

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS34/AB/R
22 octobre 1999

(99-4546)

Original: anglais

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

AB-1999-5

Rapport de l'Organe d'appel

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

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE
ORGANE D'APPEL

Turquie - Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements

Turquie, *appelant*
Inde, *intimé*

Hong Kong, Chine; Japon; et Philippines,
participants tiers

AB-1999-5

Présents:

Beeby, Président de la section
Bacchus, membre
El-Naggar, membre

I. Introduction

1. La Turquie fait appel de certaines questions de droit et interprétations du droit figurant dans le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements* (le "rapport du Groupe spécial").¹ Le Groupe spécial a été établi pour examiner une plainte de l'Inde concernant des restrictions quantitatives appliquées par la Turquie à l'importation de produits textiles et de vêtements indiens.

2. Le 6 mars 1995, le Conseil d'association CE-Turquie a adopté la Décision n° 1/95², qui énonce les règles relatives à la mise en place de la phase finale de l'union douanière entre la Turquie et les Communautés européennes. L'article 12:2 de ladite Décision se lit comme suit:

Conformément à l'article XXIV du GATT, la Turquie applique, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente décision, une politique commerciale substantiellement similaire à celle de la Communauté dans le secteur textile, y compris en ce qui concerne les accords ou arrangements relatifs au commerce des produits textiles et d'habillement.

Afin d'appliquer ce qu'elle considérait comme une "politique commerciale substantiellement similaire" à celle des Communautés européennes dans le commerce des textiles et des vêtements, la

¹ WT/DS34/R, 31 mai 1999.

² Reproduite dans le document WT/REG22/1.

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

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

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

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

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

⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 10.1.

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

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

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

II. Arguments des participants

A. *Allégations d'erreur de la Turquie – Appelant*

6. La Turquie fait appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle l'article XXIV du GATT de 1994 ne l'autorise pas à imposer, au moment de l'établissement de son union douanière avec les Communautés européennes, des restrictions quantitatives sur les produits textiles et les vêtements qui sont incompatibles avec les articles XI et XIII du GATT de 1994 et avec l'article 2:4 de l'ATV.

7. La Turquie fait valoir que le Groupe spécial a commis une erreur en présumant l'existence d'un conflit entre, d'une part, les articles XI et XIII du GATT de 1994 et l'article 2:4 de l'ATV, et, d'autre part, l'article XXIV du GATT de 1994. Le raisonnement du Groupe spécial se fondait sur la présomption incorrecte que les restrictions quantitatives appliquées par la Turquie dans le cadre de son union douanière avec les Communautés européennes étaient incompatibles avec les obligations qui découlaient pour elle de l'Accord sur l'OMC.

8. Selon la Turquie, l'article XXIV permet que la réglementation commerciale commune d'une union douanière dans un secteur particulier soit déterminée par les restrictions quantitatives appliquées licitement par un des membres constitutifs dans ce secteur, à condition que les réglementations unifiées ne soient pas, dans leur ensemble, plus rigoureuses que ne l'étaient les réglementations antérieures des membres constitutifs.

9. La Turquie soutient aussi que l'article XXIV diffère des clauses d'exception telles que les articles XX et XXI du GATT de 1994. Le droit d'établir une union douanière au titre de l'article XXIV est un droit autonome; ce n'est pas une "exception" aux autres obligations découlant du GATT.

10. La Turquie fait valoir que le Groupe spécial a méconnu le véritable rapport entre l'article XXIV et les obligations générales découlant du GATT de 1994. Le Groupe spécial n'a pas interprété correctement le sens ordinaire du libellé de l'article XXIV et, en particulier, celui du texte introductif du paragraphe 5 dudit article. Le sens ordinaire du texte introductif du paragraphe 5 montre que l'article XXIV confère aux Membres de l'OMC le droit de participer à une union douanière et de déroger, sous certaines conditions, à leurs obligations au titre du GATT, y compris mais non exclusivement leurs obligations au titre de l'article premier.

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

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

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

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

⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.134.

15. Troisièmement, la Turquie fait valoir que l'analyse du "contexte immédiat" de l'article XXIV:5 a) faite par le Groupe spécial n'étaye pas son interprétation de cette disposition. Le Groupe spécial n'a pas inclus le texte introductif de cet article dans son analyse du contexte. De plus, il a mal interprété le contexte de l'article XXIV:5 a), en particulier l'article XXIV:5 b), XXIV:4 et XXIV:6, ainsi que l'emplacement de l'article XXIV dans la Partie III du GATT de 1994.

16. La Turquie allègue aussi que le Groupe spécial n'a pas interprété correctement le sens ordinaire de l'article XXIV:8 a). Le Groupe spécial a commis une erreur en omettant d'examiner la totalité du contexte de l'article XXIV:8 a) et a donc méconnu la nature interdépendante des alinéas i) et ii) du paragraphe 8 a), ainsi que les rapports entre ces dispositions dans le contexte plus large de l'article XXIV.

