielle du système de règlement des différends de l'OMC - et, par conséquent, de l'ORD - était:

"... 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 ..."

5.52 Aux yeux du Costa Rica, il ressortait de ces dispositions que, pour s'acquitter correctement de sa tâche en préservant les droits et les obligations des Membres et en clarifiant les dispositions existantes des Accords de l'OMC, l'ORD devait nécessairement exiger que les travaux des groupes spéciaux ne fussent pas soumis à des limitations *a priori*, fondées sur une restriction imaginaire de leurs pouvoirs de contrôle dans une affaire particulière.

5.53 A propos de l'argument du Costa Rica suivant lequel la mention d'une évaluation objective à l'article 11 du Mémoire d'accord exigeait que le champ de l'examen des groupes spéciaux ne fût pas limité, les Etats-Unis ont observé qu'ils n'avaient pas soutenu que les groupes spéciaux ne pouvaient pas examiner les déterminations établies par les autorités nationales au titre de l'article 6; ils avaient simplement fait valoir que ces déterminations devaient se voir accorder leur juste poids. Il convenait aussi de noter que cette mention d'une "évaluation objective" et de la formulation de constatations à l'article 11 du Mémoire d'accord ne représentait pas une ligne d'action nouvelle inaugurée dans le cadre du Cycle d'Uruguay, mais que c'était l'incorporation en bloc du paragraphe 16 du Mémoire d'accord du GATT de 1979 concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance. De même que les rédacteurs du Mémoire d'accord avaient voulu en faire un texte exhaustif incorporant tous les efforts antérieurs de codification en matière de règlement des différends, les parties contractantes au GATT avaient conçu le Mémoire d'accord de 1979 comme l'expression de la pratique coutumière et des améliorations qui y avaient été apportées, parmi lesquelles figurait le critère d'examen de l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil".

5.54 Le Costa Rica a signalé que ni dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans l'ATV, il n'y avait de disposition posant expressément (ou implicitement) des limites à la liberté d'examen d'un groupe

spécial, et c'était là pourquoi le principe général susmentionné devait être appliqué. Dans le cas des mesures antidumping, la situation était différente. L'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (ci-après "l'Accord antidumping") renfermait en effet une disposition, l'article 17.6, aux termes de laquelle, en examinant la question portée devant lui:

- i) dans son évaluation des faits de la cause, le Groupe spécial déterminera si l'établissement des faits par les autorités était correct et si leur évaluation de ces faits était impartiale et objective. Si l'établissement des faits était correct et que l'évaluation était impartiale et objective, même si le Groupe spécial est arrivé à une conclusion différente, l'évaluation ne sera pas infirmée;
- ii) le Groupe spécial interprétera les dispositions pertinentes de l'Accord conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Dans les cas où le Groupe spécial constatera qu'une disposition pertinente de l'Accord se prête à plus d'une interprétation admissible, le Groupe spécial constatera que la mesure prise par les autorités est conforme à l'Accord si elle repose sur l'une des interprétations admissibles."

Vues doctrinales sur le critère d'examen

5.55 Le Costa Rica a relevé que deux auteurs, Croley et Jackson, évoquant cette disposition et l'histoire de sa négociation, avaient observé que la formulation de cet article répondait au souci d'assigner des limites au critère d'examen que pourrait appliquer un groupe spécial de l'OMC et qu'à cette fin, ses rédacteurs s'étaient appuyés sur la jurisprudence administrative américaine.⁴ L'idée était d'établir une règle expresse essentiellement en vue d'apporter des tempéraments, dans le cas précis des questions antidumping, au principe général mentionné plus haut.

5.56 Selon les Etats-Unis, l'article précité de Croley et Jackson était en grande partie sans rapport avec les travaux du Groupe spécial, car il portait presque entièrement sur des dispositions précises d'un accord différent et qui étaient en dehors de son mandat, l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général. Ils avaient néanmoins relevé en l'examinant que cet article lui aussi reconnaissait l'importance de l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil" dans la jurisprudence du GATT⁵, et ils ont évoqué d'autres affaires examinées au GATT dans lesquelles un critère d'examen restreint avait été retenu.⁶ Ils ont aussi noté que les auteurs, dans leurs conclusions, recommandaient dans l'ensemble la prudence aux groupes spéciaux de l'OMC, en soutenant que:

"... les groupes spéciaux devraient aussi reconnaître que les gouvernements nationaux prennent souvent leurs décisions pour des raisons légitimes. Il arrive, par exemple, que ceux-ci puissent légitimement faire valoir qu'il y aurait lieu de faire pencher la balance du pouvoir en faveur des gouvernements nationaux qui sont les plus proches des groupes les plus touchés par une décision déterminée."⁷

Rapports avec d'autres dispositions du GATT

⁴Steven P. Croley et John H. Jackson, "WTO Dispute Procedures, Standard of Review, and Deference to National Governments", in American Journal of International Law, Volume 90, n° 2, avril 1996, page 199.

⁵Croley et Jackson, *op. cit.*, page 196.

⁶Ils ont cité: "Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon", DS29/R, paragraphe 3.73; "Etats-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège", ADP/87, paragraphe 232; "Etats-Unis - Imposition de droits compensateurs sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège", SCM/153, paragraphes 209 à 212.

⁷Croley et Jackson, pages 212 et 213.

5.57 De l'avis du Costa Rica, ces auteurs avaient clairement expliqué comment il découlait sans ambiguïté de la Décision sur l'examen de l'article 17.6 de l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI du GATT de 1994 et de la Déclaration sur le règlement des différends conformément à l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI du GATT de 1994 ou à la Partie V de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires que ce critère d'examen limité n'était applicable qu'au seul examen des mesures antidumping. Il importait de bien le préciser, car cela fournissait une indication utile pour définir ce que devait être le critère d'examen dans une affaire où ce qui était passé au crible était la compatibilité d'une restriction au commerce des vêtements avec les prescriptions de l'article VI. Comme il l'avait déjà signalé, la limitation du critère d'examen dans les affaires antidumping jouait uniquement et exclusivement dans ce domaine et, à cet égard, devait nécessairement être considérée comme une exception à la règle générale indiquée plus haut.

5.58 Le Costa Rica a fait valoir que, vu ces considérations, il n'était pas possible d'accepter, comme les Etats-Unis le voulaient à toute force, un critère d'examen tout aussi restreint, voire plus encore, que celui fixé par l'article 17.6 de l'Accord antidumping lorsqu'un groupe spécial examinait à fond des questions autres que celles visées par cet accord. De fait, dans la présente espèce, ils voulaient un critère d'examen consistant à vérifier que les procédures définies à l'article 6 de l'ATV avaient été suivies pour en conclure que la détermination établie par les Etats-Unis était raisonnable, ce qui était encore plus limité que l'obligation imposée à tout groupe spécial par ledit article 17.6 de l'Accord antidumping. Cette interprétation n'était pas acceptable. Le critère d'examen du présent groupe spécial était et ne pouvait qu'être beaucoup plus large que celui que proposaient les Etats-Unis et que celui que l'article 17.6 avait institué pour l'examen des mesures antidumping.

5.59 Les Etats-Unis ont pris note des diverses affaires de déterminations antidumping examinées au GATT que le Costa Rica avait citées. A leurs yeux, cependant, il ne s'agissait pas en l'espèce d'une affaire antidumping. Une interprétation de l'Accord général ou de l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI sortait manifestement du cadre du mandat du Groupe spécial. En tout état de cause, ils n'avaient jamais fait valoir qu'un Membre exportateur n'était pas tenu de conduire une enquête et d'examiner les faits attentivement avant d'établir ses déterminations au titre des articles 6:2 et 6:4 de l'ATV. Ils n'avaient non plus jamais avancé que les déterminations échappaient à l'examen des groupes spéciaux. Les autorités américaines avaient fait une enquête approfondie, dont les résultats figuraient dans le document de mars sur l'état du marché annexé à leur première communication. Dans cette communication, les Etats-Unis avaient établi les faits de la cause en reprenant tout ce document et en signalant systématiquement comment le CITA avait satisfait aux prescriptions de l'article 6 de l'ATV. Ils avaient simplement fait valoir que l'expertise des autorités américaines et les constatations issues de leur enquête devaient se voir accorder un poids ou une marge d'appréciation appropriés, ce qui serait en outre conforme à la nature transitoire de l'ATV et au rôle de l'OSpT, chargé de surveiller les mesures prises durant la période d'intégration du commerce des textiles et des vêtements dans le cadre du GATT de 1994 et d'autres accords de l'annexe 1A.

5.60 Au surplus, selon les Etats-Unis, la mention d'affaires antidumping par le Costa Rica était hors de propos aussi parce que dans une affaire antidumping portée devant un groupe spécial de l'OMC, l'article 17.6 de l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI rendait caducs les rapports de groupes spéciaux établis dans le cadre de l'article VI du GATT. Même dans l'affaire des "transformateurs" que le Costa Rica avait citée, le Groupe spécial avait reconnu qu'il était approprié dans ce contexte de s'en remettre à l'expertise de fait des autorités nationales chargées de l'enquête:

"Le Groupe spécial a ... examiné les preuves fournies par les deux parties concernant la pertinence des éléments de coût sur lesquels les autorités néo-zélandaises s'étaient fondées pour arriver à la conclusion qu'il y avait dumping. Le Groupe a noté que ces preuves avaient un caractère très technique, notamment parce qu'elles avaient trait à des produits complexes fabriqués à façon. Il a également noté que l'article VI ne contenait aucune directive particulière pour le calcul du coût de production, et la méthode utilisée en l'occurrence lui a

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

5.61 Le Costa Rica a soutenu que pour définir le critère d'examen applicable dans la présente affaire, il importait de garder à l'esprit diverses considérations. En premier lieu, le respect effectif des conditions de fond posées par l'ATV à l'adoption d'une mesure de sauvegarde transitoire ne saurait être assuré sans la certitude que les déterminations du Membre importateur étaient intégralement susceptibles d'examen. Sans cette garantie, il y aurait très peu de chose pour inciter le Membre importateur à se conformer aux règles fondamentales de l'Accord, ce qui, en pratique, signifiait un retour à la situation qui existait dans le commerce des textiles et vêtements avant le Cycle d'Uruguay. Il importait de noter que la juridisation croissante du système de règlement des différends, du GATT d'abord et à présent de l'OMC, est destinée à relever le niveau des règles de droit. Ce n'était pas pour rien que l'article 8 et l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes assujettissaient les mesures adoptées à leurs procédures d'examen, conformément aux règles dudit mécanisme de règlement des différends.

Déferer aux décisions des autorités nationales

5.62 Selon le Costa Rica, s'il était vrai que les autorités nationales pouvaient d'ordinaire compter avoir accès à la majeure partie de l'information factuelle nécessaire pour mener une enquête sérieuse, par exemple en vue de déterminer si une branche de production nationale avait subi un préjudice grave, il était cependant manifeste aussi que ces mêmes autorités nationales pouvaient devenir l'otage des forces protectionnistes locales et se trouver ainsi empêchées de mener l'enquête correctement ou d'interpréter et d'appliquer au mieux les règles de l'accord considéré. A ce propos, Meier, par exemple, pouvait écrire que, pour déferer aux décisions d'un organisme national:

"... il devrait être entendu que l'organisme national doit être indépendant du gouvernement, que tous les intérêts doivent être dûment pris en considération et que la procédure nationale d'enquête doit être semblable à celle que suit la Commission du commerce international des Etats-Unis".⁹

Poussant plus loin l'analyse de cette question, Meier exprimait l'opinion que l'article XIX du GATT devait être révisé pour incorporer deux principes-clés:

"i) que la détermination des conditions auxquelles l'exécutif est appelé à prendre une mesure soit confiée à un organisme officiel dont le mandat ne coïncide pas avec le sien et ii) qu'après une enquête préliminaire conduite par son propre personnel spécialisé, cet organisme tiende des audiences publiques où toutes les parties intéressées, y compris les entreprises étrangères, puissent être représentées et non seulement exposer leurs vues, mais encore s'interroger mutuellement dans une procédure contradictoire".¹⁰

5.63 Le Costa Rica considérait que l'organisme national chargé de l'application des mesures de sauvegarde transitoire aux Etats-Unis, le CITA, ne ressemblait nullement à celui que décrivait Meier, pas plus que la procédure qu'il appliquait pour établir sa détermination n'avait de quelconque ressemblance avec celle que cet auteur recommandait pour que les décisions de l'organisme national soient tenues en plus haute estime. En conséquence, et au moins à propos de l'examen d'une détermination concluant à l'application d'une mesure de sauvegarde transitoire, cet argument ne devrait pas avoir beaucoup de poids aux yeux du Groupe spécial. Enfin, les raisons qu'il pouvait y avoir

⁸Document L/5814, adopté le 18 juillet 1985, IBDD, S32/55, page 69, paragraphe 4.3.

⁹Gerald M. Meier, "Externality Law and Market Safeguards; Applications in the GATT Multilatéral Trade Negotiations", dans Harvard International Law Journal, Volume 18, numéro 3, été 1977, note 10, page 501.

¹⁰*Idem*, page 515.

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

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

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

- i) Respect des règles de procédure: c'était, en d'autres termes, confirmer formellement non seulement que toutes les étapes de l'application de la mesure de sauvegarde transitoire s'enchaînaient chronologiquement - comme le prétendaient les Etats-Unis -, mais encore que chacune de ces règles de procédure était effectivement respectée. A ce propos, il était de la plus haute importance que le Membre importateur fût tenu de l'obligation de produire des preuves, ainsi qu'il avait déjà été indiqué et, surtout, que celle-ci fût effectivement remplie par la communication des renseignements précis et pertinents prescrits par l'ATV et que cette information fût correctement examinée à fond par rapport aux paramètres de l'Accord, ainsi que le Costa Rica l'avait précédemment signalé. Ce même aspect recouvrait aussi l'obligation faite au Membre importateur d'établir au moment de la détermination si le critère du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave avait été appliqué, ainsi que l'obligation de tenir des consultations avec le Membre exportateur sur la base des prémisses sur lesquels la cause était fondée.
- ii) L'établissement correct des faits: de l'examen de cet aspect, le Groupe spécial devrait tirer la confirmation que, d'après les renseignements précis et pertinents communiqués, il avait été procédé à un examen détaillé qui avait permis d'établir correctement les faits. De là découlait la nécessité d'une corrélation fiable et logique entre l'information en question et son examen, d'une part, et entre celui-ci et l'établissement des faits, d'autre part. Cela signifiait, notamment, qu'il fallait justifier chacun des faits établis et, inversement, qu'il n'était pas possible d'établir des faits qui n'auraient pas été dûment justifiés. Dans ces conditions, il n'était pas possible, de l'avis du Costa Rica, d'admettre que les Etats-Unis eussent démontré l'existence de problèmes en matière d'emploi, de ventes et de profits, d'investissements ou de capacités dans leur branche

de production, dans la mesure où ces faits n'avaient pas été convenablement étayés, puisqu'ils avaient été établis, ainsi que le Costa Rica l'avait à maintes reprises signalé, sur la base d'indices fournis par une ou deux entreprises seulement. Pas plus qu'il n'était possible d'admettre que les données relatives aux importations, à la production nationale et à la taille du marché eussent abouti à l'établissement des faits allégués par les Etats-Unis, étant donné le problème que créait dans ce cas particulier la double comptabilisation des produits "en régime 807", sans parler de l'absence totale d'analyse de cette question dans le commerce des sous-vêtements.

- iii) L'évaluation objective et impartiale des faits à la lumière des règles de l'ATV: le Groupe spécial devait déterminer si les faits avaient été évalués de manière objective et impartiale par l'organisme national dans le cadre des règles de l'Accord. En conséquence, il lui fallait vérifier que le processus prévu par ces règles pour introduire les faits dans les arguments juridiques s'était opéré de manière logique et naturelle, sans déformation des faits ni erreur de jugement ou excès de pouvoir risquant d'aboutir à un résultat différent de celui auquel on aurait pu s'attendre dans des conditions d'objectivité et d'impartialité. Il était impossible, par exemple, de conclure que l'établissement d'un contingent à PS inférieur au niveau existant à la date de la demande de consultations pût constituer le traitement plus favorable des réimportations envisagé à l'article 6:6 d) de l'ATV.
- iv) Le bon usage de la liberté d'appréciation dans l'interprétation des règles: lorsqu'il devenait nécessaire d'interpréter une règle de l'ATV, l'organisme national n'était pas autorisé à assumer des pouvoirs discrétionnaires illimités, dans la mesure où l'Accord lui-même imposait des limites à respecter. Ainsi, comme le Costa Rica l'avait déjà indiqué, les principes qui devaient présider à l'adoption d'une mesure de sauvegarde transitoire étaient clairement posés à l'article 6:1 de l'ATV, aux termes duquel le mécanisme de sauvegarde devait être appliqué,

"avec la plus grande modération possible, en conformité avec les dispositions du présent article et de la mise en oeuvre effective du processus d'intégration résultant du présent Accord".

Vu ces limites, il n'était pas possible d'interpréter ces règles en en déduisant, par exemple, que l'ATV autorisait l'imposition rétroactive d'une mesure de sauvegarde.

- v) Le respect des règles: enfin, le Groupe spécial devait s'assurer que, tout en ayant respecté les prescriptions exposées ci-dessus, le Membre importateur n'avait pas enfreint l'ATV d'une autre manière.

5.66 Seule pourrait être considérée comme conforme à l'ATV une mesure qui aurait subi avec succès l'examen approfondi fait par un groupe spécial suivant le critère d'examen exposé ci-dessus. En l'espèce, il avait déjà été amplement démontré que la restriction adoptée par les Etats-Unis ne pouvait résister à ce genre d'examen, ce pourquoi le Costa Rica avait demandé au Groupe spécial de dire qu'elle devait être retirée.

La charge de la preuve

5.67 Rappelant qu'ils avaient pris les mesures en cause en se prévalant des dispositions de sauvegarde convenues au niveau multilatéral de l'article 6 de l'ATV, les Etats-Unis ont fait valoir que, conformément à la pratique admise du GATT en matière de règlement des différends, qu'il avait transmise à l'OMC, c'était au Costa Rica qu'il incombait en premier lieu de démontrer que les mesures prises par les Etats-Unis n'étaient pas compatibles avec l'ATV. Eux-mêmes n'avaient pas à

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

5.68 Le Costa Rica a fait valoir que cette conclusion précise des Etats-Unis était erronée, puisque dans une procédure de règlement des différends au titre du Mémoire d'accord, la charge de la preuve, aux fins de la détermination de la conformité d'une restriction au commerce des vêtements avec les dispositions de l'article 6 de l'ATV, incombait au Membre importateur qui avait adopté cette restriction. C'était ce qui découlait de l'Accord, puisque son article 6:2 posait expressément que le Membre importateur était tenu de démontrer qu'il avait satisfait aux prescriptions fondamentales auxquelles il fallait satisfaire avant de pouvoir prendre une mesure de sauvegarde transitoire. En conséquence, le Membre importateur était tenu de montrer ou prouver que la situation effective contre laquelle il voulait se protéger répondait pleinement aux conditions de base requises. Le Membre importateur avait deux obligations à remplir: premièrement, présenter des renseignements factuels précis et pertinents à l'appui de sa prétention et, deuxièmement, examiner les facteurs énumérés à l'article 6 et montrer comment ils cadraient avec les critères de fond établis par l'ATV comme préalables de l'adoption d'une mesure de sauvegarde transitoire spécifique.

5.69 Aux yeux du Costa Rica, le Membre importateur était dans l'obligation de démontrer qu'il avait satisfait à ces prescriptions non seulement au Membre exportateur durant les consultations, mais encore à l'OSpT et, le cas échéant, au Groupe spécial. Il ressortait clairement des articles 6:7, 6:9 et 6:10 de l'ATV que le Membre importateur était tenu de démontrer à l'Organe de supervision qu'il avait respecté les conditions de base prescrites par l'ATV. En l'occurrence, l'OSpT avait décidé que l'"existence d'un préjudice grave ... n'avait pas été démontrée" et il n'avait "pas pu parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave", d'où il découlait à l'évidence que la charge de la preuve vis-à-vis de l'Organe de supervision incombait au Membre importateur qui était tenu de démontrer l'existence des conditions posées par l'ATV. Le Membre importateur était aussi obligé de démontrer l'existence d'un dommage dans une procédure de règlement des différends au titre du Mémoire d'accord, car la logique interdisait, à ce stade, brusquement et sans raison, un renversement de la charge de la preuve obligeant le Membre exportateur à démontrer que les conditions de base prescrites par l'Accord n'avaient pas été remplies par le Membre importateur. Procéder de la sorte serait établir une présomption en faveur du Membre importateur, en ce sens que toute restriction au commerce des textiles et vêtements adoptée par un Membre aurait à être supposée compatible avec l'article 6 de l'ATV, sauf preuve du contraire fournie par le Membre exportateur. Il était bien évident que pareille règle priverait de toute raison d'être les prescriptions de fond instituées par l'ATV pour faire en sorte que le recours au mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique demeure une mesure d'urgence et ne devienne pas la règle générale. Il n'y avait aucune raison de "récompenser" un Membre qui était incapable de fournir à l'Organe de supervision la démonstration du bien-fondé de son action en le libérant de la charge de la preuve. Au surplus, il ne rimait à rien d'établir une présomption en faveur du Membre importateur, même à l'encontre de la décision de l'OSpT, car ce serait implicitement priver ce dernier de tout rôle dans la supervision du fonctionnement de l'ATV.

5.70 Le Costa Rica a observé que les Etats-Unis justifiaient leur position en s'appuyant sur une seule affaire dont les conclusions ne devraient pas être prises en considération par le Groupe spécial car, à son sens, elles étaient fausses. Il a souligné qu'aucun autre groupe spécial, de 1951 à ce jour, n'avait fait reposer ses conclusions sur cette affaire. Il était important aussi de noter que les groupes spéciaux établis dans d'autres affaires, en particulier lorsqu'il y avait des mesures antidumping en cause, avaient traité très différemment la question de la charge de la preuve. A titre d'exemple, lorsque la Finlande avait demandé l'examen de son différend avec la Nouvelle-Zélande au sujet d'une procédure antidumping engagée contre des livraisons de transformateurs électriques d'une société

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

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

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

5.71 Les Etats-Unis voyaient mal la pertinence des arguments du Costa Rica selon lesquels il y avait dans le cadre de l'ATV des obligations juridiques qui découlaient d'un principe général du droit du GATT; que la charge de la preuve incombait aux Membres qui recouraient aux articles VI ou XIX de l'Accord général; ou que, puisqu'un Membre recourant à une mesure de sauvegarde au titre de l'article XIX était tenu d'établir certains faits en vertu des articles 3 et 11 de l'Accord sur les sauvegardes, ce principe devait régir les mesures de sauvegarde transitoires au titre de l'ATV. L'interprétation de l'Accord général ou de l'Accord sur les sauvegardes allait au-delà du mandat du Groupe spécial. Au surplus, comme les Etats-Unis n'avaient pas encore intégré les catégories de vêtements en question, ni l'Accord général, ni l'Accord sur les sauvegardes ne s'appliquait en l'espèce. Et même si les articles 3 et 11 de l'Accord sur les sauvegardes étaient applicables, ils n'exigeaient du pays importateur que la conduite d'une enquête, l'octroi des garanties d'une procédure régulière aux parties intéressées et la publication d'un rapport. En particulier, rien dans l'un ni l'autre de ces articles ne transférait la charge de la preuve au Membre importateur dans le système de règlement des différends de l'OMC.

5.72 Le Costa Rica a relevé que divers auteurs avaient très vivement critiqué le rapport sur l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil". Meier, par exemple, s'exprimait ainsi:

"Dans l'affaire du retrait d'une concession des Etats-Unis (l'affaire des chapeaux de feutre), par exemple, le groupe de travail a conclu qu'on "doit accorder le bénéfice du doute" à la partie qui recourt [à l'article XIX] (les Etats-Unis) et que le plaignant (la Tchécoslovaquie) "n'a pas réussi à établir qu'aucun préjudice n'a existé ou n'était éminent". Cela a rendu difficile le maintien des prescriptions de fond concernant l'établissement de la cause du "préjudice", et plus aisé qu'il ne devrait être l'accès à l'article XIX. Cette règle de procédure devrait être révisée pour exiger de la partie qui se prévaut [de ses dispositions] qu'elle supporte la charge de la preuve du "préjudice sérieux"."¹¹

5.73 A propos de la même affaire, Dam faisait remarquer:

"Quelques distinctions que l'on puisse faire entre la charge de produire des éléments de preuve et la charge de convaincre le groupe de travail, il est évident que cette règle de procédure a

¹¹Meier, *op. cit.*, page 516.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.80 Il s'ensuivait, selon les Etats-Unis, que dans son examen de la conformité avec les procédures pertinentes de l'article 6 de l'ATV, le Groupe spécial devait chercher seulement à déterminer si l'autorité qui avait mené l'enquête avait suivi les procédures de l'article 6 de l'Accord et si, sur la base des données disponibles, elle avait agi raisonnablement (voir Le critère d'examen, section C). Le critère de fond pour l'établissement des déterminations concernant les mesures de sauvegarde dans le cas des textiles et des vêtements qui n'étaient pas encore intégrés dans le cadre du GATT de 1994 était prévu dans l'ATV et c'était en substance, comme le Costa Rica l'admettait dans sa communication, le même que celui qui était prévu par l'article 3 de l'Arrangement multifibres (AMF).

5.81 Les Etats-Unis ont en outre fait valoir que l'article 6 de l'ATV n'était pas identique aux autres dispositions prévoyant des mesures commerciales correctives sur le chapitre des critères de fond. C'étaient les articles précités que le Groupe spécial devait prendre en considération dans son examen. Ces dispositions constituaient tout l'univers des facteurs et procédures à retenir pour tout Membre prenant une mesure de sauvegarde. L'article 6 de l'ATV ne renfermait pas de procédure d'enquête plus détaillée, pas plus qu'il ne donnait de définition plus précise pour interpréter la règle de droit applicable. Cette omission était délibérée de la part des négociateurs du Cycle d'Uruguay qui, dans d'autres contextes comme l'Accord sur les sauvegardes ou l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, avaient su fournir des critères et des procédures détaillés.

