

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS58/R
15 mai 1998

(98-1710)

ETATS-UNIS - PROHIBITION A L'IMPORTATION DE CERTAINES CREVETTES ET DE CERTAINS PRODUITS A BASE DE CREVETTES

RAPPORT DU GROUPE SPECIAL

Le rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes" est distribué à tous les Membres conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution non restreinte le 15 mai 1998, en application des procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1). Il est rappelé aux Membres que, conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, seules les parties au différend pourront faire appel du rapport d'un groupe spécial, l'appel sera limité aux questions de droit couvertes par le rapport du groupe spécial et aux interprétations du droit données par celui-ci, et il n'y aura pas de communication ex parte avec le groupe spécial ou l'Organe d'appel en ce qui concerne les questions que l'un ou l'autre examine.

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

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	1
II.	ELEMENTS FACTUELS	3
1.	Faits élémentaires concernant les tortues marines.....	3
2.	La Loi des Etats-Unis sur les espèces menacées d'extinction et la législation connexe.....	3
III.	PRINCIPAUX ARGUMENTS.....	8
A.	GENERALITES.....	8
B.	CONSERVATION ET GESTION DES TORTUES MARINES	8
1.	Conservation des tortues marines.....	8
2.	Les tortues marines sont-elles une ressource mondiale partagée?	27
3.	Contribution du chalutage de la crevette à l'extinction des tortues marines	33
4.	Utilisation des DET	56
5.	Les accords internationaux sur l'environnement et l'utilisation des DET	63
6.	Transfert de la technologie DET	69
7.	Champ d'application et objet de l'article 609	71
C.	INCIDENCE SUR LE COMMERCE	73
D.	COMMUNICATIONS RECUES D'ONG	78
E.	ARGUMENTS JURIDIQUES.....	80
1.	Articles I, XI et XIII du GATT	80
2.	Article XX du GATT	83
a)	Observations préliminaires	83
b)	Application de l'article XX b) et g) et sphère de compétence.....	87
i)	Texte de l'article XX	87
ii)	Historique de la rédaction de l'article XX	95
c)	Article XX b).....	113
i)	Objectif général de la mesure.....	114
ii)	"Nécessaire ..."	116
d)	Article XX g).....	125
i)	Politique de conservation des ressources naturelles épuisables	125
ii)	"Se rapportant à ..."	131
iii)	"Conjointement avec ..."	135
e)	Texte introductif de l'article XX	139
3.	Article XXIII: 1 a).....	150
IV.	ARGUMENTS PRESENTES PAR LES TIERCES PARTIES	152
1.	Australie	152
2.	Equateur	157
3.	El Salvador	159
4.	Communautés européennes	160
5.	Guatemala.....	163
6.	Hong Kong.....	163

7.	Japon	167
8.	Nigeria	169
9.	Philippines.....	170
10.	Singapour	172
11.	Venezuela	176
V.	CONSULTATION DU GROUPE AVEC DES EXPERTS SCIENTIFIQUES.....	177
A.	INTRODUCTION.....	177
B.	QUESTIONS POSEES PAR LE GROUPE ET AVIS DES SCIENTIFIQUES	179
C.	OBSERVATIONS DES PARTIES.....	261
1.	Observations de l'Inde	261
2.	Observations de la Malaisie.....	266
3.	Observations du Pakistan	277
4.	Observations de la Thaïlande.....	285
5.	Observations des Etats-Unis.....	298
VI.	REEXAMEN INTERIMAIRE	312
VII.	CONSTATIONS	314
A.	INTRODUCTION.....	314
B.	DECISIONS RENDUES PAR LE GROUPE SPECIAL AU COURS DE LA PROCEDURE	316
C.	VIOLATION DE L'ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994.....	317
D.	VIOLATION DE L'ARTICLE XIII:1 ET DE L'ARTICLE I:1 DU GATT DE 1994.....	320
E.	ARTICLE XX DU GATT DE 1994.....	321
1.	Remarques préliminaires	321
2.	Texte introductif de l'article XX	323
3.	Article XX b) et g)	337
F.	ARTICLE XXIII:1 a) DU GATT DE 1994	337
VIII.	CONCLUSIONS.....	339
IX.	REMARQUES FINALES	340
	ANNEXE I	341
	ANNEXE II.....	343
	Appendice 1.....	343
	Appendice 2.....	369
	ANNEXE III	375
	ANNEXE IV	405
	Appendice 1.....	475
	Appendice 2.....	478

I. INTRODUCTION

1.1 Dans une lettre datée du 8 octobre 1996, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande, agissant conjointement, ont demandé l'ouverture de consultations avec les Etats-Unis conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("le Mémorandum d'accord") et à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT de 1994"), au sujet de l'interdiction d'importer des crevettes et des produits à base de crevettes en provenance de ces pays imposée par les Etats-Unis au titre de l'article 609 de la Loi générale n° 101-162⁶³ ("l'article 609") et de l'"avis révisé indiquant les directives applicables pour déterminer la comparabilité des programmes étrangers de protection des tortues au cours des opérations de chalutage des crevettes"⁶⁴ (WT/DS58/1). Des consultations ont eu lieu le 19 novembre 1996 sans que soit trouvée une solution satisfaisante à la question.

1.2 Dans une communication datée du 9 janvier 1997, la Malaisie et la Thaïlande ont demandé à l'Organe de règlement des différends ("ORD") d'établir un groupe spécial pour examiner, au regard de l'article XXIII:2 du GATT de 1994 et de l'article 6 du Mémorandum d'accord, l'embargo partiel sur l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes mis en oeuvre par une série de mesures, y compris la promulgation de l'article 609, la promulgation de règlements et la publication de décisions judiciaires interprétant la loi et les règlements (WT/DS58/6). Dans une communication datée du 30 janvier 1997, le Pakistan a présenté la même demande à l'ORD (WT/DS58/7). Le 25 février 1997, l'ORD a établi un groupe spécial conformément à la demande de la Malaisie et de la Thaïlande. A la même réunion, l'ORD a établi un groupe spécial conformément à la demande du Pakistan. L'ORD est convenu également que les deux groupes spéciaux seraient regroupés en un groupe spécial unique, conformément à l'article 9 du Mémorandum d'accord, doté du mandat type (WT/DSB/M/29).

1.3 Dans une communication datée du 25 février 1997, l'Inde a demandé à l'ORD d'établir un groupe spécial conformément à l'article XXIII du GATT de 1994 et à l'article 6 du Mémorandum d'accord (WT/DS58/8). A sa réunion du 10 avril 1997, l'ORD a établi un groupe spécial conformément à la demande de l'Inde. L'ORD est convenu également que ce groupe spécial soit regroupé avec le groupe spécial déjà établi à la demande de la Malaisie, de la Thaïlande et du Pakistan le 25 février 1997, conformément à l'article 9 du Mémorandum d'accord (WT/DSB/M/31).

1.4 Les parties au différend sont convenues que le Groupe spécial serait doté du mandat type (article 7 du Mémorandum d'accord):

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par la Malaisie et la Thaïlande dans le document WT/DS58/6, par le Pakistan dans le document WT/DS58/7 et par l'Inde dans le document WT/DS58/8, la question portée devant l'ORD par la Malaisie, la Thaïlande, le Pakistan et l'Inde dans ces documents; 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."

⁶³Codifiée dans 16 U.S.C. 1537, note, modifiant la Loi de 1973 sur les espèces menacées d'extinction, 16 U.S.C. paragraphe 1531 et suivants.

⁶⁴61 Fed. Reg. 17342 (19 avril 1996).

1.5 Le 15 avril 1997, les parties au différend sont convenues que le Groupe spécial aurait la composition suivante (WT/DS58/9):

Président: M. Michael Cartland
Membres: M. Carlos Cozende
M. Kilian Delbrück

1.6 L'Australie, la Colombie, les Communautés européennes, le Costa Rica, El Salvador, l'Equateur, le Guatemala, Hong Kong (depuis "Hong Kong, Chine"), le Japon, le Mexique, le Nigéria, les Philippines, le Sénégal, Singapour, Sri Lanka et le Venezuela ont réservé leurs droits en qualité de tierces parties conformément à l'article 10 du Mémoire d'accord.

1.7 Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties au différend les 17 et 19 juin et les 15 et 16 septembre 1997. Il s'est réuni avec les tierces parties intéressées le 19 juin 1997.

1.8 Dans une communication datée du 22 septembre 1997, le Président du Groupe spécial a informé l'ORD que le Groupe spécial ne serait pas en mesure de remettre son rapport dans le délai de six mois. Les raisons de ce retard sont exposées dans le document WT/DS58/10.

1.9 Une réunion avec des experts scientifiques choisis par le Groupe spécial, à laquelle assistaient les parties, a eu lieu les 21 et 22 janvier 1998.

1.10 Le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties le 2 mars 1998. Il a remis son rapport final aux parties le 6 avril 1998.

II. ELEMENTS FACTUELS

1. Faits élémentaires concernant les tortues marines

2.1 Sept espèces de tortues marines sont actuellement reconnues: la tortue verte (*Chelonia mydas*), la tortue caouanne (*Caretta caretta*), la tortue franche du Pacifique (*Natator depressus*), le caret (*Eretmochelys imbricata*), la tortue luth (*Dermochelys coriacea*), la tortue olivâtre (*Lepidochelys olivacea*), et la tortue bâtarde (*Lepidochelys kempi*).

2.2 La plupart des espèces de tortues marines se rencontrent dans les différentes parties du monde, dans les zones subtropicales ou tropicales. Elles passent leur vie en mer, où elles se déplacent entre leurs aires d'alimentation et leurs aires de ponte, mais elles se reproduisent sur la terre ferme. Les femelles adultes nidifient selon des cycles pluriannuels, venant sur le rivage pour pondre des centaines d'oeufs dans des nids qu'elles creusent sur la plage. Au bout d'environ 50 à 60 jours d'incubation, les tortues nouveau-nées se frayent un chemin hors du nid et se dirigent vers la mer. Peu survivent et atteignent l'âge de la reproduction (entre 10 et 50 ans, selon les espèces). Durant leur croissance, les tortues changent plusieurs fois d'habitat. On sait peu de choses de leur vie en mer.

2.3 Les activités humaines ont mis en danger les tortues marines, soit directement (elles ont été chassées pour leur viande, leur carapace et leurs oeufs), soit indirectement (captures accidentelles dans les pêches, destruction de leur habitat, pollution des océans). A l'heure actuelle, toutes les espèces de tortues marines sont incluses dans l'Annexe I de la Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ("CITES"). Toutes les espèces, hormis la tortue franche du Pacifique, figurent dans les Annexes I et II de la Convention de 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauva ge, ainsi que sur la Liste rouge de l'UICN des espèces dont les populations sont menacées ou vulnérables.

2. La Loi des Etats-Unis sur les espèces menacées d'extinction et la législation connexe

2.4 Toutes les tortues marines que l'on trouve dans les eaux des Etats -Unis sont répertoriées en tant qu'espèces menacées d'extinction ou en péril au titre de la Loi de 1973 sur les espèces menacées d'extinction. Cette loi interdit la capture des tortues marines menacées d'extinction sur le territoire des Etats-Unis, dans les eaux territoriales des Etats-Unis et en haute mer, sauf sur autorisation du Secrétaire au commerce (pour les tortues en mer) ou du Secrétaire à l'intérieur (pour les tortues sur terre).

2.5 Des programmes de recherche dans le golfe du Mexique et dans l'océan Atlantique au large du sud-est des Etats-Unis ont conclu que la cause de mortalité la plus importante pour les tortues marines était leur capture accidentelle et leur noyade imputables aux crevettiers.⁶⁵ Dans le cadre d'un programme visant à réduire la mortalité des tortues marines dans les chaluts à crevettes, le National Marine Fisheries Service (Service national des pêches maritimes-NMFS) a mis au point des dispositifs d'exclusion des tortues marines ("DET"). Un DET est une trappe grillagée installée à l'intérieur d'un chalut qui permet le passage des crevettes vers le fond du filet, tout en évacuant vers l'extérieur les tortues marines et d'autres objets de grande dimension involontairement pris. En 1983, le NMFS a lancé un programme formel destiné à encourager les pêcheurs de crevettes à utiliser volontairement les DET de façon à réduire les prises accidentelles et la mortalité des tortues marines

⁶⁵National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, Washington D.C.

liée au chalutage de la crevette. Dans le cadre de ce programme, le NMFS a remis des DET à des pêcheurs de crevettes volontaires et leur a montré comment les installer et les utiliser correctement. Mais ce programme n'a pas donné de bons résultats, les pêcheurs utilisant régulièrement des DET étant trop peu nombreux.

2.6 En 1987, les Etats-Unis ont publié des règlements, au titre de la Loi sur les espèces menacées d'extinction, rendant obligatoire pour tous les crevettiers d'utiliser des DET ou de réduire le temps de chalutage⁶⁶ dans des zones déterminées où la mortalité des tortues marines dans les chaluts à crevettes était importante. Au large des côtes, tous les crevettiers de 25 pieds (environ 7,50 mètres) et plus étaient tenus d'utiliser des DET adéquats et tous les crevettiers de moins de 25 pieds avaient l'obligation de limiter le temps de chalutage à 90 minutes ou moins, ou d'utiliser des DET. Dans les eaux littorales, tous les crevettiers devaient limiter le temps de chalutage à 90 minutes ou moins. De plus, ces règlements, qui sont entrés en vigueur en 1990, ont établi des spécifications concernant les DET, et ont précisé les zones et les saisons pour lesquelles il était obligatoire de les utiliser et/ou de restreindre le temps de chalutage. Ils ont été par la suite modifiés de façon à rendre obligatoire l'utilisation des DET en toute saison et en tout lieu lorsque le chalutage de la crevette a une incidence significative sur les tortues marines. On a identifié cinq espèces de tortues marines vivant dans les zones concernées et relevant donc de ces règlements: la caouanne (*Caretta caretta*), la tortue bâtarde (*Lepidochelys kempi*), la tortue verte (*Chelonia mydas*), la tortue luth (*Dermochelys coriacea*) et le caret (*Eretmochelys imbricata*).⁶⁷

2.7 En 1989, les Etats-Unis ont adopté l'article 609 de la Loi générale n° 101-102⁶⁸ ("l'article 609", voir annexe I). L'article 609 invite le Secrétaire d'Etat des Etats -Unis, en accord avec le Secrétaire au commerce, entre autres choses, à engager des négociations en vue d'élaborer des accords bilatéraux ou multilatéraux visant à la protection et à la conservation des tortues marines, en particulier avec les gouvernements de pays étrangers qui participent à des opérations de pêche commerciale susceptibles de nuire aux tortues marines. L'article 609 prévoit en outre que les crevettes pêchées avec des moyens technologiques susceptibles de nuire à certaines tortues marines ne peuvent pas être importées aux Etats -Unis, à moins que le Président ne certifie au Congrès au plus tard le 1er mai 1991, et chaque année par la suite, que le pays concerné a un programme de réglementation et un taux de prises accidentelles comparables à ceux des Etats-Unis, ou que son environnement halieutique particulier ne menace pas les tortues marines.

2.8 En 1991, les Etats-Unis ont publié des directives ("les Directives de 1991") destinées à évaluer la comparabilité des programmes de réglementation étrangers avec le programme des Etats-Unis. Pour être jugé comparable, le programme d'un pays étranger devait inclure, en autres choses, l'engagement d'obliger tous les crevettiers à utiliser des DET en toutes occasions (ou à réduire le temps de chalutage pour les bateaux de moins de 25 pieds), ou sinon, l'engagement de lancer un programme scientifique statistiquement fiable et vérifiable pour réduire la mortalité des tortues marines liée à la pêche à la crevette. Une période de trois ans était accordée aux nations étrangères pour achever la mise en place progressive d'un programme comparable. Les Directives de 1991 ont également déterminé que le champ d'application de l'article 609 se limitait à la région des Caraïbes/de

⁶⁶Le temps de chalutage est l'intervalle qui sépare le moment où les portes du chalut pénètrent dans l'eau de celui où on les sort de l'eau. Le temps de chalutage a été réduit à 90 minutes ou moins, durée dont il est établi qu'elle cause moins de noyades de tortues marines dans les chaluts à crevettes. Les restrictions du temps de chalutage étaient un substitut à l'utilisation des DET dans certaines zones et pour certaines catégories de crevettiers.

⁶⁷52 Fed. Reg. 24244 (29 juin 1987).

⁶⁸Article 609 de la Loi générale n° 101-102, codifié dans 16 Code des Etats-Unis (U.S.C.) paragraphe 1537.

l'Atlantique Ouest, et plus particulièrement aux pays suivants: Mexique, Belize, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica Panama, Colombie, Venezuela, Trinité -et-Tobago, Guyane, Suriname, Guyane française et Brésil. Il a également été déterminé que la restriction à l'importation ne s'appliquait pas aux crevettes d'élevage, dont la pêche ne nuit pas aux tortues marines.⁶⁹

2.9 En 1993, les Etats-Unis ont publié des directives révisées ("les Directives de 1993") prévoyant que, pour être certifiées en 1993, les nations concernées (celles qui ont été déterminées par les Directives de 1991) devaient maintenir leur engagement d'imposer l'utilisation de DET sur tous les crevettiers qui opèrent à l'échelle commerciale pour le 1er mai 1994 au plus tard, et pouvoir prouver leur utilisation sur un nombre significatif de crevettiers pour le 1er mai 1993 au plus tard.⁷⁰ Pour être certifiées en 1994 et ultérieurement, les nations concernées étaient tenues d'utiliser des DET sur tous les crevettiers, sous réserve d'un nombre limité d'exemptions.⁷¹ Les Directives de 1993 ont supprimé la deuxième formule possible pour obtenir la certification qui figurait dans les Directives de 1991, à savoir, l'engagement de lancer un programme scientifique visant à réduire la mortalité des tortues marines liée au chalutage de la crevette.

2.10 En décembre 1995, le Tribunal du commerce international des Etats -Unis ("CIT") a constaté que les Directives de 1991 et de 1993 enfreignaient la loi en limitant la portée géographique de l'article 609 aux crevettes pêchées dans la région des Caraïbes/de l'Atlantique Ouest et a donné pour instructions au Département d'Etat "d'interdire, au plus tard le 1er mai 1996, l'importation de crevettes ou de produits à base de crevettes, où qu'elles aient été pêchées, dès lors qu'il s'agit de crevettes sauvages et qu'il y a eu utilisation de moyens techniques de pêche de nature à nuire aux espèces de tortues marines dont la conservation fait l'objet de réglementations promulguées par le Secrétaire au commerce ...".⁷² Le Département d'Etat a demandé au Tribunal de modifier son jugement en autorisant une prolongation d'un an pour l'application de l'article 609 dans le monde entier. En formulant sa demande, le Département d'Etat a allégué, entre autres choses, que, parmi les principales nations exportatrices de crevettes, nombreuses étaient celles qui ne seraient probablement pas à même de mettre en oeuvre un programme comparable avant le 1er mai 1996. Le CIT a refusé la prolongation demandée et a confirmé la date limite du 1er mai 1996.⁷³

2.11 En avril 1996, le Département d'Etat a publié des directives révisées ("les Directives de 1996") pour se conformer à la Décision du CIT de décembre 1995.⁷⁴ Les nouvelles directives ont étendu l'application de l'article 609 aux crevettes pêchées dans tous les pays étrangers. Le Département d'Etat a d'autre part déterminé que, à compter du 1er mai 1996, toutes les expéditions de crevettes et de produits à base de crevettes à destination des Etats-Unis devaient être accompagnées d'une déclaration ("déclaration d'exportateur de crevettes") attestant qu'il s'agissait de crevettes ou de

⁶⁹56 Federal Register 1051 (10 janvier 1991).

⁷⁰58 Federal Register 9015 (18 février 1993).

⁷¹Notamment, les bateaux dont les filets sont relevés exclusivement à la main et non par des moyens mécaniques ne sont pas tenus d'utiliser des DET, car on estime que l'absence de système de récupération mécanique raccourcit forcément le temps de chalutage, limitant ainsi les risques de noyade accidentelle des tortues marines.

⁷²Earth Island Institute v. Warren Christopher, 913 F. supp. 559 (CIT 1995).

⁷³Earth Island Institute v. Warren Christopher, 922 Fed. supp. 616 (CIT 1996).

⁷⁴61 Fed. Reg. 17342 (19 avril 1996).

produits à base de crevettes pêchées "soit dans des conditions qui ne nuisent pas aux tortues marines ... soit dans des eaux relevant de la juridiction d'une nation actuellement certifiée au titre de l'article 609".

2.12 Aux termes des Directives de 1996, "les crevettes ou produits à base de crevettes pêchées dans des conditions qui n'affectent pas les tortues marines" comprennent: "a) les crevettes pêchées dans des installations d'aquaculture ...; b) les crevettes pêchées par des crevettiers commerciaux utilisant des DET comparables, du point de vue de leur efficacité, à ceux qui sont obligatoires aux Etats-Unis; c) les crevettes pêchées exclusivement par des moyens qui n'impliquent pas de relever les filets de pêche par des systèmes mécaniques, ou par des bateaux équipés de dispositifs qui, conformément au programme des Etats -Unis ... ne nécessitent pas d'utiliser des DET; d) les espèces de crevettes, telles que les crevettes pandalides, pêchées dans des zones où l'on ne rencontre pas de tortues marines".

2.13 Les Directives de 1996 déterminent d'autre part les critères de certification des pays de pêche dont l'environnement halieutique particulier "ne comporte pas une menace de prise accidentelle de [ces] tortues marines lors de ces opérations de pêche [à la crevette]" (article 609 b) 2) C)), comme suit: "a) tout pays de pêche dont les eaux dépendant de sa juridiction sont totalement dépourvues des espèces de tortues marines concernées; b) tout pays qui pêche la crevette exclusivement par des moyens qui ne menacent pas les tortues marines, par exemple, tout pays pêchant la crevette exclusivement par des moyens artisanaux; c) tout pays pratiquant des opérations commerciales de chalutage de la crevette exclusivement dans des eaux soumises à sa juridiction où l'on ne rencontre pas de tortues marines".

2.14 Les Directives de 1996 prévoient également que d'autres pays peuvent être certifiés au plus tard le 1er mai 1996, et chaque année par la suite, "seulement si le gouvernement du pays concerné a fourni la preuve documentaire qu'il a adopté un programme de réglementation régissant la prise accidentelle de tortues marines lors du chalutage commercial des crevettes qui est comparable à celui des Etats-Unis et si le taux moyen des prises accidentelles par les bateaux du pays de pêche est comparable à celui des prises accidentelles de tortues marines par les bateaux des Etats -Unis lors de ce chalutage". Aux fins de la certification de ces autres pays, le programme de réglementation doit inclure, entre autres choses, "l'obligation pour tous les crevettiers commerciaux exerçant leurs activités dans des eaux où ils sont susceptibles d'intercepter des tortues marines d'utiliser des DET en permanence. Ces derniers doivent être comparables, du point de vue de leur efficacité, à ceux qui sont utilisés aux Etats-Unis ...". En outre, le taux moyen des prises accidentelles "sera réputé comparable si le pays de pêche impose l'utilisation de DET d'une façon comparable à celle qui est prévue dans le programme des Etats-Unis ...". Les Directives de 1996 contiennent des considérations supplémentaires qu'il faut prendre en compte pour déterminer la comparabilité des programmes étrangers, telles que "les autres mesures que prend le pays de pêche pour protéger les tortues marines, y compris les programmes nationaux visant à protéger les plages de ponte et autres habitats, l'interdiction des prises directes de tortues marines, les programmes nationaux destinés à appliquer et à faire respecter les mesures, et la participation à tout accord international visant à la protection et à la conservation des tortues marines".

2.15 En octobre 1996, le CIT a décidé que l'embargo sur les crevettes et les produits à base de crevettes prévu à l'article 609 s'appliquait à "toutes les crevettes ou tous les produits à base de crevettes sauvages pêchées par des ressortissants ou des bateaux de pays qui n'ont pas été certifiés". Le tribunal a constaté que les Directives de 1996 contrevenaient à l'article 609 en autorisant, sur présentation d'une déclaration d'exportateur de crevettes, les importations de crevettes en provenance de pays non certifiés, si celles-ci étaient pêchées avec des moyens techniques de pêche commerciale

qui ne nuisaient pas aux tortues marines.⁷⁵ Par la suite, le CIT a précisé que les crevettes pêchées par des méthodes manuelles, qui ne nuisaient pas aux tortues marines, pouvaient continuer d'être importées, même si elles provenaient de pays qui n'avaient pas été certifiés au titre de l'article 609. Le CIT a également refusé de repousser la date limite de l'entrée en vigueur dans le monde entier des dispositions de l'article 609.⁷⁶

2.16 Au 1er janvier 1998, les 19 pays suivants avaient été certifiés comme ayant adopté des programmes visant à réduire les captures accidentelles de tortues marines dans la pêche à la crevette comparables au programme des Etats-Unis: Belize, Brésil, Colombie, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Fidji, Guatemala, Guyane, Honduras, Indonésie, Mexique, Nicaragua, Nigéria, Panama, République populaire de Chine, Thaïlande, Trinité-et-Tobago et Venezuela. Les 16 pays suivants avaient été certifiés comme ayant des pêcheries de crevettes exclusivement dans des eaux froides où il n'y avait pratiquement aucun risque de prendre des tortues marines: Allemagne, Argentine, Belgique, Canada, Chili, Danemark, Finlande, Islande, Irlande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Suède et Uruguay. Les huit pays suivants ont été certifiés au motif que leurs pêcheurs ne pêchaient la crevette qu'en utilisant des moyens manuels et non mécaniques pour relever les filets: Bahamas, Brunéi, Haïti, Jamaïque, Oman, Pérou, République dominicaine et Sri Lanka.

⁷⁵Earth Island Institute v. Warren Christopher, 942 Fed. Supp. 597 (CIT 1996). Le gouvernement des Etats-Unis a fait appel de cette décision auprès de la Cour d'appel du circuit fédéral.

⁷⁶Earth Island Institute v. Warren Christopher, 948 Fed. Supp. 1062 (CIT 1996).

III. PRINCIPAUX ARGUMENTS

A. GENERALITES

3.1 L'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont demandé au Groupe spécial de constater que l'article 609 de la Loi générale des Etats-Unis n° 101-162 ("l'article 609") et les mesures d'application y relatives:

- a) étaient contraires aux articles XI:1 et XIII:1 du GATT de 1994;
- b) n'étaient pas visés par les exceptions prévues à l'article XX b) et g) du GATT de 1994;
- c) annulaient ou compromettaient les avantages, au sens de l'article XXIII:1 a) du GATT de 1994, résultant pour l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande de l'Accord.

L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont en outre demandé au Groupe spécial de constater que l'article 609 était contraire à l'article I:1 du GATT de 1994.

3.2 En conséquence, l'Inde a demandé au Groupe spécial de recommander que les Etats-Unis lèvent immédiatement leur embargo de façon à se conformer aux obligations découlant pour eux de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. La Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont demandé au Groupe spécial de recommander que les Etats-Unis prennent toutes les dispositions nécessaires pour mettre l'article 609 et les mesures d'application y relatives en conformité avec leurs obligations au regard de l'Accord général.

3.3 Les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de constater que l'article 609 et les mesures d'application y relatives relevaient du champ d'application de l'article XX, paragraphes b) et g) du GATT de 1994.

B. CONSERVATION ET GESTION DES TORTUES MARINES

1. Conservation des tortues marines

3.4 L'Inde a fait valoir qu'elle protégeait depuis longtemps les espèces menacées d'extinction, et notamment les tortues marines. Depuis des siècles, l'harmonie essentielle entre l'environnement et l'homme était un précepte clé de la société indienne, fondé sur le fait que le renouvellement permanent des ressources environnementales était de la plus haute importance pour les moyens d'existence mêmes d'une grande majorité d'Indiens. Les Indiens étaient donc profondément pénétrés des objectifs de la protection de l'environnement. Les ressources environnementales avaient été de tout temps préservées par leur étroite association avec les enseignements des principales religions de l'Inde. Par exemple, la tortue elle-même était considérée par de nombreux Indiens comme une incarnation du divin. Les pêcheurs étaient particulièrement attentifs à ne pas prendre de tortues dans leurs filets lorsqu'ils pêchaient. Dès 1972, l'Inde avait promulgué la Loi sur la protection de la faune et de la flore sauvages qui prévoyait des sanctions pour la capture, la destruction ou le commerce des espèces menacées d'extinction, dont certaines tortues marines. Ces mesures avaient été extrêmement efficaces pour assurer la survie des espèces menacées d'extinction. Par exemple, la population des tortues olivâtres nidifiant dans la région de Gahirmatha, au large de la côte de l'Orissa, avait augmenté au cours des dix dernières années, et chaque année, environ 600 000 tortues olivâtres pondaient dans cette région. L'administration locale avait interdit la pêche et la pêche à la crevette dans un rayon de 20 km autour de Gahirmatha pour protéger ces tortues. De surcroît, 65 000 hectares dans les régions

de Bhitarkanika et de Gahirmatha avaient été déclarés sanctuaires de tortues marines.⁷⁷ D'autres gouvernements des Etats avaient publié des avis au public rappelant aux pêcheurs et aux autres personnes qu'il était illégal de prendre ou de mettre en danger les tortues marines. Non seulement le gouvernement indien établissait des programmes pour assurer la préservation des tortues marines, mais il établissait également des programmes pour faire en sorte que les lois soient appliquées. Par exemple, le Service des gardes-côtes, le Département des forêts et le Département des pêches aidaient les fonctionnaires du Département de la protection de la faune et de la flore sauvages à surveiller la période de ponte annuelle sur la côte de l'Orissa.

3.5 L'Inde a d'autre part fait valoir que de nombreux autres instituts et départements administratifs, de même que des organisations non gouvernementales, continuaient de mettre en oeuvre des projets et d'entreprendre des études pour la conservation et la préservation des tortues marines. L'Institut central de recherche sur la pêche en mer en Inde avait surveillé en 1978 et en 1986 les tortues olivâtres qui pondent dans certaines régions, et avait mené une étude complète sur la population nidifiante. L'Institut gérait également une écloserie pour les tortues marines à Madras, d'où les tortues nouveau-nées étaient lâchées à la mer. L'Institut menait actuellement une étude sur les prises accidentelles de tortues marines au cours de la pêche en Inde. Dans le cadre des efforts actuels déployés par l'Inde en ce qui concerne la méthode la plus efficace pour protéger les tortues marines sur son territoire, deux programmes de formation associant les pêcheurs de crevettes avaient été organisés pour présenter la fabrication et l'installation de DET. Une organisation indienne, la CIFNET, fabriquait même des DET localement. En outre, l'Inde était partie à la CITES et avait donc interdit le commerce des tortues marines menacées d'extinction. Cela étant, l'Inde ne voyait aucune disposition dans la CITES invitant à restreindre l'importation de crevettes et de produits à base de crevettes dans le but de protéger et de conserver les tortues marines, ni aucune référence aux DET en tant que "norme écologique multilatérale" à utiliser pour la protection et la conservation des tortues marines. L'Inde n'acceptait pas l'affirmation des Etats -Unis selon laquelle l'utilisation des DET était la seule façon d'empêcher l'extinction des espèces de tortues marines peuplant ses eaux territoriales; les programmes de conservation comme ceux que l'Inde entreprenait étaient également essentiels pour conserver les tortues marines.

3.6 La protection des tortues marines était une tâche stimulante partagée par un grand nombre de pays de différentes façons. L'utilisation de DET n'était pas la seule façon d'empêcher l'extinction des espèces de tortues marines peuplant les eaux territoriales de l'Inde; les programmes de conservation comme ceux que l'Inde avait lancés étaient aussi essentiels pour poursuivre l'objectif de la protection des tortues marines. L'Inde partageait les préoccupations des Etats -Unis au sujet de la situation des tortues marines et considérait comme important de garantir leur survie, mais l'importance de cet objectif n'autorisait pas les Etats -Unis à prendre des mesures unilatérales qui enfreignaient le droit souverain de l'Inde de formuler sa propre politique en matière d'environnement et de conservation. L'Inde estimait qu'ayant des mesures adéquates en vigueur pour protéger et préserver les espèces de tortues marines menacées d'extinction, les Etats -Unis n'avaient pas besoin d'imposer leur propre programme à des tierces parties au moyen de mesures extraterritoriales de vaste portée comme celles que prévoyait l'article 609. Il s'agissait d'une ingérence inacceptable dans la politique relevant de la compétence souveraine de l'Inde.

3.7 La Malaisie a indiqué qu'aucun pêcheur malaisien n'utilisait de DET. Une quantité importante de crevettes sauvages était prise au moyen de dispositifs traditionnels (tels que les filets relevés à la main) qui ne sauraient entraîner de prises accidentelles de tortues. Au Sabah et au

⁷⁷Décidé conformément à la notification du gouvernement de l'Orissa n ° 7FY-SE(H)49/95-60-FARD, datée du 1er janvier 1996.

Sarawak notamment, les crevettes étaient prises dans des lieux très éloignés des aires de ponte des tortues. Le Sabah et le Sarawak étaient dotés de lois visant à protéger les tortues, et les chalutiers n'étaient pas autorisés à manoeuvrer dans certaines zones où les tortues s'accouplaient et pondaient. Sur la côte Est de la péninsule de Malaisie, la saison de ponte des tortues allait d'avril à octobre tandis que la saison du chalutage de la crevette allait de novembre à février. Le chalutage de la crevette n'était pas pratiqué le long de la côte Ouest de la péninsule de Malaisie, sauf le long de la côte du Perak près de Sigari, ce qui était une zone très limitée. Le Sarawak faisait des recherches sur les tortues marines, notamment près des îles des Tortues, depuis les années 30. Les études menées sur les 20 dernières années avaient mis en évidence un schéma cyclique consistant en une bonne année suivie d'une année médiocre. Les efforts de conservation au Sarawak avaient commencé au début des années 50. Il avait été établi au moyen de la détermination de l'empreinte génétique que les tortues verte au Sarawak formaient des populations distinctes qui ne se mêlaient pas à celles d'autres pays, ce qui signifiait que le programme de conservation avait pu contribuer à la survie de la population des tortues. En outre, le Département des pêches, par son action visant à faire respecter les lois relatives à la pêche, avait réussi à maintenir les chalutiers à l'écart des eaux côtières et des eaux entourant les îles des Tortues et les opérations de chalutage actuelles avaient pu être écartées des routes de migration de ces tortues. Tout en reconnaissant que l'utilisation de DET était une mesure contribuant à la conservation des tortues, la Malaisie estimait qu'il ne s'agissait que d'une méthode parmi toutes celles qui étaient acceptées pour la conservation des tortues. L'utilisation de DET ne pouvait en aucun cas assurer à elle seule la survie des tortues.

3.8 La Malaisie disposait d'un cadre juridique global relatif à la conservation et à la gestion des tortues marines qui relevait de la sphère de compétence de 13 Etats différents. La législation des Etats relative à la protection des tortues avait été promulguée en 1932 et interdisait, entre autres choses, de capturer, de tuer, de blesser, de posséder ou de vendre des tortues, d'en ramasser les oeufs, de déranger les tortues durant la ponte, et prévoyait l'établissement de réserves naturelles pour les tortues.

Une législation secondaire avait également été promulguée, telle que les décrets douaniers (interdiction de l'exportation/importation) de 1988, spécialement appliqués pour interdire les exportations et les importations d'oeufs de tortues à destination et en provenance de tous les pays. Au niveau fédéral, la Loi sur la pêche de 1985 interdisait la capture de tortues marines par n'importe quelle méthode de pêche. L'application de la législation en vigueur dans la limite de 2 milles nautiques autour de parcs marins offrirait une protection aux tortues qui pondent dans la zone. Un décret pris en vertu de la loi en 1990 interdisait l'utilisation de filets dérivants dont les mailles sont supérieures à 25,4 cm afin de réduire la mortalité des tortues.