17. La Turquie soutient que si elle n'est pas autorisée à imposer les restrictions quantitatives sur les produits textiles et les vêtements mises en cause dans la présente affaire, les Communautés européennes excluront 40 pour cent de ses exportations en provenance de l'union douanière entre elle et les Communautés, ce qui entraînera une incompatibilité avec l'article XXIV:8 a) i). Elle risquera ainsi de se voir objecter que l'union douanière envisagée ne couvre pas "l'essentiel des échanges commerciaux" et n'est donc pas compatible avec l'article XXIV.

18. La Turquie note que d'après le Groupe spécial, elle pouvait recourir à plusieurs solutions possibles autres que l'imposition de restrictions quantitatives: relèvement des droits de douane, règles d'origine, suppression anticipée des mesures, et tarification. Chacune de ces suggestions a son point faible et, de plus, la Turquie ne voit pas comment le Groupe spécial a pu conclure qu'elle avait le devoir d'opter pour une de ces solutions tant que les mesures contestées par l'Inde n'avaient pas pour effet de rendre la réglementation commerciale commune de l'union douanière CE-Turquie plus rigoureuse, dans son ensemble, que ne l'étaient les réglementations de la Turquie et des Communautés avant l'établissement de l'union douanière.

19. La Turquie fait aussi valoir que le contexte élargi de l'article XXIV:5 et XXIV:8 ainsi que l'objet et le but de l'*Accord sur l'OMC* n'étaient pas l'interprétation du Groupe spécial. L'article XXIV:4, de même que le Préambule du *Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (le "*Mémoire d'accord concernant l'article XXIV*") et la Déclaration ministérielle de Singapour ne permettent pas de conclure que l'adoption de restrictions quantitatives dans le cadre de l'établissement d'une union douanière est interdite par l'article XXIV.

20. Enfin, la Turquie fait valoir que le Groupe spécial a tiré une conclusion erronée de la pratique antérieure du GATT/de l'OMC. Le Groupe spécial a conclu, au vu de la pratique du GATT/de l'OMC, qu'il n'y avait pas accord ou acceptation quant au fait que l'article XXIV *autorisait ou prescrivait* l'adoption de mesures par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC au moment de l'établissement d'une union douanière. Il a cependant commis une erreur en omettant d'examiner la question de savoir si la pratique suivie par le GATT/l'OMC *interdisait* l'adoption de telles mesures. La Turquie rappelle, par exemple, que la Suède a adopté, lorsqu'elle a adhéré aux Communautés européennes, des restrictions quantitatives semblables à celles qui sont contestées en l'espèce. Aucune PARTIE CONTRACTANTE du GATT n'a alors contesté ces mesures au titre des articles XXII ou XXIII du GATT.

B. *Arguments de l'Inde – Intimé*

21. L'Inde fait valoir que la décision du Groupe spécial selon laquelle l'article XXIV n'autorise pas l'adoption de restrictions quantitatives en l'espèce est commandée par les principes d'interprétation reconnus qui sont énoncés aux articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*. Aux termes de l'article XXIV:5, seules sont exemptées des autres obligations prévues par le GATT de 1994 les mesures qui sont "inhérentes" à l'établissement d'une union douanière. Par exemple, en vue de l'établissement d'une union douanière, un traitement préférentiel incompatible avec l'article premier du GATT de 1994 doit être accordé. Par contre, les unions douanières peuvent être créées sans l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives à l'importation qui sont incompatibles avec l'article XI du GATT de 1994.

22. L'Inde fait valoir que le contexte de l'article XXIV:5 confirme cette interprétation. L'article XXIV:4 énonce les raisons pour lesquelles les unions douanières sont autorisées et les buts que celles-ci doivent permettre de réaliser. Au vu du contexte constitué par l'article XXIV:4, l'article XXIV:5 ne peut pas être interprété de façon à justifier des mesures qui opposent des obstacles au commerce d'autres Membres de l'OMC. De plus, le fait que l'article XXIV:6 prévoit un mécanisme de compensation dans le cas du relèvement de droits de douane, sans qu'il y ait une disposition correspondante concernant la compensation à accorder en raison de l'introduction de restrictions quantitatives nouvelles, montre clairement que l'article XXIV n'était pas censé autoriser l'imposition de restrictions quantitatives.

23. Examinant l'objet et le but de l'*Accord sur l'OMC*, l'Inde note l'argument de la Turquie selon lequel les prescriptions de l'article XXIV:5 et XXIV:8 s'appliquent aux régimes d'importation des Membres de l'OMC constituant l'union douanière considérés dans leur ensemble et non à des mesures isolées. Or, comme il n'existe aucun mécanisme de compensation prévu pour l'introduction de

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

24. S'agissant des allégations générales de la Turquie concernant des erreurs de droit, l'Inde a fait valoir que le Groupe spécial n'a pas présumé l'existence d'un conflit entre les dispositions de l'article XXIV et celles des articles XI et XIII du GATT de 1994 et de l'article 2:4 de l'ATV. Le Groupe spécial n'a formulé aucune présomption en ce sens et a simplement abordé la question de savoir s'il était nécessaire d'examiner la compatibilité de l'union douanière avec l'article XXIV. De plus, contrairement à ce que dit la Turquie, le Groupe spécial n'a jamais déclaré que l'article XXIV énonçait une exception aux obligations découlant du GATT. Il a simplement noté que la Turquie avait présenté un "moyen de défense affirmatif" fondé sur l'article XXIV.