5.82 Aux yeux des Etats-Unis, le critère approprié à appliquer à la détermination établie par le pays importateur était celui du caractère raisonnable. L'article 6:2 de l'ATV mentionnait "une détermination d'un Membre", faite en pesant les éléments de preuve de certains facteurs. Le critère d'évaluation de ces déterminations retenu par le Groupe spécial devrait suivre la pratique établie du GATT, laquelle reposait sur l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil" de 1951 (voir la section C).

5.83 Les Etats-Unis ont encore fait valoir que si l'article XIX exigeait la démonstration de l'existence d'un dommage plus important que l'article 6 de l'ATV, la façon de procéder pour peser les renseignements était en revanche la même dans les deux cas. Il fallait que le Groupe spécial détermine si, sur la base des renseignements disponibles, les Etats-Unis avaient établi leur détermination en appliquant de bonne foi les dispositions de l'article 6 de l'ATV et si, par conséquent, celle-ci était conforme audit article.

E. CONDITIONS PRESCRITES POUR L'APPLICATION D'UNE MESURE DE SAUVEGARDE

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

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

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

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

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

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

5.88 Les Etats-Unis ont relevé que le mécanisme de sauvegarde transitoire de l'ATV s'écartait de l'article XIX du GATT, qui prescrivait une application non discriminatoire de la mesure de sauvegarde et l'obligation de fournir une compensation. Le critère d'adoption des mesures de sauvegarde était le préjudice grave, ou la menace réelle d'un tel préjudice. Dans le cadre de l'ATV, les Membres devaient commencer par déterminer si un produit, en l'espèce des sous-vêtements, était importé en quantités tellement accrues qu'il causait ou menaçait réellement de causer un préjudice à leur branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. Aux termes de l'article 6:2 de l'ATV:

"des mesures de sauvegarde pourront être prises en vertu du présent article lorsque, sur la

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

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

5.90 Les Etats-Unis ont fait observer qu'aux termes de l'article 6:3, un Membre, pour établir une détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave,

"examinera l'effet de ces importations sur la situation de la branche de production en question dont témoignent des modifications des variables économiques pertinentes telles que la production, la productivité, la capacité utilisée, les stocks, la part de marché, les exportations, les salaires, l'emploi, les prix intérieurs, les profits et les investissements; aucun de ces facteurs, pris isolément ou combiné à d'autres facteurs, ne constituera nécessairement une base de jugement déterminante".

Ce texte obligeait un Membre à examiner sérieusement les effets des importations sur la branche de production tels qu'ils s'exprimaient dans les variations des données économiques relatives à sa branche. En revanche, il n'obligeait pas le Membre importateur à n'examiner que les variables énumérées, ni à examiner toutes les variables énumérées. Il exigeait seulement de lui qu'il examine des variables telles que celles qui étaient énumérées. Le CITA avait effectivement examiné de nombreuses variables, dont celles qui étaient définies à l'article 6:3 comme pertinentes. Il était noté dans l'état de la situation de mars que le CITA avait examiné la production, la part de marché, les importations, l'emploi, les profits, les investissements, les ventes, les capacités, les prix et le nombre d'heures-homme. La totalité des renseignements fournis dans ce document représentait tous les renseignements économiques de fond sur lesquels le CITA avait fait reposer sa décision. Le Costa Rica avait spécialement attiré l'attention sur les exportations, mais les exportations n'étaient que l'une des très nombreuses variables énumérées à l'article 6:3 de l'ATV et, comme le stipulait cet article, une variable quelconque ne pouvait à elle seule constituer nécessairement une base de jugement déterminante.

5.91 Les Etats-Unis ont noté qu'à la demande de l'OSpT, bien que les statistiques d'exportation ne fussent généralement pas aussi fiables que les statistiques d'importation, ils avaient fourni un tableau des exportations. Même après l'utilisation des données sur les exportations pour corriger la surestimation de la taille du marché, les chiffres présentés à l'Organe de supervision avaient confirmé la détermination établie par le CITA. Après avoir examiné les données relatives aux importations, le CITA avait examiné les renseignements sur la production, la part de marché, l'emploi, les prix intérieurs et les profits et les investissements. Il en avait conclu qu'il y avait là un cas de préjudice grave ou de menace réelle d'un tel préjudice pour la branche de production nationale. Les Etats-Unis n'avaient pas communiqué de données sur la productivité, les stocks, les salaires et les exportations, mais ils n'y étaient pas tenus par l'article 6:3 de l'ATV. Les variables énumérées dans cet article qui n'avaient pas été directement consignées dans le document de mars (productivité, stocks et salaires) avaient été traitées au cours de l'examen de l'Organe de supervision dans les réponses orales des Etats-Unis aux questions posées par les Membres. Le Costa Rica avait totalement ignoré la réserve expressément formulée à l'article 6:3 de l'ATV:

"aucun de ces facteurs, pris isolément ou combiné à d'autres facteurs, ne constituera nécessairement une base de jugement déterminante".

La même clause restrictive se retrouvait à propos des facteurs supplémentaires à prendre en considération à l'article 6:4. Néanmoins, les Etats-Unis avaient fourni oralement à l'OSpT des réponses aux questions qui leur avaient été posées au sujet de la productivité, des salaires et des stocks.

Accroissement des importations aux Etats-Unis

(Voir aussi La comptabilisation des réimportations, paragraphes 5.142 à 5.149.)

5.92 Le Costa Rica a aussi soutenu qu'étant tenus de démontrer l'existence d'un accroissement des importations, les Etats-Unis auraient dû présenter des renseignements factuels précis et pertinents à ce sujet, et ensuite les analyser. Or, sur ce chapitre, le document de mars indiquait seulement que les importations de cette catégorie de produits étaient passées de 65,5 millions de douzaines en 1992 à 79,9 millions en 1993 et à 97,3 millions en 1994, soit 22 pour cent de hausse chaque année par rapport à l'année précédente. Les Etats-Unis n'avaient fait aucune distinction de nature parmi ces importations, qu'ils n'avaient pas non plus analysées, omission particulièrement grave en l'occurrence étant donné l'importance croissante du "régime 807" dans cette catégorie de produits. En effet, les six dernières années avaient été marquées par un changement substantiel dans la branche de production américaine de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles. Celle-ci était passée de la production et de l'assemblage du produit sur place à la seule production locale des éléments du produit, qui étaient ensuite assemblés à l'étranger et faisaient retour aux mêmes sociétés aux Etats-Unis en vue de leur commercialisation. Ce processus de coproduction (voir la section II) avait permis aux entreprises américaines de conserver leur part du marché intérieur.

5.93 Le Costa Rica se demandait si, dans le cas de vêtements produits suivant la formule de la coproduction, on avait affaire à des "importations" ou s'il ne s'agissait pas plutôt d'une production nationale qui, quoique assemblée dans un autre pays, ne cessait pas pour cette seule raison d'être une production nationale. En effet, les Etats-Unis eux-mêmes considéraient les importations de pièces coupées pour être assemblées aux Etats-Unis comme des produits du pays où elles avaient été coupées. Les exportations américaines de pièces coupées devaient être considérées comme des produits originaires des Etats-Unis. Au surplus, lorsque cette affaire avait été examinée en juillet 1995 par l'OSpT, les Etats-Unis eux-mêmes avaient communiqué une feuille volante fournissant de prétendues données sur les exportations de cette catégorie de produits, où les pièces coupées qui étaient assemblées ensuite à l'étranger figuraient en tant qu'exportations, d'où il ressortait en bonne logique que pour cette branche de production, elles faisaient partie de la production nationale.

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

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

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

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

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

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

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

L'obligation de démonstration - réalisation des conditions de fond

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

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

5.101 Les Etats-Unis ont dit qu'ils avaient satisfait à la totalité des conditions de fond de l'article 6 de l'ATV, qu'après cela, ils s'étaient acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait et que la mesure de sauvegarde transitoire était justifiée. C'était à présent au Costa Rica de montrer que leur détermination était déraisonnable et incompatible avec les prescriptions de l'Accord, et en particulier ses articles 6:2, 6:3, 6:4, 6:7 et 6:6 d).

Consultations sur la mesure de sauvegarde

5.102 Les Etats-Unis ont noté qu'une fois la détermination établie, le Membre importateur était tenu de demander l'ouverture de consultations avec les Membres exportateurs visés. Aux termes de l'article 6:7 de l'ATV, les demandes de consultations sur les mesures de sauvegarde envisagées devaient en outre être assorties de "renseignements factuels précis et pertinents, aussi actualisés que possible", surtout sur les facteurs indiqués aux articles 6:3 et 6:4 de l'Accord.

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

Données requises pour les consultations et autres renseignements pertinents

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

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

5.106 Les Etats-Unis ont observé qu'aux termes de l'article 6:7 de l'ATV, la demande de consultations devait être "assortie de renseignements factuels précis et pertinents, aussi actualisés que possible" sur les facteurs visés aux articles 6:3 et 6:4 de l'Accord. A l'instar du Groupe de travail dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil", l'article 6:7 de l'Accord n'exigeait pas de données parfaites. Les données sur lesquelles le CITA s'était appuyé au moment de sa détermination, en mars, étaient d'ailleurs aussi à jour que possible et fournissaient des renseignements aussi proches que possible de la période de référence. En juillet, les Etats-Unis avaient présenté à l'Organe de supervision des données révisées et actualisées qui ne faisaient que confirmer la justesse de l'analyse du CITA faite en mars, à savoir qu'il y avait lieu de prendre une mesure de sauvegarde transitoire.

5.107 Les données à utiliser pour examiner si une détermination était conforme à l'article 6 de l'ATV devaient nécessairement être celles que les autorités du Membre importateur avaient effectivement utilisées au moment où elles avaient établi cette détermination. Les données pertinentes en l'espèce

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

5.108 Les Etats-Unis ont signalé qu'il incombait à l'OSpT d'examiner l'affaire, de déterminer si la mesure de sauvegarde était justifiée et d'adresser aux Membres concernés les recommandations appropriées. Outre les données communiquées en application des articles 6:7 et 6:10 de l'ATV, l'Organe de supervision était aussi autorisé à prendre en considération "tous autres renseignements pertinents fournis par les Membres concernés". Le Membre importateur était tenu, au moment où il demandait l'ouverture de consultations, de notifier cette demande au Président de l'OSpT, en lui communiquant les données factuelles pertinentes. Lorsqu'une restriction était en place, l'ATV limitait à trois ans la durée d'application des mesures de sauvegarde, à moins que le produit considéré ne fût intégré plus tôt.

F. PREJUDICE GRAVE OU MENACE REELLE D'UN TEL PREJUDICE

5.109 Le Costa Rica a expliqué que la seconde condition de fond dont tout Membre qui souhaitait acquérir le droit de prendre une mesure de sauvegarde était tenu de démontrer l'existence était un préjudice grave ou une menace réelle d'un tel préjudice subi par la branche de production nationale de produits similaires et/ou directement concurrents, ainsi qu'en disposait l'article 6:2 de l'ATV. Cette disposition, a-t-il noté, visait la réalisation d'une condition requise qui pouvait prendre l'une des deux formes suivantes: ce qui existait pouvait être soit le préjudice grave causé à la branche de production nationale, soit la menace réelle d'un préjudice grave causé à la branche de production nationale. Toutefois, a-t-il aussi noté, si cette condition était remplie dès lors qu'existait l'une ou l'autre de ces circonstances, celles-ci constituaient précisément deux hypothèses différentes, à cause du facteur temporel. Dans le cas du préjudice grave, le dommage causé à la branche de production nationale était déjà survenu, tandis que dans celui de la menace réelle de préjudice grave, ce dommage n'était pas encore survenu, mais la possibilité de le voir survenir était imminente, et partant effective. Il n'était pas possible d'avoir recours aux mêmes renseignements et aux mêmes types d'analyse pour prouver aussi bien qu'un fait supposé s'était produit ou qu'il était sur le point de se produire.

5.110 Le Costa Rica a fait valoir que l'OSpT lui-même interprétait le préjudice grave et la menace réelle de préjudice grave comme n'étant pas la même chose, puisque dans ce cas particulier il avait conclu que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été constatée, mais n'avait pas pu parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave. Si les deux circonstances ne faisaient qu'une seule et même hypothèse, la conclusion que l'une n'existait pas entraînerait nécessairement la conclusion que l'autre n'existait pas non plus. Or, l'OSpT n'avait pas été de cet avis.

La conséquence la plus importante de cette différence était que la nature des renseignements communiqués et l'analyse faite pour démontrer l'existence de chaque circonstance hypothétique étaient nécessairement différentes, car ce n'était pas la même chose de démontrer qu'un préjudice s'était déjà produit que de démontrer qu'un préjudice risquait de se produire. C'était pourquoi le corollaire logique de cette différence était qu'un Membre importateur ne pouvait pas présenter les mêmes renseignements à ce propos et conduire le même type d'analyse pour avancer indifféremment que ce qui avait existé était un préjudice ou une menace de préjudice. A un certain point dans le temps - le moment où la demande de consultations était adressée -, c'était soit l'une, soit l'autre circonstance qui existait. Pour en faire convenablement la démonstration, le Membre importateur devait à ce moment-là définir ce qu'était effectivement la situation supposée de sa branche de production et adresser la demande, en communiquant les renseignements correspondants et, s'il y avait lieu, en adoptant la restriction sur la base de la circonstance qu'il avait retenue.

5.111 Le Costa Rica a affirmé qu'il était indispensable pour le Membre importateur d'identifier exactement le grief qu'il alléguait par rapport à l'état de sa production nationale s'il voulait s'acquitter correctement de son obligation de démonstration. A ses yeux, ce n'était qu'après que l'Organe de

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

5.112 Le Costa Rica a fait valoir que, dans une certaine mesure, c'était en l'occurrence ce que les Etats-Unis avaient fait. La grande majorité des communications qu'ils avaient initialement adressées à propos de cette affaire, leur document de mars et l'adoption en juin de la restriction unilatérale reposaient tous sur la prétendue existence d'un préjudice grave causé à leur branche de production. Les Etats-Unis avaient engagé cette affaire et adopté cette restriction sur le fondement de l'existence d'un préjudice grave et n'avaient pas considéré qu'il existât une menace - raison pour laquelle ils n'avaient même pas tenu compte de l'élément "menace réelle". Partant, au moment où l'OSpT avait conclu à l'inexistence d'un préjudice grave, ils auraient dû retirer la restriction unilatérale qu'ils avaient imposée.

5.113 Or, les Etats-Unis n'avaient pas retiré cette restriction, ils l'avaient maintenue et même reconduite. Sans l'avoir expressément fait valoir à un moment quelconque, ils avaient apparemment présumé qu'ils étaient autorisés à maintenir cette mesure au motif que l'Organe de supervision n'avait pas pu parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave. Aux yeux du Costa Rica, ce raisonnement était erroné et contraire aux articles 6:2 et 6:3 de l'ATV, qui prescrivaient expressément la démonstration de l'existence d'une menace réelle de préjudice grave, ainsi que la présentation et l'analyse des renseignements précis et pertinents la concernant. En réalité, il n'existait ni préjudice grave, ni menace réelle de préjudice grave subi par la branche de production américaine, et c'était pour cela qu'en adoptant une restriction sans que cette seconde condition soit remplie, les Etats-Unis avaient violé les articles 6:2 et 6:3 de l'ATV.

5.114 Les Etats-Unis ont fait valoir qu'aux termes de l'article 6:2 de l'Accord, un Membre était tenu d'établir par sa détermination qu'un produit particulier était importé sur son territoire en quantités tellement accrues qu'il "port[ait] ou menaç[ait] réellement de porter un préjudice grave" à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. A la différence d'autres accords comme l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI, l'ATV ne prévoyait pas de prescriptions distinctes pour les déterminations de l'existence d'une menace de dommage. Le "préjudice grave" ou la "menace réelle" n'apparaissaient jamais séparément dans le texte de l'article 6 de l'ATV; chaque référence à l'un de ces deux concepts juridiques différents était doublée d'une référence à l'autre. L'article 6 de l'Accord ne prévoyait donc qu'une seule norme, avec un seul ensemble de critères, pour les déterminations de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. Le CITA avait employé cette norme et ces critères dans sa détermination de mars 1995. Cette détermination établissant l'existence "d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave" était donc parfaitement conforme aux articles 6:2 et 6:3 de l'ATV.

5.115 Les Etats-Unis ont relevé que dans la note diplomatique qu'ils avaient adressée le 27 mars 1995 au Costa Rica et qui constituait leur demande effective de consultations, ils avaient mentionné "un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave" causé à leur branche de production de sous-vêtements, même si le document de mars sur l'état du marché qui l'accompagnait abrégait cette référence en "préjudice grave". De plus, au cours des consultations qu'ils avaient tenues avec le Costa Rica, les Etats-Unis avaient constamment soutenu que les importations de sous-vêtements en provenance de ce pays entraînaient à la fois un préjudice grave et une menace

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

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

5.117 Au sujet de la valeur juridique de la constatation de l'OSpT que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été démontrée, les Etats-Unis ont signalé qu'ils ne se ralliaient pas à cette constatation de l'Organe de supervision, pas plus qu'au moment où elle avait été faite; rien dans l'ATV ne rendait les constatations ou recommandations de l'OSpT obligatoires pour les parties concernées. En pratique, les Etats-Unis avaient été contraints, à la lumière de la constatation initiale de l'OSpT, de recentrer leur argumentation sur la "menace réelle" après juillet 1995, mais en droit, l'ATV ne conférait pas à l'Organe de supervision le pouvoir de faire des constatations de fait liant juridiquement les Membres. De plus, ainsi qu'ils l'avaient noté à propos du critère d'examen, c'était au Costa Rica qu'il incombait de produire des indices permettant de présumer que la détermination établie par les Etats-Unis était incompatible avec les articles 6:2 et 6:3 de l'ATV; ce n'était pas aux Etats-Unis qu'incombait en l'occurrence la charge de prouver qu'ils avaient agi en conformité de l'Accord (voir aussi la section V.C). Au surplus, la question à trancher n'était pas l'existence d'un "préjudice grave" en tant que tel, mais le point de savoir s'il avait été avancé des faits emportant la conviction qu'il avait été déraisonnable de la part du CITA de conclure de sa détermination que les effets défavorables de l'accroissement des importations de sous-vêtements sur la branche de production nationale avaient constitué un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave.

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

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

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

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

5.121 Le Costa Rica a fait valoir que ni le document de mars, ni celui de juillet, pas plus qu'aucune autre information communiquée par les Etats-Unis, pas même à la suite de l'imposition de la restriction unilatérale, ne fournissaient d'éléments de preuve ou d'analyse du type requis pour démontrer l'existence d'une menace réelle. L'obligation de démontrer l'existence d'une menace réelle de préjudice grave revêtait deux dimensions. Tout d'abord, il était nécessaire de démontrer l'existence d'un accroissement imminent des importations, sur la base de critères objectifs comme le fait que la marchandise avait déjà été exportée et était en route; ou qu'elle était au port attendant d'être expédiée; ou qu'elle était prévue par un contrat et serait expédiée dès que la production aurait été achevée. La seconde dimension, intimement liée à la première, était le volume, en ce sens que n'importe quel accroissement possible des importations n'était pas capable de créer une menace. Il découlait de ces considérations qu'il était nécessaire de pouvoir dénombrer cette marchandise, condition elle-même liée à la nécessité de critères objectifs pour déterminer l'imminence des importations.

5.122 Les Etats-Unis ont fait valoir qu'ils n'étaient pas tenus par l'ATV de choisir entre le préjudice grave et la menace réelle pour établir leur détermination. Le critère de l'Accord autorisait les Membres à faire valoir, en même temps, aussi bien le préjudice grave que la menace réelle. Pris dans son sens ordinaire, ce critère faisait simplement appel à l'idée qu'une détermination pouvait être établie sur la base du préjudice grave ou de la menace réelle. Les deux ne s'excluaient pas mutuellement. Il n'y avait aucune obligation dans les autres mécanismes de sauvegarde d'alléguer un critère au lieu de l'autre. L'ATV les traitait sur un pied d'égalité, c'est-à-dire sans prescrire de facteurs spéciaux pour établir le bien-fondé de l'un ou de l'autre. En réalité, les Membres pouvaient tout simplement alléguer les deux en s'appuyant sur les mêmes facteurs. De plus, contrairement à ce qu'affirmait le Costa Rica, il ne s'ensuivait pas que si l'Organe de supervision avait constaté qu'il n'y avait pas de préjudice grave et n'était pas parvenu à un consensus sur la menace, il n'existait pas de menace. L'absence de consensus sur la menace n'était rien de plus que cela. En l'absence de consensus sur cette constatation, il n'y avait, par conséquent, ni constatation ni décision sur la menace.

5.123 A la demande du Groupe spécial, les Etats-Unis ont dit qu'ils ne considéraient pas la constatation d'une menace réelle de préjudice grave comme impliquant une sorte d'analyse prospective parce qu'il n'y avait dans l'ATV aucune disposition de ce genre qui les aurait guidés pour établir leur détermination. Ils ne divisaient pas la formule "un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave" et ils ne demandaient pas au Groupe spécial de le faire. L'ATV ne prévoyait pas de critère distinct pour la menace. Les Etats-Unis soutenaient que, quelle qu'elle soit, l'analyse choisie par le Groupe spécial ne devrait pas accroître ou diminuer les droits et obligations des parties. Ils estimaient que l'Accord devait être observé et que toute interprétation qui en réécrirait le texte obligerait probablement à revenir sur l'Accord de Marrakech instituant l'OMC.

Le document de mars 1995 sur l'état du marché

5.124 Le Costa Rica considérait que les Etats-Unis ne pouvaient fonder leur restriction que sur le document de mars sur l'état du marché, qui était celui qu'ils avaient notifié dans le cadre des dispositions de l'article 6 de l'Accord et qui avait servi de base aux consultations. C'était aussi sur lui que les Etats-Unis s'étaient appuyés pour adopter une limitation unilatérale. Ainsi, il était évident que seul le document de mars devrait être examiné par le Groupe spécial pour déterminer si la restriction appliquée par les Etats-Unis était conforme à l'article 6 de l'Accord.

5.125 A l'inverse, le Costa Rica était d'avis que la constatation d'une menace réelle de préjudice grave impliquait une analyse prospective. Puisque l'ATV exigeait que la menace fût "réelle", cela signifiait que le Membre qui souhaitait se prévaloir de ce motif ne pouvait pas le faire à partir de conjectures ou de spéculations, mais devait démontrer effectivement qu'il y avait sur la branche de production un impact préjudiciable imminent qui était sur le point de se produire. Une fois qu'il avait présenté ces renseignements précis et pertinents, le Membre importateur devait effectuer une analyse prospective, tournée vers l'avenir, de ce qui pourrait arriver à sa branche de production, en ne perdant pas de vue que ce qui était à l'examen était l'imminence d'une situation qui n'avait pas encore surgi. Dans le cas considéré, les Etats-Unis n'avaient communiqué absolument aucun renseignement pour tâcher de démontrer l'existence d'une menace réelle de préjudice grave et avaient encore moins fait la moindre analyse d'aucune sorte à cette fin. Partant, il était impossible de considérer que la restriction unilatérale imposée pût avoir été fondée sur l'existence d'une menace réelle supposée.

5.126 Le Costa Rica a comparé en les opposant les prescriptions de l'article 6:3 de l'ATV et les renseignements figurant dans le document de mars sur l'état du marché. Aux termes de l'article 6:3, pour déterminer s'il existait un préjudice grave,

"le Membre examinera l'effet de ses importations sur la situation de la branche de production en question dont témoignent des modifications des variables économiques pertinentes telles que la production, la productivité, la capacité utilisée, les stocks, la part de marché, les exportations, les salaires, l'emploi, les prix intérieurs, les profits et les investissements; aucun de ces facteurs, pris isolément ou combiné à d'autres facteurs, ne constituera nécessairement une base de jugement déterminante".

5.127 Le Costa Rica a fait valoir qu'en vertu de cette disposition, les Etats-Unis avaient à démontrer l'effet des importations en provenance du Costa Rica sur la situation de leur branche de production de sous-vêtements, telle qu'elle transparaissait dans des modifications des variables économiques pertinentes. La première étape de cette démonstration consistait à présenter les renseignements nécessaires pour pouvoir ensuite les analyser. A ce propos, l'article 6:7 de l'ATV prévoyait:

"La demande de consultations sera assortie de renseignements factuels précis et pertinents, aussi actualisés que possible, surtout en ce qui concerne: a) les facteurs indiqués au paragraphe 3 sur lesquels le Membre recourant à la mesure a fondé sa détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave; ...".

5.128 Etant donné les caractéristiques des renseignements figurant dans le document de mars - récapitulés par le Costa Rica dans le tableau ci-après -, les Etats-Unis se trouvaient à son sens dans l'impossibilité de s'acquitter de leur obligation de démontrer l'existence d'un préjudice grave.