3.9 Les quatre espèces de tortues marines que l'on rencontre en Malaisie sont la tortue olivâtre, la tortue luth, le caret et la tortue verte; ce sont les trois dernières qui faisaient l'objet du présent différend. La Malaisie s'était toujours activement occupée de programmes de conservation des tortues visant à réduire la mortalité tant sur les plages de ponte qu'en mer. Ils étaient en vigueur depuis plus de 20 ans et des efforts étaient continuellement déployés pour élaborer des mesures de conservation plus efficaces et améliorer les mesures existantes. Les organisations s'occupant de la conservation des tortues comprenaient notamment le Département des pêches, les universités locales, des ONG (par exemple, le WWF et la Société malaisienne des sciences de la mer) et des entreprises (dans la mesure où elles parrainaient des projets de conservation).⁷⁸ Le contenu des programmes de conservation était le suivant:

a) Protection des oeufs de tortue par des programmes d'incubation mettant en jeu des méthodes in situ ou des éclosiers protégés et interdisant le ramassage et la vente des oeufs dans

⁷⁸E.H. Chan et H.C. Liew, (1991), *Sea Turtles, The State of Nature Conservation in Malaysia*, Malaysian Nature Society (R. Kiew ed.), pages 120-134.

certaines zones (par exemple les îles des Tortues du Sabah et les oeufs des tortues luth au Terengganu). Dans d'autres zones où les plages de ponte étaient nombreuses, le ramassage des oeufs de tortue faisait l'objet d'un permis accordé aux habitants locaux à qui les oeufs étaient achetés pour être mis en couvaison dans des écloséries protégées. On s'efforçait continuellement d'augmenter la proportion d'oeufs achetés aux ramasseurs agréés aux fins d'incubation. A Pulau Redang, où les plages de ponte étaient moins nombreuses, l'incubation in situ était assurée par le Département des pêches et des biologistes de l'université locale spécialisés dans la conservation des tortues; ce programme de conservation visait à l'incubation d'au moins 70 pour cent de la production totale d'oeufs de l'île, qui était le site de ponte le plus important de la péninsule malaisienne pour les tortues verte.⁷⁹ On pouvait citer comme autre exemple la population des tortues verte du Sarawak, dont la ponte annuelle avait diminué de 1945 au début des années 60, période au cours de laquelle le chalutage du poisson et de la crevette n'existait pas. Le déclin avait été attribué à la surexploitation des oeufs. Dans les 30 dernières années (des années 60 aux années 90), grâce aux programmes de conservation au Sarawak essentiellement axés sur la protection des oeufs, sans qu'il y ait utilisation de DET, le niveau de ponte était demeuré constant dans les limites des fluctuations annuelles qui caractérisent la population des tortues verte. Ainsi, dans le cas de la population des tortues verte du Sarawak, même en l'absence de DET, la population était demeurée constante sur une longue période et avait été maintenue.

b) Etablissement de sanctuaires/parcs d'Etat pour les tortues dans des zones de ponte reconnues pour protéger les sites de ponte, ce qui garantissait que le développement commercial n'empiétait pas sur les plages de ponte. Celles-ci pouvaient donc demeurer intactes et ne pas être soumises à des facteurs nuisibles tels que l'éclairage des plages qui avaient des effets défavorables sur les tortues nidifiantes et sur l'orientation des nouveau-nés vers la mer. Les îles des Tortues du Sabah ont été transformées en parc d'Etat en 1984, après que le gouvernement de l'Etat du Sabah eut acquis les îles par expropriation des propriétaires privés. En 1988, au bout de 22 ans de protection intégrale des oeufs, le déclin de la population nidifiante des tortues verte s'est inversé et la densité de ponte a atteint un record en 1991. La ponte annuelle a triplé, avec 8 084 tortues marines pondant annuellement au cours de la période 1990-1994 contre 2 633 durant la période allant de 1982 à 1986. Les parcs du Sabah ont reçu en 1997 le prix J. Paul Getty pour la conservation de la faune et de la flore sauvages pour avoir mis en liberté plus de 4 millions de tortues nouveau-nées durant les 15 dernières années et avoir contribué, conjointement avec les Philippines, à désigner comme entité unique les neuf îles du Patrimoine protégé des îles des Tortues (TIPHA). Il en est ressorti qu'un programme de conservation principalement axé sur la protection des oeufs pouvait entraîner un redressement de la population, que la législation intérieure de la Malaisie était suffisamment globale pour protéger et conserver les tortues et qu'elle visait d'autre part à empêcher le commerce national et international des tortues marines.

c) Mesures visant à protéger les tortues dans leur habitat marin durant la saison de ponte. Dans les parcs marins où l'on trouvait les sites de ponte essentiels des tortues verte, la pêche dans un rayon de 2 milles nautiques autour de l'île ou des groupes d'îles était interdite. Les experts malaisiens avaient découvert que ces mesures étaient efficaces pour protéger les tortues durant les périodes où elles ne pondent pas car on avait constaté qu'elles ne s'aventuraient pas au-delà de 1 mille nautique du rivage.⁸⁰ En 1991, un sanctuaire en pleine mer a été établi dans la zone de Rantau Abang

⁷⁹E.H. Chan et H.C. Liew, (1995), In-situ Incubation of Green Turtle Eggs in Pulau Redang, Malaysia: Hope After Decades of Egg Exploitation, Proceedings of the International Congress of Chelonian Conservation, 6-10 juillet 1995, Gonfaron, France, pages 68-71.

⁸⁰H.C. Liew et E.H. Chan, (1992), Biotelemetry of Green Turtles (*Chelonia Mydas*) in Pulau Redang, Malaysia, During the Internesting Period, Biotelemetry XII, 31 août-5 septembre, pages 157-163.

- baptisée Zone interdite des pêcheries de Rantau Abang - afin de protéger les tortues luth. Les limites de la réserve avaient été déterminées par une étude scientifique utilisant des techniques de radiotélémétrie menée par des experts locaux en collaboration avec des experts des Etats -Unis.⁸¹ Les engins de pêche connus pour être nuisibles aux tortues, tels que les filets dérivants, les chaluts et les pièges à poissons avaient été interdits dans la zone durant la saison de ponte.⁸² Enfin, l'utilisation de filets dérivants à mailles larges le long des côtes avait été interdite dans tout le pays pour réduire la mortalité des tortues dans ces zones.

d) Comme les tortues marines étaient des grands migrateurs allant au -delà des frontières nationales des pays, la Malaisie reconnaissait que, pour gérer et conserver efficacement les tortues, il fallait que les pays de la région concernée se concertent et unissent leurs efforts. La Malaisie avait coopéré avec les Philippines pour mettre en place la Zone protégée du patrimoine des îles des Tortues en 1996, afin d'élaborer des mesures de conservation uniformes pour les tortues sur les îles. La même année, la Malaisie a accueilli le premier atelier du Centre de développement des pêches de l'Asie du Sud-Est consacré aux recherches sur les tortues marines et à leur conservation. Le Groupe de travail pour la conservation de la nature de l'ANASE était actuellement en train d'élaborer des programmes de conservation des tortues bilatéraux et régionaux. La Malaisie était également partie à la CITES et, en conséquence, réglementait strictement l'importation et l'exportation des tortues marines et des produits dérivés. Aux termes de sa législation intérieure, quiconque pêchait, troublait, harcelait, capturait ou prenait une tortue, quelle qu'elle soit, commettait une infraction. La loi s'appliquait également à la zone économique exclusive.

e) Des programmes de recherche étaient entrepris par les universités locales et le Département des pêches afin de fournir des informations scientifiques pour développer et renforcer davantage les programmes de conservation. Par exemple, lorsqu'on avait découvert que les températures d'incubation élevées des écloséries destinées aux tortues luth changeaient la proportion relative des sexes à la naissance, le programme de conservation avait été modifié et ajusté de façon qu'une partie des oeufs soient incubés à des températures plus basses pour obtenir une proportion relative des sexes équilibrée. Le repérage par radio des tortues luth était une autre étude qui avait débouché sur des mesures de conservation, avec pour résultat l'établissement du sanctuaire en mer de Rantau Abang.⁸³ A ce jour, plus de 200 articles avaient été écrits sur les tortues marines de Malaisie.⁸⁴ En 1984, l'Université Pertanian Malaysia, à Kuala Terengganu (à présent Universiti Kolej, Universiti Putra Malaysia, Terengganu) avait lancé un programme de recherche et de conservation sur les tortues marines qui s'était développé pour englober tous les aspects de la biologie et de l'écologie des tortues marines. Des projets de conservation et des projets éducatifs étaient également entrepris. Par exemple, l'Université gérait un projet à long terme de conservation des tortues verte et des carets à Chagar Hutang, principale plage de ponte pour les tortues verte à

⁸¹E.H. Chan, S.A. Eckert, H.C. Liew et K.L. Eckert, (1990), Locating the Internesting Habitats of Leatherback sea turtles (*Dermochelys Coriacea*) in Malaysian Waters Using Radio Telemetry, *Biotelemetry XI*, 29 août-4 septembre, Japon, pages 133-138.

⁸²E.H. Chan et H.C. Liew, (1995), An Offshore Sanctuary for the Leatherback Turtles in Rantau Abang, Malaysia, extrait de J.I. Richardson et T.H. Richardson (compilateurs), *Proceedings of the 12th Annual Workshop on Sea Turtle Biology and Conservation*, NOAA Technical Memo. NMFS-SEFSC-361, pages 18-20.

⁸³Ibid.

⁸⁴E.H. Chan (compilateur), (1996), *A Bibliography of Malaysian Sea Turtles and Terrapins*, SEATRU (Sea Turtle Research Unit), Universiti Kolej, Universiti Putra Malaysia, Terengganu.

Pulau Redang, au Terengganu.⁸⁵ Le projet de conservation avait pour objet de protéger les oeufs de tortue par une incubation in situ, et comprenait également un programme de marquage et d'étude de la ponte.

f) Programmes éducatifs publics relatifs aux tortues marines. Ils incluaient des expositions itinérantes, la production de pochettes, brochures et cassettes vidéos à but éducatif, ainsi que des camps d'information sur les tortues destinés aux enfants. Par exemple, un camp baptisé "Kemp Si Penyu" a été organisé: les enfants du village de Redang ont été amenés jusqu'à la plage pour observer les tortues au moment de la ponte, écouter des histoires sur les tortues, et assister à des spectacles récréatifs donnés par des artistes locaux. On espérait que les enfants en viendraient à aimer les tortues.⁸⁶

3.10 La Malaisie estimait que son engagement était évident du fait des mesures prises tant au niveau intérieur qu'au niveau international pour protéger ces espèces menacées d'extinction. On parvenait à des meilleurs résultats en matière de conservation par des accords bilatéraux ou multilatéraux qu'en ayant recours à des sanctions commerciales dans le cadre de l'OMC.

3.11 Le Pakistan a fait valoir qu'il partageait les préoccupations des Etats -Unis au sujet de la situation des tortues marines. Cela dit, les Etats -Unis, en exigeant que des DET soient installés sur les bateaux de pêche pakistanais, non seulement violaient les obligations découlant pour eux du GATT, mais prenaient une mesure complètement inutile étant donné la longue expérience du Pakistan en matière de protection des espèces menacées d'extinction, dont les tortues marines. Le Pakistan a indiqué qu'il y avait dans sa culture une croyance traditionnelle selon laquelle c'était un péché que de tuer des tortues marines. En 1950, le Pakistan avait voté une législation destinée à protéger les tortues marines avec la Loi sur le contrôle des importations et des exportations (modifiée le 13 août 1996), qui a déclaré illégale l'exportation d'espèces protégées, y compris les tortues marines et les produits dérivés des tortues marines du Pakistan. Outre les lois protégeant les tortues marines, diverses organisations publiques et privées au Pakistan s'occupaient de programmes de protection des tortues marines. Depuis 1979, le Département de la faune et de la flore sauvages du Sind au Pakistan s'occupait de programmes de conservation de tortues marines conjointement avec le WWF et l'UICN. Ce programme avait principalement pour objet de préserver les tortues marines de l'extinction. A cet égard, des enclos avaient été établis sur les plages pour protéger les tortues marines et leurs oeufs des prédateurs et des braconniers. Le Département de la faune et de la flore sauvages du Sind avait également lancé des programmes de formation à la conservation des tortues conçus pour enseigner au public l'importance de la protection des tortues marines. Ce programme s'était avéré extrêmement efficace pour préserver et protéger les tortues marines. On estimait qu'entre octobre 1979 et décembre 1995, plus de 1,5 million d'oeufs de tortue marine avaient été protégés et des milliers de nouveau -nés avaient été relâchés sans problème à la mer. Le gouvernement pakistanais s'employait également à faire en sorte que la législation relative à la protection des tortues marines soit appliquée.

3.12 Le Pakistan considérait que la protection des tortues marines était une tâche importante à laquelle s'attelaient un grand nombre de pays de différentes façons. Le Pakistan n'acceptait pas l'allégation des Etats-Unis selon laquelle l'utilisation de DET était le seul moyen d'empêcher l'extinction des tortues marines et considérait les mesures prises par les Etats -Unis comme une

⁸⁵E.H. Chan et H.C. Liew, (1995), In-situ Incubation of Green Turtle Eggs in Pulau Redang, Malaysia: Hope After Decades of Egg Exploitation, Proceedings of the International Congress of Chelonian Conservation, 6-10 juillet 1995, Gonfaron, France, pages 68-71.

⁸⁶La portée des projets de recherche et de conservation menés à l'Universiti Kolej est décrite sur le site Internet de la SEATRU à URL <http://www.upmt.edu.my/seatru>.

ingérence inacceptable dans la politique relevant de la compétence souveraine du Pakistan. Des programmes comme ceux qu'entreprenait le Pakistan étaient aussi essentiels à la poursuite de l'objectif de la protection des tortues marines. Le Pakistan soutenait que, ayant des mesures en place visant à protéger et à préserver les espèces de tortues marines menacées d'extinction, les États-Unis n'avaient nullement besoin d'imposer leur propre programme à des tierces parties au moyen de mesures extraterritoriales de vaste portée comme celles que prévoyait l'article 609.

3.13 La Thaïlande a fait valoir qu'elle avait une longue expérience en matière de mesures prises pour protéger les quatre espèces de tortues marines (tortue luth, tortue verte, caret et tortue olivâtre) présentes dans les limites de sa juridiction. Dans la culture thaïlandaise, il était traditionnellement considéré comme un péché de tuer des tortues marines. Dès 1947, la Loi sur les pêches interdisant de prendre, de pêcher ou de blesser toute tortue marine, avait été promulguée. Il était également précisé dans cette loi que toute tortue prise par accident devait être immédiatement relâchée à la mer. De plus, la loi interdisait de ramasser ou d'endommager les oeufs de tortue marine sur n'importe quelle plage de Thaïlande. En 1980, en vertu des pouvoirs que lui conférait la Loi de 1979 sur les exportations et les importations, le Ministre du commerce avait interdit l'exportation des carcasses de six espèces de tortues, dont les quatre espèces que l'on rencontrait dans les eaux de Thaïlande, sauf si une licence d'exportation était accordée. En 1981, la Thaïlande avait d'autre part interdit les exportations de cinq espèces de tortues marines vivantes (les quatre espèces mentionnées précédemment plus la tortue olivâtre), sauf si une licence d'exportation était accordée, ce qui, jusqu'ici, n'avait jamais été le cas. De plus, en 1993, le Département des pêches avait promulgué un décret interdisant l'importation des espèces de tortues marines protégées.

3.14 En 1983, la Thaïlande avait ratifié la CITES, en vertu de laquelle elle avait voté la Loi sur la préservation et la protection de la faune et de la flore sauvages en 1992. Cinq espèces de tortues marines figuraient parmi les animaux sauvages protégés répertoriés dans cette loi. Celle-ci interdisait l'importation, l'exportation et le mouvement transitoire des animaux sauvages énumérés dans la liste, ou de leurs carcasses, et frappait les contrevenants de peines sévères, y compris de peines de prison et d'amendes. Trois directions de l'administration thaïlandaise étaient chargées des programmes de rétablissement de la population des tortues marines: le Département des pêches, le Département des forêts et la Marine royale thaïlandaise. Le Département des pêches administrait le Centre de biologie marine de Phuket, qui s'occupait de plusieurs programmes de conservation. Des oeufs de tortues marines étaient ramassés sur les plages de ponton et emportés au Centre pour y être incubés. Des programmes supplémentaires de ramassage des oeufs de tortue étaient gérés par cinq centres de développement de la pêche maritime et 13 centres de développement de l'aquaculture côtière relevant du Département des pêches. L'objectif des programmes de rétablissement de la population des tortues gérés par ces institutions était d'élever et de relâcher 5 000 bébés tortues marines par an. Outre ces initiatives dans le domaine législatif, plusieurs programmes de conservation avaient été adoptés en Thaïlande. Depuis 1979, Son Altesse Royale la Reine Sirikit parrainait personnellement le "Projet de la Reine sur la conservation des tortues marines". Dans le cadre de ce parrainage, Sa Majesté avait fait don d'une propriété privée au Département des pêches afin qu'elle soit utilisée comme station de recherche pour la conservation des tortues marines. Il y avait également plusieurs initiatives privées en matière de conservation, notamment des programmes administrés par la Fondation "Magic Eyes" et la Banque commerciale du Siam, qui avait levé des fonds de soutien aux efforts déployés pour élever et relâcher des bébés tortues marines.

3.15 La Thaïlande a également indiqué qu'elle s'était occupée de nombreux projets éducatifs visant à protéger l'habitat naturel des tortues marines. D'autre part, des programmes consistant à faire éclore, nourrir et relâcher des tortues à la mer avaient été lancés. De plus, une vingtaine d'études avaient été menées depuis 1973 afin d'en apprendre plus sur les tortues marines indigènes et d'aider à élaborer des

lignes d'action destinées à garantir leur survie.⁸⁷ Fait remarquable, au cours d'une étude menée sur le chalutage de nuit de 1967 à 1996, on n'avait observé aucun décès accidentel de tortues marines lié à la pêche à la crevette.⁸⁸ Cela était dû au fait que les tortues marines vivaient dans les récifs coralliens et les herbiers situés dans une limite de 3 km du rivage où le chalutage de la crevette était interdit. Il y avait eu un déclin général de la population de tortues marines nidifiant en Thaïlande de 1950 à 1985, mais les programmes thaïlandais de conservation avaient assuré la survie d'une population de tortues marines suffisante pour les préserver de l'extinction. Les mesures qui avaient permis d'obtenir ce résultat conjugaient une forte protection des plages de ponte à des programmes d'incubation et de mise en liberté. Ainsi, la Thaïlande avait constaté que des mesures autres que l'utilisation de DET pouvaient être efficaces pour préserver les tortues marines dans les eaux thaïlandaises.

3.16 Au niveau régional, des efforts avaient également été engagés dans le cadre de l'ANASE pour parvenir à un accord multilatéral sur la conservation des tortues marines. Au cours de la cinquième réunion du Groupe de travail sectoriel sur les pêches de l'ANASE, qui s'était tenue les 13 et 14 mars 1997, la Thaïlande avait suggéré qu'un accord soit négocié dans le cadre de l'ANASE au sujet des tortues marines. Les participants à la réunion étaient convenus d'autoriser la Thaïlande à élaborer un projet de mémorandum d'accord définissant les dispositions qui pourraient être prises conjointement pour la protection et la conservation des tortues marines. A la réunion des hauts fonctionnaires de l'ANASE en mai 1997, les Ministres de l'agriculture et des forêts avaient approuvé un projet de mémorandum d'accord soumis à leur examen par la Thaïlande et étaient convenus que la version définitive du mémorandum serait établie à la prochaine réunion des Ministres de l'agriculture et des forêts de l'ANASE, en septembre 1997. Les signataires du mémorandum d'accord s'engageaient à protéger, conserver, rétablir la population des tortues marines et restaurer leur habitat en se fondant sur les meilleures preuves scientifiques disponibles. Le mémorandum d'accord établissait également un Groupe de travail d'experts techniques pour préparer un programme de l'ANASE consacré à la conservation et à la protection des tortues marines, coordonné par la Malaisie. Il établissait aussi la reconnaissance mutuelle des lois et règlements de chaque nation sur ce sujet et les invitait à les harmoniser et à considérer favorablement les nouvelles législations qui pourraient être proposées par le Groupe de travail.

3.17 Les Etats-Unis ont expliqué que depuis les années 70, toutes les espèces de tortues marines que l'on rencontrait dans les eaux soumises à leur juridiction avaient été répertoriées en vertu de la Loi de 1973 sur les espèces menacées d'extinction soit comme menacées d'extinction, soit comme menacées. En plus d'imposer l'utilisation de DET depuis 1990, les Etats-Unis avaient pris toute une vaste gamme de mesures pour mettre un terme au déclin et contribuer à rétablir la population des tortues marines. Le gouvernement fédéral avait acquis certaines plages de ponte où les caouannes venaient en grand nombre et les avait placées sous la responsabilité du Refuge national pour la faune et la flore sauvages Archie Carr en Floride. L'une des plus importantes colonies de caouannes du monde était concentrée le long des plages de l'Atlantique du centre et du sud de la Floride. Plusieurs lois avaient été promulguées au niveau de l'Etat et au niveau fédéral pour protéger l'habitat sur la plage et dans les dunes des tortues nidifiantes, notamment la Loi de 1982 sur les ressources de la barrière côtière (fédérale), la Loi de 1974 sur la gestion des zones côtières (Caroline du Nord), la Loi de 1990 sur la gestion du front de mer (Caroline du Sud), la Loi de 1979 sur l'assistance au littoral (Géorgie) et la Loi de 1985 sur la protection de la zone côtière (Floride). De nombreux Etats, contés

⁸⁷Sea Turtle Conservation in Thailand, (1996), Département des pêches, Ministère de l'agriculture et des coopératives, Thaïlande.

⁸⁸The Night-Trawled Monitoring Surveys During 1967-1996, (1997), Division des pêches maritimes, Département des pêches.

et villes faisaient également des progrès pour empêcher que les tortues nouveau-nées soient désorientées et mal orientées à cause de l'éclairage des plages. Enfin, les États-Unis avaient établi et appliqué le programme de gestion des plages le plus ancien au monde afin de réduire les déprédations et les destructions excessives de nids dues aux prédateurs naturels, tels que les rats laveurs et les prédateurs sauvages.

3.18 Les États-Unis avaient également activement soutenu les efforts internationaux visant à protéger les tortues marines. Ils étaient partie à la CITES et, en conséquence, avaient interdit le commerce international des tortues marines, de leurs oeufs, de leurs parties et des produits dérivés. Les États-Unis avaient aussi financé la formation de chercheurs spécialisés dans les tortues marines ainsi que des efforts visant à protéger les plages dans des pays comme le Costa Rica, El Salvador et le Mexique. Depuis 1978, les États-Unis travaillaient en coopération avec le Mexique pour protéger la plage de Rancho Nuevo au Mexique, principale plage de ponte des tortues bâtardes, et avaient accordé un soutien financier destiné à protéger d'autres plages de ponte au Mexique. Depuis le début des années 90, les États-Unis accordaient également une assistance financière à des stagiaires en provenance d'Amérique latine qui participaient au programme de formation de la Société de conservation des Caraïbes, consacré aux tortues marines, à Tortuguero, au Costa Rica. Les États-Unis avaient accordé un soutien financier important aux programmes de conservation des tortues marines de l'UICN (Union mondiale pour la nature) ainsi qu'à toute une série d'initiatives comparables. Certains de ces efforts avaient commencé à produire des résultats encourageants. En ce qui concerne les caouannes, par exemple, la stratégie mixte consistant à imposer l'utilisation de DET et à protéger les plages de ponte avait entraîné une augmentation remarquable au moins de certaines sous-populations. Par exemple, les caouannes adultes de la sous-population de Floride du Sud (le groupe de caouannes nidifiantes le plus important de l'Atlantique et l'un des deux plus grands du monde) augmentaient notablement ces dernières années, ce qui dénotait un rétablissement de la population.⁸⁹ Les efforts conjoints des États-Unis et du Mexique entrepris à Rancho Nuevo s'étaient traduits par une augmentation encourageante du nombre de nids de tortues bâtardes.⁹⁰

3.19 Les États-Unis considéraient que les décès accidentels de tortues marines dans les chaluts à crevettes étaient le facteur le plus important de la mortalité des tortues marines due aux activités humaines. D'autres mesures visant à protéger les tortues marines ne résolvaient pas ce problème et n'avaient pas porté de fruits par elles-mêmes. Le gouvernement des États-Unis imposait aux crevettiers qui opéraient dans les eaux soumises à la juridiction des États-Unis, où ils étaient susceptibles d'intercepter des tortues marines, d'utiliser des DET en permanence. Tout programme efficace permettant à ces espèces menacées d'extinction de rétablir leur population devait inclure l'obligation d'utiliser des DET pour les crevettiers exerçant leurs activités dans des zones et à des époques où ils étaient susceptibles d'intercepter des tortues marines. D'autres mesures visant à protéger les tortues marines, notamment la protection des plages de ponte, l'interdiction du ramassage des oeufs de tortues et la "mise en nourrice" ("headstarting")⁹¹ des bébés tortues marines, s'étaient avérées inefficaces pour augmenter le nombre de jeunes tortues marines de grande taille et de tortues marines adultes. Il était nécessaire d'augmenter leur nombre car c'étaient elles qui contribuaient le

⁸⁹Rapport du Groupe de travail des experts sur les tortues marines, (1996), Status of the Loggerhead Turtle Population (*Caretta caretta*) in the Western North Atlantic, pages 13-14.

⁹⁰Rapport du Groupe de travail des experts sur les tortues marines, (1996), Kemp's Ridley Sea (*Lepidochelys kempii*) Turtle Status Report, pages 3-4.

⁹¹La "mise en nourrice" est une technique consistant à sortir les oeufs de tortue marine de leur environnement naturel et à les mettre en incubation. Les tortues nouveau-nées sont élevées en captivité, généralement durant environ une année, puis elles sont relâchées dans la nature.

plus à la croissance des populations de tortues marines - la valeur reproductive⁹² d'une jeune tortue marine de grande taille ou d'une tortue marine adulte était 584 fois supérieure à celle d'une tortue marine nouveau-née.⁹³ Parmi les mesures disponibles pour protéger les tortues marines, seule l'utilisation obligatoire de DET protégeait efficacement les jeunes tortues marines de grande taille et les tortues marines adultes, et était, par conséquent, globalement beaucoup plus bénéfique aux populations de tortues marines. Même si les autres mesures permettaient d'obtenir un taux de survie de 100 pour cent pour les bébés tortues marines la première année, les modèles scientifiques montraient qu'il était improbable qu'elles aient une incidence significative sur les populations de tortues marines en raison de leur mortalité extrêmement élevée avant qu'elles n'atteignent l'âge de la reproduction⁹⁴; les experts estimaient actuellement qu'il fallait entre 1 000 et 10 000 oeufs pour produire une seule femelle adulte.

3.20 Les Etats-Unis ont fait valoir que les mesures adoptées par les plaignants pour protéger les tortues marines étaient louables (même si, à l'exception de la Thaïlande, aucun n'exigeait l'utilisation de DET), mais qu'elles n'avaient pas empêché le déclin brutal des populations de tortues marines dans les eaux de ces pays. Par exemple, la population de tortues luth au Terengganu, en Malaisie, avait subi un déclin de 95 pour cent du nombre de tortues nidifiantes depuis 1956.⁹⁵ Egalement, la diminution du nombre d'oeufs pondus par les tortues verte, les tortues olivâtres et les carets au Terengganu se situait, selon les estimations, dans une fourchette de 52 à 85 pour cent depuis la fin des années 50.⁹⁶ Les populations de tortues marines dans le golfe de Thaïlande avaient été sérieusement dégarnies.⁹⁷ Des déclins comparables dans toute cette région du monde étaient tout à fait avérés.⁹⁸ Comme cela avait été expliqué plus haut, même si les autres mesures prises par les plaignants pour protéger les tortues marines étaient effectivement appliquées⁹⁹, sans l'obligation d'utiliser des DET,

⁹²La "valeur reproductive" est la contribution relative d'un individu d'un âge donné au taux de croissance de la population. (National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, Washington, D.C., page 49.)

⁹³National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of Sea Turtles: Causes and Prevention*, page 70; S. Heppel, et al., *Population Model Analysis for the Loggerhead Sea Turtle (Caretta caretta) in Queensland*, (1996), Wildlife Research No. 23, page 143.

⁹⁴S. Heppel, et al., (1996), *Population Model Analysis for the Loggerhead Sea Turtle (Caretta caretta) in Queensland*, Wildlife Research No. 23, page 563.

⁹⁵C.J. Limpus, (1993), *Current Declines in Southeast Asian Turtle Populations*, *in* *Proceedings of the Thirteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation*, page 89.

⁹⁶J.A. Mortimer, (1990), *Marine Turtle Conservation in Malaysia*, *in* *Proceedings of the Tenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation*, page 21.

⁹⁷N.V.C. Polunin et N.S. Nuijta (édition révisée 1995), *Sea Turtle Populations of Indonesia and Thailand*, *in* K.A. Bjorndal, *Biology and Conservation of Sea Turtles*, page 359.

⁹⁸UICN (Union mondiale pour la nature), (1997), *A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean*.

⁹⁹Les Etats-Unis ont relevé que le degré d'application des mesures de conservation des tortues marines existantes en Asie du Sud était sujet à caution. En dépit de l'interdiction du ramassage des oeufs de tortue marine, par exemple, "le ramassage de presque tous les oeufs continue d'être pratiqué pour ce qui est des populations nidifiantes de tortues verte d'Indonésie, de Thaïlande et du Terengganu, en Malaisie". C.J. Limpus (édition révisée 1995), *Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint*, *in* K.A. Bjorndal, *Biology*

elles seraient insuffisantes pour permettre aux populations de tortues marines de cette région du monde de se rétablir. De fait, aucune de ces mesures n'avait empêché le déclin brutal des tortues marines dans les eaux des plaignants. Il ne s'était pas avéré que leurs mesures de conservation avaient une incidence significative sur le nombre de tortues marines qui survivaient jusqu'à l'âge adulte et se reproduisaient.

3.21 Les Etats-Unis ont fait valoir que les experts reconnaissaient les limites de mesures comme la protection des nids et la "mise en nourrice" qui ne protégeaient que les oeufs et les tortues nouveau-nées. Une étude récente exécutée sous la responsabilité du Bureau pour la conservation des ressources naturelles de la Thaïlande a relevé "l'opinion scientifique généralement acceptée selon laquelle la mise en nourrice n'est pas une méthode de conservation valable (pour le moins, sa valeur reste à démontrer)".¹⁰⁰ Pareillement, l'UICN (Union mondiale pour la nature) a constaté que "la conservation des oeufs et des tortues nouveau-nées, sans qu'il y ait en parallèle conservation des tortues à des stades ultérieurs de leur vie, peut être d'une valeur limitée".¹⁰¹ Enfin, Mme Deborah Crouse, biologiste spécialisée dans la conservation et expert en biologie des tortues marines, avait constaté à la suite de ses recherches de doctorat sur les caouannes que "la protection des nids, en elle-même, n'était pas suffisante pour mettre un terme au déclin des populations de caouannes menacées d'extinction, à plus forte raison pour les reconstituer, alors que la mortalité due aux activités humaines (causée par les noyades dans les chaluts à crevettes) des jeunes tortues et des tortues adultes ne donnait aucun signe de fléchissement".¹⁰²

3.22 Selon les Etats-Unis, de telles mesures avaient une certaine valeur lorsqu'elles étaient prises concurremment avec d'autres mesures qui protégeaient les tortues marines plus âgées, telles que l'utilisation obligatoire de DET. Mais certains pays, et notamment l'Inde, la Malaisie et le Pakistan, n'avaient pas encore adopté de mesures efficaces pour protéger les tortues marines plus âgées. Si les gouvernements maintenaient de telles mesures, c'était peut-être notamment parce que les mesures protégeant les oeufs et les tortues nouveau-nées semblaient, à première vue, produire des résultats impressionnants. Prenons, par exemple, le programme d'accoupage mis en place par la Malaisie. Selon une analyse scientifique de ce programme: "entre 1961 et 1986, environ 33 000 oeufs en moyenne étaient incubés chaque année, avec un taux d'éclosion de 50 pour cent, ce qui semble donner un grand nombre de tortues nouveau-nées. Mais, si les estimations actuelles selon lesquelles il faut entre 1 000 et 10 000 oeufs pour produire une seule femelle adulte sont correctes, alors le programme d'accoupage n'a produit qu'environ 3 à 34 nouvelles femelles adultes chaque année. Sachant que 33 000 oeufs représentent moins de 2 pour cent des oeufs pondus annuellement à la fin des années 50, il n'est peut-être pas très étonnant de constater un déclin de la population de plus de 98 pour cent".¹⁰³

and Conservation of Sea Turtles, page 606; C.S. Kar et S. Bhaskar, (1995), Status of Sea Turtles in the Eastern Indian Ocean, *in* K.A. Bjorndal, Biology and Conservation of Sea Turtles, page 365.

¹⁰⁰S. Settle, (1995), Status of Nesting Populations of Sea Turtles in Thailand and Their Conservation, *in* Marine Turtle Newsletter, No. 68, page 10.

¹⁰¹UICN (Union mondiale pour la nature), (1995), Une stratégie mondiale pour la conservation des tortues marines, page 2. Les Etats-Unis ont relevé que les constatations de l'UICN étaient fondées sur une modélisation scientifique de la population. Ibid.

¹⁰²Exposé de Mme Deborah Crouse, Docteur en biologie, 23 juillet 1997, paragraphe 3, document présenté au Groupe spécial par les Etats-Unis.

¹⁰³J.A. Mortimer, (1990), Marine Turtle Conservation in Malaysia, *in* Proceedings of the Tenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 21. Les Etats-Unis ont relevé que cet article mentionnait également en détail un certain nombre de graves difficultés rencontrées par les programmes d'accoupage des tortues marines qui entravaient leur efficacité. D'autres études ont indiqué les nombreux

L'exemple du programme de la Malaisie montrait le défaut inhérent à tout programme de conservation des tortues marines ne s'appuyant que sur des mesures visant à protéger les oeufs et les nouveau -nés. Lorsque le taux de mortalité des tortues marines plus âgées était élevé, notamment dans le cadre du chalutage de la crevette, il était très peu probable que la seule protection des oeufs et des nouveau -nés permette aux populations de tortues marines décimées de se rétablir. De fait, "on ne sait pas si les efforts déployés pour protéger les oeufs empêcheront en dernier ressort l'extinction des tortues marines".¹⁰⁴

3.23 Les Etats-Unis ont soutenu que les interdictions de tuer sciemment les tortues marines, que les plaignants avaient mises en place, n'avaient pas porté leurs fruits. Ces mesures, qui étaient en vigueur depuis de nombreuses années, n'avaient pas empêché que les populations de tortues marines d'Asie du Sud soient décimées, ni permis qu'elles se rétablissent, même dans les zones où les interdictions avaient été réellement appliquées. Par exemple, un rapport récent sur La situation des tortues marines en Thaïlande a relevé que: "Les populations de tortues verte et de carets [nidifiant à l'île de Khram dans le golfe de Thaïlande] ont nettement baissé, en dépit du fait que leurs sites de ponte sont contrôlés depuis longtemps par la marine thaïlandaise. La zone étant complètement protégée, très peu de pêcheurs ou de braconniers peuvent pénétrer sur l'île. Ainsi, la baisse du nombre de nids de tortues marines [est] due à des activités de pêche intensives dans les sites du golfe."¹⁰⁵ En bref, bien que les plaignants soutiennent le contraire, la plupart des populations de tortues marines qui passaient au moins une partie de leur vie dans les eaux soumises à leur juridiction étaient toujours en déclin, et le chalutage de la crevette demeurait une cause essentielle (et facilement évitable) de ce déclin.¹⁰⁶ Les plaignants déclaraient qu'ils avaient pris certaines mesures pour protéger les tortues marines, mais "ces efforts de protection seront annulés et gâchés si les jeunes tortues sont relâchées dans des eaux où les chalutiers opèrent sans DET. Dans ces eaux, elles seront nombreuses à être capturées et à se noyer chaque année et peu survivront au cours des deux décennies ou plus qui leur sont nécessaires pour arriver à maturité et se reproduire".¹⁰⁷

problèmes soulevés par les programmes d'accoupage: Country Report for Malaysia, présenté à l'Atelier et à la Session de planification stratégique sur les tortues marines du nord de l'océan Indien, 13 -18 janvier 1997, à Bhubaneswar, Orissa, en Inde, page 4 ("Il est possible que les résultats médiocres au plan des éclosions soient dus à de mauvaises techniques de manipulation et de gestion des écloséries. Parfois, le personnel qui s'occupe des écloséries ne reçoit pas une formation suffisante ou ne comprend pas les exigences techniques nécessaires pour obtenir de meilleurs résultats au niveau de l'éclosion"); Exposé de Mme Deborah Crouse, Docteur en biologie, 23 juillet 1997, paragraphe 12, document présenté au Groupe spécial par les Etats -Unis ("Ces programmes ont été coûteux, ont connu de nombreux problèmes logistiques et sont toujours considérés comme très expérimentaux").