25. L'Inde répond ensuite à la déclaration de la Turquie selon laquelle l'article XXIV:5 autorise l'établissement d'une union douanière pour autant que l'évaluation économique prévue au paragraphe 5 a) soit satisfaisante. L'article XXIV définit les buts en vue desquels un Membre de l'OMC peut déroger aux autres dispositions du GATT, mais ne dit pas quelles sont ces dispositions elles-mêmes. Seules les dispositions du GATT de 1994 qui "font obstacle" à l'établissement d'une union douanière peuvent servir de base à un moyen de défense au titre de l'article XXIV. Aux termes de l'article XXIV:5, les obligations énoncées à l'article XI du GATT de 1994 et à l'article 2:4 de l'ATV ne "font" pas "obstacle" à l'établissement d'une union douanière. Seules les dispositions du GATT de 1994 qui interdisent la discrimination, telles que l'article premier du GATT de 1994 et les autres dispositions relatives au traitement de la nation la plus favorisée, "font obstacle" à l'établissement d'une union douanière car la discrimination est inhérente à l'intégration régionale.

26. L'Inde allègue aussi que, contrairement à l'argument avancé par la Turquie, le Groupe spécial n'a pas déclaré que l'article XXIV justifiait uniquement les dérogations à l'article premier, et que l'article XXIV s'appliquait par conséquent uniquement aux droits de douane. En fait, le Groupe spécial a clairement dit que l'article XXIV pouvait autoriser les Membres à s'abstenir d'appliquer des restrictions quantitatives, ainsi que des droits de douane, à leurs autres partenaires dans l'union douanière.

27. Enfin, d'après l'Inde, la Turquie est incapable d'expliquer pourquoi le simple fait qu'un type de mesure est régi par la Partie III du GATT de 1994 montre que les autres parties de l'Accord cessent d'être applicables. Les arguments de la Turquie ne prennent pas en compte la raison pour laquelle les rédacteurs ont divisé le GATT en trois parties.

28. S'agissant des allégations spécifiques de la Turquie concernant des erreurs de droit, l'Inde répond à l'objection formulée par la Turquie selon laquelle le Groupe spécial n'a pas pris en compte le texte introductif de l'article XXIV:5 dans son examen de l'article XXIV:5 a) en faisant valoir que le Groupe spécial a en fait effectué une analyse textuelle et contextuelle approfondie. En réponse à l'allégation de la Turquie selon laquelle l'interprétation du Groupe spécial rend caduc l'article XXIV:5 a), l'Inde fait valoir que cet article établit une prescription à laquelle les Membres qui constituent une union douanière doivent satisfaire en plus de leurs autres obligations en matière d'accès aux marchés. Cette prescription additionnelle n'a pas été rendue caduque par l'interprétation du Groupe spécial. Les Membres qui établissent une union douanière peuvent ne pas avoir consolidé la totalité de leurs droits de douane ou peuvent appliquer leurs droits de douane à des niveaux inférieurs aux taux consolidés, ou encore peuvent avoir le droit d'imposer des restrictions quantitatives compatibles avec l'une des exceptions à l'article XI du GATT de 1994. Dans ces circonstances, ils pourraient exercer leur droit de renforcer des obstacles au commerce, mais uniquement en respectant les conditions énoncées à l'article XXIV:5 a).

29. L'Inde déclare aussi que, contrairement aux allégations de la Turquie, le contexte immédiat de l'article XXIV:5 a) étaye l'interprétation du Groupe spécial selon laquelle cette disposition n'autorise pas l'adoption de restrictions quantitatives. En particulier, tant le libellé de l'article XXIV:5 b), XXIV:4 et XXIV:6, que l'insertion de l'article XXIV dans la Partie III du GATT de 1994 étayaient l'interprétation du Groupe spécial. L'Inde fait aussi valoir que, contrairement aux allégations de la Turquie, le contexte élargi de l'article XXIV:5 et XXIV:8 ainsi que l'objet et le but de l'*Accord sur l'OMC* étayaient l'interprétation de ces dispositions donnée par le Groupe spécial.