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

ATV	Renseignements figurant dans le document de mars sur l'état du marché (EM) communiqué par les Etats-Unis
Production	L'EM indiquait que la production avait baissé de 4 pour cent en 1992 et 1993 et de 4 pour cent encore entre 1993 et 1994; en juillet, les Etats-Unis indiquaient que le pourcentage de baisse de la première période restait le même, mais que dans la seconde, il n'y avait pas eu de diminution; en octobre, ils estimaient que pour la première période, il y avait eu une baisse de 1,5 pour cent, tandis que dans la seconde, la baisse supposée était de 2,6 pour cent.
Productivité	Il n'y avait aucun renseignement sur cette variable.
Utilisation des capacités	Il n'y avait pas de renseignements précis sur cette variable, en dehors d'une phrase affirmant qu'en raison de la concurrence des importations, les entreprises faisaient état d'un transfert de leurs capacités vers d'autres lignes de produits. La source de cette indication était l'enquête que les Etats-Unis disaient avoir menée, mais dont on ignorait tout.
Stocks	Il n'y avait aucun renseignement sur cette variable.
Part de marché	Selon l'EM, la part du marché détenue par la branche de production nationale était tombée de 73 à 68 pour cent. Le problème du traitement à réserver aux entrées en "régime 807" n'étant pas pris en considération, il n'était pas établi avec certitude que la part de marché de la branche de production nationale n'avait pas plutôt augmenté.
Exportations	L'EM ne renfermait aucun renseignement sur cette variable. En juillet, les Etats-Unis avaient présenté une feuille volante, où il était dit que les exportations avaient augmenté, pour passer de 284 millions de dollars en 1992 à 406 millions en 1993 et à 458 millions en 1994. Cette feuille n'indiquait pas la source de ces chiffres.
Salaires	Il n'y avait aucun renseignement sur cette variable.
Emploi	L'EM indiquait que l'emploi était revenu de 46 377 personnes en 1992 à 44 056 en 1994. En juillet, toutefois, les Etats-Unis déclaraient que l'effectif, de 35 191 en 1992, était revenu à 33 309.
Prix intérieurs	L'EM chiffrait le prix moyen à la production à 30 dollars la douzaine en 1994, sans indiquer la source de cette information. En juillet, les Etats-Unis "corrigeaient" ce renseignement en indiquant qu'ils pensaient que ce prix se situait entre 16 et 20 dollars la douzaine.
Profits	L'EM faisait état d'une baisse de 18 pour cent des bénéfices d'une seule entreprise - sur les 395 qui étaient censées exister - et de pressions sur le bénéfice net dans toute la branche en raison de l'alourdissement des coûts et de l'âpre concurrence des importations. Ce document indiquait aussi que les ventes diminuaient et qu'une société avait fait état d'une baisse de l'ordre de 17 pour cent de ses ventes en 1994. Il n'y avait pas de statistiques sur ce point. La source de ce renseignement était l'enquête que les Etats-Unis disaient avoir menée, mais dont les détails n'étaient pas connus.
Investissement	Il était dit dans l'EM que les sociétés avaient "en général" différé leurs investissements dans cette branche, que quelques-unes avaient définitivement fermé des usines ou délocalisé leur production et que des désinvestissements supplémentaires de cette nature "étaient envisagés". Il n'y avait pas de statistiques sur ce point. La source de cette information était l'enquête que les Etats-Unis disaient avoir menée, mais dont les détails n'étaient pas connus.

5.129 Le Costa Rica a relevé que sur les onze facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, il y en avait quatre sur lesquels le document de mars ne donnait pas le moindre renseignement; il en donnait, que les Etats-Unis eux-mêmes avaient par la suite considérés comme faux, sur trois autres facteurs (dont deux étaient la production et les prix); et ceux qu'il contenait sur trois autres facteurs encore reposaient sur une enquête dont le champ, la méthode, la représentativité, les dates et ainsi de suite n'étaient pas indiqués - et d'ailleurs, à une autre occasion, les Etats-Unis eux-mêmes avaient déclaré qu'ils ne pouvaient pas se servir de ce type d'instrument pour la collecte de renseignements en pareils cas. Dans ces conditions, la seule conclusion possible était que les renseignements communiqués par les Etats-Unis étaient douteux, erronés, contradictoires et incomplets et que, par conséquent, toute mesure reposant sur eux était contraire aux dispositions des articles 6:2, 6:3 et 6:7 de l'ATV.

5.130 Le Costa Rica a fait valoir que les renseignements communiqués étaient douteux pour trois raisons: premièrement, la source, pour une bonne partie d'entre eux, n'était pas indiquée; deuxièmement, lorsqu'une source était précisée, elle se révélait n'être pas très sérieuse; enfin, la meilleure preuve que les renseignements figurant dans le document de mars n'étaient pas dignes de foi était qu'en juillet, les Etats-Unis eux-mêmes avaient communiqué des renseignements nouveaux qui contredisaient substantiellement tous les grands indicateurs figurant dans le document de mars. Puis, quelques mois plus tard, ils avaient à nouveau publié des données qui s'écartaient à la fois des renseignements qu'ils avaient produits en juillet et de ceux qui figuraient dans le document de mars.

5.131 Le Costa Rica a rappelé que la Section III du document de mars se divisait en deux sous-sections, la première intitulée "préjudice grave causé à la branche de production nationale" et la seconde, "déclarations des entreprises de la branche". La première comprenait des données sur la production nationale, la baisse de la part de marché et la pénétration des importations, pour lesquelles la source était indiquée. Dans le cas des renseignements sur l'emploi et du nombre d'heures-homme, il était dit que les données provenaient de sources diverses, qui n'étaient pas identifiées avec la moindre précision. Il a été noté que la source des déclarations des entreprises de la branche était contestable, puisqu'il était indiqué:

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

5.132 En réalité, les données sur l'emploi, les ventes, les profits, les investissements, les capacités et les prix figurant dans le document de mars reposaient sur une prétendue enquête dont le champ, la méthode, la représentativité, la date, ainsi de suite, étaient inconnus puisque ce document était totalement muet là-dessus. Cela expliquait les opinions si peu fondées ou justifiées qui y figuraient. Manifestement, il était impossible de faire la moindre généralisation ou de déterminer l'état de la branche sur la base d'un certain nombre d'opinions d'une ou deux firmes - il fallait rappeler que ce document lui-même indiquait qu'il y avait 395 établissements produisant des articles de cette catégorie -, opinions pour lesquelles aucune raison ni explication n'étaient avancées et qui avaient été recueillies dans le cadre d'une enquête dont on ignorait les détails. Il était évident aussi que cela ne pouvait constituer en aucun cas une démonstration de l'incidence des importations sur la branche de production en question, puisque cela n'apportait aucun éclaircissement sur l'effet de l'accroissement des importations sur les variables mentionnées.

5.133 Le Costa Rica ne considérait pas les données reposant sur l'enquête alléguée auprès de certaines firmes, dont on ne savait rien, comme sérieuses. Cette enquête s'en remettait aux opinions d'une ou deux entreprises pour l'utilisation des capacités, les stocks, les exportations, les salaires, les profits et les investissements. La communication de renseignements était si importante que les Etats-Unis auraient dû faire figurer dans leur document des données sur au moins la totalité des facteurs énoncés à l'article 6:3 de l'ATV, et peut-être même sur quelques autres; or ils n'en avaient

rien fait.

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

Le document de juillet 1995 sur l'état du marché

5.135 Selon le Costa Rica, les Etats-Unis avaient eux aussi mis en question la fiabilité de leurs renseignements en publiant de nouvelles données en juillet et à nouveau en octobre 1995, qui modifiaient substantiellement celles de mars. C'est ainsi qu'en juillet, des données différentes de celles de mars avaient été communiquées sur des points essentiels tels que: a) le nombre des établissements fabriquant des sous-vêtements de la catégorie 352/652: en mars il était de 395, mais en juillet de 302; b) la baisse présumée de la production: en mars, elle était estimée à 4 pour cent entre 1992 et 1993 et 4 pour cent de plus entre 1993 et 1994, en juillet il était indiqué que le pourcentage demeurait le même pour la première période, mais que dans la seconde, il n'y avait pas eu de baisse; c) la taille du marché: alors qu'en mars, la production "807" avait à tort été comptabilisée deux fois, dans la production nationale et dans les importations, en juillet, cette taille du marché avait été "ajustée", par des modifications importantes par rapport au document de mars; d) l'effectif employé dans le secteur: alors que le document de mars donnait 46 377 personnes pour 1992, celui de juillet indiquait que le nombre n'était pas celui-là, mais 35 191, en d'autres termes, qu'il y avait dans le document de mars une erreur qui se chiffrait à 11 000 ouvriers; e) le prix moyen à la production de sous-vêtements aux Etats-Unis: alors qu'en mars il était indiqué que celui-ci était de 30 dollars la douzaine, en juillet, une "clarification" précisait que ce chiffre était entaché d'une marge d'erreur de près de 100 pour cent, ce prix se situant entre 16 et 20 dollars la douzaine.

5.136 Le Costa Rica a souligné que le document de mars sur l'état du marché, sur la base duquel les consultations s'étaient tenues et la restriction unilatérale avait été imposée en juin 1995, renfermait tant d'erreurs que tous ses principaux paramètres avaient été modifiés en juillet. En fait, la seule section de ce document à n'avoir pas été modifiée était celle qui reposait sur l'enquête. En outre, en octobre 1995, le Bureau des textiles et de l'habillement du Département du commerce des Etats-Unis avait publié des statistiques mises à jour en juin 1995 pour les articles de la catégorie 352/652, dans lesquelles certaines des données communiquées en juillet étaient une fois encore "révisées", après l'avoir déjà été par rapport au document de mars, et les résultats ainsi obtenus s'écartaient de ceux qui avaient été précédemment communiqués. Ainsi, une fois de plus, les données sur la production et la taille du marché avaient changé. Ce manque de fiabilité de l'information fournie par les Etats-Unis était suffisant pour estimer sans l'ombre d'un doute qu'ils avaient manqué à leur devoir primordial de présenter les renseignements nécessaires pour effectuer ensuite une analyse permettant de savoir si le préjudice grave qu'ils alléguaient existait effectivement.

5.137 Le document de juillet avait été utilisé par les Etats-Unis à partir de juillet 1995 et jusqu'à l'établissement du Groupe spécial comme justification "*ex post facto*" de la restriction appliquée en juin 1995 aux produits costa-riciens de cette catégorie. Néanmoins, le Costa Rica avait toujours soutenu que ce document ne pouvait être considéré comme la base de la demande de consultations, car il ne l'était pas. Les renseignements qu'il renfermait n'étaient pas ceux qu'il fallait analyser pour déterminer si la restriction adoptée par les Etats-Unis était conforme aux dispositions de l'article 6 de l'ATV. A cet égard, il était juste de dire qu'en droit, ce document n'était pas pertinent. Il était utile pour confirmer à quel point les renseignements figurant dans le document de mars, base de la restriction unilatérale adoptée en juin 1995, étaient erronés. Ce document - qui en majeure partie

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

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

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

5.139 Le Costa Rica a dit que, selon les documents de mars comme de juillet, les expéditions annuelles se montaient à 3,2 milliards de dollars. Or, en analysant les données à partir desquelles ce chiffre avait été obtenu, il avait constaté que celui-ci n'était pas exact. En effet, considérant que le montant des expéditions annuelles avait été obtenu en multipliant la quantité de vêtements produits par leur prix moyen à la production, et en faisant ce calcul pour 1994, on parvenait au chiffre de 5,06 milliards de dollars d'après les données figurant dans le document de mars, mais que d'après celles du document de juillet, ce montant pourrait être de 3,37 ou 3,03 milliards de dollars, suivant le prix à la production aux Etats-Unis retenu. En tout état de cause, et c'était ce qu'il importait de souligner, alors que dans une section de chacun des deux documents on trouvait un chiffre, si l'on multipliait les données figurant dans le corps même du même document pour obtenir le même chiffre, on parvenait à un résultat différent. Il y avait manifestement une erreur, dans le chiffre des expéditions annuelles, dans les données sur la production ou dans le prix, qui se répercutait ensuite sérieusement sur d'autres données contenues dans le document.

5.140 Les Etats-Unis considéraient que les renseignements fournis dans les documents de mars et de juillet n'étaient pas contradictoires et étaient conformes aux prescriptions de l'article 6 de l'ATV. Le Costa Rica avait affirmé que les données disponibles en mars 1995 contredisaient les données actualisées que les Etats-Unis avaient communiquées à l'OSpT en juillet 1995. Le document de mars renfermait des données provenant de diverses sources officielles, qui étaient actuelles à ce moment-là. Aux termes de l'article 6:7 de l'ATV, le Membre qui demandait des consultations était tenu de fournir des "renseignements factuels ... aussi actualisés que possible". Les données communiquées en mars satisfaisaient à cette prescription, même si certaines d'entre elles étaient encore provisoires. Au cours des consultations et des délibérations de l'OSpT, il avait été demandé aux Etats-Unis de fournir des données mises à jour et d'autres renseignements. L'Organe de supervision avait posé aux Etats-Unis de nombreuses questions auxquelles ils devaient aussi répondre au cours de son examen. Dans le cadre de l'article 6:10 de l'ATV, suivant lequel l'OSpT devait examiner le premier document ainsi que "tous autres renseignements pertinents", les Etats-Unis lui avaient communiqué durant ses délibérations de juillet un document révisé que celui-ci avait accepté.

5.141 Aux yeux des Etats-Unis, les renseignements figurant dans le document de juillet n'étaient pas venus contredire le contenu de celui de mars, mais n'avaient fait que le corroborer. Etant donné que l'article 6:7 de l'ATV disposait que:

"la demande de consultations sera assortie de renseignements factuels précis et pertinents, aussi actualisés que possible, ..." et que "les renseignements se rapporteront, aussi étroitement

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

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

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

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

La comptabilisation des réimportations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.149 Aux yeux du Costa Rica, en ne traitant pas correctement cet aspect de la question dans son document de mars sur l'état du marché, pas plus qu'en juillet ou en octobre, les Etats-Unis n'avaient pas seulement fait une erreur du point de vue de la comptabilisation des données; cette erreur se révélait en outre très importante dans la présente espèce, étant donné la nature des échanges de produits de cette catégorie entre les deux pays. Si les Etats-Unis n'avaient pas distingué cette production "807" des importations, ils n'auraient pas dû poursuivre cette affaire. En conséquence, le Costa Rica soutenait que les renseignements communiqués par les Etats-Unis pour démontrer l'existence du prétendu préjudice grave n'étaient pas seulement douteux, erronés et contradictoires, ils étaient aussi et avant tout incomplets.

G. L'EXISTENCE D'UN LIEN DE CAUSALITE

5.150 Le Costa Rica a fait valoir que la troisième condition dont les Etats-Unis auraient dû démontrer l'existence pour pouvoir recourir à une mesure de sauvegarde transitoire était l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement présumé des importations et le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave présumé causé à la branche de production nationale d'un produit similaire et/ou directement concurrent. Les Etats-Unis ne l'ayant pas fait, ils avaient violé l'article 6:2 de l'ATV. Celui-ci prévoyait pour un Membre importateur la faculté d'appliquer une mesure de cette nature s'il démontrait que:

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

5.151 Il s'ensuivait qu'avant de démontrer l'existence d'un lien de causalité, les Etats-Unis auraient dû démontrer celle des deux conditions qu'ils s'efforceraient de relier dans l'affaire, à savoir, l'accroissement des importations et le préjudice grave ou la menace réelle d'un tel préjudice. Comme ils n'avaient pas fait ce qu'exigeait cette partie de l'opération, il était impossible de voir s'il existait ou non un lien de causalité. En admettant même, purement à titre d'exemple, qu'il eût existé un accroissement des importations et un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave causé à la branche de production américaine de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles - ce qui, comme le Costa Rica l'avait à maintes reprises affirmé, n'avait pas été le cas -, il ne serait pas possible de conclure que ce préjudice ou menace présumé était causé par les importations.

Les Accords de limitation avec d'autres pays

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

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

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

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

5.156 Pour l'imputation aux différents pays, le CITA se trouvait devant une situation où, pour les produits de la catégorie 352/652, la moitié du total consistait en importations régies par des programmes de perfectionnement passif (pièces coupées assemblées à l'étranger) et 30 pour cent provenaient des deux plus gros fournisseurs, la République dominicaine et le Costa Rica, dont les produits n'étaient pas soumis à réglementation. Les Etats-Unis devaient trouver un équilibre dans la mise en oeuvre de leurs grandes orientations qui affectaient leurs propres programmes de perfectionnement passif, sans faire passer aucune considération avant une autre. La limitation imposée au Costa Rica sur ses sous-vêtements en était un exemple.

5.157 Les Etats-Unis ont expliqué que beaucoup de leurs fournisseurs de sous-vêtements qui étaient soumis à des restrictions n'utilisaient pas le régime "807" et ne pouvaient pas bénéficier du régime "807A". Les importations en provenance du Costa Rica avaient atteint un niveau dépassant notablement beaucoup des plafonds spécifiques auxquels ces pays étaient assujettis à l'époque où la limitation qui lui était applicable avait été imposée. Le Costa Rica était parvenu à ce niveau plus élevé parce qu'il participait au perfectionnement passif, et pourtant il ne s'intéressait manifestement pas à une participation au programme destiné à accorder un traitement plus favorable à ces échanges. La politique américaine d'octroi d'un accès plus libéral aux importations de vêtements assemblés dans les pays bénéficiaires de l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes (CBI) s'était ainsi soldée par une situation où les importations concurrentes de produits de la catégorie 352/652 en provenance d'autres pays s'étaient trouvées désavantagées. Les niveaux proposés étaient destinés à redresser partiellement cette situation. Lorsqu'une mesure de sauvegarde était envisagée, un certain nombre de facteurs comme l'équité envers les autres fournisseurs, la santé des entreprises américaines et des considérations plus générales de politique commerciale trouvaient aussi leur expression dans la position générale prise dans les négociations. En même temps qu'un NAG substantiel, les Etats-Unis avaient proposé au Costa Rica de fixer, pour couvrir leurs importations de sous-vêtements en tissu non fabriqué ni coupé sur leur territoire, un plafond spécifique qui, tout en étant inférieur au niveau de la période de référence, était amplement suffisant pour celui auquel ces importations étaient alors estimées. Cette offre cadrait avec celles qu'avaient acceptées les autres grands fournisseurs, telle la République dominicaine qui avait accepté un PS bien inférieur au niveau de ses exportations.

5.158 Les plafonds établis pour les sous-vêtements qui avaient suscité les demandes de consultations de 1995 étaient très favorables aux importations en "régime 807A". La politique de traitement plus libéral des articles des pays bénéficiaires de la CBI qui étaient faits dans du tissu fabriqué aux Etats-Unis bénéficiait évidemment au maximum à l'économie américaine. Les niveaux absolus des importations n'étaient que l'un des nombreux éléments pris en considération pour en évaluer l'effet préjudiciable, parmi lesquels les taux de croissance, la capacité d'ajustement des producteurs nationaux, la structure de l'emploi et celle de la branche, entre autres. Les importations en régime "807A" n'étaient pas considérées comme moins préjudiciables que les importations en régime 807 sans NAG et les importations ordinaires, mais on savait que leur effet sur la branche de production nationale pouvait être de nature très sensiblement différente. A la différence des importations avec NAG, les importations sans NAG ne pouvaient pas bénéficier d'un accès contingenté accru. Il y avait une distinction importante à faire parmi les sociétés américaines entre celles qui avaient délocalisé leurs installations d'assemblage de vêtements finis aux Caraïbes pour mettre à profit les avantages tarifaires du régime 807 et l'accès libéral prévu par la CBI et celles qui continuaient à fabriquer les vêtements finis aux Etats-Unis. Les premières étaient celles qui avaient délocalisé l'essentiel de leur production de sous-vêtements et tiraient d'énormes profits des concessions commerciales offertes dans le cadre de la CBI. En même temps, les restrictions étaient aussi destinées à assurer une certaine protection temporaire aux producteurs américains qui n'avaient pas encore, ou n'avaient que depuis peu, engagé l'ajustement à l'accroissement de la concurrence internationale dans cette catégorie de produits.

5.159 Aux yeux des Etats-Unis, le régime NAG sanctionnait les réalités économiques de la fabrication d'articles d'habillement et était destiné à fournir une formule compétitive aux entreprises américaines de cette branche, et, sous l'angle général de la politique économique, il assurait quelques avantages importants: i) les niveaux relativement élevés offerts laissaient suffisamment de flexibilité et de marge de manoeuvre aux sociétés américaines et à leurs partenaires de la CBI pour approvisionner le marché avec efficacité, tout en offrant une certaine certitude et un niveau de référence aux producteurs nationaux qui ne pouvaient pas ou ne voulaient pas participer aux mécanismes de perfectionnement passif; ii) en prélude à la parité de la CBI avec l'ALENA, le régime NAG fournissait un moyen d'identifier les produits qui satisferaient aux conditions de la parité, tout en conservant un plafond spécifique inférieur pour exercer un certain contrôle sur la composante sans NAG, dont on pouvait penser qu'elle serait représentée par les importations de produits n'incorporant pas d'éléments d'origine américaine; et iii) les niveaux élevés des NAG offerts pour la catégorie 352/652 étaient destinés à garantir un large accès au marché américain durant les trois années d'application de la limitation et en prévision de l'intégration ultérieure des pays de la CBI dans une zone de libre-échange plus vaste des Amériques. Ils n'étaient pas censés devoir être intégralement utilisés dans l'immédiat.

5.160 Le Costa Rica a observé qu'aucune de ces considérations ne figurait dans l'ATV. Elles ne pouvaient donc pas servir de justifications pour s'écarter des dispositions de l'Accord. Sans doute ces considérations pouvaient-elles être utiles sur le plan intérieur, mais elles n'autorisaient pas les Etats-Unis à manquer aux obligations que leur imposait l'ATV.

5.161 Le Costa Rica a souligné que le régime NAG et le "régime 807" n'étaient pas la même chose. Le "régime 807" visait des produits assemblés entièrement ou partiellement à partir d'éléments produits aux Etats-Unis et qui devaient avoir été coupés aux Etats-Unis, encore que le tissu pût être de n'importe quelle provenance. Ainsi, dans le cadre de ce régime, il pouvait y avoir des vêtements remplissant les conditions requises pour bénéficier d'un NAG, qui seraient ceux faits dans du tissu fabriqué et coupé aux Etats-Unis, et d'autres exigeant un PS, à savoir ceux faits dans n'importe quelle proportion avec du tissu non fabriqué et coupé aux Etats-Unis. En somme, pour les limitations appliquées par les Etats-Unis, le régime "807" recouvrait à la fois des PS et des NAG, dans la mesure où les deux visaient des produits ayant pour caractéristique commune d'être fabriqués au moins en partie dans du tissu coupé aux Etats-Unis.

5.162 Commentant les observations qui précèdent, les Etats-Unis ont admis qu'il était impossible de distinguer, d'après les données disponibles, entre les produits de la catégorie 352/652 qui ouvriraient et ceux qui n'ouvriraient pas droit à un contingent avec NAG. Telle avait été leur position tout au long de la procédure. C'était d'ailleurs cette considération qui, pour une très large part, les avait amenés, dans leurs négociations avec le Costa Rica, à lui offrir un contingent avec NAG, puisque une telle distinction était impossible à établir s'il n'y avait pas d'accord en vigueur renfermant une disposition prévoyant un NAG.

5.163 Le Costa Rica a aussi particulièrement attiré l'attention sur l'assertion des Etats-Unis reprise dans l'avant-dernière phrase du paragraphe 5.149, en en faisant ressortir deux aspects. Premièrement, ce n'était qu'après avoir constaté que l'imposition d'une limitation était justifiée que le Membre importateur pouvait l'appliquer, en ne perdant pas de vue son obligation d'accorder le niveau de PS minimum prescrit par l'article 6:8 de l'ATV, soit en l'occurrence 14 423 178 douzaines. De plus, aux termes de l'article 6:6 d), un "traitement plus favorable" devait en outre être accordé aux réimportations, ce qui représenterait nécessairement une amélioration par rapport aux conditions que le Membre qui avait été soumis à une restriction aurait eu droit. Toute autre interprétation de cette disposition serait contraire au droit. Le Costa Rica a également fait valoir qu'en prétendant lui imposer un contingent à PS inférieur au niveau de la période de référence et en essayant de le justifier au regard de l'article 6:6 d) de l'ATV par l'octroi d'un contingent avec NAG de 40 millions, les Etats-Unis

violait l'article 6:8 aussi bien que l'article 6:6 d) de l'Accord. L'article 6:8 prescrivait comme niveau minimum de PS celui de la période de référence. En sus de ce niveau, le Membre importateur était obligé d'offrir un traitement plus favorable aux réimportations en provenance du Membre exportateur. En tout état de cause, un accès inconditionnel ne pouvait pas être remplacé par un accès soumis à des conditions, même si celui-ci était plus important en quantité que le précédent.

5.164 Le Costa Rica a réaffirmé qu'en l'absence de procédures relatives aux NAG, il était impossible aux Etats-Unis d'identifier et contrôler les importations susceptibles d'en bénéficier, et donc de décider que le contingent à PS qu'ils avaient offert, quoique inférieur au niveau de la période de référence, était "plus que suffisant", puisqu'il n'y avait pas de données pour déterminer ce montant. Le critère prévu par l'ATV n'était pas un niveau de PS plus que suffisant, mais un niveau de PS égal au minimum au niveau de la période de référence. Les Etats-Unis justifiaient leurs offres par des estimations qui ne reposaient sur rien, car ce n'étaient que des estimations arbitraires des autorités américaines.

5.165 Sur le premier point, les Etats-Unis ont convenu que ce n'était qu'après avoir déterminé qu'une restriction à titre de sauvegarde était nécessaire et justifiée que le Membre importateur pouvait la mettre en application. Ils avaient toujours soutenu que tel était le cas en l'espèce. Ils n'admettaient pas que les propositions qu'ils avaient faites durant les consultations fussent incompatibles avec l'article 6:8 de l'ATV. Il était évident que toutes leurs propositions au Costa Rica comportaient des niveaux supérieurs à celui de la période de référence prescrit par l'article 6:8. Celles qui concernaient le niveau d'accès garanti (NAG) entrant dans la limitation étaient conformes aux dispositions de l'article 6:8 et aux prescriptions de l'article 6:6 d) de l'ATV. Les NAG proposés l'avaient été dans l'idée que ce programme d'accès spécial améliorerait l'accès du marché américain pour le Costa Rica. Cette amélioration était attestée par les accords antérieurs avec le Costa Rica, et avec d'autres pays du Bassin des Caraïbes, ainsi que par le fait que les sociétés établies au Costa Rica qui participaient au programme avaient assuré une augmentation de l'emploi de Costa-Riciens et des investissements dans ce pays et que les produits exportés aux Etats-Unis dans le cadre du programme étaient traités même dans les statistiques costa-riciennes comme des produits nationaux lorsqu'ils étaient exportés vers les Etats-Unis (et comme des importations lorsqu'ils entraient au Costa Rica à l'état de pièces coupées).