¹⁰⁴D.T. Crouse, et al., (1987), A stage-Based Model for Loggerhead Sea Turtles and Implications for Conservation, Ecology, Vol. 68, No. 5, pages 1412-23. Les Etats-Unis ont relevé que la question se posait aussi véritablement de savoir si certains pays pouvaient faire respecter les règles visant à protéger les oeufs de tortue marine sur les plages de ponte. Selon un rapport, "le ramassage de presque tous les oeufs continue d'être pratiqué pour ce qui est des populations nidifiantes de tortues verte de ... Thaïlande et du Terengganu en Malaisie. ... Une grande partie des oeufs [de caret] sont, semble-t-il, ramassés en Malaisie (Terengganu) [et] Thaïlande". C.J. Limpus (édition révisée 1995), Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint, in *Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., page 606.

¹⁰⁵S. Chantrapornsy, (1997), Status of Marine Turtles in Thailand, Centre de biologie marine de Phuket, page 1.

¹⁰⁶Exposé de Mme Deborah Crouse, docteur en biologie, 23 juillet 1997, paragraphes 6-8, document présenté au Groupe spécial par les Etats -Unis.

¹⁰⁷Ibid., paragraphe 10.

3.24 S'agissant de la Malaisie, les Etats-Unis ont allégué que, quelles que soient les mesures que la Malaisie avait prises, les quatre espèces étaient toutes menacées d'extinction en Malaisie.¹⁰⁸ En outre, la Malaisie négligeait de mentionner les populations de tortues marines qui nidifiaient au Terengganu et ailleurs en Malaisie, notamment les populations de tortues luth. De nombreux rapports scientifiques apportaient la preuve du déclin désastreux de ces tortues marines. Il avait été calculé, sur la base des chiffres concernant la production d'oeufs fournis par le Département des pêches de l'Etat du Terengganu, que la population de tortues luth pondant dans cette zone avait connu "un déclin supérieur à 95 pour cent des tortues nidifiantes sur 40 ans depuis 1956".¹⁰⁹ Si l'on prenait le nombre d'oeufs pondus par les tortues luth femelles au Terengganu, le déclin était tout aussi abrupt: "A la fin des années 50, on estimait que 2 000 tortues luth femelles pondaient environ 10 000 oeufs annuellement. Depuis lors, la population avait diminué régulièrement de manière catastrophique. Au cours de la saison de 1989, moins de 200 oeufs avaient été pondus."¹¹⁰ Les chiffres disponibles les plus récents, figurant dans le rapport sur la Malaisie précité, ont confirmé la poursuite de ces tendances. Le rapport a relevé que, dans les années 50, cette population avait été considérée comme étant "la seule population importante de tortues luth restant au monde". Mais le nombre de ces tortues marines "a nettement baissé, avec des nidifications ne représentant actuellement que 2 pour cent des chiffres de l'époque ... Il est possible que la population de tortues luth du Terengganu disparaisse dans une décennie ou deux".¹¹¹ Malheureusement les mêmes tendances pouvaient être observées pour d'autres espèces de tortues marines qui nidifiaient au Terengganu. Le nombre de tortues olivâtres qui y nidifiaient avait baissé, passant de "peut-être des milliers chaque année" à "environ 20 par an au début des années 90".¹¹² En outre, il était constaté dans le rapport sur la Malaisie précité que l'évolution de la population de toutes les principales colonies de Malaisie "dénotait une baisse générale, dans certains cas proche de l'extinction", y compris celles du Sarawak.¹¹³ Les seules colonies qui, selon les rapports, ne subissaient pas ce déclin étaient celles des îles des Tortues du Sabah.

3.25 Troisièmement, même les populations de tortues verte du Sarawak et du Sabah étaient en danger, bien que la Malaisie soutienne le contraire. Historiquement parlant, ces zones avaient connu une diminution massive des populations de tortues verte: dans les îles des Tortues du Sarawak, elles avaient connu "une baisse de la production d'oeufs supérieure à 90 pour cent", et, dans les îles des

¹⁰⁸J.A. Mortimer, (1990), *Marine Turtle Conservation in Malaysia*, in *Proceedings of the Tenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation*, page 21.

¹⁰⁹C.J. Limpus, (1993), *Current Declines in South East Asian Turtle Populations*, in *Proceedings of the Thirteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation*, page 89.

¹¹⁰J.A. Mortimer, (1990), *Marine Turtle Conservation in Malaysia*, in *Proceedings of the Tenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation*, page 21.

¹¹¹Country Report for Malaysia, présenté à l'Atelier et à la Session de planification stratégique sur les tortues marines du nord de l'océan Indien, 13-18 janvier 1997 à Bhubaneswar, Orissa, en Inde, page 3.

¹¹²C.J. Limpus, *Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint*, in *Biology and Conservation of Sea Turtles*, (1995), *Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal, page 606. Les Etats-Unis ont relevé qu'une autre analyse des données établissait que "le nombre [de tortues olivâtres] au Terengganu a sérieusement diminué, avec seulement 35 nidifications en 1995 contre 293 en 1984". Country Report for Malaysia présenté à l'Atelier et à la Session de planification stratégique sur les tortues marines du nord de l'océan Indien, 13-18 janvier 1997, à Bhubaneswar, Orissa, en Inde, page 3.

¹¹³Country Report for Malaysia, présenté à l'Atelier et à la Session de planification stratégique sur les tortues marines du nord de l'océan Indien, 13-18 janvier 1997, à Bhubaneswar, Orissa, en Inde, page 3.

Tortues du Sabah "une baisse de la production d'oeufs de 50 pour cent"¹¹⁴, ce qui apportait la preuve de ce que les biologistes spécialisés dans les tortues marines disaient depuis de nombreuses années, à savoir que l'établissement de sanctuaires dans des zones limitées ne protégerait pas les espèces qui migraient fortement. Enfin, les allégations de la Malaisie au sujet de l'augmentation de certaines populations de tortues marines nidifiant au Sabah et au Sarawak étaient elles-mêmes sujettes à caution. Ce n'était que tout récemment que la Malaisie avait fait état de ces augmentations, et ces rapports ne couvraient qu'une courte période. Il n'était pas surprenant que les nidifications puissent augmenter dans ces zones limitées, étant donné que la Malaisie avait autorisé jusqu'à une date assez récente le ramassage presque total des oeufs de tortues marines.¹¹⁵ En outre, comme on l'avait fait observer plus haut, les experts estimaient qu'il fallait entre 1 000 et 10 000 oeufs pour produire une seule femelle nidifiante, l'augmentation du nombre d'oeufs pondus au Sabah et au Sarawak qui était signalée pourrait ne donner que très peu de tortues marines adultes, notamment si la mortalité accidentelle dans les pêcheries de Malaisie se poursuivait. Enfin, Mme Crouse a souligné que les augmentations de la production d'oeufs au Sabah et au Sarawak dont il est fait état pourraient correspondre tout simplement à une augmentation du nombre d'oeufs placés dans les éclosiers en raison du programme de mise en nourrice de la Malaisie, et non à une augmentation du nombre total de tortues marines dans ces zones.¹¹⁶ Un document publié par la Malaisie a analysé l'inefficacité des éclosiers de tortues marines et de la mise en nourrice, et a reproché au programme malaisien de conservation des tortues marines de s'appuyer presque exclusivement sur les éclosiers.¹¹⁷

3.26 S'agissant de la Thaïlande, les Etats-Unis ont allégué qu'il ne ressortait pas des constatations scientifiques que la Thaïlande avait assuré "la survie d'une population de tortues marines suffisante pour les préserver de l'extinction". L'étude exécutée sous la responsabilité du Bureau pour la conservation des ressources naturelles de la Thaïlande signalait que toutes les populations de tortues marines nidifiant en Thaïlande "ont fortement baissé par rapport aux niveaux précédents".¹¹⁸ Ce rapport n'a fait que confirmer des observations précédentes. Une analyse de la situation générale des tortues marines datant de 1995 a constaté, par exemple, que: "La population [de tortues olivâtres] dans la mer d'Andaman de Thaïlande a été décimée au point qu'il n'y a plus que dix femelles pondant chaque année ... Il semble que se soit produite une décimation similaire de la population nidifiante

¹¹⁴C.J. Limpus, Current Declines in South East Asian Turtle Populations, (1993), *in* Proceedings of the Thirteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 89. Les Etats-Unis ont relevé qu'une autre analyse scientifique établissait que "les populations de tortues verte nidifiant au Sarawak et au Sabah ont toutes deux gravement diminué au cours des 50 dernières années". J.A. Mortimer, (1990), Marine Turtle Conservation in Malaysia, *in* Proceedings of the Tenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, pages 21-22.

¹¹⁵C.J. Limpus, (1993), Current Declines in South East Asian Turtle Populations, *in* Proceedings of the Thirteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 89; J.A. Mortimer, (1990), Marine Turtle Conservation in Malaysia *in* Proceedings of the Tenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, pages 21-22.

¹¹⁶Exposé de Mme Deborah Crouse, docteur en biologie, 23 juillet 1997, paragraphe 8. Document présenté au Groupe spécial par les Etats-Unis.

¹¹⁷E.H. Chan et H.C. Liew, (1996), Decline of the Leatherback Population in Terengganu, Malaysia, 1956-1995, Chelonian Conservation and Biology, Vol. 2, No. 2, pages 196-203.

¹¹⁸S. Settle, (1995), Status of Nesting Populations of Sea Turtles in Thailand and Their Conservation, *in* Marine Turtle Newsletter 1995, No. 68, page 8.

[de tortues luth] de la zone de la mer d'Andaman située à l'ouest de la Thaïlande." ¹¹⁹ Pareillement, le rapport sur la situation des tortues marines en Thaïlande précité a non seulement déterminé qu'"il a été constaté que les populations des tortues marines en Thaïlande ont gravement diminué" mais aussi qu'"on estime que la caouanne a disparu des eaux thaïlandaise". ¹²⁰ Un autre document présenté par la Thaïlande a révélé qu'à une certaine époque, cinq espèces de tortues marines nidifiaient dans les eaux de Thaïlande, mais qu'elles n'étaient plus que quatre aujourd'hui. ¹²¹ La Thaïlande ne pouvait indiquer qu'une petite zone, l'île de Khram, dans laquelle les tortues marines étaient paraît-il bien protégées; mais un document présenté par la Thaïlande montrait que les nids de tortues marines sur l'île de Khram étaient en déclin, tandis que le chalutage de la crevette dans la zone avait en fait augmenté. ¹²² Compte tenu de tels éléments d'information, les Etats-Unis se demandaient comment la Thaïlande pouvait affirmer que, avant qu'elle adopte un programme d'utilisation de DET en 1996, les tortues marines présentes dans les eaux de Thaïlande étaient protégées de l'extinction. En ce qui concernait les 5 000 tortues nouveau-nées relâchées en mai chaque année par la Thaïlande, les Etats-Unis ont dit qu'en raison de leur taux de mortalité reconnu et admis, cela ne donnait que dix tortues marines chaque année qui pourraient vivre jusqu'à l'âge de la reproduction. Par ailleurs, des dizaines de milliers de tortues adultes mourraient chaque année dans les chaluts à crevettes. Voilà pourquoi les Etats-Unis ne partageaient pas la conclusion de la Thaïlande selon laquelle un pays "peut assurer la survie d'une population suffisante de tortues marines pour les préserver de l'extinction" par l'adoption de telles mesures sans imposer l'utilisation de DET.

3.27 Contrairement à ce qu'affirmaient les Etats-Unis, l'Inde ne pensait pas que les mesures de conservation autres que les DET soient insuffisantes à elles seules pour permettre aux tortues marines menacées d'extinction de rétablir leur population. L'Inde avait démontré que dans le cas de Gahirmatha, dans l'Etat de l'Orissa, la protection complète des oeufs couplée à la prévention de l'exploitation des adultes sur l'aire de reproduction avait entraîné la stabilisation de la population des tortues olivâtres, et que ces mesures étaient donc "suffisantes" pour atteindre les objectifs de conservation et de protection des tortues marines menacées d'extinction. L'Inde convenait avec les Etats-Unis que les programmes visant à protéger les oeufs et les nouveau-nés étaient, par eux-mêmes, insuffisants. C'est pourquoi l'Inde avait pris des dispositions importantes pour la protection des sites de ponte en masse, ce qui signifiait la protection des oeufs, des nouveau-nés et des adultes, en même temps que la protection des aires de reproduction, ce qui signifiait la protection des nouveau-nés, des jeunes, des préadultes et des adultes. Cela avait entraîné la stabilisation de la population des tortues marines à Gahirmatha, comme cela a déjà été établi. Pareillement, l'Inde était aussi d'avis que "la conservation des oeufs et des tortues nouveau-nées, sans qu'il y ait en parallèle conservation des tortues à des stades ultérieurs de leur vie, peut être d'une valeur limitée". Cela étant, le modèle de Mme Deborah Crouse, auquel faisaient référence les Etats-Unis, avait été contesté par un autre expert de premier plan des Etats-Unis qui a écrit que "les oeufs sont importants et ne peuvent être laissés de côté dans les plans visant au rétablissement des populations" et qui était partisan d'une "protection complète à tous les stades de la vie". ¹²³

¹¹⁹C.J. Limpus, (1995), Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint, *in* Biology and Conservation of Sea Turtles, K.A. Bjorndal ed., page 606.

¹²⁰S. Chantrapomsyl, (1997), Status of Marine Turtles in Thailand, Centre de biologie marine de Phuket, pages 1-3.

¹²¹B. Phasuk, (1992), Biology, Culture, Technique and Conservation of Sea Turtle in Thailand.

¹²²T. Sujittosakul et S. Senaluk, (1997), Relation Between Sea Turtle Nesting and Number of Shrimp Trawler Around Kram Island, Cholburi Province, document technique n° 6, Division des pêcheries maritimes, Département des pêches.

¹²³J. Mortimer, (1997), On Importance of Eggs, Marine Turtle Newsletter, No. 76.

3.28 L'allégation selon laquelle certains pays, notamment l'Inde, n'avaient pas encore adopté de mesures efficaces pour protéger les tortues marines plus âgées était incorrecte. Comme cela avait déjà été mentionné, les programmes de conservation de l'Inde ayant donné de bons résultats avaient éliminé l'exploitation commerciale et le commerce des carets adultes, des tortues vertes et des tortues olivâtres et il n'y avait aucun élément de preuve d'une exploitation commerciale ou d'un commerce quelconque de tortues luth et de caouannes. L'Inde avait d'excellents antécédents en matière de protection des tortues marines, reconnus par plusieurs instances internationales.¹²⁴ Le Directeur du NMFS des Etats-Unis avait écrit une lettre en avril 1997 au Premier Ministre du gouvernement de l'Etat de l'Orissa pour le féliciter pour le rôle qu'il avait joué dans la conservation du sanctuaire de Bhitarkanika et notamment de la population des tortues olivâtres de l'Orissa, et pour lui exprimer combien il appréciait la place prééminente que l'Inde avait prise dans la mise en oeuvre de la stratégie efficace de conservation des tortues marines. Il n'était pas possible d'affirmer au sujet de l'Inde que les interdictions de tuer volontairement les tortues marines n'avaient pas donné de résultat. Comme cela avait déjà été mentionné, l'interdiction de tuer volontairement et de pêcher des individus en âge de se reproduire - ce qui se passait auparavant à raison de 50 000 à 80 000 par saison - dans l'Orissa avait entraîné la stabilisation de la plus grande population de tortues olivâtres du monde, et les mesures prises par l'Inde avaient en fait conduit à la protection et à la conservation efficaces de cette espèce de tortues marines menacée d'extinction. Outre le programme à long terme décrit ci-dessus, l'Inde a également fait valoir que ses 8 000 km de côtes étaient protégés par la loi et qu'une zone s'étendant jusqu'à 500 mètres à partir de la plage était vierge. Le gouvernement indien n'avait pas permis qu'elles soient transformées en sites touristiques, ce qui dérangerait les populations de tortues marines. On ne pratiquait aucun des sports nautiques qui mutilaient un grand nombre de tortues marines dans d'autres parties du monde, la mer n'était pas polluée et relativement exempte de débris qui endommageaient les populations de tortues marines. La réglementation applicable à la zone côtière n'autorisait pas la pêche jusqu'à une limite située à 5 km de la plage, qui avait été étendue à 20 km dans les sites sensibles où se trouvaient les tortues. Des programmes de sensibilisation, des ateliers aux niveaux national, régional et international avaient été organisés pour coordonner les efforts visant à protéger les tortues marines.

3.29 La Malaisie a répondu que l'allégation des Etats-Unis selon laquelle les mesures visant à protéger les tortues marines plus âgées étaient globalement beaucoup plus bénéfiques aux populations de tortues marines était fondée sur de simples données empiriques qui étaient issues d'un modèle de population, alors que la situation en Malaisie, qui avait montré que ces programmes de protection des oeufs avaient été suffisants pour provoquer un rétablissement de la population, était fondée sur des données solides compilées sur une période de près de 30 ans de surveillance constante. La Malaisie soutenait qu'il n'avait pas été constaté que l'utilisation de DET était la seule mesure nécessaire à la survie et à la protection des tortues marines. Dans le cas des Etats-Unis, il avait pu être nécessaire d'utiliser des DET en parallèle avec d'autres mesures étant donné qu'on avait observé que les taux de capture accidentelle étaient exceptionnellement élevés. Pour ce qui était des allégations concernant le déclin spectaculaire des populations de tortues marines en Malaisie et dans d'autres pays d'Asie du Sud-Est, la Malaisie a relevé que des publications plus récentes que celles produites par les Etats-Unis faisaient état du rétablissement de populations en Malaisie, par exemple les tortues vertes et les carets des îles des Tortues du Sabah¹²⁵: en 1988, au bout de 22 années de protection des oeufs, la tendance à

¹²⁴UICN (Union mondiale pour la nature), (1995), A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean, et Integrating Marine Conservation in the Indian Ocean 1996 and Beyond, état récapitulatif et rapports du Groupe de travail, 28 novembre-1er décembre 1995, Mombasa, Kenya, page 21.

¹²⁵C.J. Limpus, (1995), Global Overview of the Status of Marine Turtles, Biology and Conservation of Sea Turtles, K.A. Bjorndal ed., Smithsonian Institution Press, deuxième édition, pages 605-609.

la baisse de la population nidifiante s'est renversée et la densité de ponte a atteint un niveau record en 1991. Huit mille quatre-vingt-quatre nidifications annuelles au cours de la période 1990 -1994 représentaient un triplement par rapport aux 2 633 nidifications annuelles enregistrées dans la période 1982-1986.¹²⁶ La Malaisie a d'autre part relevé que, s'il était vrai que les populations de tortues au Terengganu avaient diminué, il fallait garder présent à l'esprit que "des déclin comparables dans toute cette région du monde étaient avérés". Depuis l'époque où le déclin des populations de tortues au Terengganu avait été mis en lumière par les biologistes locaux spécialisés dans les tortues marines, le gouvernement de l'Etat du Terengganu avait intensifié les efforts de conservation, et se prévalait maintenant d'une protection totale des oeufs de tortue luth. Cela étant, en raison de la lenteur avec laquelle les tortues marines atteignent l'âge de la maturité, l'intensification des programmes de conservation au Terengganu ne deviendrait sensible que dans une vingtaine d'années. Il était donc erroné et prématuré d'affirmer que les programmes de conservation de la Malaisie n'étaient pas efficaces. Dans les îles des Tortues du Sabah, par exemple, la protection intégrale des oeufs avait commencé dans les années 70 et ce n'est qu'en 1988 que l'on a assisté à un début de rétablissement de la population. La Malaisie soutenait que l'interdiction de la pêche intentionnelle et directe des tortues marines en Malaisie avait empêché l'effondrement complet des populations de tortues marines.

3.30 La Malaisie a souligné que les Etats-Unis devaient admettre le fait scientifique que les différentes populations nidifiantes d'une espèce donnée étaient distinctes les unes des autres et ne pouvaient être traitées uniformément. C'est pourquoi les spécialistes de la conservation des tortues marines insistaient sur le fait que chaque population nidifiante devait faire l'objet d'une protection spécifique. Si une population était décimée, il était impossible de l'augmenter en prenant des individus d'une autre population nidifiante. Par conséquent, lorsqu'on examinait les tortues marines de Malaisie, il était approprié de considérer les différentes populations séparément et non simplement les quatre espèces uniformément. La situation des différentes populations de tortues marines en Malaisie ne pouvait être traitée ou décrite d'une manière uniforme. Chaque population nidifiante était distincte et soumise à des conditions différentes. Premièrement, la population des tortues verte et des carets dans les îles des Tortues du Sabah était remontée à des niveaux qui dépassaient les sommets atteints dans le passé. Il ne s'agissait pas d'une reconstitution passagère, mais d'une évolution qui durait depuis 1988, lorsqu'un renversement du déclin s'était manifesté pour la première fois. Les augmentations des populations étaient valables et des chiffres définitifs étaient disponibles. L'hypothèse de Mme Crouse selon laquelle l'augmentation de la production d'oeufs pourrait correspondre tout simplement à une augmentation du nombre d'oeufs placés dans les éclosiers n'avait pas de valeur scientifique et ne faisait pas référence aux données qui avaient été attentivement compilées par le personnel du parc du Sabah. Le rétablissement de la population des tortues marines des îles des Tortues du Sabah était fondé sur le nombre de nidifications annuelles et non sur le nombre d'oeufs ramassés. Deuxièmement, la population des tortues verte des îles des Tortues du Sarawak s'était stabilisée au cours des 30 dernières années. Cela dit, la comparaison des niveaux de nidification actuels avec les chiffres enregistrés dans le passé faisait apparaître un déclin qui s'était produit dans les années 50, c'est-à-dire avant l'introduction du chalutage au Sarawak. Ce déclin avait été attribué au ramassage intensif des oeufs et à la capture directe des tortues. Troisièmement, la population des tortues verte de l'île de Redang avait fait preuve d'une évolution régulière sur les dix dernières années; il n'existait pas de statistiques concernant cette population. Quatrièmement, la population des tortues luth au Terengganu avait rapidement diminué, en raison du ramassage intensif des oeufs, de l'augmentation des activités de pêche et de la pêche aux filets dérivants en haute mer. Cinquièmement, il n'y avait pas de données statistiques indiquant que les tortues olivâtres nidifiaient par milliers en Malaisie; le déclin brutal des tortues olivâtres nidifiant au Terengganu, tel que

¹²⁶E.H. Chan et H.C. Liew, (1996), A Management Plan for the Green and Hawksbill Turtle Populations of the Sabah Turtle Islands - A report to Sabah Parks, Unité de recherche sur les tortues marines (SEATRU), Universiti Kolej, Universiti Putra Malaysia, Terengganu.

l'alléguaient les Etats-Unis, ne reposait sur aucune constatation. Quant à la tortue luth, son déclin était dû au développement rapide de l'industrie de la pêche au Terengganu au début des années 70, à l'introduction par les Japonais de la pêche au calmar en haute mer à l'aide de filets dérivants dans le nord de l'océan Pacifique en 1987, et au ramassage des oeufs à des fins commerciales.¹²⁷ Par conséquent, hormis le cas de la tortue luth, les populations de tortues marines en Malaisie soit avaient augmenté, soit s'étaient stabilisées sur une longue période, sans que des DET soient utilisés. La conclusion tirée par les Etats-Unis, selon laquelle la situation de l'ensemble des tortues marines en Malaisie était grave, était erronée et ne tenait pas compte des renseignements disponibles sur les populations de tortues marines en Malaisie.

3.31 La Thaïlande a répondu que les sources sur lesquelles s'appuyaient les Etats-Unis au paragraphe 3.26 ne montraient pas que le chalutage de la crevette était la cause d'un quelconque déclin de la population des tortues marines. Aux paragraphes 3.56, 3.57 et 3.75, la Thaïlande fournissait des arguments détaillés qui réfutaient l'interprétation que faisaient les Etats-Unis de ces sources et qui montraient que la Thaïlande avait mis en oeuvre des programmes de conservation des tortues marines suffisants.

¹²⁷E.H. Chan et H.C. Liew, (1996), Decline of the Leatherback Population in Terengganu, Malaysia, 1956-1995, Chelonian Conservation and Biology, Vol. 2, No. 2, pages 196-203.

3.32 Les Etats-Unis ont répondu à l'Inde que la population nidifiant à Gahirmatha avait subi de fortes fluctuations récemment. Il y avait eu des échouages de nombreuses tortues olivâtres. L'UICN avait observé avec inquiétude la "mortalité importante liée à la pêche" qui frappait cette population, et que cette mortalité augmenterait certainement "les activités de pêche continuant de s'intensifier rapidement dans l'océan Indien".¹²⁸ En bref, la population des tortues olivâtres à Gahirmatha n'était pas en sécurité. Quant à l'argument selon lequel la population des tortues olivâtres nidifiant à Gahirmatha s'était "stabilisée", les Etats-Unis ont fait observer qu'il existait une grande différence entre une population "en voie de rétablissement" et une population qui s'était "stabilisée". Une population qui avait diminué jusqu'à atteindre 1 pour cent de sa taille précédente pouvait se stabiliser à ce niveau très bas et continuer d'être gravement menacée d'extinction. Une population en voie de rétablissement était une population qui augmentait considérablement pour se rapprocher de sa taille précédente. L'affirmation selon laquelle il n'existait nulle part de population de tortues olivâtres en voie de rétablissement reposait sur les recherches scientifiques complètes de C.J. Limpus, biologiste australien spécialisé dans les tortues marines.¹²⁹ S'agissant de l'allégation de l'Inde qui affirmait que le modèle de population de Mme D. Crouse avait été mis en doute par un autre expert éminent des Etats-Unis, les Etats-Unis ont relevé que l'article auquel faisait référence l'Inde avait été écrit en réalité par Selina Heppell, et non par M. Mortimer. Plus important, l'article ne remettait pas en question le modèle de Mme Crouse. Le point principal sur lequel portait l'article de Mme Heppell était que les oeufs de tortues marines étaient importants et que l'on ne pouvait les laisser de côté dans les plans de rétablissement des populations, et que lorsque les niveaux des populations de tortues marines étaient bas, il fallait une protection complète à tous les stades de leur vie. L'article indiquait, ainsi que l'expliquaient les Etats-Unis tout au long de la présente procédure, que "la valeur reproductive des oeufs et des nouveau-nés est généralement bien inférieure à celle des jeunes de grande taille, des préadultes ou des adultes", et ainsi que "une augmentation de la survie annuelle au cours de la première année de la vie aura toujours une incidence relativement faible" sur la préservation des populations de tortues marines.

3.33 Les Etats-Unis ont répondu à la Malaisie que, les programmes de protection des oeufs existant en Malaisie depuis 1966, leurs effets devraient être connus. A cet égard, aux termes de la pièce produite par la Malaisie elle-même¹³⁰, "si l'on considère que les tortues luth arrivent à maturité au bout de 20 ans, ces nouveau-nés devraient déjà participer au rétablissement de la population en âge de se reproduire. Mais les déclinis qui continuaient d'affecter la population indiquent qu'il n'y a aucun signe de rétablissement. ... L'incubation intégrale des oeufs pratiquée actuellement ne peut rétablir sensiblement la population" à moins que des mesures ne soient prises pour contrôler réellement la mortalité liée à la pêche. Les pièces mêmes produites par la Malaisie¹³¹ contredisaient ses arguments concernant le rétablissement des populations de tortues marines aux îles des Tortues du Sabah et à celles du Sarawak car elles montraient que la protection des oeufs n'était pas suffisante et que ces

¹²⁸UICN (Union mondiale pour la nature), (1997), A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean, page 11.

¹²⁹C.J. Limpus, (1995), Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint, Biology and Conservation of Sea Turtles, K.A. Bjorndal ed., pages 605-610.

¹³⁰E.H. Chan et H.C. Liew, (1996), Decline of the Leatherback Population in Terengganu, Malaysia, 1956-1995, Chelonian Conservation and Biology, Vol. 2, No. 2, pages 196-203.

¹³¹M.S. Suliansa, P. Basintal et N.L. Chan, (1996), Impacts of Fishery Related Activities on Sea Turtles, document présenté au Séminaire/Atelier national sur les tortues marines et la gestion des tortues américaines, 22-23 octobre 1996, Cherating, Malaisie; et E.H. Chan et H.C. Liew, (1996), Decline of the Leatherback Population in Terengganu, Malaysia, 1956-1995, Chelonian Conservation and Biology, Vol. 2, No. 2, pages 196-203.

populations ne s'étaient pas rétablies. Il était possible que l'interdiction de l'exploitation directe des tortues marines ait évité un effondrement total des populations de tortues marines de Malaisie, mais toutes les espèces de Malaisie demeuraient "susceptibles d'extinction"¹³² et plusieurs documents présentés au Groupe spécial confirmaient que toutes les tortues marines de Malaisie étaient dans une situation grave.¹³³ Un autre document présenté par la Malaisie indiquait qu'il fallait utiliser des DET en Malaisie.¹³⁴ Enfin, une étude présentée par la Malaisie¹³⁵ montrait qu'un plus grand nombre de

¹³²M.S. Suliansa, P. Basintal et N.L. Chan, (1996), Impacts of Fishery Related Activities on Sea Turtles, document présenté au Séminaire/Atelier national sur les tortues marines et la gestion des tortues américaines, 22-23 octobre 1996, Cherating, Malaisie.

¹³³Les Etats-Unis ont fait référence aux documents suivants: M.S. Suliansa, P. Basintal et N.L. Chan, (1996), Impacts of Fishery Related Activities on Sea Turtles, document présenté au Séminaire/Atelier national sur les tortues marines et la gestion des tortues américaines, 22 -23 octobre 1996, Cherating, Malaisie; et E.H. Chan et H.C. Liew, (1996), Decline for the Leatherback Population in Terengganu, Malaysia, 1956-1995, Chelonian Conservation and Biology, Vol. 2, No. 2, pages 196-203; J.A. Mortimer, (1990), Marine Turtle Conservation in Malaysia, Proceedings of the Tenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 12; C.J. Limpus, Current Declines in South East Asian Turtle Populations, (1993), Proceedings of the Thirteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 89; H.C. Liew, (1997), Country Report for Malaysia, document présenté à l'Atelier et à la Session de planification stratégique sur les tortues marines du nord de l'océan Indien, Bhubaneswar, Orissa, Inde, 13 -18 janvier 1997; C.J. Limpus, Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint, Biology and Conservation of Sea Turtles (K.A. Bjorndal ed., édition révisée), pages 605-610; exposé de Mme Crouse, 23 juillet 1997, paragraphe 8.

¹³⁴M.S. Suliansa, P. Basintal et N.L. Chan, (1996), Impacts of Fishery Related Activities on Sea Turtles, document présenté au Séminaire/Atelier national sur les tortues marines et la gestion des tortues américaines, 22-23 octobre 1996, Cherating, Malaisie.

tortues marines étaient prises dans les chaluts que dans les filets dérivants, ce qui contredisait donc l'allégation de la Malaisie selon laquelle les filets dérivants causaient plus de décès de tortues marines que les chaluts.

3.34 Quant à savoir si la population des tortues olivâtres de l'Inde était "en voie de rétablissement", l'Inde a répondu que l'affirmation des Etats -Unis fondée sur les recherches de M. C.J. Limpus n'était pas pertinente. Premièrement, M. Limpus n'avait étudié aucune population importante de tortues olivâtres en Inde, et, deuxièmement, l'Australie ne possédait aucune donnée concernant une quelconque population importante de tortues olivâtres d'Australie ayant migré vers les eaux indiennes qui puisse permettre à M. Limpus de formuler des observations pertinentes.

¹³⁵K. Bin Ibrahim, (1996), Country Status Report, Malaysia (Peninsular Malaysia), document présenté au Premier atelier du Centre de développement des pêches de l'Asie du Sud -Est (SEADFDEC) sur la recherche et la conservation relatives aux tortues marines, Kuala Terengganu, Malaisie, 15 -18 janvier 1996, page 17.

3.35 La Malaisie a répondu que les Etats-Unis avaient produit des citations erronées de renseignements scientifiques et utilisé les conclusions auxquelles étaient parvenus des experts malaisiens au sujet d'une population particulière et les avaient appliquées à des populations de tortues marines complètement différentes. Par exemple, lorsqu'ils mettaient en doute le rétablissement des populations des tortues marines aux îles des Tortues du Sabah et du Sarawak, les Etats -Unis se référaient en fait aux conclusions d'une analyse complète de la population des tortues luth, qui était en déclin.¹³⁶ Ces conclusions ne pouvaient s'appliquer à la population des îles des Tortues du Sabah qui s'était remarquablement rétablie, pour atteindre des niveaux dépassant les records historiques. Les Etats-Unis ont également mal interprété l'étude concernant les populations de tortues luth¹³⁷: i) s'il y était dit que: "mais les déclins qui continuaient d'affecter la population indiquaient qu'il n'y avait aucun signe de rétablissement", c'était pour prouver que le faible niveau de protection des oeufs qui caractérisait la période précédente (de 5 à 20 pour cent seulement du nombre total d'oeufs pondus) était insuffisant pour que la population se rétablisse; ii) il était vrai d'affirmer que "l'incubation intégrale des oeufs pratiquée actuellement ne peut rétablir sensiblement la population" car cette dernière avait diminué pour atteindre des niveaux si bas que la protection intégrale ne portait que sur un faible nombre d'oeufs, et que, dans l'absolu, elle était comparable à la protection de 5 à 20 pour cent des oeufs qui était la pratique antérieure. La Malaisie a souligné que la même étude ne désignait par les crevetiers comme étant la cause principale du déclin des tortues luth, et que, selon ses auteurs, "il faut traiter la question de l'impact des engins de pêche aux niveaux local et international". Affirmer que toutes les espèces de tortues marines en Malaisie demeuraient "susceptibles d'extinction" était une généralisation qui ne tenait aucun compte des statistiques. Le document indiquant qu'il fallait utiliser des DET en Malaisie affirmait également que "aucune observation directe n'avait été faite pour prouver que certains engins de pêche peuvent provoquer des décès de tortues marines".¹³⁸ Enfin, les Etats-Unis se trompaient lorsqu'ils faisaient référence à l'étude de M. Bin Ibrahim¹³⁹ pour prouver que les chaluts prenaient plus de tortues marines que les filets dérivants. Cette étude montrait clairement que le taux des captures pour les filets dérivants (dont la largeur des mailles était supérieure à 18 cm) était de 16 tortues par unité, tandis que pour les chaluts, il était de cinq tortues par unité. Selon cette étude, le nombre de tortues prises par des chaluts était de 59, contre 33 pour les filets dérivants. Une interprétation superficielle et non scientifique pouvait amener à conclure que les chaluts prenaient plus de tortues que les filets dérivants. Or la Malaisie soulignait que cette étude portait sur 12 chaluts, mais seulement sur deux filets dérivants. En conséquence, s'agissant du taux des captures et du nombre d'engins certifiés, les filets dérivants constituaient assurément une menace plus grande pour les tortues marines. En conclusion, toutes les données incontestables présentées par la Malaisie réfutaient l'argument des Etats -Unis selon lequel toutes les tortues marines étaient dans une situation grave.

2. Les tortues marines sont-elles une ressource mondiale partagée?

¹³⁶E.H. Chan et H.C. Liew, (1996), Decline of the Leatherback Population in Terengganu, Malaysia, 1956-1995, *Chelonian Conservation and Biology*, Vol. 2, No. 2, pages 196-203.

¹³⁷Ibid.

¹³⁸M.S. Suliansa, P. Basintal et N.L. Chan, (1996), Impacts of Fishery Related Activities on Sea Turtles, document présenté au Séminaire/Atelier national sur les tortues marines et la gestion des tortues américaines, 22-23 octobre 1996, Cherating, Malaisie.

¹³⁹K. Bin Ibrahim, (1996), Country Status Report, Malaysia (Peninsular Malaysia), document présenté au Premier atelier du SEAFDEC sur la recherche et la conservation relatives aux tortues marines, Kuala Terengganu, Malaisie, 15-18 janvier 1996, page 17.