30. Par ailleurs, l'Inde soutient que l'allégation de la Turquie selon laquelle le Groupe spécial n'a pas interprété correctement le sens ordinaire de l'article XXIV:8 a) est erronée. Le Groupe spécial a constaté que l'article XXIV:8 a) ii) n'autorisait pas les Membres constituant une union douanière à enfreindre les prescriptions des articles XI et XIII du GATT de 1994 ou de l'article 2:4 de l'*ATV*. La Turquie rejette cette interprétation au motif qu'elle porte atteinte au droit des Membres ayant des régimes commerciaux différents d'établir une union douanière. Elle ne prend pas en compte le fait que le droit d'établir une union douanière n'est pas absolu. De plus, l'interprétation donnée par le Groupe spécial ne l'empêche pas d'établir une union douanière avec les Communautés européennes, même si la nature de l'union et le moment de sa réalisation pourraient en être affectés.

31. Enfin, d'après l'Inde, le Groupe spécial a tiré les conclusions correctes de la pratique suivie par le GATT/l'OMC à cet égard. Il s'agit ici d'une situation différente de celle dans laquelle la Suède a adopté des restrictions quantitatives lors de son adhésion à l'Union européenne, car la Turquie n'a pas adhéré à l'Union européenne. Les mesures en cause en l'espèce sont simplement les restrictions quantitatives adoptées par la Turquie dans le contexte d'un accord établissant une union douanière avec les Communautés européennes.

32. Outre sa réponse aux allégations générales et spécifiques de la Turquie concernant des erreurs de droit, l'Inde formule plusieurs observations générales. Premièrement, l'argument selon lequel l'article XXIV du GATT de 1994 peut justifier des restrictions quantitatives n'a jamais été accepté dans le cadre du GATT de 1947. Deuxièmement, l'accord établissant une union douanière entre la Turquie et les Communautés européennes a été rédigé sur la base du postulat que l'article XXIV ne justifie pas l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives à l'importation de produits textiles et de vêtements. Cet accord reconnaissait expressément la possibilité que la Turquie ne soit pas en mesure d'imposer des restrictions quantitatives et que, par conséquent, un système de certificats d'origine continue à s'appliquer à ces produits. Troisièmement, l'accord conclu entre la Turquie et les Communautés prévoit l'établissement d'une union douanière uniquement à une date ultérieure et constitue donc, tout au plus, un accord provisoire en vue de l'établissement d'une union douanière. Pour réaliser les objectifs de cet accord provisoire, la Turquie n'était pas obligée d'imposer les mêmes restrictions à l'importation de textiles et de vêtements que celles qui sont imposées par les Communautés.

III. Arguments des participants tiers

A. Hong Kong, Chine

33. Hong Kong, Chine fait valoir que l'article XXIV doit surtout être considéré comme une disposition spécifique du GATT de 1994 en vertu de laquelle les Membres de l'OMC sont autorisés, pour autant qu'ils respectent certaines conditions, à établir des unions douanières ou des zones de libre-échange qui peuvent ne pas être conformes à certaines autres dispositions de l'*Accord sur l'OMC*.

34. Dans l'interprétation de l'article XXIV:5, Hong Kong, Chine note qu'il importe d'examiner le contexte constitué par l'article XXIV:4. Il est dit dans ce paragraphe que le but d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange n'est pas "d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires". De même, le *Mémoire d'accord concernant l'article XXIV* précise que les parties à des accords commerciaux régionaux "doivent dans toute la mesure du

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

35. Hong Kong, Chine déclare aussi que, au regard de l'article XXIV:8 a), il n'est pas nécessaire qu'une union douanière aboutisse à une harmonisation totale des régimes de commerce extérieur des territoires constitutifs. Par ailleurs, les allégations de la Turquie concernant la pratique antérieure du GATT/de l'OMC à cet égard sont hors de propos. En particulier, les circonstances dans lesquelles la Suède a appliqué les restrictions quantitatives discriminatoires à l'importation de produits textiles et de vêtements étaient entièrement différentes de celles de la présente affaire.

B. *Japon*

36. Le Japon déclare qu'un postulat fondamental de l'*Accord sur l'OMC* est la primauté du système commercial multilatéral fondé sur le principe central de l'élimination du traitement discriminatoire dans les relations commerciales internationales. Les Membres doivent observer ce principe toutes les fois qu'ils exercent leurs droits et exécutent leurs obligations dans le cadre de l'*Accord sur l'OMC*, y compris lorsqu'ils concluent des accords commerciaux régionaux au titre de l'article XXIV du GATT de 1994. Les accords commerciaux régionaux ne sont autorisés que s'ils apportent un complément au système commercial multilatéral et s'ils satisfont aux règles énoncées à l'article XXIV du GATT de 1994.

37. Le Japon ne pense pas que l'article XXIV fonctionne comme une "dérogation" qui permet de s'écarter des postulats fondamentaux du système commercial multilatéral. Par ailleurs, cet article ne devrait pas être interprété comme une dérogation à l'obligation de supprimer les restrictions quantitatives, qui est un élément central du système de l'OMC. Le Japon ne partage donc pas l'avis que l'article XXIV donne aux Membres de l'OMC le droit d'introduire des restrictions quantitatives en infraction à l'*Accord sur l'OMC* à l'occasion de l'établissement d'une union douanière.