5.166 Les Etats-Unis s'étaient acquittés de l'obligation que leur imposait l'ATV d'accorder un traitement plus favorable aux réimportations. Ils l'avaient fait après avoir satisfait aux prescriptions des articles 6:2, 6:3 et 6:4. L'article 6:6 d) laissait au Membre importateur une très grande latitude quant à la manière d'assurer ce traitement plus favorable aux réimportations. C'était ainsi que le texte avait été négocié. Les Etats-Unis avaient institué un programme de NAG qui exigeait, pour un contrôle et une certification satisfaisants, l'accord du Membre exportateur. Ils ne pouvaient pas être considérés comme fautifs si le Costa Rica avait choisi de ne pas accepter leur offre de traitement plus favorable. Tous les systèmes de perfectionnement passif des autres pays étaient des régimes préférentiels laissant au pays importateur toute latitude de fixer les critères de participation - y compris l'obligation d'utiliser du tissu fabriqué dans le pays importateur. Les Etats-Unis n'étaient pas seuls à poser cette condition; d'autres Membres de l'OMC continuaient à appliquer des contingents, qui limitaient le trafic de perfectionnement passif. Les diverses conditions mises à la participation au système de perfectionnement passif d'un pays importateur procédaient d'orientations générales qui parfois conciliaient des intérêts nationaux divers. Dans le cas des Etats-Unis, l'équilibrage des intérêts allait au-delà de la branche de production, ce qui assurait une compensation lorsqu'une mesure de sauvegarde était prise à l'encontre d'importations comprenant des réimportations. La mesure de sauvegarde prise en l'espèce n'était pas destinée à assurer l'ajustement d'une production "d'amont".

5.167 Le Costa Rica a observé que les Etats-Unis avaient mentionné l'équité parmi les facteurs dont ils tenaient compte pour prendre une mesure de sauvegarde. Or, leurs propositions de limitation, outre qu'elles n'étaient justifiées par rien, n'avaient jamais atteint la moitié du niveau minimum de PS auquel le Costa Rica avait droit, pas plus qu'elles n'étaient comparables, ni en valeur relative, ni en valeur

absolue, à ce qui avait été convenu avec les autres pays appelés en consultations sur la même catégorie de produits. Ces autres pays avaient obtenu des contingents à PS plus élevé que leur niveau de la période de référence, représentant dans certains cas des augmentations qui atteignaient de 54 à 99 pour cent. Selon le Costa Rica, la République dominicaine avait accepté un contingent à PS inférieur à son niveau de la période de référence à cause des constatations auxquelles les Etats-Unis étaient parvenus à la suite d'un certain nombre d'enquêtes ayant conclu à l'existence de réexpéditions pour cette catégorie de produits.

5.168 A cela, les Etats-Unis ont rétorqué que les considérations d'équité qu'ils avaient retenues avaient été traitées à fond avec le Costa Rica et les autres pays au cours des consultations. Le Costa Rica voulait absolument un accès allant au-delà de ce qui était équitable dans son cas, dans l'absolu comme par rapport aux autres pays. Il était faux de dire que ces derniers avaient tous obtenus des PS supérieurs au niveau de la période de référence. La plus énorme des assertions du Costa Rica à ce propos était l'affirmation fallacieuse que l'attribution à la République dominicaine d'un PS inférieur était dû à des réexpéditions. Les réexpéditions alléguées par le Costa Rica étaient déjà prises en compte avant l'accord avec la République dominicaine et elles avaient eu lieu à une époque antérieure au début de la présente affaire. D'ailleurs, selon les Etats-Unis, la République dominicaine elle-même était en désaccord avec le Costa Rica sur cette assertion.

5.169 Le Costa Rica a aussi relevé qu'aux dires des Etats-Unis (paragraphe 5.158), "à la différence des importations avec NAG, les importations sans NAG ne pouvaient pas bénéficier d'un accès contingenté accru"; or, ils avaient notifié aussi bien les PS que les NAG au titre de l'article 2 de l'ATV. Par conséquent, les deux types de contingent étaient soumis aux coefficients de croissance prescrits par l'article 2:1 de l'Accord. De plus, les considérations avancées par les Etats-Unis pour justifier les NAG offerts et acceptés pour cette catégorie de produits (Programme de parité avec l'ALENA ou Zone de libre-échange des Amériques) ne pouvaient pas servir de justifications pour s'écarter des dispositions de l'ATV.

5.170 Les Etats-Unis ont fait valoir que le Costa Rica se trompait dans son interprétation de l'article 2:1 de l'ATV au sujet de la croissance des contingents, et en particulier des NAG notifiés par eux au titre de l'article 2. En premier lieu, le Costa Rica ne comprenait pas ce que les Etats-Unis entendaient par l'admission au bénéfice d'un accès contingenté accru. Cette expression renvoyait aux prescriptions du programme de NAG, programme national des Etats-Unis, qui n'avait pas été institué dans le cadre de l'ATV. Deuxièmement, les Etats-Unis ne parvenaient pas à discerner des pourcentages de croissance des contingents prescrits par l'article 2:1 de l'ATV comme le prétendait le Costa Rica. Même si celui-ci songeait à une autre disposition de l'article 2, celle-ci ne serait applicable qu'aux niveaux dont l'augmentation était précisément prévue avant la notification au titre de l'article 2. Les NAG notifiés au titre de l'article 2 ne comportaient précisément pas de pourcentages de croissance, puisque les contingents avec NAG assuraient déjà un accès préférentiel. Les considérations de politique générale dont les Etats-Unis s'inspiraient pour assurer un traitement plus favorable au Costa Rica ou négocier avec lui un règlement, surtout lorsque ces considérations recouvraient des avantages pour les deux pays, ne constituaient pas des infractions à l'ATV. Il n'y avait pas à débattre ici la question de savoir si l'ATV renfermait ou prescrivait des considérations de politique générale. Les Etats-Unis avaient cependant noté dans la présente procédure que la latitude même offerte par l'article 6:6 d) pour l'octroi d'un traitement plus favorable rendait effectivement compte de ces considérations - y compris la parité avec l'ALENA pour les produits textiles et les articles d'habillement -, ce qui, à leur sens, offrait un intérêt général pour le Costa Rica.

Les considérations de principe retenues par les Etats-Unis pour l'application de la mesure de sauvegarde

5.171 Aux yeux des Etats-Unis, la détermination du CITA avait été entièrement raisonnable, vu la situation de préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave, et le Costa Rica n'avait pas démontré

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

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

5.173 Les Etats-Unis ont soutenu qu'en évaluant le programme d'accès avec NAG, le Groupe spécial devrait ne pas perdre de vue les buts généraux de l'ATV. Cet accord accomplirait l'intégration, longtemps recherchée, du secteur des textiles et des vêtements dans le cadre du GATT en l'espace des dix années de sa durée d'existence. La réalisation de ce but exigerait un ajustement structurel substantiel et difficile de la part des industries des textiles et des vêtements des Membres importateurs durant cette période. Le programme NAG servait de mécanisme d'ajustement. Les mesures de sauvegarde prévues par l'article 6 de l'Accord n'étaient que des dispositions transitoires, dont la durée ne pouvait excéder trois ans. Cependant, l'Accord en avait reconnu la nécessité en vue de permettre à la branche de production de s'adapter et de se préparer à l'environnement postérieur à l'intégration, qui était maintenant à moins de dix ans de distance. Il prévoyait des dispositions procédurales exigeant que ces mesures de sauvegarde ne soient pas prises sans consultations et discussions avec le pays exportateur et maximisant les chances de les voir appliquer par consensus suivant des modalités tenant compte des intérêts du pays exportateur. Le programme NAG cadrerait parfaitement avec ces orientations.

H. IMPUTATION AU(X) PAYS EXPORTATEUR(S) PRIS INDIVIDUELLEMENT

5.174 Le Costa Rica a relevé que pour appliquer une mesure de sauvegarde transitoire aux produits d'un Membre particulier, il fallait mener à bien un processus en deux phases successives, dont chacune comportait des conditions de fond qui lui étaient propres. En l'espèce, les Etats-Unis n'avaient pas démontré la réalisation des conditions préalables prescrites aux articles 6:2 et 6:3 de l'ATV pour avoir le droit de recourir au mécanisme de sauvegarde. En conséquence, il n'y avait pas à examiner s'ils avaient ou non satisfait aux conditions de fond prescrites pour la phase de l'imputation à l'article 6:4 de l'Accord. Néanmoins, à titre d'illustration, le Costa Rica avait analysé en quoi les Etats-Unis n'avaient pas non plus satisfait aux prescriptions de cette seconde phase du processus, ce qui démontrait une fois encore le caractère injustifié de la restriction qu'ils avaient adoptée à l'encontre de ses produits de la catégorie 352/652.

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

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

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

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

L'obligation de communiquer des renseignements précis et pertinents

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

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

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

La nature des exportations costa-riciennes

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

pouvait donc se demander si, plutôt que d'"importations", il ne s'agissait pas de production nationale qui, tout en étant assemblée au Costa Rica, ne cessait pas pour cette simple raison d'être une production nationale. Le Costa Rica a rappelé que les Etats-Unis eux-mêmes considéraient les pièces coupées importées pour être assemblées sur leur territoire comme des produits du pays où les pièces avaient été coupées. Dans ces conditions, les exportations américaines de pièces coupées auraient dû logiquement être considérées comme des produits américains. En conséquence, on ne pouvait parler d'un accroissement des "importations", puisque ce n'étaient pas réellement des importations.

5.180 Les Etats-Unis ont relevé qu'aux termes de l'article 6:6 d) de l'ATV, les réimportations s'entendaient dans le "... sens donné par les lois et pratiques du Membre importateur". Toutes les réimportations de vêtements, remplissant ou non les conditions voulues pour bénéficier d'un accès contingenté spécial, étaient définies par la loi et les pratiques américaines comme des "articles étrangers" et se voyaient accorder des réductions de droits de douane proportionnelles à leur teneur en produits américains. Selon la loi américaine, le pays exportateur bénéficiait d'avantages contingentaires si un accord avait été conclu avec lui pour les vêtements assemblés à partir de tissus fabriqués et coupés aux Etats-Unis. Toutefois, la forte teneur d'un article en éléments produits aux Etats-Unis n'avait pas automatiquement pour effet de lui conférer l'origine américaine, ni d'en faire, quand il était réimporté, un produit américain au regard de la loi américaine.

5.181 Les Etats-Unis considéraient que le Costa Rica avait été mal renseigné sur les réimportations de produits textiles et d'articles d'habillement. Il avait affirmé dans sa communication que la règle d'origine applicable aux Etats-Unis aux produits importés au titre de la position 9802.00.80 était le lieu où les pièces étaient coupées. Il affirmait donc que comme les sous-vêtements qu'il exportait aux Etats-Unis avaient été coupés aux Etats-Unis, ils étaient d'origine américaine selon la loi américaine. La coupe ne conférait pas l'origine à ces produits selon la loi américaine. Ni la règle d'origine applicable aux textiles et vêtements qui était en vigueur à l'époque, ni la règle révisée qui avait pris effet le 1er juillet 1996 n'étaient applicables aux réimportations de vêtements, parce que la note du sous-chapitre 9802 du Tarif des douanes harmonisé des Etats-Unis indiquait clairement que ces produits étaient des "articles étrangers", et non des produits américains. Par conséquent, les sous-vêtements réimportés du Costa Rica aux Etats-Unis étaient traités par la loi américaine comme des produits costa-riens.

5.182 Le Costa Rica a fait valoir que, s'il était décidé de considérer qu'il y avait eu un accroissement des importations de sous-vêtements costa-riens, il était tout à fait manifeste que si ces importations augmentaient, c'était parce que la production américaine de pièces coupées qui étaient par la suite assemblées au Costa Rica augmentait dans les mêmes proportions. S'il y avait toujours davantage de sous-vêtements assemblés au Costa Rica, c'était parce qu'il était produit aux Etats-Unis toujours davantage de pièces coupées de sous-vêtements qui avaient besoin d'être assemblées. Il s'ensuivait par conséquent que toute branche de production fabriquant des pièces coupées pour sous-vêtements se trouvait dans une situation prospère et n'avait donc pas besoin d'être protégée contre quelque chose qui lui était plutôt profitable. En conséquence, dans une hypothèse comme dans l'autre, le fait était que la mesure imposée par les Etats-Unis à l'encontre des produits costa-riens de la catégorie 352/652 ne trouvait aucune justification dans l'article 6:4 de l'ATV.

I. UN TRAITEMENT PLUS FAVORABLE POUR LES REIMPORTATIONS

5.183 Au sujet du traitement préférentiel prévu par l'article 6:6 d) de l'ATV, le Costa Rica considérait qu'il y avait trois aspects à prendre en considération: i) avant d'instituer une restriction, il fallait la justifier au regard des articles 6:2 et 6:3 de l'Accord; ii) ce n'était qu'une fois cette étape franchie que le Membre importateur pouvait appliquer une telle restriction, en tenant compte de son obligation d'accorder le niveau minimum de PS prescrit par l'article 6:8 de l'Accord (soit, en l'espèce, un contingent à PS de 14 426 178 douzaines), et seulement en sus de ce minimum d'assurer le traitement plus favorable institué par l'article 6:6 d); enfin, iii) aux termes de l'article 6:6 d), ce

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

5.184 Les Etats-Unis ont noté que l'unique mention des réimportations faite dans le texte de l'ATV y apparaissait après la phase de la détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave et son imputation par le Membre importateur, dans le contexte des consultations sur l'application de la mesure de sauvegarde transitoire. Ils avaient cherché à assurer un traitement préférentiel aux réimportations en provenance du Costa Rica suivant les prescriptions de l'article 6:6 d) de l'Accord, qui prévoyait, notamment:

"[d]ans l'application du mécanisme de sauvegarde transitoire, il sera tenu particulièrement compte des intérêts des Membres exportateurs, comme il est indiqué ci-dessous: ... d) un traitement plus favorable sera accordé aux réimportations, effectuées par un Membre, de produits textiles et de vêtements que ce Membre a exportés vers un autre Membre pour transformation et réimportation ultérieure, au sens donné par les lois et pratiques du Membre importateur, et sous réserve de procédures de contrôle et de certification satisfaisantes, lorsque ces produits sont importés en provenance d'un Membre pour lequel ce type de commerce représente une proportion notable des exportations totales de textiles et de vêtements."

5.185 Les Etats-Unis ont fait valoir que, conformément aux règles du droit international coutumier relatives à l'interprétation des traités, ils s'étaient tournés vers le sens ordinaire des termes, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but. Le sens ordinaire de "un traitement plus favorable" n'était pas l'obligation d'exclure les réimportations de l'application d'une mesure de sauvegarde. Si telle avait été l'intention, l'Accord l'aurait dit. Au sujet du contexte de l'article 6:6 d) de l'ATV, ils constataient que cet alinéa comme les autres dispositions de l'article 6:6 de l'Accord concernant le traitement favorable figuraient à part dans le texte de l'article 6, et après les dispositions énonçant les prescriptions à observer pour l'établissement des déterminations de l'existence du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave, et son imputation. De plus, le "chapeau" de l'article 6:6 disait purement et simplement "dans l'application du mécanisme de sauvegarde transitoire ...". Dans la mesure où le sens du texte pur et simple de l'article 6:6 de l'ATV serait considéré comme ambigu, l'article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités permettait de recourir à des moyens complémentaires d'interprétation "en vue ... de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31" de la Convention. Les Etats-Unis pourraient trouver un appui supplémentaire dans une disposition analogue de l'AMF.

5.186 L'article 6:6 d) de l'ATV était tiré de l'article 6:6 de l'AMF et du paragraphe 15 de son Protocole de 1986, relatifs à l'application d'un traitement plus favorable aux réimportations. Ces dispositions répondaient dans une large mesure à la demande des pays exportateurs bénéficiant de mécanismes de perfectionnement passifs. L'article 6:6 de l'AMF était ainsi conçu:

"[o]n prendra en considération l'application aux réimportations dans un pays participant de produits textiles que ce pays aurait exportés vers un autre pays participant aux fins d'ouvroison et de réimportation ultérieure d'un traitement spécial et différencié, compte tenu de la nature spéciale de ce commerce, sans préjudice des dispositions de l'article 3 [clause de sauvegarde de l'AMF]." Le paragraphe 15 du Protocole de 1986 ajoutait: "conformément aux dispositions du paragraphe 6 de l'article 6 de l'Arrangement qui prévoient que l'on prendra en considération

l'application d'un traitement spécial, différencié et plus favorable, eu égard à la nature spéciale du commerce dont il est question dans ledit paragraphe, les participants sont convenus que, dans la négociation de limitations bilatérales, il sera tenu compte de la mesure relative dans laquelle ces exportations contribuent à des situations de désorganisation du marché ou à un risque réel de désorganisation du marché."

5.187 Au sujet de l'interprétation du paragraphe 15, il a été noté qu'aux Etats-Unis, un commentateur¹³ avait fait les observations suivantes:

"Dans la mesure où l'on pourrait faire valoir que le paragraphe 15 va effectivement au-delà de l'article 6 [de l'AMF] en incluant dans la définition du "traitement spécial et différencié" la prise en compte de la mesure dans laquelle les marchandises considérées contribuent à la désorganisation du marché, il n'apparaît applicable que dans la négociation de limitations bilatérales. En tout état de cause, ni l'[AMF], ni le Protocole ne créent de présomption d'impossibilité pour les réimportations de causer une désorganisation du marché ou d'y contribuer."

Ces dispositions indiquaient toutes deux clairement que la prise en considération préférentielle des réimportations n'intervenait qu'après la détermination de la désorganisation du marché; c'est-à-dire, dans l'application de la mesure de sauvegarde et dans les propositions de limitations à appliquer par accord mutuel. Les Etats-Unis considéraient qu'ils avaient obéi aux prescriptions de l'article 6:6 d) de l'ATV dans leurs consultations avec le Costa Rica.

5.188 Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que la forme du "traitement plus favorable" était laissée au Membre importateur. Contrairement aux autres dispositions de l'ATV le concernant qui prévoyaient les types précis de traitement favorable à accorder, l'article 6:6 d) indiquait que c'était le Membre importateur qui accordait le traitement plus favorable, et les négociateurs lui avaient laissé le soin de fixer le type de traitement à réserver aux réimportations. Il s'ensuivait que même la définition de la sorte de traitement plus favorable à accorder aux réimportations était laissée à la loi et à la pratique, ou autrement à la discrétion, du Membre importateur. Les lois et pratiques pertinentes comprenaient les lois douanières, qui influaient sur le taux de droits appliqué sur les réimportations, ainsi que les lois et règlements régissant le programme de contingentement des textiles et vêtements, qui influaient sur le traitement appliqué aux réimportations dans le présent contexte.

5.189 L'ATV ne disait pas comment un pays importateur devait accorder un traitement plus favorable. Rien dans le texte ni dans les annales des négociations de l'article 6:6 d) n'indiquait autre chose. Les pays importateurs avaient des manières différentes d'accorder un traitement plus favorable aux réimportations. Aucun pays ne définissait ses programmes de perfectionnement passif de la même manière. L'article 6:6 d) de l'ATV, et les dispositions de l'AMF dont il était tiré, tenait compte de ce fait. En l'espèce, les Etats-Unis s'étaient servis du programme NAG comme moyen d'assurer un traitement quantitatif préférentiel aux réimportations de vêtements en provenance du Bassin des Caraïbes. Ils pouvaient atténuer les effets d'un préjudice grave et d'une menace réelle de préjudice grave causés à leurs producteurs nationaux en offrant un traitement plus favorable à certaines réimportations que celui qu'ils assuraient à d'autres réimportations.

5.190 Le Costa Rica jugeait impossible de tirer des propositions de limitation faites par les Etats-Unis la conclusion qu'elles pouvaient se situer dans le cadre du traitement plus favorable prévu à l'article 6:6 d) de l'ATV. Le plafond spécifique de limitation (PS) qui lui avait été offert n'était même pas proche du niveau minimum de PS auquel il aurait eu droit en vertu de l'article 6:8 de l'Accord, qui obligeait les Etats-Unis à lui offrir au minimum un contingent à PS de 14 423 178 douzaines, puisque

¹³Jacob, B., "Renewal and Expansion of the Multifibre Arrangement" 19 Law and Policy, in International Business 7, 33 (Georgetown University Law Center, 1987).

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

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

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

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

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

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

5.195 Les Etats-Unis estimaient que 94 pour cent des exportations costa-riciennes étaient des réimportations d'articles faits dans du tissu coupé aux Etats-Unis, les 6 pour cent restants, en tissu non coupé aux Etats-Unis, se montant à 889 101 douzaines. Autrement dit, la portion en tissu non coupé aux Etats-Unis ne pourrait pas être admise au bénéfice du niveau d'accès garanti. Ces 889 101 douzaines à elles seules auraient quand même amené les Etats-Unis à imputer un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave aux importations en provenance du Costa Rica. Par conséquent, il était faux d'affirmer, comme le faisait le Costa Rica, que les 6 pour cent restants ne pouvaient pas porter ou menacer de porter préjudice à la branche de production nationale américaine. Enfin, les réimportations avaient constitué une menace pour la branche de production nationale américaine qui ne participait pas au perfectionnement passif (60 pour cent à peu près des entreprises américaines fabriquant des sous-vêtements aux Etats-Unis). Les Etats-Unis en avaient tenu compte dans les négociations en compensant l'effet des réimportations sur la branche de production nationale et en formulant des propositions de traitement plus favorables en application de l'article 6:6 d) de l'ATV.

5.196 Le Costa Rica s'inquiétait de ce qu'il pouvait y avoir une certaine confusion au sujet des niveaux des échanges en régime "807" et dans le cadre des NAG. A leur avis, les Etats-Unis ne pouvaient pas savoir avant la mise en application d'un programme NAG quels vêtements y avaient droit ou non, parce que ce n'était qu'après l'inspection effectuée dans ce cadre par les services douaniers qu'il était possible de savoir quels vêtements avaient été faits dans des tissus fabriqués et coupés aux Etats-Unis. Le chiffre de 94 pour cent cité par les Etats-Unis ne correspondait pas nécessairement en totalité à des produits pouvant bénéficier d'un NAG. En réalité, comme l'indiquaient les statistiques publiées par leur Département du commerce, la proportion des exportations costa-riciennes de produits de la catégorie 352/652 qui relevaient du "régime 807" dépassait 99 pour cent. Cela étant, même si 99 pour cent des exportations d'un pays s'effectuaient en "régime 807", cela n'avait aucun rapport avec le pourcentage de ses exportations correspondant à des produits faits dans des tissus fabriqués aux Etats-Unis.

5.197 Les Etats-Unis ont fait remarquer qu'ils avaient toujours dit dans la présente procédure qu'ils ne pouvaient pas identifier les produits pouvant bénéficier d'un NAG tant qu'un pays n'avait pas conclu un accord avec eux à cette fin et que la procédure voulue de certification n'était pas en place pour vérifier que le tissu utilisé avait été "fabriqué", et non pas simplement "coupé" aux Etats-Unis. Avant la mise en place d'un accord sur un NAG, les Etats-Unis n'avaient de données que sur les tissus "coupés" sur leur territoire, mais non sur ceux qui y avaient aussi été "fabriqués". Pour pouvoir prétendre à un NAG, il fallait utiliser du tissu "fabriqué" et "coupé" aux Etats-Unis. Comme ils l'avaient dit dans leur communication, le chiffre de 94 pour cent n'indiquait que les pièces "coupées", sans préciser si le tissu avait aussi été "fabriqué" aux Etats-Unis. Ils avaient vérifié que 94 pour cent

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

L'industrie américaine des tissus

5.198 Au dire du Costa Rica, son analyse débouchait sur la question suivante: quelle était la branche de production nationale que les Etats-Unis cherchaient réellement à protéger en imposant à l'encontre du Costa Rica une mesure de sauvegarde visant cette catégorie de produits? Suivant l'article 6:2 de l'ATV, il était clair qu'une mesure de sauvegarde, telle qu'elle y était prévue, avait pour but d'assurer une protection temporaire à la branche de production nationale "de produits similaires et/ou directement concurrents" par rapport aux produits précis qui étaient importés. C'était là la raison pour laquelle la mesure qu'il convenait de retenir à cette fin, une fois qu'elle avait été dûment justifiée, était la limitation des importations.

5.199 Le Costa Rica a fait valoir que, comme le produit importé consistait en sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, la seule branche de production nationale qu'il fût possible de chercher à protéger par le jeu de l'article 6 de l'ATV était l'industrie américaine qui fabriquait des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, à l'exclusion de toute autre. Les Etats-Unis avaient eu beau affirmer formellement que la branche de production qu'ils cherchaient à protéger était l'industrie des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, il était de fait que, vu les propositions qu'ils avaient adressées au Costa Rica et les accords qu'ils avaient conclus avec les autres pays appelés en consultations sur cette catégorie de produits, la conclusion qui s'en dégageait clairement était qu'ils ne cherchaient pas à protéger leur branche de production de ces produits. Il était impossible de considérer que tel était leur objectif lorsqu'ils avaient consenti dans les négociations à un accroissement substantiel de l'accès à leur marché en faveur desdits produits. D'un autre côté, il n'apparaissait pas raisonnable non plus de considérer que les Etats-Unis n'avaient aucune raison de décider d'appliquer une mesure de sauvegarde spécifique aux produits costa-riciens de la catégorie 352/652. Ils en avaient assurément une, mais, aux yeux du Costa Rica, elle n'entraînait pas dans le champ de l'ATV.