3.36 Les Etats-Unis ont fait valoir que les tortues marines étaient une ressource mondiale partagée. Toutes les espèces de tortues marines, hormis la tortue franche du Pacifique (qui ne se trouvait que dans les eaux entourant l'Australie) passaient régulièrement toute ou partie de leur vie dans des eaux relevant de la juridiction des Etats -Unis dans les océans Atlantique et Pacifique et dans la mer des Caraïbes. Les tortues marines étant des animaux fortement migrateurs, changeant fréquemment d'océan et d'habitat côtier, les espèces que l'on rencontrait dans les eaux territoriales des Etats-Unis traversaient de grandes distances en haute mer et dans des eaux relevant de la juridiction de nombreux autres pays. Par exemple, de récentes analyses d'ADN ont révélé que certaines tortues luth aux Samoa américaines provenaient de populations malaisiennes/indonésiennes, que les caouannes qui peuplent la côte pacifique des Etats -Unis étaient connues pour nidifier au Japon et en Australie et que les tortues verte des territoires insulaires américains du Pacifique pourraient se déplacer jusqu'à la mer de Chine méridionale.¹⁴⁰ Les tortues marines jouaient un rôle important dans les écosystèmes où elles habitaient. Par exemple, la présence régulière des tortues verte rendait les herbiers plus productifs, accélérât le recyclage des éléments nutritifs et augmentait la teneur en protéines des algues, ce qui était bénéfique aux autres espèces. En outre, certaines populations de tortues marines, dont les aires d'alimentation pouvaient se situer à des centaines, voire à des milliers de kilomètres de leurs sites de ponte, jouaient un rôle important dans le recyclage des éléments nutritifs en transportant de grandes quantités d'éléments nutritifs de ces aires d'alimentation aux habitats côtiers généralement plus pauvres en nutriments à proximité des plages de ponte. Les efforts déployés par un seul pays pour protéger les tortues marines ne seraient efficaces que si d'autres pays dans les eaux desquels ces espèces se rencontraient également prenaient des mesures comparables.

3.37 S'agissant de l'argument des Etats -Unis selon lequel les tortues marines étaient une ressource mondiale partagée, l'Inde a relevé que cinq espèces de tortues marines avaient été observées dans les eaux et sur les plages de l'Inde, la tortue verte, la tortue olivâtre, la tortue luth, le caret et la caouanne. Aucun des éléments de preuve cités par les Etats -Unis ne démontrait que les tortues marines qui se rencontraient dans les zones relevant de la juridiction des Etats -Unis où l'utilisation de DET était obligatoire migraient jusqu'aux eaux territoriales ou aux plages de l'Inde. En outre, s'agissant de la tortue olivâtre, le rapport de 1990 cité par les Etats -Unis indiquait expressément que "la tortue olivâtre, probablement l'espèce la plus nombreuse dans le monde entier, est cependant très rare dans les eaux des Etats-Unis, et sa situation et son avenir ne relèvent pas, pour l'essentiel, de la

¹⁴⁰B.W. Bowen, (1995), Tracking Marine Turtles with Genetic Markers, BioScience, Vol. 45, page 528; P.H. Dutton, et. al., (1997), Genetic Stock ID of Turtles Caught in the Pacific Longline Fishery, document présenté au dix-septième Colloque annuel de biologie et de conservation relatives aux tortues marines. Les Etats-Unis ont fait observer qu'il y avait de nombreux autres exemples illustrant la nature hautement migratrice des tortues marines. Par exemple, de récentes analyses d'ADN ont indiqué que 57 pour cent des tortues marines que l'on trouvait dans les eaux de l'ouest de la Méditerranée étaient issues de populations nidifiantes de l'Atlantique Ouest. Ibid. Les caouannes nées sur les plages de l'est de la Floride étaient emportées par les courants océaniques jusqu'à l'Atlantique Est avant de retourner dans les eaux côtières des Etats -Unis bien des années plus tard. Département du commerce des Etats -Unis, et. al., (1993), Recovery Plan for U.S. Population of Loggerhead Turtle *Caretta caretta*, page 5. Les tortues verte nidifiant en Floride voyageaient sur des centaines de kilomètres jusqu'aux aires d'alimentation où elles habitaient. B.A. Schroeder, et. al., (1994), Post-Nesting Movements of Florida Green Turtles: Preliminary Results from Satellite Telemetry, Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 90. Les tortues verte hawaïennes migraient sur de longues distances, nidifiant principalement au lieu -dit French Frigate Shoals, approximativement au centre de l'archipel d'Hawaii, qui s'étendait sur 2 450 kilomètres. G.H. Balazs, et. al., Preliminary Assessment of Habitat Utilization by Hawaiian Green Turtles in the Resident Foraging Pastures (Mémoire technique de la NOAA, 1987). Les tortues verte nidifiant à l'île de l'Ascension passaient la plupart de leur vie adulte dans des aires d'alimentation au large de la côte du Brésil et migraient sur plus de 2 000 kilomètres pour nidifier sur l'île. J.A. Mortimer et K.M. Portier, (1989), Reproductive Homing and Internesting Behavior of the Green Turtle (*Chelonia Mydas*) at Ascension Island, South Atlantic Ocean.

responsabilité directe des Etats -Unis".¹⁴¹ Pourtant, la population de tortues olivâtres nidifiant dans les eaux territoriales de l'Inde avait nettement augmenté dans les dix dernières années. L'Inde a fait observer que le marquage de la population de tortues marines de Gahirmatha pratiqué sur de longues périodes avait démontré que les tortues olivâtres marquées se rendaient souvent sur leur site de ponte, plusieurs fois par an, ce qui prouvait qu'elles ne migraient pas sur des distances aussi longues que le prétendaient les Etats-Unis. De plus, sur presque 20 000 tortues olivâtres qui avaient été marquées, seules deux avaient été retrouvées au large de la côte de Sri Lanka, qui était proche de la côte indienne. On n'avait observé aucune autre tortue marine de Gahirmatha à des distances éloignées dans n'importe quel autre pays de l'océan Indien. Au plus, il semblerait donc qu'un nombre appréciable de tortues marines migrent régionalement, mais non pas dans le monde entier.

3.38 La Malaisie a fait valoir qu'il n'y avait à l'heure actuelle aucune donnée démontrant que les tortues verte des eaux du Pacifique relevant de la juridiction des Etats -Unis se déplaçaient jusqu'à la mer de Chine méridionale.¹⁴² Les données définitives disponibles étaient les suivantes: i) les tortues verte nidifiant à Pulau Redang, au Terengganu, avaient été tracées par satellite jusqu'à des aires d'alimentation situées au large de l'île de Palawan (Philippines), sur la côte Ouest du Sabah, de l'île de Bangka à Sumatra (Indonésie) et de l'île de Natuna en Indonésie¹⁴³; et ii) des tortues verte et des carets marqués durant leur nidification aux îles des Tortues du Sabah avaient été retrouvés aux îles de Palau, Sangalalei, Cempadak et Kai (Indonésie) et aux Philippines.¹⁴⁴ Il n'y avait aucun document prouvant que les tortues qui nidifiaient aux Etats -Unis migraient vers les eaux de l'Inde, de la Malaisie, du Pakistan et de la Thaïlande. Jusque-là, les études concernant la migration sur de longues distances des tortues montraient que, tout en étant réparties dans le monde entier, les tortues marines ne migraient qu'à l'intérieur de régions, et non pas d'un bout à l'autre du globe.¹⁴⁵ C'est pourquoi les

¹⁴¹National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, page 26.

¹⁴²En réponse à des arguments similaires figurant dans l'annexe JJ communiquée par les Etats -Unis (voir section III.D), la Malaisie a relevé qu'un examen attentif des travaux de Bowen (1995), cités par les Etats -Unis pour montrer que "l'analyse de l'ADN a prouvé que certaines tortues luth des Samoa américaines proviennent de population malaisienne ou indonésienne", révélait qu'il n'y était pas fait mention d'études de l'ADN portant sur les tortues luth. Bowen avait fait des recherches sur les caouannes, les carets et les tortues verte. D'autre part, Dutton et al. (1997) ne mentionnaient aucune tortue verte des territoires insulaires américains du Pacifique atteignant la mer de Chine méridionale. Dutton et al. (1997) indiquaient en fait que "l'analyse de l'ADN mitochondrial (ADNmt) appliquée aux tortues verte indique que les populations nidifiant dans le Pacifique oriental, occidental et central sont distinctes du point de vue génétique et suggère que ces groupements nidifiants régionaux représentent des unités démographiques indépendantes à des fins de gestion". Dutton et al. (1997) ont également constaté que les tortues verte prises dans les pêcheries d'Hawaii provenaient de colonies d'Hawaii et du Pacifique oriental, aucune n'appartenant à des colonies du Pacifique occidental.

¹⁴³H.C. Liew, E.H. Chan, F. Papi et P. Lusch, (1995), Long Distance migration of green turtles from Redang Island, Malaysia: The need for regional cooperation in sea turtle conservation, *in* *Proceedings of the International Congress of Chelonian Conservation*, 6-10 juillet 1995, Confaron, France, pages 73-75.

¹⁴⁴E.H. Chan et H.C. Liew, (1996), A management plan for the green and hawksbill turtle populations of the Sabah Turtle Islands: A report to Sabah parks, SEATRU (Sea Turtle Research Unit), Universiti Kolej, Universiti Putra Malaysia, Terengganu.

¹⁴⁵La Malaisie s'est référée à G.H. Balazs, (1994), *Homeward Bound: Satellite Tracking of Hawaiian Green Turtles from Nesting Beaches to Foraging Pastures*, Mémoire technique de la NOAA, NMFS-S-SEFSC-341, pages 205-208 (les tortues verte nidifiant sur l'île orientale du lieu -dit French Frigate Shoals migraient jusqu'aux aires d'alimentation dans les limites des 2 400 km sur lesquels s'étend l'archipel d'Hawaii. Les tortues qui étaient tracées par satellite migraient sur des distances allant de 830 à 1 260 km. Les

traités et les programmes de conservation relatifs aux tortues marines étaient élaborés entre les pays sur une base régionale et non pas globale. Comme exemples de coopération régionale, la Malaisie a mentionné le Mémorandum d'accord du TIPHA, qui avait été conclu entre le Sabah et les Philippines, la Convention interaméricaine et le Programme régional de conservation des tortues marines du SREP (Programme environnemental régional du Pacifique Sud).¹⁴⁶

aires d'alimentation et de ponte ainsi que les routes de migration restaient dans les limites de l'archipel); H.C. Liew, E.H. Chan, P. Luschi et F. Papi, (1995), Satellite Tracking Data on Malaysian Green Turtle Migration, 9(6), pages 239-246 (le repérage par satellite avait démontré que les tortues nidifiant sur l'île de Redang, au large de la côte Est de la péninsule de Malaisie, migraient jusqu'à des aires d'alimentation situées près de la mer de Chine méridionale); A. Meylan, (1995), Sea Turtle Migration - Evidence from Tag Return, Biology and Conservation of Sea Turtles, K.A. Bjorndal ed., pages 91-100 (cette étude contenait de nombreux exemples illustrant la portée des migrations des tortues marines déterminée par marquage. Les migrations se limitaient à des régions données); B.W. Bowen, (1995), Tracking Marine Turtles with Genetic Markers, BioScience, Vol. 45, No. 8, pages 528-534 (des études utilisant des marqueurs génétiques avaient montré que de jeunes caouannes qui se nourrissaient dans les eaux côtières de Baja California provenaient d'aires de ponte se trouvant au Japon et en Australie occidentale. Ces tortues traversaient le Pacifique, mais n'en sortaient pas).

¹⁴⁶Environment Newsletter, The Quarterly Newsletter of the South Pacific Regional Environment Programme (SREP), No. 40, janvier/mars 1995.

3.39 Le Pakistan a fait observer que deux espèces de tortues marines nidifiaient sur les côtes pakistanaises (la tortue verte et la tortue olivâtre). Comme l'Inde l'avait indiqué, la situation et l'avenir de la tortue olivâtre ne relevaient pas de la responsabilité directe des Etats -Unis. En outre, aucune des sources citées par les Etats -Unis ne démontrait que les tortues verte présentes dans les eaux où pêchaient les crevettiers pakistanais migraient vers les eaux territoriales des Etats -Unis durant leurs cycles de vie.¹⁴⁷ En fait, les sources citées par les Etats -Unis concluaient que "les tortues verte de Floride utilisent les vastes champs d'algues et les récifs coralliens des Florida Keys comme habitat

¹⁴⁷Le Pakistan a expliqué que la source citée par les Etats -Unis à l'appui de leur affirmation selon laquelle "les tortues verte nidifiant en Floride voyageaient sur des centaines de kilomètres jusqu'aux aires d'alimentation où elles habitaient" relevait simplement que des transmetteurs avaient été attachés aux tortues verte et que les données recueillies avaient montré que l'une de ces tortues était restée "juste au large des Florida Keys inférieures" et qu'une autre avait été observée "à environ 40 km à l'ouest de Key West". L'étude concluait que "les tortues verte de Floride utilisent les vastes champs d'algues et les récifs coralliens des Florida Keys comme habitat et aire d'alimentation". Voir B.A. Schroeder et al., (1994), Post-Nesting Movements of Florida Green Turtles: Preliminary Results from Satellite Telemetry, Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 90.

et aire d'alimentation".¹⁴⁸ Si les tortues marines étaient aussi migratrices que l'alléguaient les Etats-Unis, il n'apparaîtrait pas justifié d'exempter certaines pêcheries de crevettes des Etats -Unis et celles d'autres pays de l'obligation d'utiliser des DET. A cet égard, le rapport de 1990 cité par les Etats-Unis faisait observer que "dans les eaux de l'Atlantique relevant de la juridiction des Etats -Unis, on trouve des tortues verte dans les parages des îles Vierges et de Puerto Rico et du Texas jusqu'au Massachusetts".¹⁴⁹ En outre, d'autres tortues présentes dans les eaux des Etats -Unis se rencontraient également dans les eaux au nord de la frontière entre la Virginie et la Caroline du Nord.¹⁵⁰ D'autre part, le rapport indiquait que les zones de pêche à la crevette relevant de la juridiction des Etats -Unis s'étendaient le long de la côte Atlantique, y compris la zone au nord de la frontière entre la Virginie et la Caroline du Nord jusqu'à certaines parties de la côte du Maine incluses.¹⁵¹ En outre, le rapport

¹⁴⁸B.A. Schroeder et al., (1994), Post-Nesting Movements of Florida Green Turtles: Preliminary Results from Satellite Telemetry, Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 90.

¹⁴⁹National Research Council, National Academy of Sciences (US), (1990), Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention, page 23.

¹⁵⁰Le Pakistan a fait référence à l'étude du National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention, selon laquelle on trouvait des tortues bâtarde "aussi loin au nord que Long Island et Vineyard Sound, dans le Massachusetts", page 23; dans l'hémisphère occidental, la caouanne se rencontrait aussi loin au nord que Terre -Neuve, page 29; "On rencontre fréquemment la tortue luth hors des Tropiques, même à des latitudes proches des eaux polaires. Par exemple, elle est souvent observée dans les eaux de la Nouvelle -Angleterre et des Provinces maritimes du Canada, peut -être aussi loin au nord que l'île de Baffin", page 39.

¹⁵¹La même étude (pages 53 et 83) a relevé que la crevette brune se trouvait le long des côtes de l'Atlantique Nord et du golfe à partir de Martha's Vineyard jusqu'à la côte du Yucatan et que la crevette blanche se trouvait le long de la côte Atlantique à partir de l'île de Fire, dans l'Etat de New York, jusqu'au chenal de Sainte -Lucie, en Floride.

montrait qu'il y avait bien des tortues qui venaient s'échouer sur les plages bordant les zones de pêche au nord de la frontière entre la Virginie et la Caroline du Nord.¹⁵²

¹⁵²National Research Council, National Academy of Sciences (EU), (1990), *Decline of the Sea Turtle: Causes and Prevention*.

3.40 La Thaïlande a fait observer que les tortues marines migraient bien régionalement (par exemple, entre les Etats-Unis et les Caraïbes), mais qu'elles n'étaient pas dé finies comme "grands migrateurs" dans l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au -delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs. D'autre part, il était douteux qu'il y ait des tortues marines qui se déplacent des eaux territoriales des Etats -Unis jusqu'aux eaux territoriales de la Thaïlande.¹⁵³ En fait, le rapport de 1990 cité par les Etats -Unis faisait observer que la tortue olivâtre (l'espèce de tortue marine la plus abondante en Thaïlande), "est très rare dans les eaux des Etats-Unis, et sa situation et son avenir ne relèvent pas, pour l'essentiel, de la responsabilité directe des Etats-Unis".¹⁵⁴ Selon la Thaïlande, on n'avait jamais observé de tortues marines originaires des eaux entourant le continent nord-américain dans les eaux de l'Asie du Sud -Est. En fait, une étude fondée sur le marquage menée en Thaïlande a démontré que les jeunes tortues marines demeuraient près des sites de ponte. La plupart des tortues marines marquées et relâchées à l'âge de trois à six mois ont été capturées de nouveau dans les huit mois qui ont suivi leur remise en liberté initiale.¹⁵⁵ De surcroît, la Thaïlande n'avait pas connaissance d'une quelconque doctrine du droit international qui autoriserait les Etats -Unis à réglementer unilatéralement l'utilisation ou la conservation d'une "ressource mondiale partagée" sans le consentement d'autres nations dans la juridiction desquelles étaient exercées des activités qui pouvaient affecter cette ressource. Assurément, les Etats -Unis avaient négligé de citer une telle doctrine ou source de droit.

3.41 La Thaïlande a relevé que les Etats-Unis alléguaient, semble-t-il, que la Thaïlande avait une compétence incomplète pour ce qui était des tortues marines qui nidifiaient sur les plages thaïlandaises et nageaient dans les eaux thaïlandaises ou, du moins, qu'il y avait un partage de compétence entre les Etats-Unis et la Thaïlande sur ces ressources. Cependant, en vertu de la Convention sur le droit de la mer, un Etat côtier avait des droits souverains, y compris le droit d'établir des mesures de conservation, en ce qui concerne les ressources naturelles présentes dans la mer territoriale, la zone contiguë et la zone économique exclusive. C'étaient les mesures de conservation adoptées par l'Etat côtier qui s'appliquaient dans les limites des eaux soumises à sa souveraineté, et non celles qui étaient prises par un Etat situé à des milliers de milles de là. Si une ressource était véritablement partagée entre deux Etats ou plus, ceux -ci avaient le devoir de coopérer pour résoudre les questions relatives à la gestion des ressources, mais cela ne changeait rien au fait que c'était la politique de conservation de l'Etat côtier qui s'appliquait dans ses eaux territoriales et dans sa zone économique exclusive. Le fait que les tortues marines pouvaient se rencontrer en haute mer n'était pas pertinent. Rien ne prouvait dans la présente affaire que la mesure en question avait été conçue pour empêcher l'importation de crevettes prises en haute mer par opposition aux crevettes prises dans les eaux territoriales et la zone économique exclusive de la Thaïlande. En outre, il était vrai que la

¹⁵³La Thaïlande a fait référence à L. Seachrist, (1994), *Sea Turtles Master Migration with Magnetic Memories*, Science No. 264, pages 661-62, faisant observer que les caouannes nées sur les plages le long des côtes de l'Amérique du Nord et du Sud migraient jusqu'à la mer des Sargasses au milieu de l'Atlantique Nord, puis retournaient à leur lieu de naissance; B.W. Bowen et J.C. Avise, (1994), *Tracking Turtles Through Time*, Natural History, Vol. 103, No. 12, pages 36-42, montrant que les tortues verte d'Amérique du Sud migraient des côtes d'Amérique du Sud jusqu'à l'île de l'Ascension, puis retournaient en Amérique du Sud et concluant que "il ne faut pas gérer les tortues verte comme s'il s'agissait d'une population unique et homogène".

¹⁵⁴Voir National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, page 41. La Thaïlande a relevé que l'administration des Etats -Unis avait fait observer devant la Cour d'appel du circuit fédéral que cinq espèces étaient visées par l'article 609 a) et b): la caouanne, la tortue luth, la tortue verte, le caret et la tortue bâtarde.

¹⁵⁵B. Phasuk, (1992), *Biology, Culture, Technique and Conservation of Sea Turtle in Thailand*.

haute mer ne pouvait être soumise à la juridiction d'aucun Etat, mais, en vertu du droit international, il fallait résoudre le problème de la gestion des ressources présentes en haute mer par la coopération des Etats intéressés. Les Etats-Unis pouvaient établir des réglementations en matière de pêche applicables à leurs propres ressortissants et aux navires battant leur pavillon qui exerçaient leurs activités en haute mer, mais il n'y avait aucune base en droit international permettant aux Etats -Unis de déterminer unilatéralement la politique de conservation applicable à la haute mer que toutes les autres nations devaient suivre.

3.42 Les Etats-Unis ont réaffirmé que la tentative même des plaignants de considérer certaines tortues marines comme "soumises à leur juridiction" était erronée, tant dans les faits qu'au plan du droit international. Les mêmes espèces de tortues marines se rencontraient dans des eaux soumises à la juridiction de nombreuses nations, ainsi qu'en haute mer, une zone dans laquelle aucune nation n'exerçait de juridiction exclusive mais où elles avaient toutes un intérêt commun. En outre, les renseignements scientifiques révélaient que les tortues marines étaient de grands migrateurs, à savoir que des individus parcouraient souvent des milliers de kilomètres à la nage, à travers de vastes étendues océaniques et des douzaines de frontières internationales. A cet égard, l'argument avancé par les plaignants, selon lequel les Etats -Unis n'étaient pas habilités à adopter les mesures en question parce que peu de tortues migraient depuis les eaux des Etats -Unis jusqu'à leurs eaux, n'était pas pertinent. Les tortues marines étaient une ressource mondiale partagée, qui ne pouvait être efficacement protégée et conservée que si la mortalité liée au chalutage était réduite sur l'ensemble des zones qu'elles parcouraient, par l'action conjointe de nombreuses nations.

3.43 L'Inde a avancé qu'il était faux de dire que "les mêmes espèces de tortues marines se rencontrent dans les eaux soumises à la juridiction de nombreuses nations, ainsi qu'en haute mer, une zone dans laquelle aucune nation n'exerce de juridiction exclusive mais où elles ont toutes un intérêt commun". La migration sur de longues distances des tortues marines vivant dans les eaux côtières de l'Inde n'avait pas été établie par des études scientifiques. En fait, les experts dans ce domaine semblaient favoriser actuellement les mesures de conservation régionales pour parvenir à une conservation efficace des tortues marines.¹⁵⁶

3.44 La Malaisie convenait que les mêmes espèces de tortues marines se rencontraient dans des eaux soumises à la juridiction de nombreuses nations. Cela étant, les diverses populations des mêmes espèces qui se rencontraient dans différentes régions étaient des populations distinctes qui ne se mélangeaient pas et ne se reproduisaient pas par croisement avec des populations vivant dans d'autres régions, même si elles pouvaient faire partie des mêmes espèces. Par exemple, les populations de tortues verte de Malaisie ne migraient pas jusqu'aux eaux des Etats -Unis; par conséquent, elles ne relevaient pas de la juridiction des Etats -Unis, bien que les mêmes espèces puissent se rencontrer aux Etats-Unis.

3.45 Les Etats-Unis ont fait observer que l'UICN, les "experts dans ce domaine" auxquels faisait référence l'Inde, avait en fait préparé en 1995 une Stratégie mondiale pour la protection des tortues marines.¹⁵⁷ L'UICN était en train d'élaborer des stratégies régionales comme outils de mise en oeuvre de sa stratégie mondiale générale. Les recommandations figurant dans les documents relatifs aux

¹⁵⁶UICN (Union mondiale pour la nature), (1995), A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Western Indian Ocean, page 14, et UICN (Union mondiale pour la nature), (1997), A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean, page 11.

¹⁵⁷UICN (Union mondiale pour la nature), (1995), Une stratégie mondiale pour la conservation des tortues marines.

stratégies régionales, y compris l'utilisation de DET, étaient très similaires à ce que l'on trouvait dans les documents relatifs à la stratégie mondiale. Quant aux études fondées sur le marquage auxquelles faisait référence l'Inde pour appuyer l'argument selon lequel les tortues marines ne migraient qu'à l'intérieur de zones délimitées, les Etats -Unis ont dit que ces études ne produisaient de données que si une tortue marquée était retrouvée ailleurs, plus tard au cours de son cycle de vie. Dans d'autres parties du monde, lorsque le traçage par satellite avait été utilisé, les tortues marines pouvaient être suivies en permanence et l'on avait constaté qu'elles migraient sur des milliers de kilomètres, comme le confirmaient les analyses d'ADN.¹⁵⁸ La Malaisie admettait que des tortues marines avaient été prises auparavant par des filets dérivants en haute mer, ce qui montrait qu'elle était consciente du fait que les tortues marines traversaient assurément les frontières internationales au cours de leur vie.

3.46 L'Inde a répondu que la référence faite aux stratégies régionales de l'UICN établissait que même cette dernière n'avait pas considéré comme efficace d'aborder la question de la protection et de la conservation des tortues marines menacées d'extinction sur une base mondiale, et qu'elle avait évolué vers des stratégies régionales, ce qui renforçait le point de vue de l'Inde selon lequel les tortues marines n'étaient pas de grands migrants. S'agissant du comportement migrateur des tortues marines, l'Inde a relevé que les Etats -Unis ne fournissaient pas de données scientifiques spécifiques en ce qui concernait les tortues marines menacées d'extinction qui se rencontraient dans les eaux de l'Inde, tout en formulant des considérations générales sur cette question.

3. Contribution du chalutage de la crevette à l'extinction des tortues marines

3.47 Les Etats-Unis ont fait valoir que, encore au XIXe siècle, les tortues marines étaient très nombreuses, certaines populations s'élevant à plusieurs millions d'individus.¹⁵⁹ Aujourd'hui, toutes les espèces de tortues marines étaient menacées d'extinction, essentiellement du fait des activités humaines. Par exemple:

- En 1946, selon les estimations, 40 000 tortues bâtardes femelles nidifiaient sur la plage de Rancho Nuevo, au Mexique, en une seule journée. En 1988, selon les estimations, seules 650 tortues nidifiaient sur le même site durant toute la saison de ponte.¹⁶⁰
- Une étude de 1996 portant sur les quatre principales plages de ponte du Pacifique pour les tortues luth, sites de ponte pour la moitié de l'espèce à l'échelle mondiale, a constaté que la plus grande population au monde de tortues luth menacée d'extinction s'était effondrée. Sur l'un des sites, le déclin avait augmenté à un taux annuel de 23 pour cent sur les 12 dernières années.¹⁶¹

¹⁵⁸B. W. Bowen et J. C. Avise, (1994), Tracking Turtles Through Time, Natural History, Vol. 103, No. 12, page 36.

¹⁵⁹UICN (Union mondiale pour la nature), (1995), Une stratégie mondiale pour la conservation des tortues marines, page 1.

¹⁶⁰National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention, page 26.

¹⁶¹S.A. Eckert, et al., (1996), Estimation of the Nesting Population Size of the Leatherback Sea Turtle *Demochelys coriacea* in the Mexican Pacific.

- Les populations de carets s'étaient réduites de 80 pour cent ou plus sur les trois dernières générations.¹⁶²
- Les régions de l'Asie du Sud-Est et de l'océan Indien avaient subi des déclin de populations de tortues marines particulièrement alarmants, même pour ce qui est des tortues olivâtres, qui étaient l'espèce la plus abondante.
- En Malaisie, la population de tortues olivâtres nidifiant au Terengganu avait fortement diminué, passant de peut-être plusieurs milliers par an à environ 20 chaque année.¹⁶³
- En Thaïlande, le nombre de tortues olivâtres provenant de la mer d'Andaman qui nidifiaient chaque année était maintenant de quelques dizaines.¹⁶⁴
- Le déclin des autres espèces avait également été spectaculaire.¹⁶⁵

3.48 Les Etats-Unis estimaient que la communauté internationale avait réagi au péril qui menaçait les tortues marines dans le monde entier. Depuis 1975, toutes les espèces de tortues marines figuraient à l'annexe I de la CITES. De même, toutes les espèces, hormis la tortue franche du Pacifique, figuraient dans les annexes I et II de la Convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage et à l'annexe II du Protocole relatif aux zones et à la vie sauvages spécialement protégées supplémentaire à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes.¹⁶⁶ Depuis les années 70, toutes les espèces de tortues marines qui se trouvaient dans les eaux soumises à la juridiction des Etats -Unis avaient été cataloguées soit comme menacées d'extinction, soit comme menacées au titre de la Loi des Etats -Unis de 1973 sur les espèces menacées d'extinction.¹⁶⁷

3.49 Diverses menaces, tant dans l'environnement marin que dans celui de la ponte, pesaient sur les tortues marines. Cela étant, la capture accidentelle et la noyade des tortues marines dans les chaluts à crevette avaient causé le plus grand nombre de décès dus à l'homme, plus que pour

¹⁶²B. Groombridge et R. Luxmoore, (1989), *The Green Turtle and Hawksbill (Reptila cheloniidae): World Status, Exploitation and Trade*.

¹⁶³C.J. Limpus, (1995), *Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint*, *in* *Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., pages 605-610.

¹⁶⁴Ibid.

¹⁶⁵C.S. Kar et S. Bhaskar, (1995), *Status of Sea Turtles in the Eastern Indian Ocean*, *in* *Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., page 365. Les Etats-Unis ont fait observer qu'il y avait notamment comme autres exemples de déclin brutaux des populations de tortues marines le déclin, de 50 à 80 pour cent, des caouannes femelles nidifiantes des colonies d'Australie orientale depuis le milieu des années 70 et un net déclin des populations de tortues verte en Indonésie et en Polynésie française. C. Limpus et D. Reimer, (1994), *The Loggerhead Sea Turtle, Caretta caretta, in Queensland: A Population in Decline*, *in* *Proceedings of the Australian Marine Turtle Conservation Workshop*, Queensland Department of Environment and Heritage and Australian Nature Conservation Agency, R. James ed., pages 39-60; C.J. Limpus, (1995), *Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint*, *in* *Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., pages 605-609.

¹⁶⁶Protocole relatif aux zones et à la vie sauvages spécialement protégées supplémentaire à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, 24 mars 1983, TIAS n° 11085.

¹⁶⁷Loi générale n° 93-205, 16 U.S.C. 1531 et suivants.

l'ensemble des autres activités humaines.¹⁶⁸ Pour cette raison, le Groupe de spécialistes des tortues marines de l'UICN (Union mondiale pour la nature) a retenu la réduction de la mortalité des tortues marines dans ces opérations de chalutage comme champ d'action prioritaire.¹⁶⁹ Les États-Unis ont fait valoir que, dès 1982, il a été reconnu que "les crevettiers, estimait -on, capturaient et noyaient plus de tortues marines dans le monde entier qu'il n'en était capturé d'autres manières".¹⁷⁰ On trouvait notamment les exemples suivants illustrant les effets du chalutage sur ces espèces menacées d'extinction:

- Une étude de 1994 portant sur la côte de l'Orissa en Inde répertoriait 5 000 décès de tortues olivâtres et concluait que "ces décès étaient dus à la capture accidentelle dans des chaluts".¹⁷¹ Une autre étude concluait de la même façon que la noyade des tortues à Gahirmatha, en Inde, durant la saison de reproduction du fait des embarcations mécanisées, dont les chalutiers, était devenue une "menace majeure" pour ces espèces.¹⁷²
- Le déclin brutal des tortues marines dans les eaux au large de la Thaïlande, tant dans la mer d'Andaman que dans le golfe de Thaïlande, était dû pour une large part à des activités de pêche intensives, dont le chalutage.
- En Malaisie, la capture accidentelle de tortues marines dans les chaluts dans les eaux du Terengganu avait contribué de manière significative au déclin catastrophique de ce qui avait été autrefois la plus importante population nidifiante de tortues marines de la péninsule de Malaisie.
- Les experts en tortues marines de pays de la région du nord de l'océan Indien, notamment l'Inde, le Pakistan, la Malaisie et le Bangladesh, avaient désigné la capture accidentelle dans les chaluts et autres engins de pêche comme menace importante pour les populations de tortues marines de la région.
- Une analyse des données compilées sur une période de 25 ans concernant les caouannes du Queensland, en Australie, concluait que "l'industrie du chalutage [de la crevette] a probablement été le facteur principal du déclin de la population d'Australie orientale".¹⁷³
- En Croatie, les chalutiers avaient été désignés comme étant la première cause de capture accidentelle, 70 pour cent des 2 500 captures accidentelles de tortues marines qui se

¹⁶⁸National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, Washington D.C., pages 76 et 145.

¹⁶⁹UICN (Union mondiale pour la nature). Groupe de spécialistes des tortues marines, (1995), *Une stratégie mondiale pour la conservation des tortues marines*, page 8.

¹⁷⁰H.O. Hillestad et al., (1982), *Worldwide Incidental Capture of Sea Turtles in Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal, pages 489-495. Les États-Unis ont fait observer que la capture accidentelle de tortues marines par les crevettiers avait été la source la plus importante de mortalité pour la tortue bâtarde, l'espèce la plus gravement menacée d'extinction parmi toutes les tortues marines, et avait contribué au déclin des espèces et empêché leur rétablissement. National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, page 76.

¹⁷¹B.C. Choudhury, (1997), *Country Report: India - Sea Turtle Status, Conservation and Management in India*, page 2.

¹⁷²P. Mohanty-Hejmadi, (1994), *Biology of the Olive Ridges of Gahirmatha, Orissa, India*, in *Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation*, page 90.

¹⁷³C. Limpus et D. Reimer, (1994), *The Loggerhead Sea Turtle, Caretta caretta, in Queensland: A Population in Decline*, in *Proceedings of the Australian Marine Turtle Conservation Workshop*, Queensland Department of Environment and Heritage and Australian Nature Conservation Agency, R. James ed., pages 39-60.

produisaient chaque année dans les pêcheries croatiennes, selon les estimations, leur étant imputables.¹⁷⁴

3.50 Les données provenant des Etats -Unis prouvaient aussi clairement la menace que les chaluts à crevette faisaient peser sur les tortues marines. Avant la fin des années 80, lorsque le gouvernement des Etats-Unis a pour la première fois exigé des crevettiers qu'ils utilisent des DET, entre 5 000 et 50 000 caouannes et entre 500 et 5 000 tortues bâtarde, selon les estimations, se noyaient chaque année dans les chaluts tirés par les crevettiers des Etats -Unis. La plupart de ces tortues étaient des jeunes et des préadultes, catégories d'âge et de taille les plus importantes pour la stabilité et le rétablissement des populations de tortues marines.¹⁷⁵ En général, la capture accidentelle et la noyade de tortues marines au cours de la pêche avaient été la cause principale du déclin continu de ces espèces aux Etats-Unis, en dépit de l'amélioration de la protection sur les plages tout au long des années 70.

3.51 L'Inde a fait observer que les sources auxquelles se référaient les Etats -Unis semblaient indiquer que le chalutage de la crevette était une cause majeure de mortalité des tortues marines dans les eaux entourant le continent des Etats -Unis, mais que ces derniers ne présentaient aucun élément de preuve indiquant que le chalutage de la crevette était la cause la plus importante de mortalité des tortues marines en Inde. De fait, les éléments de preuve cités par les Etats -Unis montraient le contraire. En particulier, l'étude à laquelle se référaient les Etats -Unis indiquait que "à Gahirmatha, bien que le commerce des tortues et de leurs oeufs ait disparu, un nombre considérable de tortues meurent en raison des activités de pêche dans cette zone. Même dans ces conditions, si l'on considère le nombre de tortues nidifiant d'année en année, on peut raisonnablement dire que ces activités n'ont pas nui à la population nidifiant à Gahirmatha".¹⁷⁶ L'étude observait en fait que le nombre de tortues olivâtres nidifiant à Gahirmatha avait notablement augmenté durant les dix dernières années. En 1985, 286 000 tortues au total sont venues pondre en masse en trois grands groupes. En 1991, ce nombre avait augmenté pour atteindre plus de 600 000 tortues et est demeuré constant. En s'appuyant sur ces faits, le rapport a conclu que "la population de Gahirmatha s'est stabilisée en ce qui concerne le nombre de nidifications". L'augmentation des nidifications était le facteur que les Etats -Unis avaient souligné pour prouver que leurs efforts de conservation avaient produit des résultats encourageants. Ainsi, le rapport démontrait que la population de tortues marines de l'Inde pouvait être maintenue sans qu'il soit obligatoire d'utiliser des DET comme l'envisageaient les Etats -Unis. Enfin, ce rapport indiquait que la population des tortues olivâtres en Inde s'était stabilisée, ce qui laissait à penser que les pratiques actuelles de l'Inde en matière de pêche à la crevette étaient conformes au concept de développement durable. L'Inde a d'autre part relevé que la deuxième étude¹⁷⁷ mentionnée par les Etats -Unis - analysant la question des 5 000 tortues olivâtres mortes dans les chaluts - ne faisait pas de distinction entre le chalutage de la crevette et les autres chalutages, et concernait les tortues olivâtres, espèce qui ne relevait pas de la responsabilité directe des Etats -Unis.