C. *Philippines*

38. Les Philippines notent tout d'abord que le recours de la Turquie à l'article XXIV est un moyen de défense affirmatif concernant son infraction reconnue aux articles XI et XIII du GATT de 1994 et à l'article 2:4 de l'*ATV*.

⁹ Mémoire concernant l'article XXIV, Préambule.

39. Les Philippines font valoir ensuite que les restrictions quantitatives appliquées par la Turquie ne sont pas justifiées par l'article XXIV. Premièrement, ces restrictions ne sont pas justifiées car elles sont, dans leur ensemble, plus rigoureuses, quant à leur incidence générale, que ne l'étaient les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs avant l'établissement de l'union douanière, et contrevenaient à l'article XXIV:5 a). Deuxièmement, elles constituent une violation de l'article XXIV:4 car la Turquie (et les Communautés européennes) n'a pas évité dans toute la mesure du possible que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres. Troisièmement, le texte introductif de l'article XXIV:5 s'applique uniquement aux dispositions du GATT de 1994 qui, si elles étaient appliquées, interdiraient l'établissement d'une union douanière. Il ne dispense pas les Membres d'exécuter les autres obligations découlant de l'*Accord sur l'OMC*. Quatrièmement, les raisons pour lesquelles les mesures sont autorisées en vertu des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX sont, par nature, propres aux Membres concernés et ne peuvent donc pas bénéficier de la clause de l'antériorité.

40. Les Philippines font aussi valoir qu'en tout état de cause, la Turquie et les Communautés européennes n'ont pas établi une union douanière. L'accord conclu entre la Turquie et les Communautés ne peut pas être considéré comme une union douanière au sens de l'article XXIV:8 car, entre autres choses, toutes les réglementations commerciales restrictives n'ont pas été éliminées pour l'essentiel des échanges commerciaux entre la Turquie et les Communautés. En outre, la Turquie et les Communautés n'appliquent pas au commerce avec les Membres qui ne sont pas compris dans l'union douanière des droits de douane et réglementations commerciales identiques en substance.

IV. Question soulevée dans le présent appel

41. Le présent appel concerne certaines restrictions quantitatives imposées par la Turquie sur 19 catégories de produits textiles et vêtements importés d'Inde. La Turquie a adopté ces restrictions au moment de l'établissement d'une union douanière avec les Communautés européennes. Le Groupe spécial a constaté que ces restrictions quantitatives étaient incompatibles avec les articles XI et XIII du GATT de 1994 et avec l'article 2:4 de l'ATV.¹⁰ La question soulevée par la Turquie dans le présent appel est le point de savoir si ces restrictions quantitatives sont néanmoins justifiées par l'article XXIV du GATT de 1994.

¹⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.86.

V. Article XXIV du GATT de 1994

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

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

...

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

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

43. Nous notons que dans ses constatations, le Groupe spécial n'a mentionné le texte introductif du paragraphe 5 de l'article XXIV que d'une façon incidente et superficielle. Ce texte introductif n'occupe pas une place centrale dans l'analyse du Groupe spécial, laquelle est surtout axée sur les paragraphes 5 a) et 8 a). Or, nous estimons que le texte introductif du paragraphe 5 de l'article XXIV est la disposition-clé pour le règlement de l'affaire dont nous sommes saisis dans le présent appel. La passage pertinent de ce texte se lit comme suit:

En conséquence, les dispositions du présent Accord *ne feront pas obstacle*, entre les territoires des parties contractantes, à *l'établissement d'une union douanière ..., sous réserve ...* (pas d'italique dans l'original)

¹¹ *Ibid.*, paragraphes 9.188 et 9.189.

44. Pour déterminer le sens et l'importance du texte introductif du paragraphe 5, nous devons examiner son libellé et son contexte, lequel, aux fins de notre analyse, est constitué à notre avis par le paragraphe 4 de l'article XXIV.

45. Premièrement, lorsque nous examinons le libellé du texte introductif pour en établir le sens ordinaire, nous notons qu'il y est indiqué que les dispositions du GATT de 1994 "*ne feront pas obstacle*" à l'établissement d'une union douanière. Selon notre interprétation, cela signifie que les dispositions du GATT de 1994 *ne rendront pas impossible* l'établissement d'une union douanière.¹² Le texte introductif indique donc clairement que l'article XXIV peut, sous certaines conditions, justifier l'adoption d'une mesure qui est incompatible avec certaines autres dispositions du GATT, et qu'il peut être invoqué comme "moyen de défense" possible contre une constatation d'incompatibilité.¹³

46. Deuxièmement, lorsque nous examinons le libellé du texte introductif, nous remarquons aussi que d'après ce texte les dispositions du GATT de 1994 ne feront pas obstacle à "*l'établissement d'une union douanière*". Cette formulation montre que l'article XXIV peut justifier l'adoption d'une mesure incompatible avec certaines autres dispositions du GATT uniquement si la mesure est introduite au moment de l'établissement d'une union douanière, et uniquement pour autant qu'il soit fait obstacle à l'établissement de l'union douanière si l'introduction de la mesure n'était pas autorisée.