5.200 Le Costa Rica considérait que la réponse à la question se trouvait à la fois dans les propositions que les Etats-Unis lui avaient faites et dans les accords auxquels ils étaient parvenus avec les autres pays appelés en consultations au sujet de cette catégorie de produits, et que c'était la suivante: ce que les Etats-Unis cherchaient à faire, c'était à protéger leur branche nationale qui produisait le tissu utilisé dans la fabrication des sous-vêtements. A cette fin, ils avaient emprunté deux voies: tout d'abord, ils avaient tâché de restreindre l'accès à leur marché pour les sous-vêtements faits dans des tissus qui n'avaient pas été produits aux Etats-Unis et, deuxièmement, ils avaient garanti un accès plus large et substantiel à leur marché pour les sous-vêtements faits dans des tissus fabriqués et coupés aux Etats-Unis. En même temps que les importations de sous-vêtements faits dans des tissus qui n'étaient pas d'origine américaine étaient soumises à des restrictions, un large accès garanti était assuré à ceux qui étaient faits dans des tissus fabriqués et coupés aux Etats-Unis. C'était pour cela que les diverses propositions qu'ils avaient faites au Costa Rica pour tenter de parvenir à un accord sur le niveau de limitation étaient doubles: d'une part, un niveau d'accès plus faible pour les produits relevant du régime inconditionnel, avec plafond spécifique (PS) - de l'ordre de 1,5 à 4,5 millions de douzaines, contre les 14,4 millions de douzaines représentant le minimum garanti au Costa Rica par l'ATV - et, d'autre part, un niveau "généreux" pour le régime conditionnel, avec NAG, variable selon la proposition précise considérée et atteignant jusqu'à 40 millions de douzaines. C'était aussi pour cette même raison que parmi les accords conclus avec les autres pays appelés en consultations sur cette catégorie de produits, plus de 80 pour cent des volumes de limitation négociés - ou volumes d'accès - devaient être constitués par des articles fabriqués à l'aide de tissus produits aux Etats-Unis, alors que les 20 pour cent restants seulement des articles pouvaient l'être dans des tissus produits ailleurs.

5.201 Les Etats-Unis pouvaient certes vouloir favoriser l'utilisation de tissus produits sur leur

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

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

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

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

5.204 Aux yeux des Etats-Unis, les faits dont le CITA avait connaissance et le dossier dont le Groupe spécial était saisi démontraient que les producteurs américains de sous-vêtements (c'est-à-dire, à la fois ceux qui délocalisaient la fabrication et ceux qui ne le faisaient pas) avaient subi un préjudice grave ou en avaient été réellement menacés du fait d'une envolée des réimportations. Les Etats-Unis avaient le devoir de compenser le préjudice causé à bien des types différents de producteurs nationaux de sous-vêtements et de concilier leurs intérêts. L'ATV permettait aux Membres d'imposer une mesure de sauvegarde transitoire même si le préjudice ne touchait pas 100 pour cent de la branche. Toute prescription exigeant que le préjudice fût subi par un pourcentage ou une majorité de la branche de production ou par les entreprises d'une certaine taille ou d'un certain type avait été très manifestement omise dans cet accord. Dans d'autres procédures de sauvegarde de l'OMC, on trouvait des prescriptions expresses concernant la proportion de la branche de production affectée qui devait être représentée. A l'évidence, les négociateurs de l'ATV étaient au courant de ces procédures, mais ils avaient choisi de reprendre le mécanisme de sauvegarde qui existait dans le cadre du système de l'AMF.

J. L'OBLIGATION DE TENIR DES CONSULTATIONS

5.205 Le Costa Rica a fait valoir que même si, à titre de simple illustration, on considérait que les Etats-Unis avaient satisfait aux conditions de fond nécessaires pour avoir le droit d'appliquer une mesure de sauvegarde transitoire à ses produits de la catégorie 352/652 - ce que, comme il l'avait déjà montré, ils n'avaient pas fait -, il n'en restait pas moins que la restriction unilatérale imposée soulevait en soi quantité de problèmes et constituait aussi en soi une violation de l'ATV. L'adoption, le maintien et la reconduction par les Etats-Unis de cette restriction unilatérale étaient entachés de deux vices sérieux de nature différente. En premier lieu, les Etats-Unis avaient adopté, maintenu et reconduit une mesure unilatéralement, sans avoir tenu de consultation sur la base de la condition de fond sur laquelle la mesure était censée reposer, en violation des articles 6:7 et 6:10 de l'ATV. Et deuxièmement, ils avaient appliqué cette mesure rétroactivement à la date de la demande de consultations, en violation de l'article 6:10 de l'Accord.

5.206 La demande de consultations adressée par les Etats-Unis, les renseignements présentés dans le document sur la base duquel la mesure avait été prise, les consultations tenues avec des Membres et la restriction unilatérale adoptée en l'espèce se référaient tous à la circonstance de l'existence d'un préjudice grave causé à la branche de production américaine. En d'autres termes, les Etats-Unis avaient adressé la demande de consultations et poursuivi l'affaire jusqu'à l'adoption, en juin 1995, de la mesure de sauvegarde transitoire sur la base de la prétendue existence d'un préjudice grave causé à leur branche de production.

5.207 Le Costa Rica a relevé qu'à sa réunion de juillet, l'OSpT avait conclu qu'il n'existait pas de préjudice grave. Les Etats-Unis auraient alors dû retirer immédiatement la mesure. Néanmoins, ils n'en avaient rien fait, et semblaient bien plutôt avoir interprété que, comme l'Organe de supervision n'était pas parvenu à une conclusion quant à l'existence ou l'absence de menace réelle de préjudice grave, ils pouvaient maintenir la mesure sur ce fondement. En procédant de la sorte, les Etats-Unis avaient violé les articles 6:7 et 6:10 de l'ATV, dans la mesure où ceux-ci renfermaient une obligation de tenir des consultations au cours d'une période de 60 jours avant de pouvoir adopter une restriction unilatérale. En d'autres termes, il était impossible d'adopter une restriction unilatérale sans avoir tenu avec le Membre visé les consultations prévues par les divers paragraphes de l'article 6 de l'ATV.

5.208 Cela signifiait que, pour être à même d'adopter une mesure sur le fondement de l'existence d'une menace réelle de préjudice grave, les Etats-Unis auraient dû adresser la demande de consultations, présenter les renseignements et tenir les consultations sur cette base. Il ne pouvait être

admis qu'une restriction unilatérale pût être imposée sans que l'intéressé eût précisément la possibilité de réfuter l'existence alléguée d'une condition de fond sur laquelle la mesure était prétendument fondée. Soutenir le contraire reviendrait à laisser le Membre exportateur totalement sans défense, parce qu'il n'y aurait aucun moment dans la procédure où il pourrait essayer de se défendre. Dans la présente espèce, si les Etats-Unis avaient considéré que leur demande reposait sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave, ils auraient dû le dire dans cette demande et présenter les facteurs et les renseignements prescrits pour en démontrer l'existence, et ils auraient dû ensuite imposer la restriction unilatérale sur ce fondement.

5.209 Les Etats-Unis ont observé que l'article 6:10 de l'ATV fixait la date à laquelle, en cas d'échec des consultations, le Membre importateur avait la faculté d'aller de l'avant unilatéralement pour appliquer la restriction en question sur les textiles. La fixation de ce genre de dates limites cadrerait parfaitement avec l'économie de l'article 6 de l'Accord, qui répondait au souci de maximiser les possibilités d'application consensuelle des mesures de sauvegarde transitoires; n'importe quel négociateur savait parfaitement que l'absence de date limite signifierait l'absence de toute incitation à négocier et à trouver un accord. Cela étant, l'article 6:10 de l'ATV ne fixait *pas* la date d'entrée en vigueur d'une mesure de sauvegarde transitoire unilatérale. Les Etats-Unis avaient pris leur mesure de sauvegarde transitoire à l'égard des importations de sous-vêtements en provenance du Costa Rica avec effet au 23 juin 1995. Cette date se situait dans les 30 jours suivant la période de 60 jours prévue pour les consultations après la demande initiale faite le 27 mars 1995. L'année de référence pour les importations soumises aux plafonds spécifiés dans cette mesure de sauvegarde transitoire débutait le 27 mars. Cette année de référence était parfaitement conforme aux obligations des Etats-Unis au titre de l'article 6:10 de l'ATV.

5.210 Le Costa Rica a fait valoir que, lorsque l'OSpT avait conclu qu'il n'existait pas en l'espèce de préjudice grave causé à la branche de production américaine, les Etats-Unis, pour agir correctement, auraient dû retirer la mesure adoptée sur ce fondement et, s'il y avait réellement des justifications à l'existence d'une menace réelle de préjudice grave, recommencer la procédure sur cette base, pour respecter les dispositions de l'article 6:7 et 6:10 de l'ATV et laisser au Costa Rica une chance de se défendre. En ne le faisant pas, les Etats-Unis avaient violé les dispositions susmentionnées.

5.211 Les Etats-Unis ont fait valoir qu'ils n'étaient pas tenus par l'ATV de choisir entre le préjudice grave et la menace réelle pour établir leur détermination. Le critère de l'ATV permettait aux Membres de faire état, en même temps, à la fois d'un préjudice grave ou d'une menace réelle. Pris dans son sens ordinaire, ce critère donnait seulement l'idée qu'il pouvait y avoir une détermination sur la base d'un préjudice grave, ou d'une menace réelle. Aucun n'excluait l'autre. Il n'y avait aucune obligation dans les autres procédures de sauvegarde d'alléguer un critère au lieu de l'autre. L'ATV les traitait sur un pied d'égalité, c'est-à-dire sans prescrire de facteurs spéciaux pour établir le bien-fondé de l'un ou de l'autre. Le fait était tout simplement que les Membres pouvaient alléguer les deux en s'appuyant sur les mêmes facteurs. De plus, contrairement à l'assertion du Costa Rica, ce n'était pas parce que l'Organe de supervision avait constaté qu'il n'y avait pas eu de préjudice grave et n'était pas parvenu à un consensus sur la menace qu'il n'existait pas de menace. L'absence de consensus sur la menace n'était que cela. En l'absence de consensus sur cette constatation, par conséquent, il n'y avait ni constatation, ni décision sur la menace.

5.212 Les Etats-Unis ont aussi affirmé qu'ils avaient tenu des consultations avec le Costa Rica, conformément aux dispositions de l'article 6:7 de l'ATV, avant d'imposer une restriction. Ils avaient ensuite appliqué la restriction et porté la question devant l'Organe de supervision, suivant les dispositions de l'article 6:10. L'article 6:12 leur permettait donc de maintenir cette restriction pendant un maximum de trois ans, sans prorogation. L'article 6:10 autorisait expressément l'application d'une limitation unilatérale avant l'examen au sein de l'OSpT. Rien dans le texte n'indiquait que la limitation dût être retirée en l'absence de toute recommandation dans ce sens. Un défaut de consensus au sein de l'OSpT, voire une constatation sans recommandation de retrait, n'obligeait pas un Membre

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

K. DATE D'EFFET DE LA RESTRICTION

5.213 Le Costa Rica a soutenu par ailleurs que les Etats-Unis avaient appliqué rétroactivement la restriction unilatérale imposée sur les échanges avec le Costa Rica de produits de la catégorie 352/652, en violation de l'article 6:10 de l'ATV. Aux termes de cette disposition,

"Si, toutefois, aucun accord n'est intervenu entre les Membres à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la date de réception de la demande de consultations, le Membre qui se propose de prendre une mesure de sauvegarde pourra appliquer la limitation, en fonction de la date d'importation ou de la date d'exportation, conformément aux dispositions du présent article, dans les 30 jours suivant la période de 60 jours prévue pour les consultations ..."

5.214 Suivant ces prescriptions, si les Membres n'avaient pas réussi à se mettre d'accord sur l'application de la mesure de sauvegarde une fois la période de 60 jours fixée pour la tenue de consultations parvenue à expiration, le Membre qui envisageait de la prendre pouvait le faire unilatéralement dans les 30 jours suivants. Ainsi, la disposition considérée accordait au Membre importateur le pouvoir, durant une période spécifiée, d'imposer une restriction unilatérale aux importations après qu'un certain nombre de jours s'étaient écoulés. Nulle part, aux yeux du Costa Rica, l'article 6:10 de l'ATV n'autorisait l'imposition d'une restriction unilatérale avec effet rétroactif à la date de la demande de consultations. En fait, la rétroactivité ne pouvait pas être présumée, il fallait qu'elle fût expressément autorisée, comme elle l'était dans le cadre de l'Arrangement multifibres (AMF). L'article 3:5 i) de l'AMF posait explicitement:

"... Si, toutefois, aucun accord n'est intervenu à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la réception de la demande par le ou les pays exportateurs participants, soit sur la demande de limitation des exportations, soit sur toute autre solution, le pays participant requérant pourra, pour la période de 12 mois commençant à la date de la réception de la demande par le ou les pays exportateurs participants, refuser d'admettre, pour la consommation intérieure, en provenance du ou des pays participants visés au paragraphe 3 ci-dessus, les importations de textiles et de produits textiles causant une désorganisation du marché (au sens de l'annexe A), à un niveau égal ou supérieur à celui qui est défini à l'annexe B ..."

5.215 Le Costa Rica a encore fait valoir que si, comme dans le cas de l'article 6:10 de l'ATV, la rétroactivité n'était pas explicitement prévue, il fallait appliquer la mesure en question "en avant". C'était particulièrement manifeste dans le cas de cette disposition de l'ATV qui, en instituant une procédure semblable à celle de l'AMF pour l'imposition d'une restriction unilatérale, s'en écartait sur le chapitre de la rétroactivité en éliminant la disposition explicite de l'AMF à ce sujet. Cette interprétation se trouvait confortée par l'article 6:1 de l'ATV, aux termes duquel:

"... Le mécanisme de sauvegarde transitoire devrait être appliqué avec la plus grande modération possible, en conformité avec les dispositions du présent article et de la mise en oeuvre effective du processus d'intégration résultant du présent accord."

5.216 Comme toute lacune ou tout doute qui surgirait dans le texte de l'instrument juridique régissant l'imposition d'une mesure de sauvegarde transitoire devrait obligatoirement être interprété suivant les principes et l'esprit qui inspiraient l'ATV, il n'était pas possible de conclure qu'une restriction adoptée en vertu de l'Accord pût être appliquée rétroactivement en l'absence de toute disposition expresse dans ce sens. Cette interprétation trouvait un appui dans d'autres accords qui faisaient partie intégrante de

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

5.217 En conséquence, la seule conclusion possible aux yeux du Costa Rica était que dans les cas où les Membres n'étaient pas parvenus à un accord, le Membre importateur pouvait, dans les 30 jours suivants, adopter une restriction unilatérale qui serait mise en application à compter de la date de son adoption, et non avant. Cela signifiait que la restriction imposée par les Etats-Unis aurait dû entrer en application le 16 juin 1995, date à laquelle elle avait été instituée, et qu'il n'était pas possible de la rendre rétroactivement applicable au 27 mars 1995, date de la demande de consultations, comme les Etats-Unis l'avaient effectivement fait. En procédant ainsi, et en persistant dans cette voie, les Etats-Unis avaient agi au mépris des révisions très importantes des renseignements présentés comme la base de leur décision, au mépris de tous les aspects de la question discutés au cours des consultations et au mépris des conclusions de l'OSpT, et en violation de l'article 6:10 de l'ATV.

5.218 Les Etats-Unis ont répliqué que l'ATV était muet sur la date d'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde et n'empêchait pas un Membre de la fixer à la date de la demande de consultations. Ils avaient tenu des consultations avec le Costa Rica conformément aux dispositions de l'article 6:7 de l'Accord avant d'instituer une restriction; avaient ensuite appliqué la limitation en cause dans la présente affaire; et avaient porté la question devant l'OSpT, en application de l'article 6:10 de l'ATV. L'article 6:12 de l'Accord, par conséquent, leur permettait de maintenir la limitation pendant un maximum de trois ans, sans prorogation. Lorsque les pays exportateurs, dont le Costa Rica, lui avaient demandé de s'occuper de cette question, l'Organe de supervision avait répondu en constatant ce fait. Il avait noté:

"l'[ATV] ne fournit aucune indication au sujet de la date d'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde" (G/TMB/R/2).

L'AMF consacrait explicitement la pratique coutumière qui consistait à défalquer les importations effectuées durant la période des consultations des niveaux de limitation, et l'ATV n'avait pas modifié cette pratique. L'application universelle de limitations des importations de textiles dans ces conditions et la reconnaissance généralement accordée à cette pratique au sein de l'OST et de l'OSpT démontraient qu'il s'agissait bien là d'une coutume acceptée constituant une "pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité", au sens de l'article 31.3) b) de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

5.219 Sur ce chapitre, les Etats-Unis (et le Costa Rica) étaient d'avis que la mention, à l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC, des "décisions, ... procédures et ... pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 et des organes établis dans le cadre du GATT de 1947", ne recouvrait pas l'AMF. Le Costa Rica a relevé que le GATT de 1947 et l'AMF étaient deux accords se suffisant à eux-mêmes et indépendants, et les Etats-Unis ont observé que dans une certaine mesure, l'AMF était un accord pertinent pour la genèse de l'ATV du fait que, malgré son extinction, beaucoup des dispositions de l'ATV en étaient tirées.

5.220 Les Etats-Unis ont souligné que l'omission dans le texte de l'ATV d'une mention explicite de la date d'entrée en vigueur de la restriction ne pouvait pas s'analyser comme le souci d'en empêcher la libre fixation. Celle-ci était indispensable à l'application effective du mécanisme de sauvegarde transitoire comme mécanisme d'ajustement. Les restrictions aux importations de textiles seraient inopérantes sans cette latitude pour en fixer la date d'effet. Sans cette flexibilité, une vague d'importations gênerait leur fonction d'ajustement. Dans le cadre de l'article XIX, un pays importateur pouvait simplement agir lorsqu'il avait établi sa détermination concluant à l'existence d'un dommage

grave, mais dans celui de l'AMF et de l'ATV, étaient tenus d'attendre les consultations avant d'agir. Les Etats-Unis ont fait valoir qu'en vertu du principe d'interprétation des traités dit de l'effet utile, il fallait permettre aux mesures de sauvegarde transitoires adoptées en vertu de l'article 6 de l'ATV de prendre effet à compter de la date de la demande de consultations, car toute position contraire rendrait inopérantes les mesures de cette nature conformes à l'Accord.

5.221 Dans le même ordre d'idées, ils ont observé que les limitations prenaient normalement effet à la date de la demande, car les demandes de consultations déclenchaient des importations spéculatives: si les opérateurs pensaient que les importations effectuées avant l'achèvement des consultations ne seraient pas comptabilisées, leurs importations spéculatives viendraient aggraver encore le préjudice ou mettre en faillite le reste de la branche. Une mesure de sauvegarde transitoire était une mesure d'ajustement qui facilitait l'accomplissement ultime du programme décennal de l'ATV. On ne pouvait laisser une vague soudaine d'importations spéculatives destinées au stockage en entrepôt contrecarrer ce processus d'ajustement. La reconnaissance généralisée de l'application des restrictions à l'importation de textiles à compter de la date de la demande était l'expression du simple bon sens, qui prenait en considération les aspects pratiques de cet impératif plus général de l'action gouvernementale. En droit des traités, le principe de l'effet utile des traités (*ut res magis valeat quam pereat*) plaidait en faveur de la nécessité d'autoriser l'entrée en vigueur des restrictions à compter de la date de la demande de consultations, du fait que toute position contraire rendrait les mesures de sauvegarde transitoires conformes à l'ATV inopérantes.

5.222 L'article 6:10 de l'ATV autorisait expressément la mise en place d'une limitation unilatérale avant l'examen au sein de l'OSpT. Rien dans le texte n'indiquait la nécessité de retirer la limitation en l'absence de recommandation de l'OSpT dans ce sens. L'absence de consensus au sein de l'OSpT, voire une constatation sans recommandation de retrait, n'obligeait pas un Membre importateur à retirer une limitation. Même en cas de recommandation de retirer une limitation, les Membres n'étaient tenus que de "s'efforcer" de la suivre, et, s'ils n'étaient pas en mesure de s'y conformer, d'en exposer les raisons à l'Organe de supervision.

5.223 Les Etats-Unis ont noté que l'ATV prévoyait l'extinction automatique au bout de trois ans des mesures de sauvegarde prises au titre de l'article 6. En outre, ils ont rappelé que ces mesures de sauvegarde étaient transitoires et qu'il ne pouvait y être fait appel que jusqu'à l'expiration de l'Accord, dans huit ans et demi désormais. Ils avaient constamment revu les données sur les produits soumis à limitation et contrôlé les données sur la production et les échanges de leur propre initiative, alors même que l'ATV ne l'exigeait pas. Lorsque des données nouvelles justifiaient le réexamen d'une mesure de sauvegarde, ils examinaient s'il était nécessaire de maintenir la limitation.

5.224 A la question du Groupe spécial concernant "l'application rétroactive des obligations découlant des traités", les Etats-Unis ont répondu que cette formule pouvait être considérée comme renvoyant à l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969. Or, il ne s'agissait pas en l'occurrence d'un cas d'application rétroactive d'un traité à des événements ayant eu lieu avant l'entrée en vigueur du traité; l'article 28 n'était absolument pas en jeu. Tous les événements qui avaient conduit au présent différend étaient *postérieurs* à l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC et s'inscrivaient en particulier dans le cadre temporel défini par l'article 6 de l'ATV, notamment ses paragraphes 7 et 8. On ne pouvait prétendre que le Costa Rica fût dans l'ignorance des règles applicables du traité au moment où ces événements s'étaient produits.

L. L'ARTICLE 2 DE L'ATV

5.225 Le Costa Rica a fait valoir que les Etats-Unis avaient institué une restriction nouvelle à l'importation des articles d'habillement classés dans la catégorie 352/652 sans s'appuyer sur les dispositions de l'ATV, violant ainsi l'article 2:4 de cet accord. Aux termes du mandat du Groupe de négociation du Cycle d'Uruguay sur les textiles et les vêtements, rappelé dans le préambule de l'ATV:

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

En vue de l'exécution de ce mandat, l'article premier, paragraphe 1, de l'ATV prévoyait:

"Le présent accord énonce les dispositions devant être appliquées par les Membres durant une période transitoire pour l'intégration du secteur des textiles et des vêtements dans le cadre du GATT de 1994."

Le Costa Rica a en outre fait valoir qu'aux fins de la réalisation de cet objectif, l'ATV définissait rigoureusement, entre autres choses, les types de restrictions susceptibles d'être appliquées au commerce des textiles et des vêtements au titre de la clause de sauvegarde. Ces restrictions devaient nécessairement se ranger dans l'une des trois catégories suivantes:

- a) les restrictions quantitatives prévues dans des accords bilatéraux qui étaient maintenues au titre de l'Arrangement multifibres (AMF), en vigueur le jour précédant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC et notifiées en application de l'article 2:1 de l'ATV, qui continueraient à être régies par les dispositions de l'ATV à cet égard;
- b) les restrictions établies en vertu du mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique régi par l'article 6 de l'ATV, qui pourraient être appliquées, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de cet article, à tous les produits textiles et vêtements qui n'avaient pas encore été intégrés dans le cadre du GATT de 1994; ou
- c) les restrictions établies en application de l'article XIX du GATT de 1994, dans le cas des produits déjà intégrés dans le cadre du GATT de 1994.

5.226 Ainsi, l'article 2:4 de l'ATV prévoyait très clairement:

"Aucune nouvelle restriction, qu'elle vise des produits ou des Membres, ne sera introduite, sauf en application des dispositions du présent accord ou des dispositions pertinentes du GATT de 1994."

Inversement, il découlait de cette disposition que l'introduction d'une restriction nouvelle, visant des produits ou des Membres, qui n'aurait pas été instituée conformément aux règles de l'ATV ou du GATT de 1994 serait contraire aux dispositions de l'article 2:4 de l'ATV.

5.227 Dans le cas considéré, les importations aux Etats-Unis de produits de la catégorie 352/652 en provenance du Costa Rica n'étaient soumises à aucune restriction quantitative dans le cadre de l'Arrangement multifibres avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, ce qui éliminait la première option. Au surplus, les sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles n'étaient pas parmi les produits déjà intégrés par les Etats-Unis dans le cadre du GATT de 1994, moyennant quoi l'article XIX n'était pas non plus applicable. Partant, seule la possibilité qui s'offrait aux Etats-Unis de limiter les importations considérées était d'appliquer le mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique conformément aux critères fixés à l'article 6 de l'ATV. Or, les Etats-Unis n'avaient pas réussi à démontrer l'existence des conditions posées par cet article, indispensables pour pouvoir appliquer une mesure de sauvegarde transitoire. En conséquence, ils avaient agi en violation de l'article 2:4 de l'ATV en appliquant au Costa Rica une nouvelle restriction au commerce des produits classés dans la catégorie 352/652 sans se conformer aux dispositions de l'article 6 de l'ATV.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.235 Selon les Etats-Unis, l'Organe de supervision n'avait rien recommandé de plus que de tenir de nouvelles consultations et de lui en rendre compte. Il n'avait recommandé ni aux parties de parvenir effectivement à un accord, ni aux Etats-Unis de retirer la mesure de sauvegarde, ni même aux parties de discuter de la suppression de cette restriction. Et par ailleurs, une absence de consensus en son sein ne pouvait pas se traduire en recommandation de supprimer une restriction. Conformément à la recommandation de l'OSpT, les Etats-Unis avaient dûment tenu des consultations et en avaient dûment rendu compte; ainsi, ils s'étaient conformés à cette recommandation dans son intégralité. Dans sa note d'octobre 1995, l'OSpT avait indiqué que les parties n'avaient fait état d'aucune solution et qu'il considérait son examen comme achevé.