¹⁷⁴B. Lazar et N. Tvrtkovic, (1997), Results of Marine Turtles Research and Conservation Program in Croatia, document présenté au dix -septième Colloque annuel de biologie et de conservation relatives aux tortues marines.

¹⁷⁵D.T. Crouse et al., (1987), A Stage-based Population Model for Loggerhead Sea Turtles and Implications of Conservation, Ecology, Vol. 68, pages 1412-1423.

¹⁷⁶P. Mohanty-Hejmadi, (1994), Biology of the Olive Ridges of Gahirmatha, Orissa, India, in Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 90.

¹⁷⁷B.C. Choudhury, (1997), Country Report: India - Sea Turtle Status, Conservation and Management in India, page 2.

L'Inde a d'autre part fait valoir qu'un autre document produit par les Etats -Unis constatait que la population de caouannes d'Afrique du Sud avait plus que doublé depuis le début des années 60 lorsque de strictes mesures de protection avaient été introduites; d'autre part, les Etats -Unis indiquaient qu'un seul pays d'Afrique, le Nigéria, imposait l'utilisation de DET. L'augmentation de la population des caouannes en Afrique du Sud était donc due à des mesures de conservation autres que l'utilisation de DET. S'agissant de la mise en doute par les Etats -Unis du degré d'application des mesures en vigueur en Inde, l'Inde a fait observer que l'application effective de sa législation intérieure était une question qui ne concernait que l'Inde. De surcroît, l'Inde a relevé que les résultats obtenus aux Etats-Unis en matière d'application de leurs programmes d'utilisation de DET a vaient été mis en cause. Un article du Bangkok Post¹⁷⁸ a constaté que "selon la Humane Society, 41 pour cent des pêcheurs de crevettes du Texas interrogés avaient violé la réglementation des Etats -Unis visant à protéger les tortues marines". De surcroît, une enquête discrète a révélé que, sur les 32 bateaux contrôlés, 13 avaient neutralisé leurs DET. En réponse à la Texas Shrimp Association qui alléguait que le rapport était une supercherie et que les gardes -côtes des Etats-Unis avaient rapporté que la loi était respectée à 96,9 pour cent, l'article a fait observer que les pêcheurs avaient connaissance de la venue des inspecteurs des gardes-côtes, mais que "les limiers de la société ont agi avec discrétion".

3.52 La Malaisie a répondu qu'il n'y avait pas de statistiques indiquant que les tortues olivâtres avaient nidifié par milliers en Malaisie. Il n'y avait pas non plus de document rendant compte du phénomène des arribadas des tortues olivâtres¹⁷⁹ se produisant en Asie du Sud-Est. La Malaisie a d'autre part répondu que c'était l'Académie des sciences des Etats -Unis qui était parvenue à la conclusion adoptée par les Etats -Unis au sujet de la responsabilité des chaluts à crevette dans les décès de tortues marines, estimant que 55 000 tortues se noyaient chaque année dans les chaluts à crevette américains.¹⁸⁰ Les Etats-Unis avaient constaté que c'était le cas pour leur population de tortues marines, mais la même conclusion ne pouvait s'appliquer à toutes les populations de tortues marines du monde. En outre, plus de 90 pour cent des décès auxquels il était fait référence concernaient les caouannes¹⁸¹ que l'on ne trouvait pas en Malaisie. Dans d'autres parties du monde, d'autres causes de mortalité pouvaient prévaloir, par exemple le ramassage et la consommation des oeufs de tortues ou la capture directe des tortues pour la consommation. Par conséquent, ce qui pouvait être vrai pour les Etats -Unis ne pouvait être extrapolé aux autres pays. L'affirmation selon laquelle les crevettiers tuaient plus de tortues que les autres formes de captures accidentelles¹⁸² ne s'appliquait pas à l'Asie, mais était fondée sur des études faites en Australie, en Amérique du Sud, en Amérique centrale et en Amérique du Nord. Egalement, selon l'étude en question, "il y avait très peu d'informations sur la capture accidentelle de tortues marines" dans les eaux de l'Afrique et de l'océan

¹⁷⁸"Troubled Waters", *in* Bangkok Post, 17 avril 1997.

¹⁷⁹Note: certaines espèces de tortues marines nidifient en groupes, à savoir, de nombreuses femelles se rassemblent dans la mer près de la page de pont, puis sortent de l'eau pour nidifier d'une manière vaguement synchronisée durant plusieurs heures. Ce phénomène est dénommé "arribada". (National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, Washington, D.C., page 18.)

¹⁸⁰Weber, M., Crouse, D., Irvin, R. et Iudicello, S., (1995), *Delay and Denial: A Political History of Sea Turtles and Shrimp Fishing*, Centre de conservation marine, page 12.

¹⁸¹T.A. Henwood et W.E. Stuntz, (1987), *Analysis of Sea Turtle Captures and Mortalities During Commercial Shrimp Trawling*, Fishery Bulletin Vol. 85, No. 4, pages 813-817.

¹⁸²H.O. Hillestad et al., (1982), *Worldwide Incidental Capture of Sea Turtles*, *in* *Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., pages 489-495.

Indien.¹⁸³ En outre, une publication ultérieure a désigné le chalutage du poisson, et non de la crevette, comme étant la cause la plus importante de la mortalité des tortues olivâtres en Inde.¹⁸⁴

3.53 La Malaisie ne niait pas que les captures accidentelles de tortues marines dans les engins de pêche dans les eaux du Terengganu avaient nettement contribué à leur déclin. Une étude menée en 1984 a montré que les engins de pêche (les chaluts, c'est -à-dire principalement les chaluts à poisson et non les chaluts à crevette, les filets dérivants et les palangres) contribuaient notablement à la mortalité des tortues dans les eaux du Terengganu.¹⁸⁵ D'après les estimations, quelque 1 164 tortues avaient été prises par des bateaux de pêche certifiés au Terengganu en 1984 -1985. Dans une analyse plus récente du déclin de la population des tortues luth¹⁸⁶, deux périodes de déclin particulièrement marqué ont été identifiées, à savoir, de 1972 à 1974 et de 1978 à 1980. Le déclin intervenu de 1972 à 1974 a été imputé au développement rapide de l'industrie de la pêche au Terengganu au début des années 70, tandis que le déclin qui a marqué la dernière période, de 1978 à 1980, a été attribué à l'introduction par les Japonais de la pêche au calmar en haute mer à l'aide de filets dérivants dans le Pacifique Nord en 1978. On a désigné, comme engins de pêche responsables de la mortalité des tortues marines au Terengganu, les chaluts (chaluts à poisson), les filets dérivants (filets à mailles larges pour la capture des raies), et les pièges à poisson. Au Terengganu, le déclin spectaculaire des tortues luth était dû à une combinaison de facteurs, parmi lesquels le ramassage des oeufs à des fins commerciales était prépondérant. Cela dit, au cours des dix dernières années, le gouvernement de l'Etat du Terengganu avait intensifié les efforts de conservation des tortues marines¹⁸⁷, comme cela était expliqué au paragraphe 3.29. La Malaisie a d'autre part fait valoir que sur les cinq espèces de tortues marines que l'on cherchait à protéger au titre de l'article 609, les trois espèces que l'on trouvait dans les eaux des Etats -Unis ainsi qu'en Malaisie étaient la tortue verte, la tortue luth et le caret. Aucune de ces trois espèces ne se nourrissaient de crevettes. Deux autres espèces - la caouanne et la tortue bâtarde - se rencontraient aux Etats-Unis mais pas en Malaisie. Il s'agissait des deux principales espèces présentes aux Etats -Unis qui formaient plus de 95 pour cent des décès de tortues dans les chaluts à crevette aux Etats -Unis¹⁸⁸; elles se nourrissaient de crevettes, c'est-à-dire dans des zones où opéraient les crevettiers, ce qui expliquait leur vulnérabilité aux chaluts à crevette. Les aires d'alimentation des espèces malaisiennes ne coïncidaient pas avec les aires de pêche à la crevette. Ainsi, à la différence de la situation aux Etats -Unis, où le chalutage de la crevette

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ B. Pandav, B.C. Choudhury, C.S. Kar, (1994), Olive Ridley Sea Turtle (*Lepidochelys olivacea*) and its Nesting Habitats along the Orissa Coast, India: A Status Survey, Institut de la faune et de la flore sauvages de l'Inde. La Malaisie a également relevé que la tortue olivâtre n'était pas visée par l'article 609.

¹⁸⁵ E.H. Chan, H.C. Liew, et A.G. Mazlan, (1988), The incidental capture of sea turtles in fishing gear in Terengganu, Malaysia, *Biological Conservation*, Vol. 43, pages 1-7. La Malaisie a relevé que le tableau 2 de ce document montrait très clairement que les captures accidentelles avaient lieu de mars à septembre, période de la pêche au poisson et non à la crevette, mais qu'il n'y avait aucune information concernant les captures ayant lieu entre octobre et février, c'est -à-dire durant la saison de la pêche à la crevette.

¹⁸⁶ E.H. Chan et H.C. Liew, (1996), Decline of the leatherback population in Terengganu, Malaysia, 1956-1995, *Chelonian Conservation and Biology*, Vol. 2, No. 2, pages 196-203.

¹⁸⁷ E.H. Chan, (1991), Sea Turtles, *in* The State of Nature Conservation in Malaysia, R. Kiew ed., Malaysian Nature Society, Kuala Lumpur, pages 120-134.

¹⁸⁸ T.A. Henwood et W.E. Stuntz, (1987), Analysis of Sea Turtle Captures and Mortalities During Commercial Fishing Shrimp Trawling, *in* Fishery Bulletin, Vol. 85, No. 4, pages 813-817.

avait lieu dans des zones où l'on rencontrait des tortues marines, en Malaisie le chalutage n'avait pas lieu dans des zones où les tortues étaient présentes. La Malaisie a également relevé que les caouannes étaient en péril dans les zones de pêche au chalut de fond à panneaux, dans les eaux des Etats -Unis dans le golfe du Maine et au milieu de l'océan Atlantique, et a demandé si l'utilisation de DET était obligatoire pour cette pêche particulière.

3.54 Le Pakistan a fait valoir qu'en tant que partie à la CITES, il reconnaissait que les tortues marines étaient menacées d'extinction. Cette menace ne justifiait toutefois pas les mesures prises par les Etats-Unis. Le Pakistan était le mieux placé pour déterminer les mesures à prendre pour protéger les tortues marines relevant de sa sphère de compétence tout en tenant compte du concept de développement durable et de ses besoins et soucis eu égard à son niveau de développement économique. Au Pakistan, la pêche des crevettes sauvages était exclusivement manuelle et ne se faisait pas avec de grands filets ni du matériel perfectionné. Les tortues ne risquaient donc pas d'être prises. Selon le Pakistan, le rapport cité par les Etats -Unis concluant que la capture accidentelle des tortues marines dans les chaluts à crevettes était la principale cause anthropique de mortalité de ces animaux¹⁸⁹ était essentiellement fondé sur des études concernant les populations de tortues marines vivant dans les eaux américaines. Le rapport notait d'ailleurs que la principale cause de mortalité des tortues marines était leur capture accidentelle dans les opérations de chalutage des crevettes (en particulier pour les tortues caouannes et les tortues bâtardes). Or, comme cela a déjà été souligné, on trouvait surtout au Pakistan des tortues vertes et des tortues olivâtres. Le rapport indiquait que le chalutage des crevettes aux Etats -Unis constituait une menace sérieuse pour les populations de tortues marines, mais les Etats-Unis n'avaient fourni aucune preuve concernant l'importance des prises accidentelles de tortues marines dans le cadre des opérations de chalutage des crevettes au Pakistan. Ce dernier ne niait pas que le risque de prise accidentelle dans les filets de pêche était l'une des menaces qui pesaient sur les tortues marines.¹⁹⁰ Cela ne signifiait toutefois pas que le chalutage des crevettes était la première cause anthropique de mortalité des tortues dans les eaux pakistanaïses. D'ailleurs, un autre rapport cité par les Etats -Unis reconnaissait, à propos du chalutage des crevettes dans les eaux africaines et dans les eaux de l'océan Indien que l'on savait peu de choses sur les prises accidentelles de tortues marines par les chaluts dans cette zone.¹⁹¹

3.55 Le Pakistan a fait observer qu'un document présenté par les Etats -Unis signalait notamment que les données étaient incomplètes sur la mortalité accidentelle du fait des engins de pêche (chaluts, palangres, filets dérivants, sennes coulissantes, filets maillants de fond et autres); il était dit sous cette même rubrique qu'il fallait évaluer les taux de mortalité des tortues marines, due à tous les engins de pêche et toutes les méthodes de pêche utilisés dans le nord de l'océan Indien et identifier les niveaux de mortalité que les populations de tortues marines pouvaient supporter.¹⁹² Ces déclarations montraient bien que la principale cause anthropique de mortalité des tortues marines dans le nord de l'océan Indien restait inconnue. Il était difficile dans ces conditions de voir en quoi la mesure prise par les Etats-Unis était conforme au préambule de l'Accord sur l'OMC alors qu'on ne savait pas quel niveau de prises accidentelles était compatible avec un développement durable. Le Pakistan a noté en outre qu'une des déclarations de ce document (concernant la promotion de l'utilisation de DET sur les

¹⁸⁹National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, Washington D.C.

¹⁹⁰WWF-Pakistan and Sindh Wildlife Department, *Marine Turtles of Pakistan*.

¹⁹¹H.O. Hillestad et al. (1982), *Worldwide Incidental Capture of Sea Turtles, Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., pages 489-495.

¹⁹²UICN (Union mondiale pour la nature), (1997), *A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean*, page 10.

chalutiers lorsque cela était nécessaire)¹⁹³ ne pouvait guère être considérée comme endossant la position américaine selon laquelle les DET devaient être utilisés par tous les chalutiers à l'exception de ceux opérant dans les zones de pêches à la crevette en eau froide. Néanmoins, les Etats-Unis, en imposant leur embargo voudraient que le Pakistan consacre ses ressources limitées en priorité au secteur de la pêche à la crevette avant d'avoir déterminé s'il ne serait pas plus profitable pour la population locale de tortues marines que ces ressources soient utilisées différemment. Le Pakistan a également fait observer que l'UICN énumérait six causes de mortalité des tortues marines mais ne suggérait pas que la réduction de la mortalité due au chalutage des crevettes devait être prioritaire par rapport aux autres causes de mortalité; il a souligné que l'UICN considérait comme prioritaire le développement d'une conservation intégrée par le biais de la coopération régionale et internationale.¹⁹⁴

3.56 La Thaïlande a estimé que d'autres méthodes de pêche et que la pêche d'autres espèces étaient, dans certains endroits, plus directement liées à la mortalité accidentelle des tortues marines. Ainsi, le rapport de 1990 cité par les Etats-Unis faisait observer que les échouages de tortues augmentaient en Caroline du Nord lors du chalutage des flets.¹⁹⁵ Dans les réglementations d'application exigeant l'utilisation de DET sur les engins de chalutage de fond pêchant le cardeau d'été en Virginie et en Caroline du Nord, l'organisme américain compétent notait que les chaluts de fond non équipés de DET pêchant le cardeau d'été capturaient des tortues marines à un rythme comparable à celui des chaluts non équipés de DET pêchant la crevette le long de la côte Atlantique au sud des Etats-Unis.¹⁹⁶ Les Etats-Unis avaient apparemment fondé leurs réglementations sur les menaces qui existaient dans les eaux américaines et à proximité de ces eaux puis, procédant à une généralisation, avaient supposé que ces menaces étaient les mêmes dans le reste du monde. Cependant, en Thaïlande, les opérations de chalutage des crevettes ne constituaient pas la principale menace anthropique pesant sur les tortues marines. De même, en Australie, une étude effectuée en 1990 avait conclu que la prise accidentelle dans les opérations de chalutage ne constituait pas un problème grave pour les populations de tortues.¹⁹⁷ Des études plus récentes indiquaient que la mortalité due au chalutage dans les zones de pêche d'Australie, d'Asie et d'Océanie aurait probablement une incidence moindre sur la taille des populations de tortues marines que d'autres menaces anthropiques.¹⁹⁸ Il n'était donc pas vrai que l'application de l'article 609 à tous les pays exportateurs de crevettes était nécessaire pour éviter l'extinction des tortues marines ni que cette mesure était étroitement adaptée aux conditions locales. En fait, elle ne tenait pas compte des différences importantes qui existaient

¹⁹³Ibid., page 11.

¹⁹⁴UICN (Union mondiale pour la nature), (1995), *Stratégie mondiale pour la conservation des tortues marines*, page 9.

¹⁹⁵National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, Washington D.C., page 76.

¹⁹⁶Sea Turtle Conservation; Restrictions Applicable to Fishery Activities; Summer Flounder Fishery -Sea Turtle Protection Area, 61 Fed. Reg. 1846 (24 janvier 1996).

¹⁹⁷I.R. Pioner, R.C. Buckworth et A.N.M. Harris, (1990), *Incidental Capture and Mortality of Sea Turtles in Australia's Northern Prawn Fishery*, Australian Journal of Marine and Freshwater Research, volume 41, pages 97-110.

¹⁹⁸Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization (CSIRO), Division of Fisheries, (1996), *Public Nomination of Prawn Trawling as a Key Threatening Process*, Submission to Endangered Species Scientific Committee.

entre les menaces anthropiques qui pesaient sur les tortues marines dans les différentes régions du monde. Il n'était pas non plus exact que les pêcheurs américains étaient tenus de pêcher la crevette d'une manière qui soit sans risque pour les tortues marines. Actuellement, ils étaient autorisés à utiliser des DET souples bien que des études récentes du gouvernement américain aient montré que ces dispositifs n'évitaient pas les captures accidentelles de tortues marines.¹⁹⁹

3.57 Selon la Thaïlande, les Etats-Unis avaient démontré que le chalutage des crevettes était la principale cause anthropique de mortalité des tortues marines dans les eaux américaines, mais ils n'avaient pas prouvé que c'était également le cas dans d'autres régions du monde et notamment en Thaïlande et dans la région australo-pacifique. Pour ce qui était de la Thaïlande, les sources citées par les Etats-Unis semblaient généralement estimer que le ramassage des oeufs était ou avait été la principale menace anthropique pour les populations de tortues marines. Parmi les autres menaces pesant sur cette population figurait la disparition des aires de ponte en raison du développement, la pollution marine et diverses techniques de pêche de poissons et de crevettes. Les études "Night-Trawled Monitoring Surveys" portant sur une période de 30 ans n'avaient pas révélé de morts accidentelles de tortues au cours d'opérations de chalutage de crevettes effectuées dans les eaux thaïlandaises ou par des bateaux thaïlandais.²⁰⁰ Depuis qu'il était devenu obligatoire en Thaïlande de signaler les prises accidentelles de tortues marines au cours des opérations de chalutage des crevettes, aucun cas n'avait été signalé. Un rapport cité par les Etats-Unis notait que le chalutage s'effectuait essentiellement dans des eaux relativement peu profondes près des côtes tant dans les zones tempérées que tropicales et que bon nombre des zones où le chalutage était le plus intensif se trouvaient près d'importantes aires de ponte ou de zones d'alimentation des tortues marines.²⁰¹ Toutefois, comme l'indiquait le document *Status of Marine Turtles in Thailand*, la Loi de 1972 sur les pêches a interdit la pêche commerciale dans les eaux thaïlandaises à moins de trois kilomètres de la côte.²⁰² De plus dans les eaux thaïlandaises, la plupart des tortues marines vivaient dans les récifs coralliens et les herbiers où les opérations de chalutage étaient difficiles. Cela pouvait être la raison pour laquelle il n'y avait pas de preuve directe de prises accidentelles de tortues marines au cours du chalutage des crevettes en Thaïlande. Si l'on se fondait sur les informations disponibles et les convictions répandues, l'utilisation de filets maillants de fond près des aires de ponte, le braconnage des oeufs, la pêche à la palangre et la pêche d'autres espèces de poissons constituaient depuis toujours des menaces anthropiques plus graves pour les tortues marines dans les eaux thaïlandaises que le chalutage des crevettes²⁰³ (l'utilisation de filets maillants de fond près des aires de ponte était

¹⁹⁹Sea Turtle Conservation; Revisions to Sea Turtle Conservation Requirements; Restrictions to Shrimp Trawling Activities, 61 Fed. Reg. 66, 933 (19 décembre 1996).

²⁰⁰The Night-Trawled Monitoring Surveys During 1967-1996, (1997), Marine Fisheries Division, Department of Fisheries.

²⁰¹H.O. Hillestad et al., (1982), *Worldwide Incidental Capture of Sea Turtles, Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., page 491.

²⁰²S. Chantrapornsy, (1997), *Status of Marine Turtles in Thailand*, Phuket Marine Biological Center, page 6.

²⁰³Bhatiyasevi et al., (1997), *Night Trawled Monitoring Surveys*; S. Chantrapornsy, (1997), *Status of Marine Turtles in Thailand*, Phuket Marine Biological Center, page 6; C. Limpus, (1995), *Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint*, Queensland Department of Environment and Heritage. La Thaïlande a fait observer que l'étude de Chantrapornsy constatait que le chalutage était une des causes de mortalité accidentelle des tortues marines dans certaines régions de Thaïlande mais n'établissait pas de distinction entre le chalutage des crevettes et d'autres types de chalutage. L'étude *Night Trawled Monitoring Survey* était la seule à examiner spécifiquement l'incidence du chalutage des crevettes sur la mortalité des tortues marines et elle avait conclu qu'il n'y en avait pas. En outre, pour plusieurs régions de Thaïlande, l'étude de Chantrapornsy ne mentionnait même pas le chalutage comme étant une des causes importantes de la mortalité des tortues marines. L'étude de Limpus

désormais interdite en Thaïlande et le braconnage des oeufs avait été éliminé dans les sanctuaires mais continuait à poser un problème ailleurs). Même les Etats -Unis semblaient admettre que d'autres formes de pêche, outre la pêche à la crevette, pouvaient être à l'origine de la diminution des populations de tortues dans les eaux thaïlandaises depuis les années 50; ils attribuaient en effet ce déclin à une pêche intensive, notamment par chalutage. Ainsi, un document cité par les Etats -Unis, qui notait la diminution des stocks de tortues olivâtres et de tortues luth dans la mer d'Andaman à l'ouest de la Thaïlande, disait clairement qu'elle était due au fait que le ramassage des oeufs était depuis longtemps excessif.²⁰⁴ Un autre document présenté par les Etats -Unis révélait que le chalutage avait été considéré comme une cause de mortalité des tortues marines dans une seule des quatre régions de la côte ouest de la Thaïlande qui avaient été étudiées, et ce uniquement en conjonction avec deux autres causes: le ramassage des oeufs et les filets maillants de fond. Dans les trois autres régions, le principal risque anthropique était le braconnage des oeufs, tandis que les filets maillants de fond et les palangres étaient identifiés comme les engins de pêche qui constituaient un risque additionnel.²⁰⁵ Une troisième étude produite par les Etats -Unis concluait que la diminution des populations de tortues marines dans les régions étudiées était probablement due à un ramassage trop intensif des oeufs et aux prises accidentelles d'adultes dans les engins de pêche mais n'identifiait pas les chaluts comme étant la cause principale de cette mortalité.²⁰⁶ Les mesures prises par les Etats-Unis ne tenaient donc pas compte du fait que dans d'autres pays le ramassage des oeufs et la capture des tortues à des fins de subsistance, qui ne se pratiquaient pas aux Etats -Unis, pourraient être la principale menace anthropique pesant sur la vie et la longévité des tortues marines.

3.58 Les Etats-Unis ont noté que cinq espèces différentes de tortues marines venaient nidifier sur les plages indiennes. Une étude portant sur une vingtaine d'années a constaté que la population de chacune de ces espèces semblait décliner régulièrement partout.²⁰⁷ Plus récemment, l'atelier sur les tortues marines dans le nord de l'océan Indien, qui s'est tenu à Bhubaneswar (Inde) en janvier 1997 a adopté une stratégie et un plan d'action pour la conservation des tortues marines dans le nord de l'océan Indien (A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean). Ce document recommandait l'utilisation de DET dans les opérations de chalutage lorsque cela était nécessaire²⁰⁸ et il confirmait le déclin alarmant de chacune de ces espèces de tortues marines:

"Le nord de l'océan Indien abrite depuis toujours de grandes populations de tortues marines ... On y trouve les plus fortes populations nidifiantes mondiales de deux espèces, les tortues caouannes d'Oman et les tortues olivâtres de Gahirmatha (Inde), mais les populations

mentionnait le braconnage des oeufs comme étant la seule cause d'une réduction notable du nombre des tortues olivâtres qui venaient nidifier dans la mer d'Andaman.

²⁰⁴C.J. Limpus, (1995), *Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint, Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., pages 606-609.

²⁰⁵S. Chantrapornsy, (1997), *Status of Marine Turtles in Thailand*, Phuket Marine Biological Center.

²⁰⁶E. Stuart et M. Carlin, (1994), *Conservation of Sea Turtles at Two National Parks on the Andaman Sea Coast of Thailand*, *Marine Turtle Newsletter*, n° 67.

²⁰⁷C.S. Kar et S. Bhaskar (1995), *Status of Sea Turtles in the Eastern Indian Ocean, Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., page 365.

²⁰⁸UICN (Union mondiale pour la nature), (1997), *A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean*, page 11.

autrefois nombreuses de tortues carets, de tortues luth et de tortues vertes ont décliné de façon alarmante dans la plupart des régions ... Même les tortues olivâtres qui viennent pondre à Gahirmatha connaissent une mortalité considérable due à la pêche et leur nombre diminue également fortement ailleurs. Etant donné que la pêche continue d'augmenter rapidement dans l'océan Indien, ces interactions devraient s'intensifier." ²⁰⁹

3.59 Par conséquent, si les pratiques et les modes actuels de pêche se maintenaient, même les tortues olivâtres qui venaient pondre à Gahirmatha n'étaient pas en sécurité. Plusieurs rapports scientifiques confirmaient cette conclusion. Un rapport élaboré par M. Mohanty -Hejmadi de l'université Uktal à Bhubaneswar (Inde) concluait que les noyades des tortues marines à Gahirmatha à l'époque de la reproduction causées par les bateaux mécanisés et notamment par les chalutiers constituaient désormais une des principales menaces pesant sur ces espèces. ²¹⁰ Un autre rapport Country Report: India - Sea Turtle Status, Conservation and Management in India démontrait lui aussi la menace que le chalutage faisait peser sur les tortues olivâtres de Gahirmatha. Il constatait que la pêche mécanisée près des côtes entraînait la mort d'un grand nombre de tortues marines le long de la côte indienne. Plus de 5 000 cadavres de tortues olivâtres avaient été dénombrés le long des 480 kilomètres de côte de l'état d'Orissa au cours d'une étude qui a duré six mois en 1994. Ces tortues avaient été victimes de prises accidentelles dans les chaluts. ²¹¹ Des données scientifiques encore plus inquiétantes étaient apparues. Selon un spécialiste de la biologie, de l'écologie et de la conservation des tortues marines:

"Les femelles (tortues olivâtres) viennent en général sur la plage de Gahirmatha à deux reprises au cours de la saison de ponte. Selon des estimations récentes, elles auraient été jusqu'à 600 000 tortues à se rassembler là. Pendant la dernière saison de ponte observée (décembre 1996 à mars 1997) il n'y a pas eu de grand regroupement et 20 000 à 40 000 tortues seulement seraient venues pondre à Gahirmatha.

Il semble que la population de tortues olivâtres de l'océan Indien va rapidement commencer à décliner à cause des prises accidentelles de tortues au cours des opérations de pêche et en particulier de chalutage des crevettes (chaluts de fond mécanisés) ... Au cours des dix dernières années, les chercheurs travaillant sur la côte de l'état d'Orissa ont recensé chaque année des centaines voire des milliers de cadavres de tortues échoués sur les plages à l'époque de la reproduction ...

Les chercheurs ont constaté une corrélation spatiotemporelle entre les opérations de chalutage des crevettes et les échouages de tortues, ce qui démontre un lien entre les deux.

²⁰⁹ Ibid., page 1.

²¹⁰ P. Mohanty-Hejmadi, (1994), Biology of the Olive Ridleys of Gahirmatha, Orissa, India, Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 90. Les Etats-Unis ont indiqué que cet auteur avait été un des principaux organisateurs de l'atelier DET tenu à Paradeep et qu'il avait signé les recommandations adoptées dans le cadre de l'atelier à savoir que l'utilisation des DET devrait être rendue obligatoire et qu'un système approprié et efficace de surveillance devrait être mis en place dans les régions où le chalutage des crevettes était autorisé (Recommendations of the Training-Cum Demonstration Workshop on Turtle Excluder Device (TED), Paradeep (Orissa), 11 -14 novembre 1996.

²¹¹ B.C. Choudhury, (1997), Country Report: India - Sea Turtle Status, Conservation and Management in India, page 2.

Si la pêche à la crevette s'effectue dans les zones où les tortues olivâtres sont fortement concentrées, des milliers de tortues peuvent être prises et tuées par une poignée de bateaux de pêche en très peu de temps.

La probabilité d'un tel scénario augmente car l'Inde est en train de développer le secteur de la pêche commerciale à la crevette en construisant des jetées et des ports pour les bateaux de pêche mécanisés le long de la côte orientale.

L'ironie veut que la plupart des ports construits récemment soient proches de la plage de Gahirmatha.²¹²

3.60 Enfin, le rapport *Global Overview of the Status of Marine Turtles* (1995) cité plus haut a constaté que la population nidifiante de tortues olivâtres dans l'Etat d'Orissa était ces derniers temps menacée de mort accidentelle en particulier du fait des filets maillants de fond et des chaluts. Le rapport concluait en outre qu'aucun rétablissement des effectifs de cette espèce ne se manifestait ni en Inde ni ailleurs.²¹³ En bref, toutes les espèces de tortues marines venant nidifier sur les plages indiennes, y compris les tortues olivâtres, avaient vu leur nombre décliner de manière inquiétante. Toutes les espèces, y compris les tortues olivâtres de Gahirmatha étaient menacées en raison de la mortalité accidentelle due aux opérations de chalutage des crevettes. Au lieu d'accroître la protection de ces espèces menacées, l'Inde construisait des ports de pêche pour exploiter davantage de chalutiers non équipés de DET, notamment dans un port proche de la plage de Gahirmatha. Les responsables indiens étaient conscients du problème et convenaient que l'utilisation des DET était le meilleur et le seul moyen de protéger les tortues marines.²¹⁴

3.61 Répondant à une question posée par l'Inde concernant l'efficacité des DET pour la protection des tortues marines dans ses eaux, les Etats -Unis ont indiqué qu'ils avaient procédé à des essais pour déterminer l'efficacité des DET dans tous les types d'environnement et de conditions. Les fonds marins pouvaient varier en ce qui concerne la nature et l'importance des déchets naturels et les conditions atmosphériques pouvaient être différentes, mais dans l'ensemble le chalutage des crevettes s'effectuait de la même manière dans le monde entier. Les filets étaient déployés, tirés sur le fond puis relevés de la même manière. Tous les chaluts à crevettes étaient finement maillés afin de capturer et de retenir des ressources halieutiques de petite taille comme les crevettes. Le taux de captures accessoires, c'est-à-dire d'espèces non visées, était toujours considérable car un chalut à crevettes capturait et retenait toutes les créatures qu'il rencontrait à moins d'être équipé d'un DET ou d'un autre dispositif réduisant les captures accidentelles. De même, les interactions entre chaluts à crevettes et tortues marines étaient les mêmes dans le monde entier. Les tortues marines avaient généralement le même type d'habitat et se nourrissaient des mêmes types d'aliments dans le monde entier. Compte tenu de leurs habitudes alimentaires et de leur habitat, les tortues marines se

²¹²Attestation de Pamela Plotkin (Ph. D.) du 22 juillet 1997. Document présenté par les Etats -Unis au Groupe spécial, paragraphes 5 à 7. Les Etats-Unis ont fait observer que Mme Pamela Plotkin avait passé les 15 dernières années à effectuer des recherches sur la biologie, l'écologie et la conservation des tortues marines et avait travaillé pendant les trois dernières années en Inde en collaboration avec des chercheurs du secteur public et du secteur privé et avec les responsables de la gestion des ressources chargés de la conservation des tortues marines dans les eaux indiennes. Ibid., paragraphes 2 et 3.

²¹³C.J. Limpus, (1995), *Global Overview of the Status of Marine Turtles: A 1995 Viewpoint, Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., page 606.

²¹⁴Attestation de Pamela Plotkin (Ph. D.) du 22 juillet 1997, document présenté par les Etats-Unis au Groupe spécial, paragraphe 8.

trouvaient directement sur la route des chaluts à crevettes et elles étaient capturées. Les Etats -Unis avaient procédé à des essais sur plusieurs chaluts équipés de DET dans le cadre des ateliers de formation organisés à Cuttack (Orissa) en novembre 1996 et à Kochi (Kerala) en mai 1997. Ces chaluts avaient été utilisés parallèlement à des chaluts non équipés de DET afin de comparer les prises de crevettes et les pertes. Les DET s'étaient avérés être aussi efficaces que dans les eaux américaines.

3.62 En ce qui concerne la Malaisie, les Etats -Unis ont souligné que d'après le Country Report for Malaysia si la saison de ponte des tortues marines y était concentrée surtout en août -octobre pour le Sabah et en juin-juillet pour le Terengganu, le Sarawak et la plupart des autres Etats, les tortues venaient en fait pondre en Malaisie tout au long de l'année.²¹⁵ Le même rapport prouvait que les tortues marines restaient en fait dans les eaux malaisiennes après la ponte. Il affirmait que des tortues vertes avaient été observées dans les herbiers le long de la côte occidentale du Sabah, près de Sandakan et sur l'île de Sipadan (Sabah).²¹⁶ Les recherches ont permis de conclure que le chalutage était une cause importante de mortalité pour les tortues marines en Malaisie. Un document présenté par ce pays examinait les taux importants de prises accidentelles de tortues marines au cours des opérations de pêche à la crevette.²¹⁷ Soixante-huit pour cent des pêcheurs utilisant des chaluts interrogés dans le Terengganu ont signalé des prises accidentelles de tortues marines. Le responsable de l'enquête a estimé que les chalutiers malaisiens pouvaient capturer en moyenne 742 tortues marines par an. De plus, les tortues marines capturées dans les chaluts se noyaient presque toujours avant que les pêcheurs puissent les libérer. Le rapport résumant ces entretiens notait, comme l'avaient déjà fait observer les Etats-Unis, que les tortues prises dans les chaluts avaient très peu de chance de survivre étant donné que les filets étaient traînés sur le fond pendant plusieurs heures. Les entretiens montraient également que les pêcheurs prenaient des tortues à différentes périodes de l'année, ce qui faisait planer un doute sur la prétendue efficacité des interdictions saisonnières du chalutage que la Malaisie disait avoir instituées. Compte tenu de la réduction rapide des populations de tortues marines en Malaisie, ce niveau de prise accidentelle constituait une menace grave pour la survie des tortues dans ce pays. Qui plus est, les entretiens avec les pêcheurs montraient que les captures accidentelles de tortues marines par les engins de pêche dans les eaux du Terengganu étaient fréquentes et contribuaient à accroître de manière significative la mortalité de ces animaux ... Les chiffres étaient extrêmement inquiétants quand on les comparait au nombre de nidifications enregistrées pour chaque espèce, et il apparaissait que les filets de pêche pouvaient décimer rapidement les populations actuelles de tortues marines.²¹⁸

²¹⁵Country Report for Malaysia, Northern Indian Ocean Sea Turtle Workshop and Strategic Planning Session, 13-18 janvier 1997, Bhubaneswar (Orissa, Inde), page 4.

²¹⁶Ibid., page 3.

²¹⁷M.S. Suliansa et al. (1996), Impact of Fishery Related Activities on Sea Turtles, National Seminar/Workshop on Marine Turtle and Terrapin Management, 22-23 octobre 1996, Cherating, Malaisie.