¹² L'expression "faire obstacle" est définie comme signifiant "rendre impraticable ou impossible par une action anticipatoire; empêcher que quelque chose se produise" dans *The New Shorter Oxford English Dictionary* (Clarendon Press, 1993), Volume II, page 2348.

¹³ Nous notons que les juristes éminents ont depuis longtemps estimé que l'article XXIV était une "clause d'exception" ou un "moyen de défense" possible contre des allégations concernant une infraction à des dispositions du GATT. Un ancien ouvrage sur les règles du GATT indique ce qui suit: "[L'article XXIV] établit une *exception aux obligations découlant du GATT* pour les accords régionaux qui satisfont à une série de critères détaillés et complexes." (pas d'italique dans l'original) J. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (The Bobbs-Merrill Company, 1969), page 576. Voir aussi J. Allen, *The European Common Market and the GATT* (The University Press of Washington, D.C., 1960), page 2; K. Dam, "Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of Misconception", *University of Chicago Law Review*, 1963, page 616; et J. Huber, "The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV", *Journal of Common Market Studies*, 1981, page 281. Nous notons aussi la déclaration ci-après qui figure dans le rapport non adopté du Groupe spécial chargé de l'affaire CEE – Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres, DS32/R, 3 juin 1993, paragraphe 358: "[Le Groupe spécial] a noté que les paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV autorisaient les parties contractantes à *s'écarter des obligations qui leur incombaient en vertu d'autres dispositions de l'Accord général* pour établir une union douanière ...". (pas d'italique dans l'original)

Le texte introductif du paragraphe 5 mentionne uniquement les dispositions du GATT de 1994. Il ne mentionne pas les dispositions de l'ATV. Toutefois, l'article 2:4 de l'ATV dispose qu'"[a]ucune nouvelle restriction ... ne sera introduite, *sauf en application* des dispositions du présent accord ou des *dispositions pertinentes du GATT de 1994*" (pas d'italique dans l'original). L'article XXIV du GATT de 1994 est ainsi incorporé dans l'ATV et peut être invoqué comme moyen de défense contre une allégation d'incompatibilité avec l'article 2:4 de l'ATV, pour autant que les conditions énoncées à l'article XXIV pour le recours à ce moyen de défense soient remplies.

47. Il s'ensuit nécessairement que le libellé du texte introductif du paragraphe 5 de l'article XXIV ne peut pas être interprété sans référence à la définition d'une "union douanière". Cette définition figure au paragraphe 8 a) de l'article XXIV, dont les passages pertinents se lisent comme suit:

On entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence

- i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour *l'essentiel des échanges commerciaux* entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires;
- ii) et que ... les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont *identiques en substance*. (pas d'italique dans l'original)

48. Le paragraphe 8 a) i) de l'article XXIV établit le critère relatif au *commerce interne* entre les membres constitutifs qui régit la conformité avec la définition d'une "union douanière". Il dispose que les membres constitutifs d'une union douanière doivent éliminer "les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives" pour "l'essentiel des échanges commerciaux" entre eux. Ni les PARTIES CONTRACTANTES du GATT ni les Membres de l'OMC ne sont jamais entendus sur l'interprétation du terme "essentiel" qui figure dans cette disposition.¹⁴ Il est cependant évident que "l'essentiel des échanges commerciaux" n'est pas la même chose que la *totalité* des échanges commerciaux, et que "l'essentiel des échanges commerciaux" est quelque chose de beaucoup plus important que simplement une *certaine partie* des échanges. Nous notons aussi qu'aux termes du paragraphe 8 a) i), les membres d'une union douanière peuvent maintenir, au besoin, dans leur commerce interne, certaines réglementations commerciales restrictives qui sont par ailleurs autorisées en vertu des articles XI à XV et de l'article XX du GATT de 1994. Nous convenons donc avec le Groupe spécial que les termes du paragraphe 8 a) i) offrent "une certaine souplesse" aux membres constitutifs d'une union douanière dans la libéralisation de leur commerce interne conformément à ce paragraphe.¹⁵ Nous rappelons toutefois que le degré de "souplesse" ménagé par le paragraphe 8 a) i)

¹⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.148.

¹⁵ *Ibid.*, paragraphe 9.146.