5.236 Aux yeux du Costa Rica, ce qui s'était passé par la suite, en tout état de cause, montrait que les Etats-Unis ne s'étaient pas acquittés de l'obligation imposée par l'article 8:9 de l'ATV, à tout le moins, de s'efforcer d'agir conformément aux recommandations de l'Organe de supervision. Tout d'abord, ils n'avaient pas même tenté de justifier l'adoption de la mesure de sauvegarde par la prétendue menace réelle de préjudice grave. Après la détermination de l'OSpT concluant à l'inexistence d'un préjudice grave et sa constatation de l'absence de consensus quant à l'existence d'une menace réelle de préjudice grave, les Etats-Unis auraient dû - et c'eût été le minimum à ce stade-là de la procédure - démontrer l'existence de cette dernière circonstance hypothétique mise en lumière par l'OSpT. Or, en réalité, ils n'avaient pas même tenté de le faire. Et d'ailleurs, ils n'avaient

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

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

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

En effet, la lettre comme l'esprit de l'ATV étaient très clairs: cet accord était conçu comme un système transitoire, dont la fonction essentielle était l'intégration du commerce des textiles et des vêtements dans le cadre des règles et disciplines du GATT de 1994. Il s'ensuivait que le mécanisme de sauvegarde transitoire prévu à l'article 6 de l'Accord avait par définition un caractère exceptionnel et ne devait être appliqué que dans les cas où il aurait été possible de démontrer que les conditions posées par les paragraphes 2 et 3 de cet article étaient remplies et où, par conséquent, l'OSpT serait parvenu à un consensus pour constater que l'existence de la menace avait été démontrée. Inversement, si l'OSpT n'était pas parvenu à un consensus dans ce sens, une restriction qui aurait été imposée ne pourrait pas être maintenue, parce que cela signifierait que l'Organe de supervision n'avait pas constaté la justification nécessaire de l'adoption d'une telle mesure. Rien dans le texte de l'ATV n'établissait de présomption permettant, en l'absence de consensus au sein de l'OSpT, de considérer *a priori* que le Membre importateur détenait la justification nécessaire pour imposer la mesure. En l'absence de toute disposition explicite dans ce sens, il fallait procéder, suivant l'article 6:1 et l'esprit de l'ATV, de la manière la moins restrictive, ce qui voulait dire que la restriction imposée aurait dû être levée, puisqu'il n'y avait rien pour en justifier l'adoption.

5.239 Sur ce point, les Etats-Unis considéraient que le Costa Rica avait bâti cette interprétation de la recommandation de l'Organe de supervision suivant laquelle ils devaient abroger la limitation imposée sur les exportations costa-riciennes en mêlant différents éléments. Selon son analyse, la référence à l'article 6:1 de l'ATV, à l'intégration et à l'adoption d'une mesure de sauvegarde transitoire et la teneur en éléments réimportés des exportations costa-riciennes corroboraient l'idée que les Etats-Unis étaient tenus d'abroger la limitation au moment de leurs consultations avec le Costa Rica. Celui-ci fondait constamment son raisonnement sur l'hypothèse qu'il fallait lire l'article 6 en y introduisant le processus d'intégration de l'ATV afin d'en accélérer le rythme. Or, tel n'était pas le cas. Il était manifeste dans l'Accord que l'intégration était un processus dont la détermination en était indépendante et que l'article 6 ne s'appliquait qu'aux produits qui n'avaient pas encore été intégrés. L'article 2 de l'ATV autorisait expressément les Membres à désigner les produits qui seraient intégrés et à préciser quand, dès lors qu'ils étaient tirés de la liste de l'annexe de l'Accord, qu'ils appartenaient à certains groupes de produits et qu'ils atteignaient la proportion appropriée des échanges indiqués pour chaque étape de la transition. Rien dans le texte de l'ATV n'obligeait les Etats-Unis ou d'autres Membres à prévoir

d'intégrer des produits sensibles à certaines étapes du processus. C'était là une décision que les négociateurs avaient expressément laissée aux Membres importateurs. Le Costa Rica ne pouvait donc pas se servir de la présente procédure devant le Groupe spécial pour forcer l'intégration de cette catégorie de produits.

5.240 Le Costa Rica a par ailleurs fait valoir aussi que, suivant les recommandations de l'Organe de supervision, les Etats-Unis étaient obligés de prendre en considération les caractéristiques particulières du commerce de cette catégorie de produits entre les deux pays. En d'autres termes, ils auraient dû songer que, comme les exportations costa-riciennes de produits de la catégorie 352/652 s'effectuaient en quasi-totalité en "régime 807", la possibilité d'un préjudice grave qu'elles auraient causé ou réellement menacé de causer était vraiment inexistante. Si les Etats-Unis s'étaient efforcés d'accepter la recommandation de l'Organe de supervision de prendre en considération les caractéristiques propres au commerce avec le Costa Rica de cette catégorie de produits, ils auraient manifestement mesuré à quel point il était absurde d'imposer un contingent en pareilles circonstances. Mais les Etats-Unis n'avaient pas fait le moindre effort pour accepter la recommandation de l'OSpT.

5.241 Les Etats-Unis ont en outre fait valoir que cette recommandation ne disait pas ce que le Costa Rica voulait lui faire dire. Une fois encore, l'OSpT n'avait pas répondu, dans sa note du 25 octobre 1995, aux mêmes assertions formulées par lui dans son rapport à l'OSpT daté du 24 août 1995 (G/TMB/SPEC/107). L'absence de consensus au sein de l'Organe de supervision sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave ne pouvait pas être traduite en "recommandation" de retirer la limitation. En conséquence, les Etats-Unis n'avaient aucune obligation, dans les consultations, de souscrire à une telle hypothèse.

5.242 De l'avis du Costa Rica, si les Etats-Unis avaient voulu à toute force adopter une mesure de sauvegarde dans ces circonstances - alors qu'en réalité ils auraient dû retirer celle qu'ils avaient prise -, ils auraient dû à tout le moins songer à leur obligation d'accorder un traitement plus favorable aux réimportations en provenance du Costa Rica, ainsi que le prévoyait l'article 6:6 d) de l'ATV. Or, sur ce chapitre, leur position semblait avoir été quelque peu contradictoire. D'un côté, ils avaient commencé par soutenir que la hausse des importations de ces produits causait un préjudice grave à leur branche de production, mais de l'autre, le niveau de ces importations n'avait aucune espèce d'importance dès lors que le produit en question était fabriqué dans des tissus fabriqués et coupés aux Etats-Unis. L'ATV posait cette obligation d'accorder un traitement plus favorable aux réimportations - dont les Etats-Unis n'avaient jamais essayé de s'acquitter dans aucune de leurs propositions -, mais ce qu'il ne prévoyait assurément pas, c'était la mise en place de restrictions nouvelles pour veiller à ce que les échanges futurs consistent exclusivement en réimportations.

5.243 Le Costa Rica a noté que l'OSpT avait aussi indiqué qu'il convenait de tenir compte de considérations d'équité, entendant par là qu'il fallait accorder le même traitement aux pays qui se trouvaient dans la même position. A ce propos, en dehors du Costa Rica, les Etats-Unis avaient demandé des consultations à six autres pays sur cette catégorie de produits, retiré la demande adressée à l'un d'entre eux et conclu un accord avec les cinq autres. Avec chacun de ces derniers, ils étaient convenus de limiter leurs importations à un plafond spécifique (PS) beaucoup plus élevé que le niveau de la période de référence. Ainsi, - à supposer que les Etats-Unis aient eu le droit d'adopter une mesure de sauvegarde, ce qui, aux yeux du Costa Rica, n'était pas le cas -, ils auraient dû, pour se conformer à la recommandation de l'Organe de supervision, faire au Costa Rica des propositions de limitation correspondant à des niveaux de PS assurant des augmentations par rapport au niveau de la période de référence, comme ils en avaient accordés à d'autres pays. Dans aucune de leurs propositions au Costa Rica cet élément d'équité n'avait été pris en considération, puisque même dans leur dernière proposition ils n'avaient pas offert de PS proche du niveau de la période de référence, et encore moins le dépassant. De fait, le niveau le plus élevé de PS jamais offert par les Etats-Unis était de 40 pour cent environ inférieur à ce qu'aurait dû être le niveau de limitation pour le Costa Rica en vertu des dispositions mêmes de l'ATV - en supposant démontrées, ce qui n'était pas le cas, les

conditions nécessaires pour imposer ladite limitation.

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

5.245 Le Costa Rica a aussi relevé que, selon leurs dires, les Etats-Unis n'acceptaient pas la constatation de l'OSpT que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été démontrée. Comme en outre, à leurs yeux, aucune disposition de l'ATV ne conférait un caractère obligatoire aux constatations de l'Organe de supervision, le Groupe spécial était obligé d'examiner la question du préjudice grave. A ce propos, le Costa Rica a souligné que les Etats-Unis n'avaient pas contesté la constatation de l'OSpT au moment voulu au cours de la procédure, comme l'exigeaient les articles 6:2 et 6:3 de l'Accord. Il s'inquiétait par conséquent d'une contestation à ce stade de la procédure et d'une remise en question des décisions de l'OSpT qui reviendrait à dépouiller celui-ci de toute fonction liée à la supervision de la mise en oeuvre de l'ATV.

5.246 Les Etats-Unis ont répliqué qu'ils avaient fait des efforts pour parvenir à un arrangement mutuellement acceptable avec le Costa Rica. Comme l'OSpT l'avait recommandé, ils avaient tenu compte du fait que celui-ci n'avait pas pu parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave (mais ils maintenaient qu'ils avaient démontré l'existence d'un préjudice grave); ils avaient examiné la nature du courant commercial en provenance du Costa Rica; et, par souci d'équité, ils l'avaient à nouveau comparé aux flux en provenance des autres pays auxquels avaient été imputés le préjudice grave et la menace réelle de préjudice grave. Ce faisant, les Etats-Unis avaient adressé au Costa Rica une proposition qui, à leurs yeux, tenait compte de ces facteurs pour tenter de parvenir à un arrangement mutuel. Il ressortait des pièces du dossier que le Costa Rica avait refusé d'y répondre. Les Etats-Unis ont déclaré que rien dans l'ATV ne leur faisait obligation de répondre aux "constatations", mais qu'ils étaient tenus de "s'efforcer de se conformer aux recommandations" de l'Organe de supervision. Ils s'étaient effectivement conformés à la recommandation de l'OSpT.

N. ANNULATION OU REDUCTION D'AVANTAGES

5.247 Le Costa Rica a fait valoir que la restriction unilatérale imposée par les Etats-Unis sur les vêtements classés dans la catégorie 352/652 en provenance du Costa Rica constituait une violation flagrante des obligations énoncées dans l'ATV, en particulier aux articles 2, 6 et 8. Dans ces conditions, et vu que l'ATV était l'un des "accords visés" au sens de l'article premier du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, les dispositions de l'article 3:8 du Mémoire d'accord étaient d'application. Aux termes de cette disposition:

"Dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage ..."

Il découlait clairement de cette disposition que dans la présente espèce, où il y avait eu infraction de la part des Etats-Unis aux dispositions des articles 2, 6 et 8 de l'ATV, des avantages résultant pour le Costa Rica de l'Accord sur l'OMC, et en particulier de l'ATV, s'étaient de ce fait trouvés annulés ou

compromis.

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

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

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

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

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

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

* * * * *

VI. REEXAMEN INTERIMAIRE

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

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

éléments de fait nouveaux ou d'engager un débat avec le Groupe spécial. A son sens, la réunion de réexamen a pour but d'examiner des aspects précis et particuliers du rapport intérimaire. En conséquence, il a traité l'éventail complet des arguments présentés par les parties qui lui paraissaient suffisamment précis et détaillés.

6.3 A la réunion de réexamen, les Etats-Unis ont communiqué au Groupe spécial des coupures de presse concernant le rapport intérimaire. Le Groupe spécial s'est déclaré déçu par cette divulgation d'informations confidentielles et a réaffirmé qu'il était de la plus haute importance de respecter la confidentialité, afin de préserver la crédibilité et l'intégrité du mécanisme de règlement des différends, en particulier au stade du réexamen intérimaire.

6.4 Au sujet du moment où étaient intervenus les règlements avec les autres exportateurs, les Etats-Unis ont fait valoir que le Groupe spécial s'était trompé en affirmant qu'ils avaient demandé des consultations au Costa Rica tout en réglant en même temps le problème avec d'autres pays. En vue de préciser ses constatations, le Groupe spécial a introduit quelques modifications de forme dans le rapport final, aux paragraphes 7.50 et 7.51.

6.5 Les Etats-Unis ont contesté que le recours au mécanisme de sauvegarde de l'ATV doive, ainsi qu'il était indiqué dans le rapport intérimaire, rester exceptionnel. Ils fondaient leur argument sur le fait que l'article 6:1 de l'Accord associe le terme "modération" à la formule "la plus grande possible", suggérant qu'il s'agit d'un critère relatif. Le Groupe spécial n'a pas été convaincu par cet argument, qui en fait amènerait à interpréter le texte de cette disposition comme s'il disait que le mécanisme de sauvegarde "devra[it] être appliqué avec modération *si possible*".

6.6 A propos de l'analyse du lien de causalité prescrite par l'article 6:2 de l'ATV, les Etats-Unis ont soutenu que la constatation formulée par le Groupe spécial au paragraphe 7.46 du rapport final constituait une qualification erronée des conclusions du CITA. Le Groupe spécial a légèrement modifié le texte de ce paragraphe afin d'éviter tout malentendu sur ses constatations.

6.7 Sur les rapports entre les articles 6:2 et 6:4 de l'ATV, les Etats-Unis ont affirmé que le Groupe spécial avait à tort fondu en une seule les analyses au titre de ces deux paragraphes. Telle n'était pas son intention. Pour préciser ses constatations, le Groupe spécial a apporté certains changements rédactionnels aux paragraphes 7.23, 7.24, 7.47 et 7.48.

6.8 Les Etats-Unis ont avancé que dans son examen du document de mars sur l'état du marché, le Groupe spécial s'était trompé en s'appuyant sur celui de juillet. Ils ont plus précisément fait valoir que si les Membres étaient pénalisés dans le mécanisme de règlement des différends pour avoir communiqué des données actualisées à l'Organe de supervision, cela les dissuaderait d'en fournir au niveau de cet organe. Le Groupe spécial a donc examiné la question, ainsi qu'il l'expose aux paragraphes 7.29 et 7.45 de son rapport final.

6.9 Sur l'interprétation donnée par le Groupe spécial de l'article 6:6 d) de l'ATV, les Etats-Unis ont affirmé que celui-ci avait fait une erreur en constatant qu'ils avaient enfreint cette disposition sur la base des prescriptions de l'article 6:8, parce qu'ils avaient pris la mesure en question sur la base de l'article 6:10. Le Groupe spécial a complété son analyse sur ce point au paragraphe 7.59.

6.10 Les Etats-Unis et le Costa Rica se sont tous deux déclarés en désaccord avec le Groupe spécial sur son interprétation de l'article 6:10 de l'ATV en ce qui concerne la date effective d'application de la restriction. Les Etats-Unis ont fait valoir que la limitation n'était pas une mesure "d'ordre général" au sens de l'article X:2 du GATT de 1994, et en outre qu'elle n'avait pas été "appliquée" dans les faits avant le 23 juin 1995, date postérieure à celle de la publication. Les constatations du Groupe spécial sur ces points figurent aux paragraphes 7.65 et 7.69 du rapport final. Pour sa part, le Costa Rica a contesté la compatibilité de l'approche générale du Groupe spécial,

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

6.11 Le Costa Rica et les Etats-Unis n'étaient pas d'accord sur les chiffres acceptables comme pourcentage des exportations costa-riciennes de sous-vêtements à destination des Etats-Unis relevant du régime 807 ou 807A. En l'absence de vérification bien nette de la part du pays importateur (les Etats-Unis), le Groupe spécial a décidé de retenir l'estimation la plus prudente, à savoir le chiffre de 94 pour cent, en y associant la formule "au moins" au paragraphe 7.46 du rapport final.

6.12 Le Costa Rica et les Etats-Unis ont suggéré quelques autres changements rédactionnels, que le Groupe spécial a acceptés et introduits dans son rapport final.

VII. CONSTATATIONS

A. ALLEGATIONS DES PARTIES

Introduction

7.1 Le Groupe spécial relève que les questions litigieuses procèdent essentiellement des faits suivants: le 27 mars 1995, les Etats-Unis avaient demandé l'ouverture de consultations avec le Costa Rica sur ses exportations de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles (classés par les Etats-Unis dans la catégorie 352/652) au titre de l'article 6:7 de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV). Les consultations entre les deux pays n'ayant pas abouti à une solution mutuellement acceptable, les Etats-Unis avaient mis en oeuvre, le 23 juin 1995, une restriction aux importations de sous-vêtements en provenance du Costa Rica pour une période de 12 mois débutant le 27 mars 1995. En même temps, les Etats-Unis portaient la question devant l'Organe de supervision des textiles (OSpT), conformément à l'article 6:10 de l'ATV. L'OSpT constata que l'existence d'un préjudice grave n'avait pas été démontrée par les Etats-Unis, mais il ne put pas parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave. Il recommanda de nouvelles consultations entre les deux parties. Une série de nouvelles consultations ont eu lieu, au cours desquelles les Etats-Unis ont avancé plusieurs propositions nouvelles quant au niveau de la restriction. Toutefois, les parties n'ont pas pu aboutir à une solution mutuellement convenue. La restriction, à un niveau augmenté par application d'un coefficient de croissance de 6 pour cent, a été reconduite le 27 mars 1996 pour une période de 12 mois.

Principaux arguments de fond

7.2 Le Costa Rica soutient essentiellement devant le Groupe spécial que les Etats-Unis, en imposant une restriction quantitative unilatérale sur les sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles classés dans la catégorie 352/652, ont agi en violation des articles 2, 6 et 8 de l'ATV. Il prie le Groupe spécial de recommander que les Etats-Unis retirent la mesure en question.

7.3 Les Etats-Unis soutiennent essentiellement qu'ils ont respecté les obligations qui leur incombaient en vertu de l'ATV lorsqu'ils ont imposé cette restriction sur les sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652. En conséquence, ils prient le Groupe spécial de rejeter la demande du Costa Rica.

7.4 Il n'y a pas de désaccord entre les parties au différend sur le fait que la restriction appliquée par les Etats-Unis est une "mesure de sauvegarde transitoire" et que les mesures de cette nature

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

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

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

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

B. QUESTIONS GENERALES D'INTERPRETATION

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

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

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

Le critère d'examen

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

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

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

"La fonction des groupes spéciaux est d'aider l'ORD à s'acquitter de ses responsabilités au titre du présent Mémoire d'accord et des accords visés. En conséquence, un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés."

7.10 Selon le Groupe spécial, s'en remettre totalement par principe aux constatations des autorités nationales ne saurait garantir l'"évaluation objective" prévue par l'article 11 du Mémoire d'accord. Cette conclusion est à son sens étayée par les rapports antérieurs de groupes spéciaux traitant cette question, et surtout celui du groupe spécial dans l'affaire des "Transformateurs".¹⁵

7.11 Dans l'affaire des "Transformateurs", le groupe spécial s'était vu opposer par la Nouvelle-Zélande l'argument qu'il ne pouvait pas examiner à fond la détermination de l'existence d'un "préjudice important" établie par l'autorité néo-zélandaise compétente qui avait fait l'enquête. A cet

¹⁴Voir "Rapport concernant un retrait de concession effectué par les Etats-Unis d'Amérique en application de l'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce", document du GATT CP/106, adopté le 22 octobre 1951 (CP.6/SR.19), version publiée par le Secrétariat en novembre 1951, préface de E. Wyndham White.

¹⁵"Nouvelle-Zélande - Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande", adopté le 18 juillet 1985, IBDD, S32/57.

argument, il avait répondu en ces termes:

"Le Groupe spécial est convenu qu'il appartenait au premier chef aux autorités de la partie contractante importatrice concernée de déterminer si les importations faisant l'objet de dumping causaient un préjudice important. Toutefois, le Groupe n'a pas pu souscrire à l'opinion selon laquelle cette détermination ne peut pas être examinée à fond si elle est contestée par une autre partie contractante. Au contraire, il a estimé que si une partie contractante visée par la détermination peut prouver que l'importation ne pouvait en soi avoir pour effet de causer un préjudice à la branche de production concernée, cette partie contractante est en droit d'attendre, en vertu des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, notamment de celles de l'article XXIII, que ses représentations soient examinées avec compréhension et qu'en fin de compte, si aucun règlement satisfaisant n'intervient, elle peut porter la question devant les PARTIES CONTRACTANTES, comme l'a fait la Finlande dans l'affaire à l'examen. Autrement, les gouvernements auraient toute latitude pour décider de prendre des mesures antidumping sans qu'il soit possible d'examiner celles-ci au GATT. Cela conduirait à une situation inacceptable en ce qui concerne le respect de l'ordre établi dans les relations commerciales internationales qui sont régies par l'Accord général."

7.12 Le Groupe spécial trouve une grande force à cet argument. Il ne considère pas pour autant que son examen doive se substituer à la procédure conduite par les autorités nationales chargées de l'enquête ou par l'Organe de supervision des textiles. A ses yeux, sa fonction devrait plutôt être d'évaluer objectivement l'examen effectué par l'autorité nationale chargée de l'enquête, en l'occurrence le CITA. Le Groupe spécial appelle en particulier l'attention sur le fait qu'une série de rapports de groupes spéciaux dans le contexte de droits antidumping et de subventions/droits compensateurs ont bien précisé que ce n'est pas le rôle des groupes spéciaux de s'engager dans un réexamen complet.¹⁶ A son avis, il en va de même dans le contexte de l'ATV, puisque les groupes spéciaux qui auraient à se prononcer seraient appelés, comme dans les affaires de droits antidumping et/ou de subventions/droits compensateurs, à examiner la compatibilité d'une détermination établie par une autorité nationale chargée de l'enquête imposant une restriction avec les dispositions pertinentes des instruments juridiques pertinents de l'OMC, en l'espèce l'ATV. A son sens, le Groupe spécial a pour tâche d'examiner si la mesure prise par les Etats-Unis est compatible avec leurs obligations internationales, et non si elle est compatible avec leurs lois et règlements internes d'application de leurs obligations internationales. L'ATV constitue donc, à ses yeux, le cadre juridique applicable dans cette affaire.

¹⁶Voir les rapports des groupes spéciaux "Corée - Droits antidumping sur les importations de polyacétals en provenance des Etats-Unis", adopté le 27 avril 1993, document du GATT ADP/92; "Etats-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège", adopté le 27 avril 1994; "Etats-Unis - Mesures affectant les importations de bois de construction résineux en provenance du Canada", adopté le 3 juin 1987, IBDD, S34/216.

7.13 Le Groupe spécial a donc décidé, conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, de procéder à une évaluation objective du Document publié par les autorités américaines le 23 mars 1995 (le "Document de mars") qui, comme les parties en étaient d'accord, constitue le champ de la question dûment portée devant le Groupe spécial, sans pour autant s'engager dans un réexamen complet.¹⁷ A son sens, une évaluation objective devrait l'amener à voir si le CITA avait examiné tous les faits pertinents portés à sa connaissance (y compris ceux qui risquaient d'aller à l'encontre d'une détermination positive conforme aux dispositions de la seconde phrase de l'article 6:2), s'il avait suffisamment expliqué comment les faits dans leur ensemble étayaient sa détermination et si, par conséquent, celle-ci cadrait avec les obligations internationales des Etats-Unis.¹⁸ Sur ce point, le Groupe spécial relève qu'en réponse à une question de sa part, les Etats-Unis ont soutenu qu'il devait examiner si les autorités nationales *avaient* fondé leur détermination sur un examen des facteurs prescrits par l'ATV et si la base de cette détermination avait été suffisamment expliquée. Aux yeux des Etats-Unis, cette approche était compatible avec le critère d'examen retenu dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil".¹⁹

La charge de la preuve

7.14 Les parties au différend ont des vues divergentes sur la question de la charge de la preuve. Les Etats-Unis font valoir en substance qu'il ne leur incombe pas d'établir à nouveau la compatibilité de la restriction avec les règles pertinentes de l'ATV, puisqu'ils l'ont déjà établie dans leur document de mars. Le Costa Rica, au contraire, soutient qu'en vertu des articles 6:2 et 6:4 de l'ATV, il incombe aux Etats-Unis d'établir à la satisfaction du Groupe spécial que les conditions auxquelles il est prescrit de satisfaire avant d'imposer une restriction ont effectivement été remplies.

7.15 Le Groupe spécial rappelle à ce propos que l'un des éléments centraux de l'ATV est l'interdiction de principe faite aux Membres de recourir à des restrictions nouvelles, autres que celles qui auront été notifiées au titre de l'article 2:1 de l'ATV. Aux termes de l'article 2:4 de l'Accord,

"... Aucune nouvelle restriction, qu'elle vise des produits ou des Membres, ne sera introduite, *sauf* en application des dispositions du présent accord ou des dispositions pertinentes du GATT de 1994." (C'est le Groupe spécial qui souligne.)

Le Groupe spécial relève aussi qu'aux termes de l'article 6:2 de l'Accord,

"Des mesures de sauvegarde pourront être prises en vertu du présent article lorsque, sur la base d'une détermination d'un Membre, il sera *démontré* qu'..." (C'est le Groupe spécial qui souligne.)

¹⁷C'est par l'OSpT que doit être conduit, si tant est qu'il doive l'être, un réexamen complet. Aux termes de l'article 8:3 de l'ATV, "l'OSpT... se fondera sur les notifications et les renseignements fournis par les Membres conformément aux articles pertinents du présent accord, complétés des renseignements additionnels ou des précisions nécessaires que ces Membres pourront communiquer ou qu'il pourra décider de leur demander". L'article 8:5 exige de l'OSpT qu'il procède "dans les moindres délais à un examen approfondi" de la question.

¹⁸Cette démarche correspond dans une large mesure à celle qui était retenue dans les rapports de groupes spéciaux cités à la note 16, encore qu'il faille signaler que le critère d'examen était exprimé dans des termes légèrement différents dans chacun de ces rapports.

¹⁹Voir *supra*, paragraphe 5.45.