²¹⁸E.H. Chan et al. (1988), The Incidental Capture of Sea Turtles in Fishing Gear in Terengganu, Malaysia, Biological Conservation, n° 43, pages 1 à 7. Les Etats-Unis se sont également référés à l'ouvrage de J.A. Mortimer (1990), Marine Turtle Conservation in Malaysia, Proceedings of the Tenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 21; S.K. Tow et E. Moll (1995), Status and Conservation of Estuarine and Sea Turtles in West Malaysian Waters, Biology and Conservation of Sea Turtles, K.A. Bjorndal (ed.), pages 339 à 347; H.C. Liew (1997), Country Report for Malaysia, Northern Indian Ocean Sea Turtle Workshop and Strategic Planning Session, Bhubaneswar (Orissa, Inde), 13 -18 janvier 1997, page 5. D'après ce document, on continuait de voir des tortues mortes au large ou échouées sur les côtes de la Malaisie et, dans de nombreux cas, il était clair qu'elles avaient été prises dans des filets ou des lignes de pêche. Il existait bien

3.63 Les Etats-Unis étaient donc convaincus que la Malaisie n'avait pas, comme elle le prétendait, véritablement mis fin au chalutage dans les zones réservées. Une étude avait démontré que la pêche avait été réduite entre octobre et février, mais que des opérations de chalutage à la crevette avaient quand même lieu pendant cette période. La même étude avait également signalé des prises accidentelles de tortues de mars à septembre et plus particulièrement d'avril à juillet, mois qui coïncident avec la saison de ponte.²¹⁹ Les statistiques de la Malaisie publiées par le Département des pêches pour 1992 montraient que les crevettes étaient pêchées tous les mois de l'année, c'est-à-dire que des opérations de chalutage avaient lieu tout au long de l'année dans les eaux malaisiennes. Même en admettant que les autorités de ce pays avaient effectivement mis fin au chalutage pendant certaines périodes, il n'en demeurait pas moins que les tortues marines venaient pondre sur les plages de la Malaisie et des autres pays de la région tout au long de l'année.²²⁰ Ces tortues risquaient d'être tuées accidentellement dans les chaluts lorsqu'elles nageaient dans les eaux proches des plages de ponte malaisiennes.²²¹ Enfin, contrairement à ce que prétendaient les autorités, elles ne quittaient pas immédiatement les eaux malaisiennes après la ponte. Bon nombre d'entre elles au contraire demeuraient dans ces eaux où elles étaient souvent tuées accidentellement par les chaluts. D'autres espèces de tortues marines, outre les tortues vertes dont les saisons de ponte étaient différentes de celles des autres tortues, risquaient également d'être prises accidentellement dans les chaluts à crevettes dans les eaux malaisiennes. Les eaux côtières constituaient un habitat favorable pour les jeunes tortues et même parfois pour les tortues adultes qui restaient près de la côte et ne retournaient pas vers les lieux où elles se nourrissaient. La Malaisie elle-même avait estimé que quelque 1 000 tortues étaient prises accidentellement dans les filets de pêche chaque année. Enfin, le deuxième jour seulement des essais réalisés en Malaisie, un chalut équipé d'un DET a capturé une tortue caret adulte démontrant ainsi que les chaluts à crevettes capturaient probablement régulièrement des tortues marines en Malaisie.²²²

3.64 Les Etats-Unis ne partageaient pas l'opinion de la Malaisie selon laquelle les tortues marines étaient tuées par les chaluts à poissons plutôt que par les chaluts à crevettes. Les équipements normalement utilisés pour pêcher les crevettes dans les eaux américaines et dans les eaux des plaignants à savoir les chaluts à panneaux, capturaient également différentes espèces de poissons, d'autres types de faune marine (comme les tortues marines), des déchets et pratiquement tout ce qu'ils rencontraient. Les autres types d'engins de pêche tuaient également des tortues marines, mais considérablement moins que les chaluts à crevettes. L'analyse très approfondie réalisée sur la

quelques données relatives aux échouages, mais elles étaient généralement incomplètes et sous-estimaient grandement le nombre de tortues tuées par des engins de pêche.

²¹⁹E.H. Chan, H.C. Liew et A.G. Mazlan (1987), *The Incidental Capture of Sea Turtles in Fishing Gear in Terengganu, Malaysia*, Fisheries and Marine Science Center, Universiti Pertanian Malaysia.

²²⁰H.C. Liew (1997), *Country Report for Malaysia, Northern Indian Ocean Sea Turtle Workshop and Strategic Planning Session, Bhubaneswar (Orissa, Inde)*, 13 -18 janvier 1997, page 3.

²²¹Les Etats-Unis ont fait observer que l'interdiction du chalutage dans les zones réservées que la Malaisie prétendait avoir instituée était de toute manière d'une utilité douteuse pour ce qui était de la protection des tortues marines. Voir l'attestation de Deborah Crouse (Ph. D.) du 23 juillet 1997, paragraphe 14 selon laquelle la création de zones réservées est inefficace car elle ne protège les jeunes tortues de grande taille et les tortues adultes que lorsqu'elles se trouvent dans ces zones pendant les périodes où le chalutage est interdit, mais pas ailleurs le reste du temps.

²²²Ibid., page 9.

question par l'Académie nationale des sciences des Etats -Unis (US National Academy of Sciences) avait montré que les prises accidentelles de tortues marines dans les chaluts à crevettes constituaient la plus grande menace anthropique pour ces animaux, plus grave à elle seule que toutes les autres menaces anthropiques combinées. Dès 1982, il avait été reconnu que les chaluts à crevettes tuaient davantage de tortues marines que tout autre type d'engins de pêche. La Malaisie prétendait que les tortues marines n'étaient pas menacées par le chalutage des crevettes parce qu'il n'existait pas dans ses eaux territoriales d'espèces de tortues se nourrissant de crevettes, mais les Etats -Unis ont fait observer que les tortues olivâtres se nourrissaient bien de crevettes. Cette affirmation révélait d'ailleurs l'existence d'un malentendu fondamental concernant la relation entre les tortues marines et la pêche à la crevette. Les tortues marines étaient capturées dans les chaluts à crevettes parce qu'elles avaient les mêmes habitats en eau chaude que les crevettes et non parce qu'elles se nourrissaient de crevettes. Cela était vrai pour toutes les espèces de tortues marines.

3.65 En ce qui concerne le Pakistan, les Etats -Unis ont répondu que la méthode utilisée par les pêcheurs pakistanais pour relever leurs chaluts à crevettes ne protégeait pas les tortues marines. Plus un chalut restait longtemps dans l'eau plus il se remplissait et s'alourdissait. En général, les pêcheurs qui relevaient leurs filets à la main devaient le faire plus fréquemment que ceux qui utilisaient des dispositifs mécaniques (par exemple des treuils) parce que ces derniers facilitaient le travail. Cependant, si les hommes d'équipage étaient suffisamment nombreux sur un bateau, leur force conjuguée leur permettait de laisser leurs filets dans l'eau aussi longtemps que les bateaux de dispositifs mécaniques. Les chaluts remontés à la main ne différaient en rien des chaluts remontés mécaniquement quant au risque qu'ils présentaient pour les tortues marines. Toutefois, plus les filets demeuraient longtemps dans l'eau, plus les tortues marines prises dans ces filets risquaient de se noyer. Une étude approfondie réalisée par l'Académie nationale des sciences des Etats -Unis avait constaté que la mortalité des tortues marines prises dans les chaluts à crevettes augmentait nettement si le temps de chalutage dépassait 60 minutes.²²³ Lorsque l'équipage d'un bateau était peu nombreux et que les hommes devaient remonter leurs filets à la main au moins une fois par heure, ils pouvaient libérer les tortues marines capturées avant qu'elles ne se noient. De tels bateaux étaient donc nettement moins dangereux pour les tortues marines que les bateaux équipés de dispositifs mécaniques pour remonter les filets ou les bateaux dont l'équipage était assez nombreux pour laisser les filets dans l'eau pendant plus d'une heure. Au Pakistan, les crevettiers avaient des équipages très importants et pouvaient donc laisser leurs filets au fond pendant bien plus d'une heure. Au cours de l'atelier sur les tortues marines dans le nord de l'océan Indien qui s'est tenu en janvier 1997, Fehmida Firdous, la responsable de projets du Département de la faune sauvage du Sind (Pakistan), a signalé que son pays comptait des milliers de bateaux équipés de très grands chaluts qui restaient dans l'eau pendant deux heures. Ces bateaux constituaient donc un danger aussi grand pour les tortues marines que les bateaux dont les filets étaient remontés par des moyens mécaniques. Madame Firdous a d'ailleurs déclaré au cours de l'atelier que les pêcheurs pakistanais admettaient que des tortues marines étaient prises dans les filets et s'y noyaient. Elle a dit que les prises accidentelles dans les chaluts à crevettes constituaient une menace notable pour les populations de tortues marines des eaux pakistanaises. Le seul moyen connu d'éviter ce danger était d'utiliser des DET.

3.66 Selon les Etats -Unis, l'étude *The Night-Trawled Monitoring Surveys 1967-1996* à laquelle se référait la Thaïlande ne démontrait pas qu'aucune prise ou mort accidentelle de tortues marines n'avait été observée au cours des opérations de chalutage des crevettes dans ce pays. En fait, il semblait plutôt que ce document ne visait pas à donner les informations sur lesquelles la Thaïlande se fondait dans ce cas: il présentait uniquement des données concernant les prises visées (crevettes) et les prises accessoires d'autres ressources marines comestibles y compris les poissons, les invertébrés et les

²²³National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *The Decline of Sea Turtles: Causes and Prevention*, Washington D.C., page 145.

céphalopodes. Les documents de la série Monitoring Surveys ne fournissaient aucune donnée sur les prises accessoires de ressources marines non comestibles au cours des opérations de chalutage des crevettes. Étant donné que les tortues marines n'étaient pas consommées en Thaïlande, elles étaient classées dans la catégorie des ressources marines non comestibles et n'entraient donc pas dans le champ de l'étude.²²⁴ Les chaluts à panneaux utilisés en Thaïlande tels qu'ils étaient décrits dans les Monitoring Surveys étaient un type d'engin de pêche extrêmement peu sélectif. Les mailles de ces filets étaient très petites de manière à retenir les crevettes. Les Monitoring Surveys démontraient à quel point ces filets étaient peu sélectifs: les prises accessoires de poissons de rebut représentaient jusqu'à 67 pour cent des prises dans le golfe de Thaïlande et 43 pour cent dans la mer d'Andaman. Il était tout simplement inconcevable que de tels engins n'attrapent pas également des tortues marines lorsqu'ils étaient utilisés à des périodes ou dans des zones où se trouvaient ces animaux. De fait, les données montraient qu'il y avait des tortues marines aux mêmes périodes et dans les mêmes zones où de tels engins étaient utilisés par les bateaux thaïlandais. Les études scientifiques dont on disposait montraient de façon indiscutable que, avant que la Thaïlande n'adopte un programme DET, les tortues marines se noyaient dans les chaluts à crevettes utilisés dans ses eaux. L'étude Status of Marine Turtles in Thailand signalait que les principales menaces pesant sur les tortues marines dans la zone de l'île de Prathong étaient les activités de pêche intenses avec chaluts et filets maillants de fond.²²⁵ De même, l'étude parrainée par l'Office thaïlandais pour la conservation des ressources naturelles précisait aussi que les prises accidentelles dans les filets de pêche (chaluts, filets dérivants, sennes coulissantes) constituaient une menace sérieuse pour la survie des tortues marines en Thaïlande²²⁶, tandis qu'une autre analyse scientifique estimait que la diminution inquiétante du nombre de tortues venant pondre dans deux parcs nationaux de Thaïlande était due en partie au fait qu'un grand nombre d'animaux adultes étaient tués au cours des opérations de pêche au large.²²⁷ La preuve la plus marquante était celle fournie par les pêcheurs thaïlandais eux-mêmes. Les entretiens qu'un chercheur indépendant avait eus avec ces pêcheurs démontraient que la situation des tortues marines en Thaïlande s'était détériorée de manière drastique et que les chaluts étaient destructeurs. L'étude affirmait que le grand nombre de chaluts pêchant trop près des côtes ramassait la faune marine de toute taille y compris les tortues marines.²²⁸ Au cours d'un atelier DET organisé par les États-Unis à Songkla (Thaïlande), les pêcheurs thaïlandais ont également dit aux responsables du NMFS qu'ils prenaient des tortues marines dans leurs chaluts. Pour les États-Unis, il était prouvé scientifiquement que le chalutage des crevettes tuait un nombre inquiétant de tortues marines dans les eaux des plaignants, comme c'était le cas partout dans le monde lorsque des chaluts non équipés de DET étaient utilisés dans des zones de pêche à la crevette où l'on trouvait des tortues marines. Un

²²⁴ Les États-Unis ont noté que le résumé des Monitoring Surveys, qui était imprimé dans une police différente du reste de l'étude, affirmait en conclusion que les contrôles réalisés la nuit n'avaient jamais révélé aucune tortue marine dans les prises. Ils ont souligné que cette phrase n'avait aucun rapport ni avec le restant du paragraphe ni avec l'ensemble du document.

²²⁵ S. Chantrapornsy, (1997), Status of Marine Turtles in Thailand, Phuket Marine Biological Center, page 5.

²²⁶ S. Settle, (1995), Status of Nesting Populations of Sea Turtles in Thailand and Their Conservation, Marine Turtle Newsletter, n° 68, page 9.

²²⁷ E. Stuart et M. Cartin, (1995), Conservation of Sea Turtles at Two National Parks on the Andaman Sea Coast of Thailand, Marine Turtle Newsletter, n° 67, page 6.

²²⁸ G. Hill, (1992), The Sustainable Sea Turtle, Marine Turtle Newsletter, n° 58, page 3. Selon les États-Unis, cette publication démontrait également qu'on trouvait des tortues marines en haute mer près de la Thaïlande ce qui démentait l'affirmation des autorités thaïlandaises selon lesquelles on ne trouvait de tortues marines que dans les coraux et les herbiers.

document produit par la Malaisie confirmait que, à l'échelle mondiale, l'industrie de la pêche à la crevette semblait capturer davantage de tortues marines que toute autre pêche commerciale et que les eaux où se déroulaient des opérations intensives de chalutage des crevettes étaient souvent proches de grandes plages de nidification des tortues marines ou des lieux où elles s'alimentaient.²²⁹ De toute manière, la justification des mesures prises par les Etats -Unis ne dépendait pas du fait que le chalutage des crevettes soit ou non la première cause de mortalité des tortues marines dans les eaux des plaignants.

3.67 Les Etats-Unis ont reconnu que les chalutiers pêchant le cardeau d'été capturaient des tortues marines à un rythme comparable à celui des bateaux pêchant les crevettes (bien que l'effet global sur les tortues marines soit considérablement moindre étant donné que la pêche au cardeau d'été était bien moins importante que la pêche à la crevette). Puisque ces chalutiers pouvaient capturer autant de tortues marines que les crevettiers, les Etats -Unis exigeaient que les bateaux pêchant le cardeau d'été de la Caroline du Nord jusqu'au sud de la Virginie soient équipés de DET et que des observateurs soient placés sur ces chalutiers même lorsqu'ils pêchaient à la hauteur de l'Etat de New York pour déterminer si des DET seraient nécessaires dans d'autres zones.

3.68 L'Inde a maintenu que le nombre de tortues olivâtres qui venaient nicher à Gahirmatha avait augmenté au cours des dix dernières années. Des tortues marines se noyaient certes accidentellement dans les filets de pêche dans cette région, mais les experts indiens étaient d'avis que les activités de pêche n'avaient pas eu d'incidence sur le nombre de tortues venant nicher à Gahirmatha.²³⁰ Les Etats-Unis, s'ils étaient soucieux de protéger et de conserver cette espèce menacée d'extinction en Inde, auraient dû prendre en compte l'avis des experts avant d'imposer des restrictions aux importations. L'affirmation selon laquelle la capture accidentelle dans les chaluts à crevettes était la principale cause anthropique de mortalité des tortues marines n'était vraie que pour les Etats -Unis et ne pouvait pas être appliquée à l'Inde ni au restant du monde. Des études indiennes²³¹ ont établi qu'en Inde la principale cause anthropique de mortalité des tortues marines était l'exploitation directe des tortues olivâtres adultes qui étaient capturées au rythme de 50 000 à 80 000 par saison à la fin des années 70 et au début des années 80 dans leurs aires d'accouplement et de reproduction, c'est -à-dire près des côtes et au large des côtes de Gahirmatha. Des mesures efficaces prises à temps par l'Inde au titre de la Loi de 1972 sur la protection de la faune et de la flore sauvages et dont l'application était surveillée par la marine indienne, les gardes -côtes et divers organismes concernés avaient permis en grande partie d'éliminer progressivement depuis le milieu des années 80 cette exploitation qui était la principale cause anthropique de mortalité des tortues marines.²³² Les tortues marines de Gahirmatha représentaient au total quelque 50 pour cent de la population mondiale de tortues olivâtres et environ 80 pour cent de toutes les tortues marines observées dans les eaux territoriales indiennes. Dans ce contexte, l'Inde n'appréciait guère que les Etats -Unis laissent entendre qu'elle limitait ses efforts à une espèce de tortues menacée sur une seule plage. En ce qui concernait les cinq espèces de tortues menacées d'extinction que l'on trouvait en Inde, les caouannes et les tortues luth ne faisait plus l'objet

²²⁹H.O. Hillestad et al. (1982), *Worldwide Incidental Capture of Sea Turtles, Biology and Conservation of Sea Turtles*, K.A. Bjorndal ed., page 491.

²³⁰P. Mohanty-Hejmadi, (1994), *Biology of the Olive Ridelys of Gahirmatha, Orissa, India*, *Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation*, page 90.

²³¹M.C. Dash et C.S. Kar, (1990), *The Turtle Paradise - Gahirmatha*, Interprint, chapitre 7; C.S. Kar et G.S. Padhi, (1992), *Biology, Life History and Conservation Strategy of the Olive Ridley Sea Turtles in Orissa*, *Oriforest*, vol. 1, n° 2, pages 36-40.

²³²C.S. Kar et G.S. Padhi, (1992), *Biology, Life History and Conservation Strategy of the Olive Ridley Sea Turtles in Orissa*, *Oriforest*, vol. 1, n° 2, pages 36-40.

d'une exploitation commerciale. Pour ce qui était des tortues carets, il avait été mis fin à leur commerce il y a plusieurs années déjà. De jeunes tortues carets avaient d'ailleurs été signalées à différents endroits de la côte de l'Etat d'Orissa au cours des dix dernières années, ce qui montrait qu'il existait des aires d'alimentation et des habitats permettant à cette espèce de se développer dans les aires de ponte des tortues olivâtres protégées par la loi. L'exploitation des tortues vertes avait également cessé depuis le début des années 80. Le Groupe spécial comprendrait donc bien pourquoi l'Inde avait décidé de concentrer ses efforts sur la seule espèce de tortues marines qui semblait pertinente dans le cas présent, à savoir les tortues olivâtres qui pondaient essentiellement dans une région, celle de Gahirmatha. Grâce aux mesures de conservation prises par l'Inde, deux nouvelles zones importantes de ponte des tortues olivâtres (colonies de Devi et de Rushikula) avaient été localisées récemment. Les zones de reproduction situées près de ces colonies étaient également protégées. Les mesures prises par l'Inde étaient conformes à la politique et aux projets de conservation des tortues marines adoptés lors de la Conférence mondiale sur la conservation des tortues marines qui s'est tenue du 26 au 30 novembre 1979 à Washington (D.C.).

3.69 Selon l'Inde, les ouvrages cités par les Etats-Unis concernant les populations de tortues marines venant pondre sur les plages indiennes portaient sur la fin des années 70 et ne contenaient aucune donnée postérieure à 1980. Il n'était pas possible de déterminer l'évolution des populations de tortues si l'on ne disposait pas de données pour toutes les espèces. Etant donné que les tortues ne faisaient plus l'objet d'une exploitation commerciale en Inde, leurs populations pourraient avoir augmenté au lieu d'avoir diminué. Les experts qui s'étaient réunis au cours de l'atelier sur les tortues marines dans le nord de l'océan Indien en janvier 1997 étaient convenus qu'il fallait absolument mettre à jour les données relatives aux populations de tortues marines dans cette région. En outre, conscients de la situation des tortues marines dans les eaux indiennes, le gouvernement central et les gouvernements des Etats concernés avaient pris les mesures nécessaires de protection et de conservation pour les oeufs, les nouveaux-nés et les adultes, couvrant ainsi tous les stades du cycle de vie des tortues. A titre d'exemple, il avait été mis totalement fin au commerce des carapaces de tortues carets et, depuis 1980, aucun commerce de tortues carets provenant d'Inde n'avait été découvert. La capture, l'abattage et l'exploitation des tortues vertes sur les marchés de l'Etat du Tamil Nadu avaient été complètement stoppés et une telle exploitation n'avait plus été observée depuis 1980. Depuis 1975, la protection des tortues marines de Gahirmatha avait fait l'objet de nombreuses études. Cette protection avait été étendue même aux écosystèmes tidaux des mangroves côtières et estuariennes qui faisaient partie de la chaîne alimentaire des tortues marines. L'efficacité des mesures prises par l'Inde pour la conservation et la protection des tortues marines était prouvée et reconnue.

3.70 Contrairement aux Etats-Unis, l'Inde ne jugeait pas inquiétant que les tortues ne viennent pas en très grand nombre sur les plages de Gahirmatha. L'experte à laquelle se référaient les Etats-Unis n'avait pas travaillé en Inde et étant donné qu'elle ne connaissait pas bien le comportement de la population de tortues marines de Gahirmatha en matière de ponte, elle ignorait qu'il y avait des années où les tortues olivâtres ne venaient pas pondre en masse. Des études portant sur les 20 dernières années montraient que cela avait déjà été le cas auparavant en 1981-1982 et en 1987-1988 par exemple. Les raisons d'un tel comportement n'étaient pas encore connues, mais il n'en demeurait pas moins que cela n'avait eu aucune incidence sur la population des tortues marines, comme l'indiquait l'ouvrage cité par les Etats-Unis eux-mêmes.²³³ L'Inde contestait donc le point de vue exposé dans

²³³ P. Mohanty-Hejmadi, (1994), *Biology of the Olive Ridelys of Gahirmatha, Orissa, India*, Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 90.

l'attestation citée par les Etats-Unis²³⁴, d'autant plus que l'experte en question reconnaissait elle-même que son opinion était fondée sur ses échanges de vues avec des experts indiens ou des publications. De plus, l'experte citée par les Etats-Unis n'avait, à la connaissance de l'Inde, réalisé aucune étude sur les tortues marines des eaux indiennes. Les données fournies par les Etats-Unis concernant l'Inde reposaient sur les spéculations d'experts qui n'avaient réalisé aucun travail de recherche sur les tortues marines des eaux indiennes. Elles ne pouvaient donc servir de base pour déterminer les faits. De plus, il n'y avait pas en Inde de chalutiers affectés exclusivement à la pêche à la crevette comme le prétendait l'experte citée par les Etats-Unis. Les bateaux utilisés en Inde pour la pêche à la crevette étaient tout à fait différents des chalutiers réservés exclusivement à cet usage aux Etats-Unis. Il était donc peu probable qu'une poignée de bateaux de ce type puissent capturer et tuer des milliers de tortues marines. L'information donnée par les Etats-Unis concernant la construction récente d'un port à côté de Gahirmatha était erronée. Ce que les Etats-Unis appelaient un port était probablement la jetée de Tachua qui n'avait pas été mise en service en raison des objections formulées par les experts indiens des tortues marines et les écologistes. Cela montrait bien l'importance que le gouvernement attachait aux questions environnementales. L'Inde s'inscrivait en faux contre l'affirmation des Etats-Unis selon laquelle on n'avait observé nulle part un rétablissement des populations de tortues olivâtres, pas même en Inde. Comme le prouvait un document produit par les Etats-Unis²³⁵, la population de tortues olivâtres à Gahirmatha s'était en fait stabilisée. L'Inde était un des pays les plus actifs en ce qui concernait la conservation et la préservation de tous les aspects du cycle de vie des tortues marines menacées d'extinction. En fait, elle jouait un rôle de premier plan dans l'organisation de réunions et de conférences nationales, régionales et internationales sur la question de la protection et de la conservation des tortues marines. L'attestation présentée par les Etats-Unis ne devrait pas être acceptée par le Groupe spécial étant donné qu'il n'apparaissait nulle part que les autorités indiennes compétentes avaient admis que l'utilisation d'un DET était le meilleur et le seul moyen de protéger les tortues marines. Les DET n'avaient pas fait l'objet d'essais suffisants dans les eaux indiennes pour que l'on puisse juger de leur efficacité et il serait incorrect de prétendre que les autorités indiennes compétentes avaient déjà convenu que c'était là le meilleur et l'unique moyen de protéger les tortues marines. Les essais réalisés sur les DET auxquels se référaient les Etats-Unis aux paragraphes 3.61 et 3.112 ne pouvaient pas être considérés comme adéquats étant donné que la démonstration s'était faite en mer et n'avait porté que sur une seule journée, ce qui ne permettait pas de conclure scientifiquement, comme l'avaient fait les Etats-Unis, que les DET étaient aussi efficaces dans les eaux indiennes que dans les eaux américaines. Cela prouvait au contraire que les DET i) devaient être adaptés à la situation locale; ii) devaient faire l'objet d'essais portant sur une période suffisante dans les eaux indiennes avant que l'on puisse affirmer leur efficacité; iii) en étaient encore à un stade expérimental en Inde.

3.71 L'Inde a fait observer que l'étude élaborée par l'UICN (Union mondiale pour la nature) censée démontrer que les DET étaient nécessaires pour protéger les tortues marines en Inde avait en fait été coparrainée par le NMFS et avait été publiée à la suite d'un atelier qui s'était tenu en Inde en avril 1997, soit plus de sept mois après l'imposition de l'embargo. Il était donc évident que les points de vues exposés dans ce document et lors de l'atelier n'avaient pas été pris en compte par les Etats-Unis lorsqu'ils avaient décidé d'imposer un embargo et ne constituaient qu'une rationalisation a posteriori destinée à justifier la mesure adoptée. L'Inde ne partageait pas l'opinion des Etats-Unis selon laquelle ce document, non seulement recommandait l'utilisation des DET lors des opérations de chalutage lorsque cela était nécessaire, mais confirmait également la réduction inquiétante des

²³⁴ Attestation de Pamela Plotkin (Ph. D) du 22 juillet 1997, document présenté au Groupe spécial par les Etats-Unis.

²³⁵ P. Mohanty-Hejmadi, (1994), Biology of the Olive Ridelys of Gahirmatha, Orissa, India, Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 90.

populations nidifiantes de chacune des espèces. Dans ce contexte, l'Inde estimait que les Etats -Unis avaient combiné deux idées différentes venant de deux parties distinctes d'un même document.²³⁶ En effet, ils avaient repris d'une part les recommandations concernant les DET et d'autre part un élément de l'introduction, donnant ainsi de manière inappropriée et regrettable l'impression qu'il existait un lien de cause à effet. L'Inde a souligné que dans le chapitre consacré à la recherche et à la surveillance de l'étude de l'UICN, dix points avaient été identifiés, dont le premier était l'insuffisance des données relatives aux aires de ponte et d'alimentation des tortues dans neuf pays du nord de l'océan Indien. De même, le dixième point concernait l'insuffisance des données relatives aux cas de mortalité accidentelle due aux engins de pêche, y compris les chaluts, les palangres, les filets dérivants, les sennes coulissantes, les filets maillants de fond et autres méthodes de pêche comme la pêche à la dynamite. Il convenait de noter que les données étaient insuffisantes pour parvenir à une quelconque conclusion quant à l'utilité des DET. De plus, c'était à propos du dixième point identifié dans cette étude que six recommandations avaient été adoptées. La première recommandation était d'évaluer la mortalité des tortues marines en haute mer due à la pêche à la palangre, les prises accessoires de tortues dans le cadre de la pêche artisanale et la mesure dans laquelle les tortues étaient menacées par les chalutiers et les palangriers dans le nord de l'océan Indien. Ce n'était qu'en cinquième lieu que le document recommandait de promouvoir l'utilisation des DET pour les opérations de chalutage lorsque cela était nécessaire.

3.72 La Malaisie a répliqué que l'affirmation figurant dans le rapport cité par les Etats-Unis²³⁷ selon laquelle les tortues marines venaient pondre en Malaisie tout au long de l'année ne s'appliquait qu'aux tortues vertes et non à toutes les espèces. Etant donné que les tortues ne venaient pondre sur ses côtes que de manière saisonnière, la Malaisie a répété que le fait de limiter la saison de chalutage des crevettes dans le Terengganu aux mois de novembre à février lorsque les tortues avaient quitté les eaux malaisiennes pour retourner vers leurs lointaines zones d'alimentation permettait de les protéger efficacement, comme le montrait clairement le document cité par les Etats-Unis.²³⁸ Elle a également réfuté la thèse des Etats-Unis selon laquelle les tortues marines demeuraient dans les eaux côtières de la Malaisie à la fin de la saison de ponte; un élément fondamental du comportement biologique des tortues marines était qu'à la fin de la saison de ponte, elles procédaient à de longues migrations pour retourner vers de lointaines zones d'alimentation où elles s'installaient jusqu'à la prochaine ponte. Les ouvrages scientifiques cités par les Etats-Unis pour démontrer que les opérations de chalutage étaient une cause importante de mortalité des tortues marines avaient été cités hors contexte: les chaluts mentionnés dans cette étude²³⁹ étaient principalement des chaluts à poissons et non des chaluts à crevettes. Cela avait été confirmé par une étude ultérieure dont les résultats montraient que les filets dérivants dont les mailles excédaient 18 centimètres (appelés localement "pukat pari") étaient plus

²³⁶UICN (Union mondiale pour la nature) 1997, A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Western Indian Ocean, pages 1 et 11.

²³⁷H.C. Liew (1995), Country Report for Malaysia, Northern Indian Ocean Sea Workshop and Strategic Planning Session, Bhubaneswar (Orissa, Inde).

²³⁸E.H. Chan, H.C. Liew et A.G. Mazlan (1988), The Incidental Capture of Sea Turtles in Fishing Gear in Terengganu, Malaysia, Fisheries and Marine Science Center, Universiti Pertanian Malaysia, tableau 2.

²³⁹E.H. Chan et al. (1988), The Incidental Capture of Sea Turtles in Fishing Gear in Terengganu, Malaysia, Biological Conservation, No. 43, pages 1-7; S.K. Tow et E. Moll (1995), Status and Conservation of Estuarine and Sea Turtles in West Malaysian Waters, Biology and Conservation of Sea Turtles, K.A. Bjorndal ed., pages 339-347.

destructeurs pour les tortues marines que quatre autres types d'engins de pêche.²⁴⁰ Les statistiques de la Malaisie sur les pêches pour 1992, citées par les Etats-Unis, concernaient l'ensemble de la Malaisie péninsulaire, c'est-à-dire à la fois la côte est et la côte ouest. L'étude citée²⁴¹ portait sur les captures accidentelles dans le Terengganu, sur la côte est de la Malaisie péninsulaire, où les prises de crevettes étaient tout à fait saisonnières (d'octobre à février) comme le montraient les statistiques de la Malaisie sur les pêches pour 1994. Les données montraient que la ponte des tortues vertes, des tortues luth et des tortues olivâtres dans le Terengganu étaient très saisonnières.²⁴² Les Etats-Unis avaient donc cité à tort des chiffres concernant une région à propos d'une autre région où la situation était différente. Enfin, des études avaient montré que les captures accidentelles de tortues vertes en Malaisie lors d'opérations de chalutage des crevettes ne se produisaient pas toute l'année.²⁴³ La Malaisie a également fait valoir que les Etats-Unis avaient, à plusieurs reprises, déformé les informations tirées de publications. Ainsi, l'étude qui, selon eux, examinait les taux élevés de capture accidentelle de tortues marines au cours des opérations de chalutage des crevettes en Malaisie²⁴⁴ montrait en fait que sur une période de cinq ans allant de 1991 à 1996, on avait trouvé au total 37 tortues échouées et que la mort de neuf d'entre elles avait été attribuée aux chaluts. L'auteur de l'étude estimait que c'était là un chiffre élevé. Les Etats-Unis, où des centaines de tortues s'échouaient chaque année, considéraient également que 37 échouages sur cinq ans représentaient un chiffre élevé. La Malaisie était d'avis que la notion de "chiffre élevé" était relative et subjective et a fait observer que les Etats-Unis avaient estimé à une trentaine le nombre de caouannes capturées tous les ans par les chaluts de fond à panneaux dans le golfe du Maine et au milieu de l'océan Atlantique; ils ne mentionnaient toutefois pas que des DET étaient obligatoires sur ces bateaux. La même étude déclarait qu'il n'existait aucune étude spécifique concernant la capture accidentelle de tortues marines du fait des activités liées à la pêche. Un autre document présenté par les Etats-Unis pour démontrer qu'en ce qui concerne les tortues marines, au niveau mondial, il y avait davantage de captures et de noyades dans les chaluts à crevettes, que d'autres formes de captures accidentelles²⁴⁵ s'appuyait sur une analyse des captures qui ne prenait pas en compte les eaux des pays asiatiques.

3.73 La Malaisie s'inscrivait également en faux contre l'affirmation des Etats-Unis selon laquelle les eaux côtières constituaient un habitat pour les tortues marines non adultes qui étaient donc menacées d'être capturées accidentellement par les chaluts à crevettes. Aucune donnée n'étayait une telle affirmation; la poursuite par satellite avait démontré que les tortues vertes partaient pour de

²⁴⁰I. Kamarrudin et al. (1996), Status of Nesting Population and Related Research on Marine Turtles in Peninsular Malaysia, First SEAFEDC Workshop on Marine Turtle Research and Conservation, 15-18 janvier 1996, Kuala Terengganu, Malaisie, page 17.

²⁴¹E.H. Chan, H.C. Liew et A.G. Mazlan (1988), The Incidental Capture of Sea Turtles in Fishing Gear in Terengganu, Malaysia, Fisheries and Marine Science Center, Universti Pertanian Malaysia.

²⁴²I. Kamarrudin et al. (1996), Status of Nesting Population and Related Research on Marine Turtles in Peninsular Malaysia, First SEAFEDC Workshop on Marine Turtle Research and Conservation, 15-18 janvier 1996, Kuala Terengganu, Malaisie.

²⁴³Ibid.

²⁴⁴M.S. Suliansa et al. (1996), Impact of Fishery Related Activities on Sea Turtles, National Seminar/Workshop on Marine Turtle and Terrapin Management, 22 -23 octobre 1996, Cherating, Malaisie. L'étude déclarait que la mortalité des tortues marines était élevée dans le parc des îles des Tortues (Sabah) pendant la saison de la pêche à la crevette de novembre à avril.

²⁴⁵H.O. Hillestad et al., Worldwide Incidental Capture of Sea Turtles (1982), Biology and Conservation of Sea Turtles, K.A. Bjørndal ed., pages 489-495.

longues migrations vers leurs zones d'alimentation une fois que la saison de ponte était terminée.²⁴⁶ La Malaisie a maintenu que les caouannes et les tortues bêtardes étaient les espèces les plus menacées par le chalutage étant donné qu'elles se nourrissaient de crevettes et vivaient donc dans les zones de pêche à la crevette.²⁴⁷ Contrairement à ce qu'affirmaient les Etats-Unis, toutes les tortues marines ne vivaient pas dans ces zones. Le chalutage des crevettes avait été identifié comme une des principales menaces pour la survie des caouannes et des tortues bêtardes, mais il n'était dit nulle part qu'il constituait une menace grave pour les tortues vertes, les tortues carettes et les tortues luth.²⁴⁸ Enfin, la Malaisie a souligné que la capture d'un caret adulte par un chalut équipé d'un DET, à laquelle se référaient les Etats-Unis, avait eu lieu au cours d'une expérience visant à démontrer l'efficacité des DET pour la conservation. L'expérience avait donc été réalisée dans une zone A (zéro à 5 miles marins de la côte), c'est-à-dire dans une zone qui était interdite aux chaluts et dans laquelle la probabilité de capturer des tortues marines était plus élevée. Par contre, si l'expérience avait été réalisée dans la zone B (5 à 12 miles marins de la côte) dans laquelle le chalutage était autorisé, il était extrêmement peu probable que des tortues marines auraient été capturées. La Malaisie a maintenu qu'elle avait pris des mesures adéquates pour protéger les tortues marines contre le chalutage, en interdisant celui-ci dans certaines zones et en établissant des refuges au large pour les tortues marines dans lesquels tout engin dangereux était interdit.