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

49. Le paragraphe 8 a) ii) établit le critère relatif au commerce des membres constitutifs *avec les pays tiers* qui régit la conformité avec la définition d'une "union douanière". Il dispose que les membres constitutifs d'une union douanière doivent appliquer au commerce extérieur avec les pays tiers des droits de douane et autres réglementations commerciales "identiques en substance". Les membres constitutifs d'une union douanière sont donc tenus d'appliquer un régime commun de commerce extérieur, en ce qui concerne aussi bien les droits de douane que les autres réglementations commerciales. Cependant, le paragraphe 8 a) ii) *n'exige pas* que chaque membre constitutif d'une union douanière applique des droits de douane et autres réglementations commerciales *identiques* à ceux des autres membres constitutifs pour ce qui est du commerce avec les pays tiers; il exige en fait que des droits de douane et autres réglementations commerciales *identiques en substance* soient appliqués. Nous convenons avec le Groupe spécial que:

[L]e sens ordinaire des mots "en substance" dans le contexte du paragraphe 8 a) semble comporter à la fois des éléments qualitatifs et des éléments quantitatifs. Le membre de phrase "les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union [douanière] au commerce ... sont identiques en substance" semblerait comporter à la fois des éléments quantitatifs et des éléments qualitatifs, l'aspect quantitatif étant davantage mis en relief en ce qui concerne les droits de douane.¹⁶

50. Nous estimons aussi que le Groupe spécial a eu raison de dire que le paragraphe 8 a) ii) et, en particulier, l'expression "identiques en substance" offraient un certain degré de "souplesse" aux membres constitutifs d'une union douanière dans "l'élaboration d'une politique commerciale commune".¹⁷ Là encore, nous rappellerions que cette "souplesse" est limitée. Il ne faut pas oublier que les mots "en substance" qualifient le terme "identiques". En conséquence, à notre avis, l'article XXIV:8 a) ii) exige qu'il y ait quelque chose qui soit très voisin de l'"identité". Nous ne partageons pas l'avis du Groupe spécial selon lequel:

... en règle générale, une situation dans laquelle les membres constitutifs ont adopté des réglementations commerciales "comparables" ayant des effets semblables en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers serait dans l'ensemble conforme à l'aspect qualitatif des prescriptions énoncées au paragraphe 8 a) ii).¹⁸

¹⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.148.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, paragraphe 9.151.

Le paragraphe 8) a) ii) dispose que les membres constitutifs d'une union douanière doivent adopter des réglementations commerciales "identiques en substance". À notre avis, des "réglementations commerciales comparables ayant des effets semblables" ne répondent pas à ce critère. Un degré d'"identité" plus élevé est exigé aux termes du paragraphe 8 a) ii).

51. Troisièmement, lorsque nous examinons le libellé du texte introductif de l'article XXIV:5, nous notons que ce texte indique que les dispositions du GATT de 1994 ne feront pas obstacle à l'établissement d'une union douanière "*sous réserve*". L'expression "*sous réserve*" est un élément essentiel de ce libellé. À cet égard, aux fins d'une "union douanière", la clause conditionnelle pertinente est énoncée immédiatement après le texte introductif, dans l'article XXIV:5 a). Le passage pertinent de cette clause se lit comme suit:

que, dans le cas d'une union douanière ..., les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ... ne seront pas, dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas parties à de tel[le]s unions ou ..., d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union ...;

52. Eu égard à cette clause conditionnelle, l'article XXIV peut, à notre avis, uniquement être invoqué comme moyen de défense contre une constatation de l'incompatibilité d'une mesure avec certaines dispositions du GATT pour autant que la mesure soit introduite au moment de l'établissement d'une union douanière qui satisfait à la prescription énoncée au paragraphe 5 a) de l'article XXIV concernant "les droits de douane [et] les autres réglementations commerciales" appliqués par les membres constitutifs de l'union douanière au commerce avec les pays tiers.

53. En ce qui concerne les "droits de douane", l'article XXIV:5 a) dispose que les droits appliqués par les membres constitutifs de l'union douanière *après* l'établissement de l'union "*ne seront pas*, dans leur ensemble, ... d'une *incidence générale plus élevée*" que ne l'étaient les droits appliqués par chacun des membres constitutifs avant l'établissement de l'union douanière. Le paragraphe 2 du *Mémoire d'accord concernant l'article XXIV* prévoit que l'évaluation au titre de l'article XXIV:5 a) de *l'incidence générale des droits de douane* appliqués avant et après l'établissement d'une union douanière "se fera ... sur la base d'une évaluation globale des taux de droits

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

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

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

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

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

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

²¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.121.

et nous convenons aussi qu'il s'agit:

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

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

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

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

²² *Ibid.*, paragraphe 9.120.

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

douanières indiqué au paragraphe 4. Il n'est pas possible d'interpréter correctement le texte introductif sans se référer constamment à ce but.