7.16 De l'avis du Groupe spécial, l'article 6 de l'ATV constitue une exception à la règle de l'article 2:4. C'est un principe général de droit, solidement établi par les groupes spéciaux dans la pratique antérieure du GATT, que la partie qui se prévaut d'une exception pour justifier son action supporte la charge de la preuve qu'elle a satisfait aux conditions requises pour invoquer cette exception. Le Groupe spécial estime par conséquent qu'il incombe aux États-Unis de démontrer qu'ils avaient satisfait aux prescriptions énoncées aux articles 6:2 et 6:4 de l'ATV dans le document de mars qui, ainsi que les parties au différend en sont convenues, constitue le champ de la question dûment portée devant le Groupe spécial.

L'interprétation de l'ATV

7.17 L'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends exige des groupes spéciaux "qu'ils interprètent les accords visés conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public". Ces règles coutumières d'interprétation sont consignées dans le texte de la Convention de Vienne sur le droit des traités.²⁰

L'article 31.1 de cette convention est ainsi conçu:

"Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but."

7.18 En premier lieu, le Groupe spécial relève l'expression "le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte". Si le contexte retient particulièrement l'attention, c'est, à son sens, pour cette simple raison que les termes d'un traité ne doivent pas être interprétés isolément, mais dans leur contexte particulier dans l'accord tout entier. Le Groupe spécial rappelle que l'article 31.2 de la Convention de Vienne définit expressément le contexte du traité comme englobant le texte. Il est donc évident que le texte entier de l'ATV est pertinent pour l'interprétation de ses articles 6:2 à 6:4.

7.19 En second lieu, le but général de l'ATV est l'intégration du secteur des textiles et des vêtements dans le cadre du GATT de 1994. C'est ce que précise clairement son article premier. A cette fin, l'ATV prescrit la notification de toutes les restrictions quantitatives existantes (article 2) et stipule que celles-ci devront avoir été abrogées en 2004 (article 9). Il autorise l'adoption de nouvelles restrictions, en sus de celles qui auront été notifiées en application de l'article 2, sur les produits qui n'auront pas encore été intégrés dans le cadre du GATT de 1994 suivant les dispositions des articles 2:6 à 2:8 de l'ATV, à titre exceptionnel seulement et conformément aux dispositions pertinentes de l'ATV ou aux dispositions pertinentes du GATT de 1994. Aux termes de l'article 2:4 de l'ATV:

"... Aucune nouvelle restriction, qu'elle vise des produits ou des Membres, ne sera introduite, *sauf* en application des dispositions du présent accord ou des dispositions pertinentes du GATT de 1994." (C'est le Groupe spécial qui souligne.)²¹

La nature exceptionnelle de ces restrictions est confirmée par le texte de l'article 6:1 de l'ATV, aux termes duquel:

²⁰Voir la Décision de l'Organe d'appel dans l'affaire "Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules" (WT/DS2/AB/R).

²¹Le Groupe spécial a relevé que l'article 2:4 de l'ATV est assorti d'une note ainsi conçue: "Les dispositions pertinentes du GATT de 1994 ne comprendront pas celles de l'article XIX en ce qui concerne les produits qui n'auront pas encore été intégrés dans le cadre du GATT de 1994, exception faite de ce qui est expressément prévu au paragraphe 3 de l'annexe."

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

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

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

La structure de l'article 6 de l'ATV

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

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

L'article 6:3 de l'ATV renferme une liste indicative de variables économiques dont il peut être tenu compte pour apprécier l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. Après avoir satisfait aux conditions de l'article 6:2, les Membres sont tenus d'imputer le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave à un ou des Membres particuliers, puisque, en vertu de l'article 6:4, les mesures de sauvegarde "[seront] appliquée[s] Membre par Membre". L'article 6:4 de l'ATV est ainsi conçu:

²²Voir les rapports de groupes spéciaux "Canada - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger", adopté le 7 février 1984, IBDD, S30/147; "Etats-Unis - Redevances pour les opérations douanières", adopté le 2 février 1988, IBDD, S35/277; "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/180; "CEE - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili", adopté le 22 juin 1989, IBDD, S36/100; "Canada - Restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt", adopté le 5 décembre 1989, IBDD, S36/71; "CEE - Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants", adopté le 16 mai 1990, IBDD, S37/142; "Etats-Unis - Droits compensateurs sur la viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée en provenance du Canada", adopté le 11 juillet 1991, IBDD, S38/32; "Etats-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin", adopté le 28 avril 1992, IBDD, S39/490; "Etats-Unis - Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt", adopté le 19 juin 1992, IBDD, S39/233.

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

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

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

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

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

Le champ de la question

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

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

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

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

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

Préjudice grave

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

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

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

7.29 La section du document de mars intitulée "Situation du marché" comprenait une sous-section intitulée "Préjudice grave causé à la branche de production nationale" (sous-section A), où figuraient des renseignements d'ordre général sur l'incidence des importations de sous-vêtements de la catégorie 352/652, et une seconde sous-section, "Déclarations des entreprises de la branche de production" (sous-section B), qui récapitulait les déclarations faites par différentes sociétés américaines aux autorités américaines. Dans une certaine mesure, les renseignements indiqués dans ces deux sous-sections se chevauchaient. Les mêmes catégories d'information étaient également analysées dans un exposé communiqué à l'OSpT par les Etats-Unis en juillet 1995 (le "Document de juillet"). Tout en ayant conclu que le document de juillet ne devait pas être regardé comme un fondement juridique autonome aux fins de l'établissement d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave, le Groupe spécial estime pouvoir légitimement en tenir compte, à titre d'élément de preuve communiqué par les Etats-Unis, dans son évaluation de l'exactitude générale du document de mars. Il n'aura par conséquent recours au document de juillet que dans ce but limité. Il ne partage pas la crainte exprimée par les Etats-Unis qu'un tel usage du document de juillet ne compromette dans l'avenir les procédures devant l'OSpT. Il considère que, normalement, les Membres concernés pâtiraient d'une réticence à communiquer les renseignements prescrits par les articles 6:7 et 6:9 de l'ATV.

7.30 Dans les paragraphes qui suivent, les renseignements figurant dans le document de mars seront évalués à la lumière des variables économiques énumérées à l'article 6:3 de l'ATV, dans la mesure et dans l'ordre où elles étaient évoquées dans ce document.

Aperçu général

7.31 Dans la section du document de mars intitulée "Profil de la branche de production", il est fait mention de 395 établissements fabriquant des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, alors que dans la section du document de juillet portant le même titre, il est question d'"à peu près 302 établissements". Aux yeux du Groupe spécial, cette divergence fondamentale et substantielle quant à la taille de la branche de production nationale suscite de graves interrogations sur l'exactitude des renseignements contenus dans le document de mars et sur la conclusion qu'il existe un préjudice grave.

Production (production américaine)

7.32 Le document de mars renferme des renseignements d'ordre général sur l'évolution de la production américaine de sous-vêtements. Or, à ce propos, le Costa Rica soutient que la restriction instituée par les Etats-Unis l'a été en vue de protéger leur branche de production des tissus, et non leur industrie des sous-vêtements. Aux yeux du Groupe spécial, cet argument revêt deux aspects. Tout d'abord, on peut y voir une allégation selon laquelle les Etats-Unis n'auraient pas démontré l'existence d'un préjudice grave causé à leur branche de production nationale de produits qui étaient similaires et/ou directement concurrents vis-à-vis des produits importés du Costa Rica (c'est-à-dire des sous-vêtements). A ce propos, le Groupe spécial ne voit nulle part dans le document de mars que les fabricants de tissus aient été traités comme la branche de production nationale. Au contraire, ce document mentionne constamment la branche fabriquant des "vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles", qui est l'objet de la restriction en question. Les statistiques prétendent toutes se rapporter à cette branche. Ainsi, il semblerait que l'allégation du Costa Rica soit dépourvue de fondement dans les faits.

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

7.34 Enfin, le Groupe spécial tient à noter que les données statistiques générales sur le recul de la production de sous-vêtements ne sont que d'un faible secours pour une démonstration de l'existence d'un préjudice grave. Si, par exemple, les entreprises produisant moins de sous-vêtements réorientaient leurs capacités vers d'autres produits (voir plus loin la section "Utilisation des capacités", où il est rapporté que cela arrive), il est fort possible que ni elles-mêmes, ni leur personnel ne doivent subir de préjudice grave. Cette incertitude quant au rapport entre les baisses de la production et le préjudice grave tient au fait que le document de mars ne contient que des statistiques limitées et une analyse superficielle.

Part de marché (diminution de la part de marché/pénétration des importations)

7.35 Le document de mars présente des renseignements d'ordre général sur la part de marché des fabricants américains de sous-vêtements et sur les niveaux de pénétration des importations. Toutefois, l'absence d'analyse, déjà notée au paragraphe précédent, de l'ampleur des importations en régime 807 ou 807A va à l'encontre de sa conclusion qu'un préjudice grave avait été causé par l'accroissement des importations.

7.36 Au sujet de l'analyse des importations faite par les Etats-Unis, le Costa Rica affirme qu'ils en surestiment le volume, parce que les produits entrant en régime 807/807A ne devraient pas être comptabilisés comme des importations des Etats-Unis. Le Groupe spécial se trouve en désaccord avec lui sur cette assertion. L'article 6:6 d) de l'ATV reconnaît clairement aux Membres la faculté d'imposer des restrictions aux réimportations "au sens donné par les lois et pratiques du Membre importateur". Selon les Etats-Unis, les produits entrant en régime 807/807A sont considérés comme des réimportations. Ils pouvaient par conséquent prendre en considération les entrées en régime 807 et 807A de produits en provenance du Costa Rica dans leur analyse pour voir si l'industrie américaine du sous-vêtement avait subi un préjudice grave et s'ils pouvaient imposer une limitation de ces entrées, dès lors que toutes les autres conditions de l'article 6 de l'ATV étaient remplies.

Emploi

7.37 Sur le chapitre de l'"Emploi", le document de mars indique ce qui suit:

"L'emploi dans l'industrie américaine des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles est tombé de 46 377 ouvriers en 1992 à 44 056 en 1994, soit une baisse de 5 pour cent et une perte d'effectif de 2 321 personnes."

Dans le document de juillet, on peut lire, sous le même titre, ce qui suit:

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

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

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

Nombre d'heures-homme

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

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

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

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

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

Ventes

7.39 Selon le document de mars:

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

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

Profits

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

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

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

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

Investissements

7.41 Le document de mars énonce ce qui suit:

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

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

Utilisation des capacités

7.42 Le document de mars indique:

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

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

Prix

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

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

"Les prix à l'importation dans ces secteurs sont restés très bas, ce qui a soumis les producteurs nationaux à une pression considérable:

- a) Les prix du coton brut ont substantiellement augmenté aux Etats-Unis, entamant ainsi sérieusement les marges des fabricants américains de sous-vêtements. Ces hausses de leurs coûts n'ont pas pu être compensées parce qu'il ne leur est pas possible de relever leurs prix sans perdre toute compétitivité par rapport aux importations.
- b) Les produits concurrents importés bénéficient d'un avantage de prix sur ceux qui sont fabriqués aux Etats-Unis parce qu'ils font appel à des tissus étrangers bon marché en coton bénéficiant souvent de subventions aux prix. Comme les importations ont accru

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

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

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

Lien de causalité

7.46 Outre qu'ils devaient établir l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave, les Etats-Unis étaient tenus de démontrer que ce préjudice ou cette menace de préjudice était causé par les importations. La seconde phrase de l'article 6:2 de l'ATV est ainsi libellée:

"Le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave devra *manifestement* être causé par cet accroissement en quantité des importations totales de ce produit et non par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs." (C'est le Groupe spécial qui souligne.)

Nulle part dans le document de mars le Groupe spécial n'a pu trouver d'analyse ou de démonstration d'une relation de causalité correspondant aux prescriptions de cette disposition, au-delà de la simple affirmation que les importations étaient responsables du préjudice. Cette assertion est à son sens insuffisante, en raison des facteurs spéciaux qui interviennent dans le commerce de sous-vêtements

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

Imputation d'un préjudice grave au Costa Rica

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

7.48 Au sujet du préjudice grave imputé aux importations en provenance du Costa Rica, le document de mars indique ce qui suit:

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

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, produits de la catégorie 352/652, en provenance du Costa Rica ont atteint 14 423 178 douzaines en 1994, soit 22 pour cent de plus que les 11 844 331 douzaines importées en 1993 et 61 pour cent de plus qu'en 1992.

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652 en provenance du Costa Rica sont entrées aux Etats-Unis à un prix moyen au débarquement, après paiement des droits de douane, de 9,39 dollars la douzaine, soit 69 pour cent de moins que le prix moyen à la production aux Etats-Unis des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles.

Le Costa Rica est le deuxième fournisseur de produits de la catégorie 352/652 des Etats-Unis, avec 15 pour cent de leurs importations totales de ces produits en 1994. Les importations de cette catégorie de produits en provenance du Costa Rica ont représenté l'équivalent de 8,8 pour cent de la production nationale des mêmes produits durant l'année écoulée jusqu'en

septembre 1994."

7.49 Suivant les prescriptions de l'article 6:4 de l'ATV, le préjudice grave doit être imputé individuellement à des Membres, sur la base "d'un accroissement brusque et substantiel... des importations" et sur la base "du niveau des importations par rapport aux importations en provenance d'autres sources, de la part de marché, ainsi que des prix à l'importation et des prix intérieurs ...". S'il y a eu un accroissement très sensible des importations de sous-vêtements en provenance du Costa Rica, le Groupe spécial tient à noter, en prenant une vue d'ensemble de la situation, que la position de ce pays en ce qui concerne chacun de ces facteurs n'est pas très sensiblement différente de celle des quatre autres Membres exportateurs considérés dans le document de mars, mais qu'il n'y a dans ce document aucune évaluation comparée des importations en provenance du Costa Rica et de celles qui provenaient de ces quatre Membres exportateurs.

7.50 Pour voir si les autorités américaines ont à bon escient imputé un préjudice grave aux importations en provenance du Costa Rica, le Groupe spécial retient en particulier dans son analyse le fait que ces importations avaient atteint 14 423 178 douzaines en 1994, soit une hausse de 22 pour cent sur la période visée par l'enquête. Cependant, il relève aussi les faits suivants: la mesure de limitation a été imposée au Costa Rica le 23 juin 1995; des accords bilatéraux ont été conclus avec la Colombie le 27 juin 1995, avec la République dominicaine le 25 juin 1995 et avec El Salvador le 6 juillet 1995; par la suite, des accords ont été conclus avec le Honduras le 15 septembre 1995 et avec la Turquie le 19 juillet 1995. Les Etats-Unis ont imposé une mesure de limitation des importations de sous-vêtements en provenance du Costa Rica alors que, dans la période immédiatement postérieure, ils sont parvenus à un accord avec quatre autres exportateurs sur des contingents se montant à 170 305 774 douzaines, soit une hausse de 478 pour cent par rapport aux exportations effectives de ces pays durant la période sur laquelle portait l'enquête.

7.51 Ainsi, compte tenu des accords conclus par les Etats-Unis avec leurs autres fournisseurs et du fait qu'ils ont déclaré ne pas considérer les marchandises importées en régime 807A comme moins préjudiciables que celles qui relèvent du régime 807 sans NAG et les importations ordinaires (paragraphe 5.158), le Groupe spécial ne peut pas concilier la restriction imposée par les Etats-Unis aux importations en provenance du Costa Rica avec les prescriptions de l'article 6:4 de l'ATV concernant l'imputation. Plus précisément, à la lumière du but de l'article 6, le Groupe spécial constate que les Etats-Unis ne peuvent pas conclure des accords autorisant l'importation de 170 305 774 douzaines d'unités d'un produit (représentant une hausse de 478 pour cent par rapport aux niveaux d'importation alors effectifs) et prétendre en même temps que 14 423 178 douzaines d'importations (soit une hausse de 22 pour cent par rapport aux niveaux d'importation alors effectifs) contribuent à l'existence d'un préjudice grave. A cet égard, le Groupe spécial rappelle que l'OSpT a conclu par consensus que les Etats-Unis n'avaient pas démontré que ces importations causaient un préjudice grave à l'industrie américaine du sous-vêtement. Il constate par conséquent qu'une évaluation objective du document de mars aboutit à la conclusion que les Etats-Unis ne se sont pas acquittés de leurs obligations au titre de l'article 6:4 de l'ATV en imposant une restriction aux importations de sous-vêtements costa-riciens sans avoir dûment imputé un préjudice grave à ces importations.²⁴

²⁴Le Groupe spécial note qu'en vertu du même raisonnement, il aurait pu conclure que les Etats-Unis n'avaient pas réussi à démontrer l'existence d'un préjudice grave dans le document de mars comme l'exigeait l'article 6:2 de l'ATV. Le fait que leur industrie du sous-vêtement ait pu accepter une incursion aussi énorme des produits des quatre autres Membres exportateurs et y résister donne à penser qu'aucun préjudice grave ne lui avait été causé au départ. Toutefois, le Groupe spécial a jugé que l'inadéquation de la mesure prise par les Etats-Unis ressortait plus nettement de l'imputation au titre de l'article 6:4, lequel prescrit une analyse par source ou Membre par Membre, par opposition à l'analyse des importations totales prévue à l'article 6:2. Voir aussi les commentaires faits par le Groupe spécial au paragraphe 7.45.

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

D. MENACE REELLE DE PREJUDICE GRAVE

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

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

7.55 Les articles 6:2 et 6:4 de l'ATV mentionnent "le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave". [Dans le texte anglais, le mot "thereof" renvoie manifestement au "préjudice grave".] Le mot "ou" établit une distinction entre "le préjudice grave" et "la menace réelle de préjudice grave". Aux yeux du Groupe spécial, "le préjudice grave" vise une situation qui s'est déjà produite, tandis que "la menace réelle de préjudice grave" vise une situation qui existe au moment considéré et qui pourrait aboutir dans l'avenir à un préjudice grave. A son sens, par conséquent, une constatation de "préjudice grave" exige que la partie qui prend une mesure démontre que le préjudice est déjà survenu, tandis qu'une constatation de "menace réelle de préjudice grave" exige de la même partie qu'elle démontre qu'à moins qu'une mesure ne soit prise, un préjudice surviendra très probablement dans l'avenir proche.²⁵ Le document de mars ne renferme aucun élément d'une telle analyse prospective.²⁶ Le Groupe spécial considère que quand bien même la mention d'une "menace réelle" faite dans la note diplomatique qui accompagnait le document de mars serait prise en considération, le fait qu'il n'y avait

²⁵Voir les rapports de groupes spéciaux "Etats-Unis - Mesures affectant les importations de bois de construction résineux en provenance du Canada", adopté le 27 octobre 1993, SCM/162, paragraphes 402 et 408; "Nouvelle-Zélande - Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande", *op. cit.*, paragraphe 4.8; "Corée - Droits antidumping appliqués aux importations de polyacétals en provenance des Etats-Unis", *op. cit.*, paragraphes 253, 272, 278.

²⁶Le Groupe spécial note que les seuls éléments pouvant servir à une analyse prospective étaient les suivants: dans la sous-section B ("Déclarations des entreprises de la branche"), sous le titre "Emploi", on peut y lire: "Une société ... prévoit d'en fermer en 1995 deux de plus, représentant au total dans les 400 emplois". Dans la même sous-section, sous le titre "Investissements", il est dit: "... les fabricants de sous-vêtements envisagent de nouveaux désinvestissements de cette nature". Le Groupe spécial relève que ces deux éléments étaient utilisés dans le document de mars pour étayer une constatation de l'existence d'un préjudice grave. Or, même s'ils étaient utilisés à l'appui d'une constatation de l'existence d'une menace réelle, ils pourraient difficilement constituer une preuve suffisante de l'existence d'une menace réelle de préjudice grave.

dans le document de mars aucune mention semblable et ni aucun élément d'une telle analyse prospective ne réglait pas lui-même la question. Il n'accepte par conséquent pas l'argument des Etats-Unis que le document de mars étaye une constatation de l'existence d'une menace réelle de préjudice grave.

E. AUTRES ALLEGATIONS

Article 6:6 d) de l'ATV

7.56 Le Costa Rica prétend que les Etats-Unis ont violé l'article 6:6 d) de l'ATV en n'accordant pas un traitement plus favorable aux importations en provenance du Costa Rica en "régime 807". Le texte de l'article 6:6 d) est ainsi conçu:

"Dans l'application du mécanisme de sauvegarde transitoire, il sera tenu particulièrement compte des intérêts des Membres exportateurs, comme il est indiqué ci-dessous:

...

d) un traitement plus favorable sera accordé aux réimportations, effectuées par un Membre, de produits textiles et de vêtements que ce Membre a exportés vers un autre Membre pour transformation et réimportation ultérieure, et sous réserve de procédures de contrôle et de certification satisfaisantes, lorsque ces produits sont importés en provenance d'un Membre pour lequel ce type de commerce représente une proportion notable des exportations totales de textiles et de vêtements".

7.57 Les Etats-Unis ont admis devant le Groupe spécial que les "entrées en régime 807" devaient être considérées comme des réimportations selon la législation américaine. Le Groupe spécial considère que le point de droit qu'il doit trancher est l'interprétation du terme "traitement plus favorable". Le paragraphe introductif de l'article 6:6 d) de l'ATV précise que le traitement plus favorable doit être accordé "dans l'application du mécanisme de sauvegarde transitoire" (c'est le Groupe spécial qui souligne). Cela signifie, de l'avis du Groupe spécial, que les Membres qui ont recours au mécanisme de sauvegarde transitoire de l'article 6 sont obligés d'accorder aux réimportations un traitement plus favorable, qu'un tel traitement ait été ou non précédemment rejeté par le Membre affecté au cours des consultations bilatérales ou qu'ils envisagent ou non d'accorder à ce Membre d'autres privilèges dans les négociations menées sur la base de la mesure de sauvegarde mise en oeuvre. Le terme "traitement plus favorable" n'est pas autrement qualifié dans l'ATV. Le Groupe spécial rejette par conséquent l'argument des Etats-Unis (paragraphe 5.157) selon lequel ils avaient respecté les dispositions de l'article 6:6 d) de l'ATV en offrant au Costa Rica dans le cours des consultations un accès accru dans le cadre de leurs programmes NAG.

7.58 Sur ce point précis, le Costa Rica fait valoir que les Etats-Unis étaient obligés d'accorder à ses produits un traitement quantitativement plus favorable, c'est-à-dire un contingent plus important que celui prescrit par l'article 6:8 de l'ATV, aux termes duquel le contingent ne peut être fixé à un niveau:

"inférieur au niveau effectif des exportations ou des importations en provenance du Membre concerné pendant la période de 12 mois échue deux mois avant celui où la demande de consultations a été présentée".

Le Groupe spécial ne peut se rallier entièrement à l'approche préconisée par le Costa Rica. Il admet avec lui qu'un traitement quantitativement plus favorable pour l'intégralité de la période de trois ans est l'une des solutions que les Membres peuvent retenir pour se conformer aux prescriptions de l'article 6:6 d) de l'ATV. Il ne considère pas, en revanche, que ce soit la seule. A son sens, un Membre pourrait, par exemple, se conformer aux prescriptions de l'article 6:6 d) en imposant une

restriction pour une durée inférieure à trois ans.

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

Obligation de tenir des consultations

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

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

Date d'application de la restriction

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

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

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

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

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

"Aucune mesure d'ordre général que pourrait prendre [un Membre] et qui entraînerait le relèvement d'un droit de douane ou d'une autre imposition à l'importation en vertu d'usages établis et uniformes ou d'où il résulterait, pour les importations ou les transferts de fonds relatifs à des importations, une prescription, une restriction ou une prohibition nouvelle ou aggravée ne sera mise en vigueur avant qu'elle n'ait été publiée officiellement."

7.65 Le Groupe spécial note que l'article X:1 du GATT de 1994, qui emploie la formule "d'application générale", recouvre les "décisions administratives". Le simple fait que la limitation en cause était une ordonnance administrative ne l'empêche pas de conclure que cette limitation était une mesure d'application générale. Pas plus que le fait qu'il s'agissait d'une mesure visant un pays particulier n'exclut la possibilité que ce soit une mesure d'application générale. Si, par exemple, la limitation visait une société précise ou s'appliquait à une expédition précise, elle n'aurait pas rempli les conditions d'une mesure d'application générale. En revanche, dans la mesure où elle affecte un nombre indéterminé d'agents économiques, comprenant des producteurs nationaux et étrangers, le Groupe spécial constate qu'il s'agit d'une mesure d'application générale.

7.66 En l'absence dans le texte de l'ATV de disposition comparable à l'article 3:5 i) de l'AMF, l'obligation dont un Membre était tenu en vertu de cette disposition vaut dans l'application des mesures de sauvegarde transitoires concernant les textiles. Si un Membre fixe la date du début d'une période d'application d'une limitation à celle de la demande de consultations, sans avoir officiellement publié la teneur de cette demande de consultations, il agit en violation de l'article X:2 du GATT. A l'inverse, s'il a publié cette information, en précisant le niveau et la durée de la limitation envisagée, il peut, en mettant la limitation en application à une date ultérieure, en fixer la date d'entrée en vigueur à celle de la publication de cette information, date qui pourrait être la date de la demande de consultations si ladite information avait été publiée le même jour.

7.67 Dans cette perspective, le Groupe spécial note dans le rapport du Groupe spécial sur l'affaire des "pommes chiliennes" que "l'attribution de contingents antidatés, c'est-à-dire de contingents déclarés utilisés au moment où ils sont annoncés, n'est pas conforme aux prescriptions de l'article XIII:3 b) et c)" de l'Accord général.²⁸ Tout en approuvant cette conclusion, le Groupe spécial relève que les faits sont différents dans la présente espèce. Après avoir fait leur demande de consultations le

²⁸"Communauté économique européenne - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili", *op. cit.*, paragraphe 12.26.