3.74 Le Pakistan a maintenu que les crevettiers pakistanais laissaient leurs filets dans l'eau de 30 à 60 minutes. Ces temps de chalutage étaient conformes à ceux imposés aux crevettiers américains qui ne remontaient pas leurs filets par des moyens mécaniques. Les Etats -Unis se sont référés à la déclaration faite par Mme Fehmida Firdous lors de l'atelier sur les tortues dans le nord de l'océan Indien, à savoir que les crevettiers pakistanais laissaient régulièrement leurs filets dans l'eau pendant des périodes allant jusqu'à deux heures. Le Pakistan a fait observer que le Président de l'Association de l'industrie des fruits de mer du Pakistan avait demandé à Mme Firdous de justifier son affirmation. Mme Firdous a répondu au Président qu'elle n'avait pas elle-même réalisé cette étude et ne pouvait donc fournir plus de précisions. Le Pakistan a ajouté qu'il appliquait un programme destiné à surveiller le nombre de tortues noyées au cours des opérations de chalutage des crevettes. Ce programme, qui était administré par le Département de la faune et de la flore sauvages du Sind, accordait d'importantes incitations aux pêcheurs qui signalaient les cas de tortues noyées au cours du chalutage des crevettes. Le Département offrait une récompense de 1 000 roupies, ce qui représentait près de 50 pour cent du revenu mensuel moyen des pêcheurs au Pakistan à ceux qui signalaient le numéro d'identification des tortues prises dans les filets de pêche. Depuis le lancement de ce programme, aucun pêcheur n'était venu demander cette récompense; on pouvait donc présumer que le taux de prise accidentelle des tortues marines au cours d'opérations de chalutage des crevettes était minime.

3.75 La Thaïlande a estimé avoir démontré qu'elle était parvenue, grâce à une protection stricte des plages de ponte et à un programme de collecte et d'incubation des oeufs et de relâchage des jeunes tortues, à stabiliser les populations nidifiantes dans les zones protégées. D'ailleurs, comme il était noté dans un document présenté par les Etats -Unis à propos de l'île de Kham, le nombre relativement

²⁴⁶H.C. Liew, E.H. Chan, F. Papi et P. Luschi (1995), Long Distance Migration of Green Turtles from Redang Island, Malaysia: The Need for Regional Cooperation in Sea Turtle Conservation, Proceedings of the International Congress of Chelonian Conservation, 6-10 juillet 1995, Confaron, France.

²⁴⁷La Malaisie se référait à l'étude: Kemp's Ridley Sea Turtle (*Lepidochelys kempii*) Status Report, (1996), Report of the Marine Turtle Working Group.

²⁴⁸National Research Council, Academy of Sciences, (1990), Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention, Washington, D.C.

élevé de femelles qui venaient pondre là aujourd'hui pouvait logiquement être attribué au fait que les plages de ponte étaient protégées depuis plus de 40 ans.²⁴⁹ La Malaisie avait constaté elle aussi qu'un programme de collecte et d'incubation des oeufs et de relâchage des jeunes tortues avait permis d'augmenter le nombre de femelles nidifiantes, après un intervalle de 15 ans nécessaire aux tortues vertes pour atteindre leur maturité sexuelle. D'ailleurs, une étude réalisée en 1989 en Malaisie, concluait qu'aujourd'hui la population des tortues marines (dans le sanctuaire du Sarawak) avait atteint un niveau d'équilibre. Il demeurerait à ce niveau si l'on continuait de faire éclore et de relâcher les jeunes tortues à un rythme élevé.²⁵⁰ Concernant l'argument des Etats-Unis selon lequel les Monitoring Surveys n'étaient pas destinés à fournir des informations sur les prises accidentelles d'espèces non comestibles mais plutôt à rassembler des données sur la pêche des crevettes et d'autres créatures marines comestibles, la Thaïlande a souligné que tous les types de prises, comestibles ou non, avaient été enregistrés sur les fiches de travail. Seuls les volumes de prises comestibles avaient été inclus dans les tableaux publiés mais, une note ajoutée à ces tableaux indiquait que toutes les prises non comestibles telles que les holothuries, les méduses, les oursins, les coraux, les éponges, etc. avaient également été enregistrées sur les fiches de travail. Si des tortues avaient été prises, cela aurait été enregistré de la même manière. L'étude n'indiquait cependant aucune prise de tortue marine sur une période de 30 ans. Les Etats-Unis semblaient donc avoir extrapolé de manière erronée à partir de la situation existant sur les côtes américaines en exigeant que la Thaïlande et d'autres Etats Membres, dans lesquels la situation était tout à fait différente, consacrent leurs maigres ressources à installer des DET sur les chaluts à crevettes. D'autres moyens, moins coûteux, et perturbant nettement moins les opérations de chalutage des crevettes s'étaient avérés efficaces pour stabiliser les populations de tortues marines dans la région.

3.76 Les Etats-Unis ont estimé qu'ils avaient présenté au Groupe spécial des études scientifiques montrant effectivement que le chalutage des crevettes était une importante cause anthropique de mortalité des tortues marines dans les eaux indiennes.²⁵¹ D'après un document présenté par la Malaisie, plus de 5 000 tortues olivâtres s'étaient échouées sur les côtes de l'Etat d'Orissa en Inde à la suite de captures accidentelles dans les chaluts.²⁵² La principale cause de mortalité des tortues marines en Inde et ailleurs dans la région était peut-être autrefois leur exploitation directe, mais le chalutage des crevettes constituait aujourd'hui une cause importante de mortalité des tortues marines en Inde²⁵³ et dans les eaux des autres plaignants. Les ouvrages scientifiques présentés par les Etats-Unis confirmaient que toutes les populations de tortues marines en Inde, autres que les tortues olivâtres de Gahirmatha diminuaient rapidement et que même cette espèce était menacée. Plusieurs documents présentés par la Malaisie critiquaient d'ailleurs les efforts entrepris jusqu'à présent par les

²⁴⁹S. Settle, (1995) Status of Nesting Populations of Sea Turtles in Thailand and Their Conservation, Marine Turtle Newsletter, No. 68.

²⁵⁰Leh, (1989), The Green Turtle, *Chelonia Mydas* (L.), in Sarawak: Is There a Future?, Annual Symposium of the Malaysian Society of Marine Science.

²⁵¹B.C. Choudhury, (1997) Country Report: India - Sea Turtle Status, Conservation and Management in India, page 2; P. Mohanty-Hejmadi, (1994), Biology of the Olive Ridges of Gahirmatha, Orissa, India, Proceedings of the Fourteenth Annual Symposium of Sea Turtle Biology and Conservation, page 90; UICN (Union mondiale pour la nature) (1997), A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean, page 11; Attestation de Deborah Crouse (Ph. D.) paragraphe 8; Attestation de Pamela Plotkin (Ph. D.), du 22 juillet 1997, document présenté par les Etats-Unis au Groupe spécial, paragraphes 6 à 10.

²⁵²B. Pandav, B.C. Choudhury et C.S. Kar, (1994), Olive Ridley Sea Turtle (*Lepidochelys olivacea*) and its Nesting Habitats Along the Orissa Coast - A Status Survey, Wildlife Institute of India, page 29.

²⁵³Voir références indiquées à la note de bas de page 189.

gouvernements de la région pour protéger les tortues marines. Les chaluts utilisés aux Etats -Unis et en Inde ainsi que par d'autres plaignants étaient tous essentiellement des chaluts à panneaux c'est-à-dire des engins permettant de tirer sur les fonds marins un filet qui capturait virtuellement tout ce qu'il rencontrait y compris les tortues marines. Les Etats -Unis ont maintenu que Mme Plotkin, dont l'attestation était rejetée par l'Inde, était véritablement une experte dans le domaine de la conservation des tortues marines et qu'elle avait travaillé en Inde pendant les trois dernières années. Mme Plotkin contredisait plusieurs des affirmations de l'Inde, et notait en particulier qu'un déclin des populations nidifiantes de tortues olivâtres dans ce pays semblait imminent et qu'il était probablement dû aux prises et à la mortalité indirectes des tortues au cours des opérations de pêche, et en particulier de pêche à la crevette (chalutage par navires mécanisés).²⁵⁴ Quant à l'argument de la Malaisie selon lequel le fait de limiter le chalutage des crevettes à certaines périodes de l'année évitait toute mortalité accidentelle chez les tortues marines, les Etats -Unis ont fait observer qu'un diagramme établi par le gouvernement malaisien et montrant les quantités débarquées de poissons de mer, y compris des crevettes, ventilées par mois pour l'année 1995, révélait que les quantités de crevettes débarquées variaient peu d'un mois à l'autre pour chacune des espèces. On pouvait donc décidément émettre des doutes quant aux restrictions saisonnières que la Malaisie prétendait appliquer aux opérations de pêche à la crevette.

3.77 Selon l'Inde, les données qu'elle avait présentées au Groupe spécial montraient que le chalutage des crevettes ne constituait pas une cause importante de mortalité des tortues marines dans ses eaux.²⁵⁵ En outre, comme elle l'avait déjà expliqué, les pêcheurs indiens ne pratiquaient pas le chalutage exclusif des crevettes et donc toutes les références des Etats -Unis au "chalutage des crevettes" par le fait même ne s'appliquaient pas à l'Inde. Les pêcheurs indiens ne pratiquaient pas exclusivement le chalutage des crevettes mais visaient tous les types de poissons. Etant donné que la fonction des chalutiers dans les eaux indiennes était différente, il était logique qu'ils soient conçus différemment des crevetters utilisés aux Etats -Unis. Enfin, les 5 000 échouages de tortues olivâtres n'étaient pas imputables uniquement aux chaluts mais à tous les types d'engins de pêche. En outre, ces 5 000 tortues mortes devaient être replacées dans le contexte d'une population de 1,2 million de tortues olivâtres dont l'exploitation directe, qui concernait de 50 000 à 80 000 adultes par an, avait été complètement arrêtée. L'efficacité des programmes de protection et de conservation des tortues marines mis en place par l'Inde avait été reconnue entre autres par le Directeur du NMFS des Etats-Unis, par la stratégie et le plan d'action, pour la conservation des tortues marines dans le nord de l'océan Indien de l'UICN et par la réunion qui s'est tenue à Mombasa (Kenya) sur la conservation intégrée dans l'océan Indien, en 1996 et au-delà.

3.78 La Malaisie a souligné que le diagramme mentionné par les Etats -Unis pour montrer que des crevettes étaient débarquées toute l'année, contenait en fait des données pour l'ensemble de la Malaisie et non pas spécifiquement pour la côte est de la Malaisie péninsulaire.

²⁵⁴ Attestation de Pamela Plotkin (Ph. D.) du 22 juillet 1997, document présenté par les Etats -Unis au Groupe spécial, paragraphe 6.

²⁵⁵ Voir paragraphe 68 ci-dessus, et les références qui y sont données.

4. Utilisation des DET

3.79 De l'avis des Etats-Unis, les DET constituaient une solution simple, peu onéreuse et extrêmement efficace au problème de la mortalité des tortues marines imputable aux opérations de chalutage des crevettes. Les DET avaient été conçus aux Etats -Unis par le NMFS il y avait près de 20 ans. Depuis, ils avaient été perfectionnés et étaient devenus moins onéreux.²⁵⁶ Les DET avaient été mis au point et fabriqués commercialement dans un grand nombre de pays. Leur prix allait de 75 à 500 dollars EU. Un DET complètement installé, c'est -à-dire comprenant la structure, le treillis, les volets et les flotteurs (l'installation sur le chalut se faisant par une manoeuvre simple) allait de 300 à 400 dollars EU. Un DET installé par les pêcheurs coûtait entre 75 et 100 dollars EU. Les DET construits dans les pays en développement avec des matériaux locaux coûtaient bien moins cher. Au cours des ateliers de formation organisés par les Etats -Unis en Inde, les participants indiens avaient estimé que le coût de la construction et de l'installation d'un DET fabriqué à partir de matériaux locaux se chiffrait entre 8 et 12 dollars EU. Lorsque les Etats -Unis fournissaient une formation DET, celle-ci comprenait la construction d'un DET à partir de matériaux disponibles localement. Les DET étaient très faciles à installer: ils étaient cousus dans le chalut, à peu près comme les pêcheurs cousaient d'autres types de filets. Les pêcheurs n'avaient pas besoin d'apprendre de nouvelles techniques pour les installer. Une fois mis en place, ils n'affectaient en rien la manière dont le chalut était tiré. Par conséquent, les pêcheurs de crevettes qui ne connaissaient pas les DET pouvaient facilement, après quelques tâtonnements, apprendre à s'en servir convenablement.

3.80 Le gouvernement américain avait réalisé une étude détaillée et complète fondée sur les constatations d'observateurs neutres qui avaient passé des milliers d'heures sur des crevettiers. D'après cette étude et l'analyse approfondie qu'elle avait elle -même réalisée, l'Académie nationale des sciences a conclu en 1990 que des DET - du type obligatoire aux Etats -Unis depuis plus de sept ans - convenablement installés constituaient un moyen pratique et d'un bon rapport coût -efficacité pour minimiser les noyades accidentelles de tortues marines dans les chaluts à crevettes. Des DET convenablement installés étaient efficaces à près de 97 pour cent pour ce qui était de permettre aux tortues marines de s'échapper des chaluts tout en limitant le taux de perte de crevettes à 1 -3 pour cent.²⁵⁷ Ils permettaient également de libérer les déchets et autres prises inutiles des chaluts à crevettes. Ils étaient désormais largement utilisés sur les crevettiers de l'hémisphère occidental. Plus récemment, des pays d'Afrique et d'Asie avaient aussi commencé à imposer leur utilisation. La Thaïlande avait mis en place un programme DET global en 1996. Cette même année, un atelier organisé par le gouvernement de l'Etat d'Orissa en Inde recommandait que l'utilisation des DET soit rendue obligatoire dans toute cette partie du monde.²⁵⁸ Les stratégies et les plans d'actions pour la

²⁵⁶Les Etats-Unis ont fait observer que depuis l'introduction des DET sur les crevettiers aux Etats -Unis à la fin des années 80, la recherche et le développement s'étaient poursuivis pour améliorer leurs performances. Les chercheurs du NMFS, aidés par des plongeurs sous-marins et des caméras vidéos attachées aux chaluts à crevettes dans des conditions de travail réelles, en coopération avec les pêcheurs de crevettes et les fabricants de filets, avaient perfectionné les DET, améliorant leurs performances en ce qui concernait tant l'exclusion des tortues que la rétention des crevettes. Les pêcheurs de crevettes aux Etats -Unis avaient contribué à l'amélioration de la conception des DET et des techniques d'utilisation en mer.

²⁵⁷National Research Council, National Academy of Sciences, (1990), *Decline of the Sea Turtles: Causes and Prevention*, page 128. Les Etats-Unis ont également soumis au Groupe spécial une déclaration signée par 74 chercheurs attestant l'efficacité extraordinaire des DET.

²⁵⁸Recommandations of the Training -cum-Demonstration Workshop on Turtle Excluder Device (TED), Paradeep (Orissa), 11 -14 novembre 1996.

conservation des tortues marines dans le nord et l'ouest de l'océan Indien de l'UICN (Union mondiale pour la nature) ont approuvé l'utilisation des DET dans cette région.²⁵⁹

3.81 L'Inde n'était pas d'accord avec le chiffre avancé par les Etats -Unis en ce qui concerne le coût des DET (75-500 dollars EU), et a fait observer que ces coûts devaient être replacés dans leur contexte. Les DET ne semblaient peut-être pas chers aux Etats-Unis, mais ils n'étaient certainement pas bon marché pour les propriétaires de bateaux de pêche en Inde où le revenu annuel moyen d'un pêcheur n'était que de 300 dollars EU environ. De plus, les Etats-Unis citaient un chiffre qui n'incluait pas le coût de l'installation et de la formation, lequel rendrait tout programme DET en Inde plus onéreux qu'ils ne le prévoyaient. Les DET étaient donc peut-être bon marché dans le contexte américain mais ils ne pouvaient pas être considérés comme tels par les pêcheurs indiens. Le coût d'un DET dépendait de sa taille et du modèle. L'Inde croyait comprendre que les DET importés coûtaient environ 200 dollars EU pièce. Les DET importés adaptés aux bateaux de pêche en haute mer valaient de 500 à 600 dollars EU pièce. L'Inde contestait le coût des DET fabriqués avec des matériaux locaux indiqué par les Etats-Unis (8 à 12 dollars EU). Les chalutiers indiens étaient conçus de manière très différente des chalutiers américains et les spécialistes en matériel du NMFS avaient donc constaté, au cours de la préparation de l'atelier tenu dans l'Etat d'Orissa en 1996, que seulement un des sept modèles de DET ("Georgia Jumper") était adapté. Au cours de l'atelier de novembre 1996, les spécialistes avaient expliqué comment fabriquer et installer un DET et avaient organisé une sortie en mer pour démontrer son utilisation. Le DET avait été construit à partir de barres en acier disponibles localement, mais les accessoires et le dispositif permettant de contrôler l'angle du DET avaient été importés des Etats-Unis. Les barres en acier à elles seules coûtaient quelque 60 dollars EU. En ce qui concernait les autres coûts, l'Inde ne disposait pas des chiffres relatifs aux pertes de crevettes/poissons liées à l'utilisation d'un DET. Par ailleurs elle ne savait pas ce que coûterait la formation des pêcheurs.

3.82 Un autre point sur lequel la pêche en Inde différait de la pêche aux Etats -Unis était que les autres poissons pris dans les filets au cours du chalutage, en particulier certains grands poissons, étaient également commercialisés par les pêcheurs. De tels poissons pouvaient passer par le DET et donc s'échapper des filets. Cela entraînait pour les pêcheurs indiens une augmentation des pertes et donc un accroissement des coûts qui n'ont pas été pris en compte par les Etats -Unis lorsqu'ils ont imposé l'utilisation des DET. Les méthodes de pêche appliquées en Inde et aux Etats -Unis étaient totalement différentes et ce dernier pays n'avait pas jusqu'à présent démontré que les DET permettaient de retenir les gros poissons dans les chaluts. Au cours de l'atelier de Paradeep, les experts américains s'étaient rendu compte que si l'on élargissait les mailles du DET pour retenir les gros poissons on risquait de voir les tortues se prendre la tête dans les mailles et donc se noyer dans les DET. Ce problème pratique avait été noté par les participants à l'atelier de Cochin, notamment par les experts américains présents, mais aucune suggestion n'avait été formulée pour le résoudre. Selon les experts indiens, l'efficacité des DET dans les eaux indiennes ne pouvait être évaluée que grâce à une étude détaillée portant sur une période suffisamment longue. Des questions comme le comportement de certains modèles de DET et des filets équipés de DET pendant le chalutage, les pertes (crevettes et poissons) dues à l'utilisation de DET et l'efficacité des divers modèles dans les conditions locales devaient être étudiées en détail pendant des périodes suffisamment longues avant que l'Inde ne puisse décider s'il convenait d'utiliser des DET dans ses eaux. Les pêcheurs indiens redoutaient l'effet des DET sur différents poissons visés. Aux Etats -Unis, un DET différent avait été conçu pour chaque type de pêche et par conséquent en Inde un même DET ne serait pas adapté à tous

²⁵⁹UICN (Union mondiale pour la nature), (1995), A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Western Indian Ocean, page 14, et UICN (Union mondiale pour la nature) (1997), A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean, page 11.

les types de pêche. La fabrication, l'installation et la surveillance à grande échelle devaient être organisées; les dimensions de la trappe de sortie devaient être déterminées (elles étaient, par exemple, différentes dans le golfe du Mexique et dans l'Atlantique). Par conséquent, le transfert de la technologie DET pour l'utilisation locale était un processus long et ne pouvait pas se faire immédiatement. L'Inde a également signalé qu'elle continuait d'examiner la question de savoir s'il convenait d'utiliser des DET pour réduire la mortalité accidentelle des tortues marines et dans quelles régions. Elle a toutefois souligné que les populations de tortues marines n'étaient pas en danger, même si l'on n'utilisait pas de DET.

3.83 Pour ce qui était de l'affirmation selon laquelle les DET étaient "simples" et "extrêmement efficaces", l'Inde a repris les arguments de la Thaïlande (voir paragraphe 3.86). Concernant l'atelier DET organisé dans l'Etat d'Orissa en novembre 1996, c'est-à-dire après l'imposition de l'embargo sur les crevettes indiennes, l'Inde a noté que les participants, y compris les représentants du NMFS, s'étaient déclarés très préoccupés par l'interdiction des importations de crevettes décidée par le gouvernement américain.²⁶⁰ Elle a également fait observer qu'un avis publié par le projet de restauration des tortues marines de l'Earth Island Institute portait spécifiquement sur les difficultés qu'avaient les Etats-Unis à faire appliquer la mesure qu'ils avaient prise. Cet avis déclarait que, vu l'incapacité apparente du gouvernement fédéral à empêcher que des milliers de tortues marines menacées se noient chaque année dans les eaux américaines, une coalition de plus de 45 organisations écologiques et de protection de la faune ainsi que des intérêts commerciaux concernés avaient lancé une campagne de consommateurs pour mettre fin au massacre. L'avis précisait ensuite que, malgré les lois imposant aux crevettiers américains l'utilisation de DET, en 1995 plus de 2 000 tortues marines s'étaient échouées mortes sur les plages américaines. Ces chiffres élevés semblaient confirmer, comme beaucoup le pensaient, que de nombreux crevettiers américains, en particulier dans le golfe du Mexique, neutralisaient leur DET parce qu'ils craignaient une réduction des prises.²⁶¹

3.84 La Malaisie s'est inscrite en faux contre l'affirmation des Etats-Unis selon laquelle les noyades des tortues marines dans les chaluts à crevettes pouvaient être virtuellement éliminées grâce à l'utilisation de DET et a fait observer que, même aux Etats-Unis, l'utilisation obligatoire des DET depuis 1992 n'avait pas permis d'éliminer ces cas de mortalité. Ainsi, le nombre de tortues échouées aux Etats-Unis en mai 1996 avait été plus de deux fois supérieur à la moyenne des cinq années de référence dans plusieurs zones, tandis qu'en 1993-1994 la mortalité des tortues bâtardes avait atteint un niveau record.²⁶² La Malaisie a aussi estimé que, contrairement à ce qu'affirmaient les Etats-Unis, l'utilisation des DET n'était pas forcément largement répandue sur les crevettiers de l'hémisphère occidental. Même aux Etats-Unis, les crevettiers n'utilisaient pas tous un DET. En 1994, un grand nombre de tortues mortes se sont échouées sur les plages texanes, ce qui avait été attribué à l'incapacité du NMFS de faire respecter les réglementations relatives aux DET. Il était apparu que de nombreux crevettiers avaient neutralisé les DET ou les avaient mal installés dans leurs filets.²⁶³ La Malaisie a dit que le coût d'un DET, mis au point par le Centre de développement des pêches de l'Asie

²⁶⁰Recommendations of the Training-cum-Demonstration Workshop on Turtle Excluder Device (TED), Paradeep, Orissa, 11-14 novembre 1996, page 7.

²⁶¹Earth Island Institute, Sea Turtle Restoration Project - First Dolphin-Safe Tuna, now Sea Turtle-Safe Shrimp?, on <http://www.earthisland.org/ei/strp/first.html>, 7 juillet 1997.

²⁶²D. Crouse, Action alert!!, Center for Marine Conservation, 20 mai 1996. La liste CTURTLE<CTURTLE@NERVM.NERDC.UFL.EDU> a été envoyée à de nombreux correspondants; et D. Crouse, U.S. DETS still in limbo - believe it or not!!, 14 octobre 1996, Center for Marine Conservation.

²⁶³M. Weber, D. Crouse, R. Irvin et S. Iudicello, (1995), Delay and Denial: A Political history of Sea Turtles and Shrimp Fishing, Center for Marine Conservation, page 12.

du Sud-Est et adapté aux chaluts malaisiens, et de son installation allait de 90 à 120 ringgit. Ce que l'on pouvait dire concrètement à propos de l'utilisation des DET en Malaisie était: i) qu'à la suite des efforts communs déployés dans le cadre du Centre de développement des pêches de l'Asie du Sud -Est les travaux avaient été poursuivis pour adapter aux conditions locales le DET mis au point par le Centre et que celui-ci avait été officiellement présenté à Sigari (Perak); ii) que des difficultés pratiques étaient prévues pour ce qui était de faire utiliser des DET, car les pêcheurs locaux prétendaient que lorsqu'ils pêchaient la crevette ils prenaient rarement des tortues marines; iii) que les pêcheurs ne donnaient pas volontiers des informations sur le nombre de tortues qu'ils prenaient.²⁶⁴

3.85 Le Pakistan a fait observer qu'en moyenne un pêcheur pakistanais gagnait l'équivalent de 600 à 700 dollars par an. Les Etats-Unis avaient indiqué que le prix des DET allait de 75 à 500 dollars EU. Même sans tenir compte des coûts additionnels tels que la formation et les pertes de poissons, le prix avancé par les Etats-Unis représentait de 10 à 70 pour cent du revenu annuel d'un pêcheur de crevettes pakistanais. Les DET pouvaient donc être considérés comme bon marché par les pêcheurs de crevettes américains, mais ils ne l'étaient pas pour leurs homologues pakistanais. D'ailleurs, le fait de subordonner l'importation de crevettes à l'achat d'un équipement aussi onéreux n'était pas conforme au préambule de l'Accord sur l'OMC qui demandait aux Membres de renforcer les moyens de protéger et préserver l'environnement d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique. Le Pakistan a également noté que même aux Etats-Unis, où les pêcheurs de crevettes travaillaient avec des DET depuis plus de dix ans, une mauvaise utilisation de ces dispositifs s'était avérée provoquer un taux élevé de mortalité chez les tortues marines. Pour ce qui était de savoir si les DET constituaient une solution "simple" et "extrêmement efficace", le Pakistan a repris les arguments de la Thaïlande (voir paragraphe 3.86).

3.86 La Thaïlande a fait observer que si le coût d'un DET était relativement modeste (l'achat du dispositif plus son installation revenaient à 100 dollars EU par bateau), les coûts découlant de l'utilisation des DET en Thaïlande avaient été énormes, principalement du fait des pertes de crevettes évaluées à 30-40 pour cent. Elle a estimé que le coût de l'achat et de l'installation du DET, de la formation et de l'utilisation (y compris les prises perdues) s'élevait à 3 200 dollars EU par bateau.²⁶⁵ Ce coût continuerait à grimper au fur et à mesure que l'utilisation du DET se répandrait et que les pertes qu'il entraînait continueraient de survenir. La Thaïlande a fait valoir qu'il était également inexact de suggérer que les DET étaient partout efficaces à 97 pour cent pour ce qui était d'éviter les morts accidentelles de tortues marines et que les pêcheurs pouvaient facilement apprendre à s'en servir. En 1994, après plusieurs années d'utilisation aux Etats-Unis, un grand nombre de tortues mortes venaient encore s'échouer sur les côtes du Texas, de la Louisiane, de la Géorgie et du nord -est de la Floride. Le NMFS avait constaté que la principale cause de ces échouages était une mauvaise utilisation des DET dans le golfe du Mexique.²⁶⁶ Par ailleurs, un nombre élevé de tortues sont venues s'échouer à différents endroits en 1995 et en 1996. Pour le NMFS, l'une des causes identifiées de ces échouages était une mauvaise utilisation des DET ou l'utilisation de DET inefficaces par les pêcheurs de crevettes.²⁶⁷ Ces constatations contredisaient l'affirmation américaine selon laquelle avec un

²⁶⁴A. Ali, S.S. Sayed Alwi et S. Ananongsuk, Experiments on the use of Turtle Excluder Devices (TEDs) in Malaysian waters, regional workshop on responsible fishing, 24-27 juin 1997, Bangkok, Thaïlande

²⁶⁵K. Kwanming, (1997), Impacts of Shrimp Trawl Fishing from TTFD Installation, Fisheries Economic Division, Department of Fisheries.

²⁶⁶Sea Turtle Conservation; Revisions to Sea Turtle Conservation Requirements; Restrictions to Shrimp Trawling Activities, 61 Fed. Reg. 66, 933 (19 décembre 1996), pages 66, 935.

²⁶⁷Ibid., pages 66, 937.

minimum de tâtonnements les pêcheurs de crevettes qui ne connaissaient pas les DET pouvaient facilement apprendre à s'en servir convenablement. Par ailleurs, le NMFS avait déterminé que l'agrément des DET souples de types Morrison, Parrish, Andrews et Taylor devait être retiré parce que ces DET étaient inefficaces.²⁶⁸ Il a constaté qu'il était extrêmement difficile de bien installer ces types de DET, que l'utilisation de matériaux souples pour la fabrication d'un dispositif d'exclusion des tortues présentait des difficultés inhérentes et que les DET souples de type Andrews, tels qu'ils étaient conçus actuellement, ne permettaient pas d'exclure les tortues.²⁶⁹ Bien que le NMFS ait formulé ces conclusions en décembre 1996, l'agrément de ces types de DET ne devait pas être effectivement retiré avant décembre 1997. Le rapport d'une conférence accompagnant la Loi générale de 1997 portant ouverture de crédits demandait spécifiquement au NMFS de ne pas décertifier certains types de DET avant que le maximum n'ait été fait, en coopération avec la branche de production et d'autres secteurs concernés, pour améliorer ou modifier les dispositifs existants afin d'augmenter leur capacité à exclure les tortues.²⁷⁰ Le NMFS avait également constaté que des problèmes se posaient avec certains DET qui s'ouvraient par dessous. En juin 1996, des essais ont montré que des problèmes jusque-là inconnus étaient apparus sur les DET à barres droites s'ouvrant par dessous et équipés de longs volets en treillis.²⁷¹ Il n'était donc pas vrai que les DET avaient fait l'objet d'essais et avaient prouvé leur efficacité comme le suggéraient les Etats-Unis. Cette technologie était encore vraiment en cours de développement.

3.87 Les Etats-Unis ont fait observer qu'aucun des plaignants n'avait mis en doute le fait que les DET permettaient aux tortues marines de s'échapper. Depuis qu'ils avaient commencé à imposer l'utilisation de DET, les populations de tortues bâtarde et de caouannes avaient cessé de diminuer dans les eaux américaines et commençaient à se rétablir. Il n'existait d'ailleurs pas d'autre moyen efficace d'empêcher les tortues marines de se noyer dans les chaluts à crevettes. Quant aux prétendues pertes de crevettes de 30 à 40 pour cent dans les chaluts équipés de DET, les Etats-Unis ont fait observer ce qui suit. Un très récent rapport intitulé *Experiments on the Use of Turtle Excluder Devices in Malaysian Waters*²⁷² examinait un total de 47 essais de chalutage réalisés dans les eaux malaisiennes pour tester l'adaptabilité des DET aux conditions locales. Le rapport concluait qu'une quantité minimale de poissons divers et de poissons sans valeur pouvait s'échapper des chaluts équipés de DET (entre 0,01 et 7,7 pour cent). Il ajoutait que cette expérience avait prouvé que les DET évitaient que les tortues marines ne soient prises dans les filets mais n'affectaient pas les prises de poissons et de crevettes et qu'elle avait permis de conclure que les DET de petite taille et de taille moyenne étaient adaptés à la pêche en Malaisie.²⁷³ Ce rapport se référait également à une autre étude réalisée en 1997 par C. Bundit et d'autres chercheurs sur des expériences réalisées récemment en Thaïlande concernant le dispositif thaïlandais de pêche exempte de tortues (DTPT). Selon le rapport malaisien, Bundit avait constaté que le taux de crevettes et de poissons s'échappant des chaluts équipés de ce dispositif était en moyenne de 1,8 pour cent et de 1,04 pour cent pour les pêches diurnes

²⁶⁸Ibid., pages 66, 933.

²⁶⁹Ibid., pages 66, 938.

²⁷⁰Ibid., pages 66, 935.

²⁷¹Ibid., pages 66, 940.

²⁷²A. Ali, S.S. Sayed Alwi et S. Ananpongsuk, (1994), *Experiments on the Use of Turtle Excluder Devices (TEDs) in Malaysian Waters*, regional workshop on Responsible Fishing, 24 -27 juin 1997, Bangkok, Thaïlande.

²⁷³Ibid., page 1.

et nocturnes, respectivement.²⁷⁴ Cette conclusion démentait l'affirmation de la Thaïlande selon laquelle l'utilisation d'un DET entraînait des pertes de crevettes de 30 à 40 pour cent. Les Etats-Unis se sont également référés à un document produit par la Malaisie qui décrivait les résultats d'essais réalisés avec le DET "Super Shooter" et le dispositif thaïlandais de pêche exempt de tortues (DTPT) dans les eaux thaïlandaises. Ce document signalait qu'après la deuxième expérience, il apparaissait qu'avec l'utilisation du Super Shooter et du DTPT, le taux de pertes totales (pas seulement de crevettes) était acceptable et se situait entre 1,91 et 1,84 pour cent, respectivement.²⁷⁵

3.88 Les Etats-Unis n'étaient pas d'accord avec l'Inde lorsqu'elle prétendait que les spécialistes en matériel du NMFS avaient constaté que seul le DET du type "Georgia Jumper" était adapté aux eaux indiennes le long de la côte de l'Etat d'Orissa. En fait, les Etats -Unis n'avaient jamais dit qu'un type particulier de DET était plus approprié qu'un autre. Au cours des sessions de formation, ils avaient au contraire souvent démontré l'utilisation du DET Super Shooter puis construit un DET à partir des matériaux disponibles localement. Les deux DET étaient ensuite offerts au pays hôte. Dans le cas de l'Inde, le spécialiste en matériel du NMFS avait conclu que tous les types de DET fonctionneraient dans les eaux indiennes le long de la côte de l'Etat d'Orissa et l'avait fait savoir aux participants indiens. L'affirmation de la Thaïlande selon laquelle les DET coûtaient aux pêcheurs plusieurs milliers de dollars n'était pas défendable. Le coût d'un DET pour les pêcheurs thaïlandais avait été nul étant donné que le gouvernement leur avait fourni les DET gratuitement. Le gouvernement thaïlandais essayait d'imputer aux pêcheurs le coût de la mise en oeuvre d'un programme DET qui lui incombait. Les Etats-Unis ont également mis en doute les coûts que le gouvernement thaïlandais prétendait supporter et ont fait observer que ce pays ne comptabilisait pas parmi les gains le nombre de tortues épargnées. L'affirmation concernant les prétendues pertes de crevettes était en contradiction directe avec les études faites sur les DET aux Etats -Unis, en Malaisie, en Thaïlande et ailleurs, lesquelles montraient que l'utilisation de ces dispositifs ne causait virtuellement aucune perte de crevettes. Par ailleurs, les documents présentés par la Thaïlande et censés prouver des taux élevés de pertes étaient fondés essentiellement sur des entretiens avec les pêcheurs de crevettes qui avaient fortement intérêt à exagérer les problèmes que posait l'utilisation des DET. La Thaïlande n'avait pas présenté le même type de preuves que les Etats -Unis, à savoir des études scientifiques et des données rassemblées par des observateurs neutres travaillant sur des crevettiers. Enfin, les DET pouvaient permettre aux pêcheurs de réaliser des économies. Ils excluaient des filets non seulement les tortues marines mais aussi les déchets de grande taille et leur permettaient donc de prendre davantage de crevettes à chaque chalutage. Les DET évitaient aux crevettes prises dans les filets d'être écrasées par les déchets. Ils permettaient également aux pêcheurs de gagner du temps lors du tri des prises à la fin de chaque chalutage.

3.89 Les Etats-Unis se sont inscrits en faux contre les affirmations de certains plaignants selon lesquelles ils ne faisaient pas effectivement respecter l'utilisation des DET dans les eaux américaines. Les autorités s'appliquaient à faire respecter les prescriptions par les bateaux américains avec beaucoup de succès. Les Etats-Unis demandaient simplement que les crevettes importées sur leur marché soient pêchées selon les mêmes normes. Ils ont estimé que les plaignants déformaient plusieurs éléments du programme DET. L'utilisation de DET souples était déjà interdite dans une bonne partie des zones de pêche à la crevette des Etats-Unis, en particulier dans celles qui ont été désignées comme zones de conservation des tortues marines, car celles -ci y étaient particulièrement

²⁷⁴Ibid., page 7. Les Etats-Unis ont également fait observer que, lors d'un atelier DET qui s'est tenu à Songkla (Thaïlande), des responsables du NMFS ont remarqué un chalut équipé d'un DET le long d'un chalut non équipé d'un DET. La quantité de crevettes prises par chacun des chaluts était la même.

²⁷⁵TED gained Thai fisherment's acceptance, SEAFDEC Newsletter, juillet -septembre 1996.

menacées d'être capturées accidentellement lors d'opérations de pêche. Dans ces zones même les filets lancés pour sonder le fond devaient être équipés de DET. De plus, l'utilisation de DET souples serait interdite partout dans les eaux américaines à compter du 19 décembre 1997. Les Etats-Unis ont reconnu qu'ils avaient enregistré en 1994 un nombre important d'échouages de tortues marines attribués essentiellement à une mauvaise installation et une utilisation incorrecte des DET. Ils avaient réagi en renforçant l'application des prescriptions et en mettant en oeuvre un plan d'urgence. En conséquence, le nombre d'échouages avait considérablement diminué, démontrant que les DET, lorsqu'ils étaient utilisés convenablement, protégeaient très efficacement les tortues marines contre la noyade dans les chaluts à crevettes.