58. En conséquence, sur la base de cette analyse textuelle et contextuelle du texte introductif du paragraphe 5 de l'article XXIV, nous sommes d'avis que l'article XXIV peut justifier une mesure qui est incompatible avec certaines autres dispositions du GATT. Cependant, dans une affaire impliquant l'établissement d'une union douanière, ce "moyen de défense" ne peut être utilisé que si deux conditions sont remplies. Premièrement, la partie qui prétend se prévaloir de ce moyen de défense doit démontrer que la mesure en cause est adoptée au moment de l'établissement d'une union douanière qui satisfait pleinement aux prescriptions des paragraphes 8 a) et 5 a) de l'article XXIV. Deuxièmement, cette partie doit démontrer qu'il serait fait obstacle à l'établissement de ladite union douanière si elle n'était pas autorisée à adopter la mesure en cause. Là encore, il faut satisfaire à *l'une et à l'autre* de ces deux conditions pour se prévaloir du moyen de défense au titre de l'article XXIV.

59. Nous nous attendrions à ce qu'un groupe spécial, lorsqu'il examine une telle mesure, demande à une partie d'établir que l'une et l'autre de ces conditions ont été remplies. Il se peut qu'il ne soit pas toujours possible de déterminer si la seconde des deux conditions a été remplie sans déterminer d'abord si la première l'a été. Autrement dit, il se peut qu'il ne soit pas toujours possible de déterminer si le fait de ne pas appliquer une mesure ferait obstacle à l'établissement d'une union douanière sans déterminer d'abord s'il *existe* une union douanière. En l'espèce, le Groupe spécial a simplement supposé, pour les besoins de l'argumentation, que la première de ces deux conditions a été remplie et a axé son attention sur la seconde.

60. Plus précisément, en ce qui concerne la première condition, le Groupe spécial, en l'espèce, n'a pas abordé la question de savoir si l'accord commercial régional conclu entre la Turquie et les Communautés européennes était, en fait, une "union douanière" qui satisfaisait aux prescriptions des paragraphes 8 a) et 5 a) de l'article XXIV. Selon le Groupe spécial, "on peut soutenir" que les groupes spéciaux n'ont pas compétence pour évaluer la compatibilité globale d'une union douanière avec les prescriptions de l'article XXIV.²⁴ Dans le présent appel, nous ne sommes pas invités à aborder cette question, mais nous notons à cet égard notre décision dans l'affaire *Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels* concernant la compétence des groupes spéciaux pour examiner le bien-fondé des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements en vertu de l'article XVIII:B du GATT de 1994.²⁵ Le Groupe spécial a aussi estimé que, eu égard au

²⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.53.

²⁵ Rapport adopté le 22 septembre 1999, WT/DS90/AB/R, paragraphes 80 à 109.

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

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

62. Nous convenons avec le Groupe spécial que si la Turquie n'avait pas adopté des restrictions quantitatives identiques à celles qui sont appliquées par les Communautés européennes, cela n'aurait pas empêché la Turquie et les Communautés de satisfaire aux prescriptions du paragraphe 8a) i) de

²⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.54.

²⁷ *Ibid.*, paragraphe 9.55.

²⁸ Communication de la Turquie en tant qu'appelant, paragraphe 56.

²⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.153.

³⁰ Communication de la Turquie en tant qu'appelant, paragraphe 56.

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

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

³¹ Voir le paragraphe 48.

³² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.152.

³³ L'article 12:3 se lit comme suit:

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

VI. Constatations et conclusions

64. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, l'Organe d'appel conclut que le Groupe spécial a commis une erreur dans son raisonnement juridique en axant son examen sur les paragraphes 8 a) et 5 a) et en omettant de reconnaître le rôle crucial du texte introductif du paragraphe 5 dans l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994, mais il confirme la conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'article XXIV ne permet pas à la Turquie d'adopter, au moment de l'établissement d'une union douanière avec les Communautés européennes, les restrictions quantitatives à l'importation de 19 catégories de produits textiles et de vêtements qui ont été jugées incompatibles avec les articles XI et XIII du GATT de 1994 et l'article 2:4 de l'ATV.

65. Nous tenons à souligner que nous ne formulons aucune constatation sur la question de savoir si les restrictions quantitatives jugées incompatibles avec l'article XI et l'article XIII du GATT de 1994 seront *jamais* justifiées par l'article XXIV. Nous constatons uniquement que les restrictions quantitatives mises en cause en appel dans la présente affaire ne sont pas justifiées à ce titre. De même, nous ne formulons aucune constatation sur de nombreuses autres questions qui peuvent être soulevées au titre de l'article XXIV. Pour résoudre ces autres questions, il faut attendre une autre occasion. Nous n'estimons pas qu'il soit nécessaire de formuler d'autres constatations que celles que nous avons formulées ici pour nous acquitter de notre tâche conformément au Mémorandum d'accord, dans le règlement de la présente affaire.

66. L'Organe d'appel recommande que l'ORD demande à la Turquie de mettre ses mesures, que le Groupe spécial a jugées incompatibles avec les articles XI et XIII du GATT de 1994 et l'article 2:4 de l'ATV, en conformité avec les obligations découlant pour elle de ces accords.

Texte original signé à Genève le 23 septembre 1999 par:

Christopher Beeby
Président de la section

James Bacchus
Membre

Said El-Naggar
Membre