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

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

7.69 A la lumière des considérations qui précèdent, le Groupe spécial conclut que la pratique habituellement suivie dans le cadre de l'AMF qui consistait à fixer le début de la période d'application de la limitation à la date de la demande de consultations ne saurait être maintenue dans le cadre de l'ATV. Toutefois, il note que si le pays importateur publie la durée et le niveau de la limitation envisagée après sa demande de consultations, il pourra par la suite fixer la date du début de la période d'application de la limitation à celle de la publication de la limitation envisagée. En l'espèce, les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article X:2 du GATT et, par conséquent, de l'article 6:10 de l'ATV en fixant au 27 mars 1995 le début des 12 mois de la période d'application de la limitation. En revanche, s'ils l'avaient fait débiter le 21 avril 1995, date qui était celle de la publication de l'information concernant la demande de consultations, ils n'auraient pas agi de manière incompatible avec le GATT de 1994 ou l'ATV relativement à la période d'application de la limitation. Les Etats-Unis font valoir qu'ils n'ont pas "mis en vigueur" la limitation avant le 23 juin 1995. Le Groupe spécial prend note de cet argument. Toutefois, dans la mesure où la limitation a été appliquée à des exportations costa-riciennes qui avaient été effectuées avant la publication, elle a été mise en oeuvre et partant "mise en vigueur" au sens de l'article X:2 du GATT de 1994.²⁹

Article 2:4 de l'ATV

7.70 Le Groupe spécial considère que pour constater que les Etats-Unis ont violé l'article 2:4 de l'ATV, il lui faudrait avoir précédemment constaté qu'ils ont violé l'article 6 de cet accord; inversement, si le Groupe spécial constatait qu'ils ont agi dans le cadre de leurs obligations au titre de l'article 6 de l'ATV, cela signifierait automatiquement qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2:4.

7.71 Le Groupe spécial note qu'il a déjà conclu que les Etats-Unis ont imposé la restriction d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 6:2, 6:4 et 6:6 d) de l'ATV. Il estime qu'en violant leurs obligations au titre de l'article 6 de l'ATV, les Etats-Unis ont violé du même coup leurs obligations au titre de l'article 2:4.

Article 8 de l'ATV

7.72 Reste enfin à examiner l'allégation du Costa Rica selon laquelle les Etats-Unis auraient violé l'article 8 de l'ATV en refusant de suivre les recommandations de l'OSpT et en ne lui communiquant pas de rapport expliquant pourquoi ils n'étaient pas en mesure de se conformer à ces recommandations.

7.73 Le Groupe spécial a examiné la teneur des recommandations formulées par l'OSpT dans la

²⁹C'est à une conclusion analogue qu'était parvenu le groupe spécial dans le rapport "Communauté économique européenne - Restrictions à l'importation de pommes", Plainte des Etats-Unis, adopté le 22 juin 1989, IBDD, S36/148, paragraphe 5.23.

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

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

"Ces consultations se tiendront conformément aux dispositions de l'Accord sur les textiles et les vêtements, en particulier celles des articles 6 et 4, et devront être achevées dans un délai de 30 jours. Les parties rendront compte à l'OSpT des résultats de ces consultations au plus tard à la fin de cette période."³⁰

7.74 Le Groupe spécial relève que la seule obligation que les Etats-Unis avaient à assumer en application de ces recommandations est la tenue de consultations avec le Costa Rica au sujet de la mesure de sauvegarde en question. Les Etats-Unis et le Costa Rica ont effectivement tenu des consultations les 16 et 17 août 1995. Le Groupe spécial en conclut par conséquent que les Etats-Unis n'ont pas agi de manière incompatible avec leurs obligations de l'article 8 de l'ATV.

VIII. RECOMMANDATION

8.1 Le Costa Rica prie le Groupe spécial de recommander, s'il est parvenu à la conclusion que la restriction imposée par les Etats-Unis l'a été d'une manière incompatible avec les obligations qui leur incombent dans le cadre de l'ATV, que les Etats-Unis retirent la mesure illicite. Les Etats-Unis font essentiellement valoir que l'article 19:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends interdit aux groupes spéciaux de recommander une telle mesure corrective.

Le texte de l'article 19:1 du Mémorandum d'accord est le suivant:

"Dans les cas où un groupe spécial ou l'Organe d'appel conclura qu'une mesure est incompatible avec un accord visé, il recommandera que le Membre concerné la rende conforme audit accord. Outre les recommandations qu'il fera, le groupe spécial ou l'Organe d'appel pourra suggérer au Membre concerné des façons de mettre en oeuvre ces recommandations."

8.2 En vertu des dispositions de la seconde phrase de l'article 19:1 du Mémorandum d'accord, les groupes spéciaux peuvent, en sus de leurs recommandations, "suggérer au Membre concerné des façons de mettre en oeuvre ces recommandations".

8.3 Le Groupe spécial rappelle ses conclusions suivant lesquelles les Etats-Unis ont violé leurs obligations au titre de l'article 6:2 et 6:4 de l'ATV en imposant une restriction aux importations en provenance du Costa Rica sans avoir démontré que ces importations avaient porté ou réellement menacé de porter un préjudice grave à la branche de production américaine et leurs obligations au titre de l'article 6:6 d) de l'ATV en n'accordant pas aux réimportations en provenance du Costa Rica un traitement plus favorable. Le Groupe spécial rappelle également sa conclusion suivant laquelle les

³⁰Organe de supervision des textiles, Rapport de la deuxième réunion (G/TMB/R/2), paragraphes 16 et 17.

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

ANNEXE

MARS 1995

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

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

Table des matières

- I. Désignation des produits
- II. Profil de la branche
- III. Situation du marché
 - A. Préjudice grave causé à la branche de production nationale
 - 1. Production aux Etats-Unis
 - 2. Baisse de la part de marché
 - 3. Pénétration des importations
 - 4. Emploi
 - 5. Nombre d'heures-homme
 - B. Déclarations des entreprises de la branche
- IV. Pays auxquels est imputé un préjudice grave
 - A. République dominicaine
 - B. Costa Rica
 - C. Honduras
 - D. Thaïlande
 - E. Turquie
 - F. El Salvador³¹
 - G. Colombie¹
- Tableau I. Etats-Unis - Importations en provenance de certains fournisseurs
- Tableau II. Etats-Unis - Production, importations, marché, ratio importations/production et part du marché intérieur
- Tableau III. Données sur l'emploi dans la branche fabriquant des vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles
- Tableau IV. Prix moyen au débarquement, après paiement des droits de douane, des importations de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles
- Tableau V. Part de certains fournisseurs dans les importations et la production
- Tableau VI. Expéditions par fournisseur

³¹Pas Membre de l'OMC. Demande de consultations adressée dans le cadre d'une procédure interne.

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

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

I. Désignation des produits

La catégorie 352/652 comprend les vêtements de dessous pour hommes et garçons et pour femmes et fillettes. Les termes "vêtements de dessous" désignent les articles qui sont recouverts par d'autres et qui ne sont pas exposés à la vue lorsque la personne qui les porte est vêtue normalement. Les vêtements de dessous en bonneterie pour hommes et garçons et pour femmes et fillettes relèvent des n° 6107, 6108 et 6109 du Tarif des douanes harmonisé (HTS). Les vêtements de dessous en tissu relèvent des n° 6207 et 6208 du HTS.

II. Profil de la branche

Il y a aux Etats-Unis à peu près 395 établissements qui fabriquent des vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652. Ces établissements sont implantés principalement dans les Etats situés sur la côte de l'Atlantique, en particulier ceux de New York, de Pennsylvanie, de Caroline du Nord et de Géorgie. Ils emploient pas loin de 6 pour cent de l'effectif national total des ouvriers de l'habillement et leurs expéditions se montent à 3,2 milliards de dollars par an, soit approximativement 5 pour cent des expéditions annuelles totales de l'industrie du vêtement.

La concentration des entreprises dans cette branche est plus forte dans le segment des sous-vêtements pour hommes et garçons que dans celui des sous-vêtements pour femmes et fillettes. Dans le premier cas, quatre entreprises représentent plus de 60 pour cent des expéditions. La production de sous-vêtements pour femmes et fillettes est plus diversifiée, en grande partie parce que les articles pour dames sont davantage tributaires de la mode. Cette production est donc moins standardisée et exige différents types de métiers à bonneterie ainsi qu'un personnel plus nombreux. Il y a néanmoins beaucoup de petits fabricants dont la production n'intègre pas toutes les opérations et qui d'ordinaire achètent le tissu pour ensuite le couper et le coudre.

III. Situation du marché

A. Préjudice grave causé à la branche de production nationale

L'accroissement brusque et substantiel des importations de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, produits de la catégorie 352/652, cause un préjudice grave à la branche de production des Etats-Unis fabriquant ce type d'articles.

Les importations de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652 se sont envolées, passant de 65 507 000 douzaines en 1992 à 79 962 000 douzaines en 1993, soit un accroissement de 22 pour cent. Elles ont continué à monter en flèche en 1994 pour atteindre 97 375 000 douzaines, soit 22 pour cent de plus qu'en 1993 et 49 pour cent de plus qu'en 1992 (tableau I).

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

1. Production aux Etats-Unis

La production américaine de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652 est revenue de 175 542 000 douzaines en 1992 à 168 802 000 douzaines en 1993, soit une diminution de 4 pour cent. Elle a continué de reculer en 1994, pour tomber à 126 962 000 douzaines durant les neuf premiers mois de l'année, soit 4 pour cent de moins que pour la période de janvier à septembre 1993 (tableau II).

2. Baisse de la part de marché

Les fabricants nationaux ont vu leur part du marché intérieur tomber de 73 pour cent en 1992 à 68 pour cent en 1993, soit un recul de 5 points. Cette part est tombée à 65 pour cent durant les neuf premiers mois de 1994 (tableau II).

3. Pénétration des importations

Le ratio des importations à la production nationale est passé de 37 pour cent en 1992 à 47 pour cent en 1993 et a atteint 54 pour cent pour la période de janvier à septembre 1994 (tableau II).

4. Emploi

L'emploi dans l'industrie américaine des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles est tombé de 46 377 ouvriers en 1992 à 44 056 en 1994, soit une baisse de 5 pour cent et une perte d'effectif de 2 321 personnes (tableau III).

5. Nombre d'heures-homme

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

B. Déclarations des entreprises de la branche

³²Demandes de consultations adressées à El Salvador et à la Colombie dans le cadre d'une procédure interne, et non de l'OMC.

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

1. Emploi

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

2. Ventes

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

3. Profits

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

4. Investissements

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

5. Capacité de production

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

6. Prix

Les prix à l'importation dans ces secteurs sont restés très bas, ce qui a soumis les producteurs nationaux à une pression considérable:

- a) Les prix du coton brut ont substantiellement augmenté aux Etats-Unis, entamant ainsi sérieusement les marges des fabricants américains de sous-vêtements. Ces hausses de leurs coûts n'ont pas pu être compensées parce qu'il ne leur est pas possible de relever leurs prix sans perdre toute compétitivité par rapport aux importations.
- b) Les produits concurrents importés bénéficient d'un avantage de prix sur ceux qui sont fabriqués aux Etats-Unis parce qu'ils font appel à des tissus étrangers bon marché en coton bénéficiant souvent de subventions aux prix. Comme les importations ont accru leur part du marché des sous-vêtements, les prix de

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

IV. Pays auxquels est imputé un préjudice grave: produits de la catégorie 352/652 (tableaux I, IV, V)

Le préjudice grave, ou la menace réelle de préjudice grave, causé aux fabricants américains de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, produits de la catégorie 352/652 est imputé à l'accroissement brusque et substantiel des importations en provenance de la République dominicaine, du Costa Rica, du Honduras, de la Thaïlande et de la Turquie.³³

Les importations totales en provenance des cinq pays susmentionnés sont passées de 22 675 508 douzaines en 1992 à 40 293 259 douzaines en 1994, soit un accroissement brusque et substantiel de 78 pour cent. Prises ensemble, les importations en provenance de ces pays se situaient en 1994 à 32 pour cent de plus qu'en 1993. De 35 pour cent en 1992, des importations totales de produits de la catégorie 352/652, elles sont passées à 41 pour cent en 1994.

A. République dominicaine

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

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, produits de la catégorie 352/652, en provenance de la République dominicaine ont atteint 16 442 148 douzaines en 1994, soit 20 pour cent de plus que les 13 691 280 douzaines importées en 1993 et 60 pour cent de plus qu'en 1992.

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652 en provenance de la République dominicaine sont entrées aux Etats-Unis à un prix moyen au débarquement, après paiement des droits de douane, de 10,10 dollars la douzaine, soit 66 pour cent de moins que le prix moyen à la production aux Etats-Unis des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles.

La République dominicaine est le premier fournisseur de produits de la catégorie 352/652 des Etats-Unis, avec 17 pour cent de leurs importations totales de ces produits en 1994. En 1994, les importations de cette catégorie de produits en provenance de la République dominicaine ont représenté l'équivalent de 10 pour cent de la production nationale des mêmes produits durant l'année écoulée jusqu'en septembre 1994.

B. Costa Rica

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

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques

³³Demandes de consultations adressées à El Salvador et à la Colombie dans le cadre d'une procédure interne, et non de l'OMC.

ou artificielles, produits de la catégorie 352/652, en provenance du Costa Rica ont atteint 14 423 178 douzaines en 1994, soit 22 pour cent de plus que les 11 844 331 douzaines importées en 1993 et 61 pour cent de plus qu'en 1992.

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652 en provenance du Costa Rica sont entrées aux Etats-Unis à un prix moyen au débarquement, après paiement des droits de douane, de 9,39 dollars la douzaine, soit 69 pour cent de moins que le prix moyen à la production aux Etats-Unis des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles.

Le Costa Rica est le deuxième fournisseur de produits de la catégorie 352/652 des Etats-Unis, avec 15 pour cent de leurs importations totales de ces produits en 1994. Les importations de cette catégorie de produits en provenance du Costa Rica ont représenté l'équivalent de 8,8 pour cent de la production nationale des mêmes produits durant l'année écoulée jusqu'en septembre 1994.

C. Honduras

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

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, produits de la catégorie 352/652, en provenance du Honduras ont atteint 6 550 810 douzaines en 1994, soit 108 pour cent de plus que les 3 153 608 douzaines importées en 1993 et 182 pour cent de plus qu'en 1992.

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652 en provenance du Honduras sont entrées aux Etats-Unis à un prix moyen au débarquement, après paiement des droits de douane, de 11,39 dollars la douzaine, soit 62 pour cent de moins que le prix moyen à la production aux Etats-Unis des sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles.

Les importations en provenance du Honduras ont représenté 6,7 pour cent des importations totales aux Etats-Unis de produits de la catégorie 352/652 en 1994; et l'équivalent de 4 pour cent de la production nationale des mêmes produits durant l'année écoulée jusqu'en septembre 1994.

D. Thaïlande

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

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, produits de la catégorie 352/652, en provenance de la Thaïlande ont atteint 1 586 005 douzaines en 1994, soit 20 pour cent de plus que les 1 323 116 douzaines importées en 1993 et presque deux fois plus qu'en 1992.

Les importations aux Etats-Unis de sous-vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles de la catégorie 352/652 en provenance de la Thaïlande sont entrées aux Etats-Unis à un prix moyen au débarquement, après paiement des droits de douane, de 18,58 dollars la douzaine, soit 38 pour cent de moins que le prix moyen à la production aux

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

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

E. Turquie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau V
Part de certains fournisseurs dans les importations et la production
Vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles
Catégorie 352/652
(Douzaines)

	1992 % des importations	1994 % des importations	1992 % de la production	Jusqu'en 9/1994 % de la production
Monde	100,0	100,0	37,3	59,3
République dominicaine	15,7	16,9	5,8	10,0
Costa Rica	13,6	14,8	5,1	8,8
Honduras	3,5	6,7	1,3	4,0
Thaïlande	1,2	1,6	0,5	1,0
Turquie	0,6	1,3	0,2	0,8
Total	34,6	41,4	12,9	24,5

Tableau VI

Expéditions par fournisseur

Vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles

Catégorie 352/652

(Douzaines)

Pays	Année civile		Chiffre annuel			Chiffre jusqu'à la date indiquée				12/94	
	1992	1993	12/93	12/94	Variation en %	12/93	10/94	11/94	12/94	Variation en %	Part en %
Monde	65 507 078	79 961 555	79 961 555	97 375 350	21,78	79 961 555	91 625 866	94 555 451	97 375 350	21,78	100,00
Rép. dom.	10 264 139	13 691 280	13 691 280	16 442 148	20,09	13 691 280	15 676 793	15 902 873	16 442 148	20,09	16,89
Costa Rica	8 935 565	11 844 331	11 844 331	14 423 178	21,77	11 844 331	13 846 643	14 196 660	14 423 178	21,77	14,81
PS Jamaïque	6 596 435	8 106 198	8 106 198	9 978 577	23,10	8 106 198	9 169 675	9 665 903	9 978 577	23,10	10,25
ALE ¹	5 490 979	6 464 009	6 464 009	9 860 275	52,54	6 464 009	8 743 600	9 344 737	9 860 275	52,54	10,13
PS Hong Kong	9 169 333	9 085 459	9 085 459	9 541 766	5,02	9 085 459	10 401 446	9 995 260	9 541 766	5,02	9,80
Bangladesh	5 164 020	6 819 003	6 819 003	7 830 510	14,83	6 819 003	7 127 727	7 527 240	7 830 510	14,83	8,04
Honduras	2 318 683	3 153 608	3 153 608	6 550 810	107,72	3 153 608	5 421 420	5 983 533	6 550 810	107,72	6,73
El Salvador	765 769	2 053 364	2 053 364	3 687 034	79,56	2 053 364	3 243 942	3 478 203	3 687 034	79,56	3,79
PS Chine P	4 437 640	3 484 724	3 484 724	3 562 255	2,22	3 484 724	3 302 675	3 373 159	3 562 255	2,22	3,66
PS Chine T	2 409 266	2 685 501	2 685 501	2 063 022	-23,18	2 685 501	2 254 257	2 176 921	2 063 022	-23,18	2,12
Thaïlande	796 235	1 323 116	1 323 116	1 586 005	19,87	1 323 116	1 463 139	1 512 123	1 586 005	19,87	1,63
Colombie	578 279	1 032 210	1 032 210	1 509 880	46,28	1 032 210	1 328 882	1 430 758	1 509 880	46,28	1,55
PS Philippines	2 048 570	1 727 028	1 727 028	1 478 666	-14,38	1 727 028	1 420 086	1 463 627	1 478 666	-14,38	1,52
Turquie	360 886	553 442	553 442	1 291 118	133,29	553 442	1 115 084	1 177 758	1 291 118	133,29	1,33
PS Sri Lanka	798 776	989 448	989 448	1 137 616	14,97	989 448	1 120 226	1 099 663	1 137 616	14,97	1,17
Guatemala	326 737	828 515	828 515	959 160	15,77	828 515	950 353	941 687	959 160	15,77	0,99
Bahreïn	137 417	716 778	716 778	691 230	-3,56	716 778	704 461	671 224	691 230	-3,56	0,71
Panama	145 468	393 336	393 336	502 240	27,69	393 336	543 352	520 857	502 240	27,69	0,52
PS Maurice	609 979	862 584	862 584	494 726	-42,65	862 584	487 706	526 852	494 726	-42,65	0,51
Indonésie	443 659	383 209	383 209	459 638	19,94	383 209	382 965	437 614	459 638	19,94	0,47
Macao	163 885	81 710	81 710	404 474	395,01	81 710	149 441	296 165	404 474	395,01	0,42
PS Pakistan	376 607	430 932	430 932	391 567	-9,13	430 932	373 324	384 040	391 567	-9,13	0,40
Malaisie	303 221	355 939	355 939	375 266	5,43	355 939	317 227	330 718	375 266	5,43	0,39
CE15 ²	473 808	414 549	414 549	352 212	-15,04	414 549	364 664	362 983	352 212	-15,04	0,36
Haïti	923 951	872 826	872 826	228 920	-73,77	872 826	302 108	261 023	228 920	-73,77	0,24
Corée, Rép.	184 097	174 729	174 729	167 517	-4,13	174 729	149 556	150 762	167 517	-4,13	0,17
Guyana	124 382	83 955	83 955	160 373	91,02	83 955	127 108	145 311	160 373	91,02	0,16
Swaziland	64 290	148 958	148 958	147 389	-1,05	148 958	119 311	148 291	147 389	-1,05	0,15
Chili	11 990	84 730	84 730	128 507	51,67	84 730	147 957	135 107	128 507	51,67	0,13
Myanmar	0	0	0	125 705	*	0	48 125	71 126	125 705	*	0,13
Nicaragua	0	24 651	24 651	125 625	409,61	24 651	134 632	133 028	125 625	409,61	0,13
Bulgarie	0	123 367	123 367	119 775	-2,91	123 367	110 211	119 775	119 775	-2,91	0,12
Brésil	80 027	64 349	64 349	93 206	44,84	64 349	80 935	88 630	93 206	44,84	0,10
Egypte	203 163	29 528	29 528	82 926	180,84	29 528	75 854	81 133	82 926	180,84	0,09
PS Emirats arabes	1 000	50 388	50 388	55 598	10,34	50 388	50 302	50 552	55 598	10,34	0,06
Pérou	74 285	85 630	85 630	51 302	-40,09	85 630	34 173	47 298	51 302	-40,09	0,05
Syrie	49 458	64 088	64 088	42 752	-33,29	64 088	47 680	46 832	42 752	-33,29	0,04

Pays	Année civile		Chiffre annuel			Chiffre jusqu'à la date indiquée				12/94	
	1992	1993	12/93	12/94	Variation en %	12/93	10/94	11/94	12/94	Variation en %	Part en %
Mongolie	0	0	0	35 664	*	0	25 104	25 104	35 664	*	0,04
Equateur	21 150	53 566	53 566	34 512	-35,57	53 566	45 523	41 821	34 512	-35,57	0,04
Australie	7 774	16 875	16 875	24 613	45,85	16 875	24 562	24 307	24 613	45,85	0,03
Barbade	23 778	31 977	31 977	24 290	-23,41	31 977	22 965	23 191	24 490	-23,41	0,03
Lesotho	375	11 748	11 748	21 248	80,86	11 748	26 848	21 248	21 248	80,86	0,02
Sainte-Lucie	14 939	21 324	21 324	20 457	-4,07	21 324	20 548	20 344	20 457	-4,07	0,02

e	Ind	851	4 832	4 832	14 885	208,05	4 832	7 650	11 689	14 885	208,05	0,02
aos	Pal	0	0	0	13 044	*	0	13 044	13 044	13 044	*	0,01
gapour	Sin	36 474	51 590	51 590	11 286	-78,12	51 590	17 010	13 111	11 286	-78,12	0,01
sse	Sui	11 738	8 977	8 977	10 557	17,60	8 977	9 588	9 727	10 557	17,60	0,01
pon	Ja	12 353	6 602	6 602	9 344	41,53	6 602	7 611	8 045	9 344	41,53	0,01
tar	Qa	6 950	0	0	8 890	*	0	5 408	8 890	8 890	*	0,01
minique	Do	0	0	0	6 397	*	0	0	0	6 397	*	0,01
dives	Mal	153 021	177 739	177 739	5 174	-97,09	177 739	12 247	5 570	5 174	-97,09	0,01
ssie	Ru	*	4 836	4 836	4 913	1,59	4 836	3 345	4 913	4 913	1,59	0,01
pal	Né	0	0	0	3 465	*	0	0	3 264	3 465	*	0,00
aine	Ukr	*	10 418	10 418	3 342	-67,92	10 418	9 142	9 142	3 342	-67,92	0,00
danie	Jor	0	139	139	3 150	2 166,19	139	3 289	3 289	3 150	2 166,19	0,00
Kitts N	St-	133 297	119 810	119 810	2 891	-97,59	119 810	22 382	15 119	2 891	-97,59	0,00
nezuela	Ve	141 555	2 363	2 363	2 387	1,02	2 363	3 221	2 721	2 387	1,02	0,00
ogne	Pol	0	2	2	2 030	¹⁰¹ 400,00	2	0	1 870	2 030	¹⁰¹ 400,00	0,00
an	Lib	419	63 702	63 702	1 607	-97,48	63 702	1 448	1 607	1 607	-97,48	0,00
. du Sud	Afr	0	538	538	1 365	153,72	538	1 365	1 365	1 365	153,72	0,00
ypre	Ch	7 512	10 144	10 144	1 334	-86,85	10 144	1 334	1 334	1 334	-86,85	0,00
nité	Tri	0	808	808	1 165	44,18	808	1 165	1 165	1 165	44,18	0,00
i	Fidj	89 754	0	0	990	*	0	990	990	990	*	0,00
kélaou	To	0	6	6	790	13 066,67	6	790	790	790	13 066,67	0,00
ouvelle- Zélande	No	37	68	68	687	910,29	68	731	731	687	910,29	0,00
an	Om	0	464	464	655	41,16	464	655	655	655	41,16	0,00
Cocos	Iles	0	0	0	442	*	0	442	442	442	*	0,00
Vincent	St-	0	0	0	124	*	0	124	124	124	*	0,00
til. néer.	An	0	0	0	77	*	0	77	77	77	*	0,00
tnam	Vie	0	0	0	73	*	0	73	73	73	*	0,00
nisie	Tu	0	52	52	71	36,34	52	18	24	71	36,54	0,00
unéi	Br	0	0	0	60	*	0	60	60	60	*	0,00
roc	Ma	546	61	61	44	-27,87	61	11	11	44	-27,87	0,00
ntserrat	Mo	0	0	0	42	*	0	42	42	42	*	0,00
umanie	Ro	0	0	0	40	*	0	0	40	40	*	0,00

ngrie	Ho	4 452	0	0	30	*	0	30	30	30	*	0,00
te	Mal	0	0	0	21	*	0	21	21	21	*	0,00
vénie	Slo	*	0	0	13	*	0	0	13	13	*	0,00
mbabwe	Zi	0	0	0	7	*	0	7	7	7	*	0,00
rvège	No	441	23	23	6	-73,91	23	9	15	6	-73,91	0,00

¹Accords de libre-échange: Canada, Mexique, Israël.
²Union européenne.