3.90 L'Inde ne pensait pas comme les Etats-Unis que les DET étaient simples: pour qu'ils soient simples, il fallait que leur conception soit adaptée aux conditions locales. Cette question n'avait encore pas été abordée en Inde. Par ailleurs, les DET étaient chers, comme cela avait été expliqué au paragraphe 3.81. L'Inde a réfuté l'estimation américaine selon laquelle le prix de construction d'un DET à partir de matériaux disponibles localement était de 8-12 dollars EU. Comme cela a déjà été dit, les DET n'étaient pas encore utilisés commercialement en Inde pour l'instant. D'après l'expérience de l'Inde en la matière, le coût de la fabrication locale d'un DET variait d'un endroit à l'autre et serait supérieur au chiffre annoncé par les Etats-Unis. L'affirmation selon laquelle l'utilisation des DET permettait pratiquement d'éviter toute noyade accidentelle de tortues marines dans les chaluts à crevettes était peut-être vraie pour les Etats-Unis mais ne s'appliquait pas à l'Inde. En effet, dans les régions où il y avait une forte concentration de tortues (zones de reproduction et d'accouplement), un grand nombre de tortues adultes étaient tuées par les hélices des bateaux de pêche mécanisés de tout type. L'imposition des DET, en encourageant le chalutage dans des zones à forte concentration de tortues, pourrait avoir un effet néfaste car cela dérangerait les accouplements au plus fort de la saison de reproduction, ce qui affecterait le potentiel de reproduction de la population dans son ensemble. L'Inde estimait donc qu'il valait mieux protéger totalement de telles zones en limitant la pêche plutôt qu'en autorisant le chalutage, à condition que les chaluts soient équipés de DET. Par ailleurs, dans des zones à forte concentration de tortues, il était prouvé qu'au plus fort de la période de reproduction un grand nombre de tortues adultes, y compris des tortues accouplées et des femelles pleines, se trouvaient souvent prises ensemble dans les filets. Dans de telles situations, il était fort probable qu'elles bloqueraient la sortie d'un DET, ce qui entraînerait la mort des tortues ainsi que des pertes de poissons. Aucune étude n'avait encore été réalisée sur l'efficacité des DET dans une telle situation.

3.91 En ce qui concernait le prétendu rétablissement des populations de tortues bâtardes et caouannes aux Etats-Unis, la Malaisie a fait valoir qu'une étude sur les tortues bâtardes indiquait que ce rétablissement était dû à la protection des oeufs et à la protection des tortues en mer.²⁷⁶ En ce qui concerne les caouannes, toutes les populations n'étaient pas en augmentation comme le montrait un document présenté par les Etats-Unis.²⁷⁷

3.92 La Thaïlande a fait observer que l'étude de Bunit²⁷⁸ à laquelle s'étaient référés les Etats-Unis avait été réalisée dans des conditions qui n'étaient pas les conditions normales d'exploitation des crevetters thaïlandais. En effet, l'étude expliquait que le temps de chalutage était d'une heure seulement. S'il était plus important, la quantité de déchets pris dans le DET augmentait, ce qui

²⁷⁶Kemp's Ridley Sea Turtle (*Lepidochelys Kempii*) Status Report, (1996), Report of the Marine Turtle Expert Working Group.

²⁷⁷Status of the Loggerhead Sea Turtle Population (*Caretta caretta*) in the Eastern North Atlantic, (1996), Report of the Marine Turtle Expert Working Group.

²⁷⁸B. Chokesanguan, et al., (1997), The Experiments on Turtle Excluder Devices (TEDs) for Shrimp Trawl Nets in Thailand, South Asian Fisheries Department.

accroissait aussi les pertes de crevettes. L'étude déjà mentionnée par la Thaïlande, qui portait sur une exploitation en situation réelle, faisait état de pertes de crevettes bien plus importantes.²⁷⁹ De plus, des rapports publiés aux Etats-Unis montraient que les pêcheurs américains neutralisaient souvent leurs DET. Il était peu probable qu'ils prendraient le temps et la peine de le faire et courraient le risque de se faire prendre en faute s'ils n'enregistraient pas eux aussi des pertes supérieures aux faibles taux annoncés par les autorités américaines.

3.93 Les Etats-Unis ont répondu que l'Inde n'avait apporté aucun élément démontrant que le prix d'un DET fabriqué à partir de matériaux locaux serait supérieur au chiffre de 8 à 12 dollars EU qu'ils avaient avancé. Deuxièmement, il serait plus pertinent de comparer le prix d'un DET au coût total de l'exploitation d'un crevettier pour son propriétaire plutôt qu'aux revenus des pêcheurs employés sur ce bateau. Même dans les pays en développement, une telle comparaison montrerait que les DET représentaient une fraction infime des coûts. Les crevetters dans de nombreux pays en développement, y compris le Belize, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, l'Equateur, El Salvador, le Guatemala, le Guyana, le Honduras, l'Indonésie, le Mexique, le Nicaragua, le Nigéria, le Panama, la République populaire de Chine, Trinité-et-Tobago et le Venezuela, utilisaient des DET avec un bon rapport coût-efficacité. Les essais réalisés sur les DET en Malaisie et en Thaïlande avaient prouvé leur efficacité dans les eaux de ces pays.²⁸⁰ L'Inde n'apportait aucun élément démontrant que les opérations de chalutage se déroulaient de manière différente dans ses eaux qu'en Malaisie et en Thaïlande. Les chaluts à panneaux utilisés en Inde étaient les mêmes que ceux utilisés dans la plupart des pays, y compris aux Etats-Unis. Par ailleurs, les Etats-Unis et d'autres pays avaient procédé à des essais sur des DET dans tous les habitats marins où l'on trouvait des crevettes, y compris dans les pays plaignants, au cours des ateliers et n'avaient pas trouvé de différence notable d'un pays à l'autre. Quant à l'argument selon lequel des tortues en train de s'accoupler pouvaient bloquer la sortie d'un DET, les Etats-Unis ne pensaient pas qu'il existait des données scientifiques sur la question et ont fait observer que ces tortues n'avaient de toute façon aucune chance de s'échapper d'un chalut non équipé d'un DET mais qu'elles avaient une chance de s'échapper si le chalut était équipé d'un DET.

5. Les accords internationaux sur l'environnement et l'utilisation des DET

3.94 Selon les Etats-Unis, l'utilisation des DET était devenue une norme environnementale multilatérale reconnue, répondant aux deux engagements connexes pris par la communauté internationale de conserver les espèces menacées d'extinction, comme les tortues marines, et de minimiser leur mortalité accidentelle due aux opérations de pêche. La communauté internationale avait reconnu depuis longtemps la nécessité de protéger des espèces menacées d'extinction comme les tortues marines. Toutes les espèces de tortues marines étaient inscrites à l'annexe I de la CITES depuis 1975. Aux termes de la CITES, le commerce de ces espèces doit donc être soumis "à une réglementation particulièrement stricte afin de ne pas mettre davantage leur survie en danger et ne doit être autorisé que dans des conditions exceptionnelles".²⁸¹ Comme les tortues marines étaient inscrites à l'annexe I de la CITES, le commerce international de ces animaux et de leurs oeufs, parties et dérivés, était virtuellement interdit. En tant que parties à la CITES, les plaignants étaient tenus, au regard du droit international, d'imposer des prohibitions à l'importation afin de conserver les tortues

²⁷⁹K. Kwanming, Impacts of Shrimp Trawl Fishing from TTFD Installation, Fisheries Economic Division, Department of Fisheries.

²⁸⁰A. Ali, (1997), Experiments on the Use of Turtle Excluder Devices (TEDs) in Malaysian Waters, Regional Workshop on Responsible Fisheries, 24-27 juin 1997, Bangkok, Thaïlande. SEAFDEC, (1996), TED Gained Thai Fishermen's Acceptance, SEAFDEC Newsletter, Vol. 19, No. 3, page 11.

²⁸¹CITES, article II 1).

marines. Les Etats-Unis ont fait observer qu'en demandant aux parties d'interdire le commerce international des tortues marines la CITES avait sans aucun doute oeuvré pour la conservation de ces animaux. En elle-même toutefois, cette interdiction n'avait aucune incidence sur le fait que les tortues étaient tuées accidentellement par les chaluts, ce qui depuis de nombreuses années constituait pour elles une menace bien plus grave que le commerce international dont elles faisaient l'objet. Les interdictions imposées par la CITES, comme celle de tuer intentionnellement les tortues marines, n'avaient pas empêché les populations de tortues marines de diminuer dans le monde entier.

3.95 La communauté internationale savait depuis longtemps que les opérations de pêche en mer menaçaient les tortues marines et d'autres ressources biologiques en raison de la mortalité accidentelle qu'elles entraînaient. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer exigeait généralement d'un Etat partie qu'il prenne, tant dans sa sphère de compétence qu'en haute mer, des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques ne soit compromis par une surexploitation. Lorsqu'il prend ces mesures, l'Etat côtier prend en considération leurs effets sur les espèces associées (comme les tortues marines) aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci afin de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces associées ou dépendantes à un niveau tel que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise.²⁸² Depuis l'adoption de la Convention sur le droit de la mer en 1982, il était devenu de plus en plus vital d'adopter une réglementation plus stricte concernant les prises accessoires. C'est pourquoi le programme Action 21 déclarait qu'il était nécessaire "de promouvoir la conception et l'utilisation de méthodes et d'engins de pêche sélectifs qui réduisent au minimum ... les prises fortuites d'individus appartenant à des espèces non visées".²⁸³ Les Etats-Unis ont ensuite fait valoir que cet engagement environnemental multilatéral de réduire au minimum les prises fortuites avait encore été renforcé, et était devenu une obligation conventionnelle, dans une nouvelle convention mondiale réglementant les pêches en mer, à savoir l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons, dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs. L'article 5 f) de cet accord exigeait que les parties réduisent au minimum les captures d'espèces de poissons et autres non visées et l'impact sur les espèces associées ou dépendantes, grâce à des mesures incluant, pour autant que possible, la mise au point et l'utilisation d'engins et de techniques de pêche sélectifs, sans danger pour l'environnement et d'un bon rapport coût -efficacité.

3.96 En 1993, les Etats-Unis se sont joints au Mexique pour conduire des négociations visant à établir un nouvel accord multilatéral pour l'hémisphère occidental consacré spécifiquement à la protection des tortues marines menacées d'extinction. Ces trois ans de négociations se sont conclus le 5 septembre 1996 avec l'adoption de la Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines ("Convention interaméricaine"). Ce nouveau traité précisait que les parties devaient prendre un certain nombre de mesures visant à protéger et à conserver les tortues marines et leurs habitats et prévoyait en particulier que chaque partie obligerait les crevettiers relevant de sa sphère de compétence et opérant dans la zone visée par la Convention²⁸⁴ à utiliser des DET

²⁸²Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, A.CONF.62/122, réimprimée sous la cote 21 I.L.M. 1261 (1982), article 61 2) et 4) et article 119 1) b).

²⁸³Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro (3-14 juin 1992), A/CONF.151/26, Action 21, paragraphe 17.46 c).

²⁸⁴L'article III de la Convention interaméricaine définit la zone d'application de la convention comme comprenant le territoire terrestre américain de chacune des parties ainsi que les zones maritimes de l'océan Atlantique, de la mer des Caraïbes et de l'océan Pacifique sur lesquelles chacune des parties exerce sa

recommandés, dûment installés et fonctionnels²⁸⁵ (annexe III, paragraphe 3 de la Convention). Les parties savaient bien que, vu le caractère migratoire des tortues marines, un traité qui n'assurait leur protection que dans une région du monde n'atteindrait pas son but, à moins que les pays des autres régions n'adoptent des mesures comparables. C'est pourquoi l'article XX de la Convention interaméricaine encourageait les parties à négocier des protocoles complémentaires au traité avec des Etats situés dans d'autres régions afin de promouvoir la protection et la conservation des tortues marines dans le monde entier.

3.97 Les Etats-Unis ont fait valoir que, à la suite des négociations sur la Convention interaméricaine, vers la fin de l'année 1996, ils avaient proposé aux gouvernements de certains pays d'Asie, y compris des quatre plaignants, de négocier un tel protocole ou un autre accord international pour la protection des tortues marines qui s'appliquerait à l'Asie. Les gouvernements indien, malaisien, pakistanais et thaïlandais avaient décliné cette offre. Bien qu'ils n'aient toujours pas accepté de négocier un accord multilatéral pour la protection des tortues marines en Asie, l'utilisation obligatoire des DET, tant en Asie qu'en Amérique, était devenue une norme environnementale multilatérale. Actuellement les DET étaient déjà obligatoires sur les crevettes des pays suivants: Belize, Brésil, Colombie, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonésie, Mexique, Nicaragua, Nigéria, Panama, République populaire de Chine, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Etats-Unis et Venezuela. D'autres pays en Asie et en Afrique avaient informé les Etats-Unis de leur intention ou désir de mettre en place des programmes DET.

3.98 En ce qui concerne l'affirmation des Etats-Unis selon laquelle l'utilisation des DET était devenue une norme environnementale multilatérale, l'Inde s'est référée aux arguments avancés par la Thaïlande aux paragraphes 3.101 à 3.104. Elle a ajouté qu'avant l'introduction de l'embargo les Etats-Unis n'avaient fait aucun effort pour engager des négociations concernant un accord international sur la protection des tortues marines. A la suite des consultations tenues dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC à Genève, en novembre 1996, ils avaient proposé à l'Inde de participer à un accord régional inspiré de la Convention interaméricaine à condition toutefois que l'Inde abandonne la procédure engagée à l'OMC. L'Inde n'avait pas pu répondre de manière positive à la proposition des Etats-Unis étant donné qu'elle faisait l'objet de restrictions commerciales qui n'étaient pas conformes au GATT ni aux dispositions de la CITES. Elle avait aussi décliné la proposition des Etats-Unis parce qu'elle estimait que toute proposition visant à élaborer un accord régional pour la protection et la conservation des espèces de tortues marines menacées d'extinction devait émaner des pays de la région concernée. Pour ce qui était de la CITES, l'Inde a ajouté que les seules restrictions commerciales que la CITES obligeait les parties à appliquer concernaient les espèces menacées d'extinction inscrites aux annexes pertinentes de la Convention. Les crevettes ne faisaient pas partie des espèces menacées d'extinction visées par les dispositions de la CITES et ne pouvaient donc pas, au titre de ces dispositions, faire l'objet d'une prohibition à l'importation. Puisque les Etats-Unis estimaient que les prohibitions prévues par la CITES n'avaient pas empêché les populations de tortues marines de continuer à diminuer dans le monde entier, ils devaient régler ce qu'ils estimaient être un problème visant des espèces de tortues marines menacées

souveraineté, des droits souverains ou sa juridiction sur les ressources marines vivantes conformément au droit international, et en particulier à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

²⁸⁵Convention interaméricaine, annexe III, paragraphe 4. Les Etats-Unis ont noté que, conformément à la Convention interaméricaine, les parties devaient, entre autres, interdire la prise intentionnelle de tortues marines (sauf à des fins limitées de subsistance dans les communautés traditionnelles), interdire le commerce intérieur et international des tortues marines et de leurs oeufs, parties et dérivés, réduire les captures, blessures et morts accidentelles des tortues marines imputables à la pêche industrielle et coopérer à la recherche scientifique internationale aux fins de les protéger.

d'extinction dans le cadre de la CITES, qui était l'accord international compétent, au lieu d'introduire des restrictions commerciales discriminatoires visant les crevettes, au mépris de leurs obligations au regard de l'OMC.

3.99 La Malaisie a dit que selon elle l'usage obligatoire des DET n'était pas devenu une norme environnementale multilatérale ni une norme acceptable pour tous les pays. Les signataires de la Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines avaient admis l'utilisation des DET, mais il y avait encore de nombreux pays qui ne reconnaissaient pas leur utilisation.²⁸⁶ A cet égard, la Malaisie a fait observer que l'Indonésie avait interdit le chalutage en 1980; cela contredisait l'affirmation des Etats-Unis selon laquelle l'utilisation des DET était obligatoire dans ce pays. Les divers instruments multilatéraux mentionnés par les Etats-Unis visaient à promouvoir la conservation par le biais d'accords multilatéraux mutuels et non par l'imposition de prohibitions à l'importation. Ils faisaient référence à l'utilisation d'engins de pêche sélectifs, sans danger pour l'environnement et d'un bon rapport coût-efficacité, et non spécifiquement à l'utilisation de DET. De plus, le programme Action 21 prévoyait qu'il fallait développer des critères convenus et non des mesures unilatérales. La Malaisie a fait observer que des traités environnementaux multilatéraux comme la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la CITES, étaient fondées sur les mêmes principes, à savoir le principe de la coopération internationale et de la souveraineté nationale.²⁸⁷ Ce n'était que de cette manière qu'une mesure deviendrait une norme environnementale multilatérale. La Malaisie a déclaré que les Etats-Unis ne s'étaient pas véritablement efforcés d'établir un arrangement similaire à la Convention interaméricaine avec certains pays d'Asie. La prohibition à l'importation a été imposée à la Malaisie le 1er mai 1996. Le seul geste qu'avait fait l'ambassade des Etats-Unis en Malaisie avait été de transmettre, de manière informelle, au Ministère du commerce international et de l'industrie un exemplaire de la Convention interaméricaine, en décembre 1996, c'est-à-dire deux mois après que les procédures de consultation entre les Etats-Unis et la Malaisie avaient été engagées à l'OMC. Depuis, les Etats-Unis n'avaient fait aucun geste ni donné aucune indication, officielle ou informelle, montrant qu'ils comptaient négocier ou débattre d'un arrangement. La Malaisie a ajouté que les Etats-Unis n'avaient pas épuisé les mesures bilatérales et multilatérales prévues à l'article 609 a) 1) pour négocier et coopérer avec elle afin d'assurer la conservation des tortues marines. La mesure drastique de prohibition à l'importation prise par les Etats-Unis avait rendu cette disposition redondante.

3.100 En ce qui concerne l'affirmation des Etats-Unis selon laquelle les DET étaient devenus une norme environnementale multilatérale, le Pakistan s'est référé aux arguments avancés par la Thaïlande dans les paragraphes 3.101 à 3.104. Il a ajouté qu'il n'avait noté aucun effort de la part des Etats-Unis pour engager des négociations et/ou parvenir à des accords bilatéraux ou multilatéraux sur la protection des tortues marines en rapport avec les questions étudiées ici.

3.101 La Thaïlande a répondu que si l'utilisation des DET était devenue une norme environnementale multilatérale, c'était essentiellement à cause de la contrainte exercée par les Etats-Unis à travers la mesure commerciale contestée ici. Cela était certainement le cas pour la Thaïlande. D'après les éléments de preuve dont disposait la Thaïlande, les DET ne constituaient pas un moyen d'un bon rapport coût-efficacité pour réduire la mortalité des tortues marines dans ses eaux

²⁸⁶ A propos de l'annexe JJ des Etats-Unis (voir ci-dessous section III.D), la Malaisie a fait observer que la Convention interaméricaine avait été citée comme un pas important vers la reconnaissance mondiale des DET. En fait elle avait été ratifiée par très peu de pays. En février 1997, six pays de la région seulement l'avaient signée, c'est-à-dire qu'il manquait encore deux signatures pour que cet instrument entre en vigueur.

²⁸⁷ La Malaisie s'est référée en particulier aux articles XIII et XIV de la CITES, aux articles 3 et 5 et au préambule de la Conférence sur la diversité biologique et à l'article 3 et au préambule de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

et ne seraient pas obligatoires en l'absence de l'article 609 et des conséquences qu'aurait leur abandon pour les exportations thaïlandaises à destination des Etats -Unis. Les conventions et conférences internationales citées par les Etats -Unis montraient qu'il y avait un consensus international sur le fait que chaque Etat avait le droit de déterminer les mesures de conservation qu'il prenait. Il ressortait aussi de ces conventions que les Etats estimaient en général que les questions de conservation relatives aux ressources partagées devaient être réglées par la voie de la coopération internationale et non par des actions unilatérales. Dans le cadre de la CITES, la Thaïlande et les autres signataires étaient convenus que les tortues marines devaient être protégées et que le commerce de ces espèces devait être soumis à une réglementation particulièrement stricte afin de ne pas mettre davantage leur survie en danger.²⁸⁸ Les parties à la CITES n'avaient toutefois pas convenu de limitations commerciales concernant des espèces qui n'étaient pas inscrites aux annexes, comme les crevettes. La CITES n'autorisait pas non plus les signataires à prendre des mesures contre d'autres signataires qui ne limitaient pas les prises accessoires par les moyens qu'un signataire au traité estimait essentiels ou nécessaires. En fait, le préambule de la CITES reconnaissait que "les peuples et les Etats sont et devraient être les meilleurs protecteurs de leur faune et de leur flore sauvages" et que "la coopération internationale est essentielle à la protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international". La CITES était l'expression d'un consensus international concernant ce que chaque Etat devait faire pour protéger les espèces en danger ou menacées. A contrario, puisque les mesures adoptées par les Etats -Unis n'étaient pas autorisées par la CITES, il n'y avait pas de consensus international quant à leur nécessité ou leur opportunité. Si les Etats -Unis estimaient que d'autres pays devaient prendre des mesures spécifiques pour protéger les tortues marines dans leurs sphères de compétence ou en haute mer, ils devaient s'efforcer d'obtenir un amendement à la CITES ou négocier d'autres accords internationaux consensuels pour régler le problème.

3.102 La Thaïlande a ajouté que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982²⁸⁹ reconnaissait la souveraineté des Etats sur leurs eaux territoriales et sur leurs zones économiques exclusives. Plus précisément, aux termes de l'article 2, la souveraineté de l'Etat côtier s'étend au -delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un Etat archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale. Par ailleurs, l'article 56 prévoyait qu'un Etat côtier avait des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, dans sa zone économique exclusive. La souveraineté d'un Etat et son droit d'exercer sa juridiction sur ses propres ressortissants avaient également été prévus pour ce qui était des ressources partagées en haute mer. Plus précisément, aux termes de l'article 117, "tous les Etats ont l'obligation de prendre les mesures applicables à leurs ressortissants qui peuvent être nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer, ou de coopérer avec d'autres Etats à la prise de telles mesures". L'article 62 prévoyait que les ressortissants d'autres Etats qui pêchent dans la zone économique exclusive se conforment aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'Etat côtier, notamment en ce qui concerne le type, la taille et le nombre des engins de pêche. Cet article prévoyait certes, comme le faisaient observer les Etats-Unis, que des mesures de conservation et de gestion adaptées soient prises, mais il donnait à l'Etat côtier le pouvoir de déterminer quelles mesures étaient nécessaires et appropriées.

²⁸⁸ Article II:1 de la CITES.

²⁸⁹ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, A.CONF.62/122, réimprimé sous la cote 21 I.L.M. 1261 (1982).

3.103 La Thaïlande a rappelé, en ce qui concernait les ressources partagées comme les stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de deux ou plusieurs Etats côtiers ou comme les grands migrateurs, que les articles 63 et 64 de la Convention prévoyaient que les Etats se livrant à la pêche de telles ressources partagées s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires pour assurer la conservation de ces espèces et coopèrent, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir l'exploitation optimale de ces espèces. Conformément à l'article 118 de la Convention, "les Etats coopèrent à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer. Les Etats dont les ressortissants exploitent des ressources biologiques différentes situées dans une même zone, ou des ressources biologiques identiques, négocient en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. A cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales".

3.104 La Thaïlande a mentionné également que le Principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992 prévoyait que "conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale".²⁹⁰ Selon le Principe 12 de la Déclaration de Rio: "Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement ... Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international". Le préambule de la Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines reconnaissait que la protection et la conservation de ces animaux exigeaient une coopération et une coordination entre les Etats concernés. Ainsi les accords cités par les Etats-Unis n'autorisaient pas et ne prévoyaient pas l'adoption de règlements unilatéraux ou la détermination unilatérale de politiques de conservation concernant des ressources mondiales partagées. Au contraire, ils démontraient qu'il y avait un consensus international sur le fait que de telles mesures devaient être évitées et que la conservation de ressources mondiales partagées devait faire l'objet d'une coopération internationale et donner lieu à des accords régionaux ou multilatéraux.

3.105 La Thaïlande a fait valoir que l'offre américaine d'engager des négociations multilatérales pour la protection des tortues marines avait été faite après l'imposition de l'embargo et après la première série de consultations à l'OMC. Un exemplaire de la Convention interaméricaine avait été présenté aux autorités thaïlandaises comme modèle de négociation; toutefois, cette convention exigeait l'utilisation de DET. De plus, les Etats-Unis avaient demandé à la Thaïlande d'abandonner la procédure engagée à l'OMC. Par ailleurs, en janvier 1997, le Département des pêches thaïlandais avait répondu à la lettre des Etats-Unis par une série de questions concernant l'accord type, mais il n'avait obtenu aucune réponse à ces questions. Il ne semblait donc pas que l'offre de négociation des Etats-Unis était sérieuse ni que ceux-ci étaient prêts à accepter que des négociations aboutissent à autre chose qu'à l'obligation d'utiliser des DET pour protéger les tortues marines. Quant à la CITES, qui demandait aux parties de prendre des mesures pour protéger des animaux dans la sphère de compétence d'autres parties, la Thaïlande admettait que les parties pouvaient convenir multilatéralement d'une dérogation aux droits découlant du GATT. Par ailleurs, la CITES prévoyait

²⁹⁰ Adoption de textes sur l'environnement et le développement, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, A/Conf.151/5/Rev. 1, 13 juin 1992, réimprimé sous la cote 31 I.L.M. 876.

qu'une partie devait prendre des mesures concernant l'importation, la vente, la manipulation ou l'exportation des espèces menacées d'extinction une fois qu'elles relevaient de sa sphère de compétence. La mesure en cause ici visait au contraire à interdire l'accès au marché des Etats -Unis aux importations d'une espèce qui n'était pas menacée d'extinction - les crevettes - et les Etats -Unis avaient donc déterminé de manière unilatérale les moyens appropriés de conserver des ressources qui ne relevaient pas de leur sphère de compétence.

3.106 Pour ce qui était de l'argument selon lequel la CITES représentait un consensus international concernant ce que chaque Etat devait faire pour protéger des espèces en danger ou menacées d'extinction et selon lequel, a contrario, il n'y avait pas de consensus international sur la nécessité d'utiliser des DET, les Etats-Unis ont répondu que la CITES ne portait que sur le commerce international des espèces menacées d'extinction et non sur les autres menaces qui pesaient sur ces espèces. La CITES n'avait pas pour objet de limiter les autres mesures que les parties pourraient prendre pour protéger les espèces menacées d'extinction. En fait, elle réservait expressément aux parties le droit de prendre de telles mesures. Etant donné que la CITES demandait aux pays, y compris aux plaignants, de limiter le commerce des espèces menacées d'extinction relevant de la sphère de compétence d'autres pays, elle contribuait à montrer qu'il n'y avait pas de principe général de droit international interdisant à des pays de prendre des mesures visant à conserver des espèces menacées d'extinction relevant de la sphère de compétence d'autres pays. Pour ce qui était du Principe 12 de la Déclaration de Rio, les Etats -Unis ont fait observer que celle-ci n'imposait pas la coopération mais se contentait de déclarer que "toute action unilatérale ... devrait être évitée". Il s'agissait là d'une exhortation et non d'une obligation. Les Etats -Unis ont ajouté que selon la Convention des Nations -Unies sur les changements climatiques mentionnée par la Malaisie il fallait également éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce. Cette Convention reconnaissait explicitement que les pays pouvaient prendre des mesures soit -disant "unilatérales" pour éviter que des dommages ne soient causés à l'environnement. Les Etats -Unis ont maintenu qu'ils étaient de bonne foi lorsqu'ils proposaient aux plaignants de négocier un accord multilatéral pour protéger les tortues marines et que cette offre demeurait valable. Ils considéraient la Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines comme un modèle de coopération internationale et espéraient que des accords similaires pourraient être conclus pour d'autres régions, y compris l'Asie. Concernant l'affirmation de la Malaisie selon laquelle l'Indonésie avait interdit le chalutage en 1980, et n'avait donc pas de programme DET, les Etats -Unis ont maintenu que l'Indonésie appliquait bien un programme DET depuis 1982. A l'invitation du gouvernement indonésien, ils avaient récemment organisé un séminaire DET en Indonésie pour aider ce pays à poursuivre la mise en oeuvre de son programme DET dans l'industrie du chalutage des crevettes, programme qui était effectivement en vigueur. Le représentant de l'Indonésie avait également participé à un atelier DET organisé par les Etats -Unis en Thaïlande.

6. Transfert de la technologie DET

3.107 Les Etats-Unis estimaient qu'une des raisons pour lesquelles l'utilisation des DET s'était tellement répandue était qu'ils avaient déployé des efforts exceptionnels pour transférer la technologie DET aux gouvernements et aux industries des autres pays, en particulier des pays en développement. Depuis 1983, quand les spécialistes en matériel du NMFS ont commencé à travailler avec des responsables de gouvernements étrangers, les Etats -Unis ont organisé plus de 50 ateliers consacrés à la conception, à la construction, à l'installation et à l'utilisation des DET, tant sur leur territoire qu'à l'étranger. Ces ateliers duraient en général une semaine, commençaient avec des cours et des vidéos, puis se poursuivaient par un programme pratique de construction et d'installation de DET. De nombreux ateliers comportaient également des démonstrations sur des bateaux de pêche et des

évaluations en mer. Grâce à ces ateliers et à leurs efforts annexes, les Etats -Unis avaient transféré la technologie DET au minimum vers les pays suivants: Australie, Belize, Brésil, Brunéi, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Erythrée, Guatemala, Guyana, Honduras, Inde, Indonésie, Japon, Kenya, Madagascar, Malaisie, Mexique, Mozambique, Nicaragua, Panama, Philippines, République populaire de Chine, Singapour, Suriname, Tanzanie, Thaïlande, Trinité -et-Tobago et Venezuela. Dans de nombreux cas, ils avaient organisé de multiples ateliers DET dans un même pays. Ils avaient récemment intensifié leurs efforts visant à transférer cette technologie. Rien qu'en 1996, ils avaient organisé plusieurs ateliers de formation: Mombasa (Kenya), Songkla (Thaïlande), Tegal (Indonésie), Guayaquil (Equateur) et Orissa (Inde). L'atelier organisé en Thaïlande avait été particulièrement suivi. Les participants en étaient des gérants de pêcheries et des pêcheurs de crevettes venus d'Australie, du Brunéi, du Japon, de Malaisie, des Philippines, de Singapour et de Thaïlande. En 1997, des ateliers avaient pour l'instant été organisés à Mombasa (Kenya) pour la deuxième fois, dans plusieurs endroits en Australie, à Cochin (Inde) et à Chittagong (Bangladesh). Grâce aux efforts du gouvernement américain et d'autres gouvernements, en coopération avec l'industrie de la crevette et les groupes environnementaux, le programme DET constituait une véritable réussite du point de vue environnemental.

3.108 L'Inde a fait valoir qu'avant d'introduire leur restriction à l'importation, les Etats -Unis n'avaient fait aucun effort pour transférer la technologie DET au gouvernement indien ni, à sa connaissance, à la branche de production nationale. Depuis l'application de l'embargo, le NMFS avait organisé deux ateliers en Inde en collaboration avec les autorités de deux des Etats côtiers et les agences indiennes compétentes. L'utilisation des DET avait été démontrée au cours des ateliers, mais l'Inde ne considérait pas qu'une telle démonstration constituait un transfert de technologie. En fait, au cours de l'atelier de Cochin, les responsables américains avaient démontré l'utilisation de DET apportés des Etats-Unis par les experts du NMFS. On avait montré aux experts américains des DET fabriqués par l'Institut central des pêches et de la formation nautique et technique (CIFNET) de Cochin, mais ces DET fabriqués en Inde n'avaient pas été utilisés par les participants à l'atelier au cours des sessions de démonstration. Par conséquent, les DET dont l'utilisation était démontrée au cours de l'atelier étaient fabriqués aux Etats -Unis et n'étaient pas spécifiquement conçus pour être utilisés dans les eaux indiennes. Les recommandations formulées après l'atelier de Paradeep demandaient que les travaux se poursuivent concernant l'utilisation possible des DET en Inde. Aucune recommandation n'avait été formulée à la fin de l'atelier de Cochin. Au cours de ces deux ateliers, les experts américains n'avaient rien dit concernant le partage d'une nouvelle technologie DET avec l'Inde.

3.109 La Malaisie a répondu qu'il n'y avait pas eu de transfert de la technologie DET à son gouvernement ni à sa branche de production. Aucun atelier n'avait été organisé par les Etats -Unis en Malaisie même, mise à part la participation de la Malaisie à un atelier régional organisé en 1996 par le Département thaïlandais des pêches en coopération avec le Département du commerce extérieur et le NMFS. Deux expériences avaient été réalisées avec les DET, l'une avant l'atelier et l'autre après. Il convenait de noter que la coopération du NMFS consistait à envoyer un responsable faire une présentation sur l'utilisation du DET, mais que les expériences ne comportaient aucune participation des Etats-Unis. La Malaisie a en outre souligné que les stratégies de conservation et les ateliers DET mentionnés par les Etats -Unis recommandaient et approuvaient l'utilisation de DET par le biais d'une collaboration bilatérale et un transfert amical de technologie. On parviendrait à faire beaucoup plus pour les tortues marines de cette manière plutôt qu'en imposant des prohibitions à l'importation.

3.110 Le Pakistan a répondu qu'il n'avait constaté aucun effort de la part des Etats -Unis ni avant ni après l'imposition de l'embargo pour lui transférer la technologie DET. Les Etats -Unis eux-mêmes avaient reconnu que la manière dont l'embargo avait été appliqué soulevait de graves problèmes de coût et de mise en oeuvre. Par ailleurs, un document qu'ils avaient soumis indiquait que dans la plupart des pays on manquait de personnel adéquatement formé et disposant des moyens nécessaires

pour concevoir et réaliser des programmes de recherche et de conservation, assurer la liaison avec divers secteurs de la société ... et faire appliquer les lois et règlements relatifs à la conservation des tortues marines et des habitats dont elles dépendent.²⁹¹ Les Etats-Unis n'avaient par ailleurs pas organisé d'atelier de formation DET au Pakistan.

3.111 La Thaïlande a dit que des représentants des Etats -Unis s'étaient réunis à deux reprises avec des fonctionnaires thaïlandais concernant le transfert de technologie. La première fois, en février 1996, un membre de l'ambassade américaine a rencontré des fonctionnaires thaïlandais et leur a donné un diagramme d'un DET accompagné des indications précisant où ces DET pouvaient être achetés aux Etats-Unis. La deuxième fois, en octobre 1996, une équipe de quatre personnes du NMFS a assisté à un atelier de quatre jours destiné aux pêcheurs thaïlandais. Cet atelier était financé et organisé par le Département thaïlandais des pêches et le Département du commerce extérieur. Les représentants des Etats-Unis ont formulé quelques observations liminaires concernant l'installation et l'utilisation des DET et ont présenté une vidéo décrivant la façon dont ceux -ci étaient utilisés aux Etats-Unis. La vidéo montrait également brièvement comment installer un DET. L'objectif principal de l'atelier était de faire connaître les résultats des essais pratiqués sur les DET et de partager l'expérience acquise dans leur utilisation, en Thaïlande, en Australie, en Malaisie et au Centre de développement des pêches de l'Asie du Sud -Est.

3.112 Les Etats-Unis ont répondu que la Malaisie avait participé à un atelier DET à Songkla en Thaïlande, du 7 au 10 octobre 1996. Plus de 200 participants étaient présents, dont 88 pêcheurs thaïlandais et des fonctionnaires de Malaisie, de Singapour, du Brunéi, des Philippines, d'Australie et du Japon. Cet atelier comprenait un cours, une démonstration de l'installation des DET et l'utilisation effective de ces dispositifs sur les crevettiers thaïlandais. De plus, le gouvernement malaisien avait invité le NMFS à organiser un atelier en Malaisie mais avait retiré son invitation au dernier moment. Le Pakistan n'avait jamais demandé qu'un atelier DET soit organisé sur son territoire et il avait récemment refusé une invitation à participer à un atelier DET organisé à Chittagong au Bangladesh. Les Etats-Unis fourniraient volontiers des renseignements complémentaires sur les DET au Pakistan ou à tout autre pays qui le souhaiterait. Deux sessions de formation DET avaient eu lieu en Inde. Les ateliers organisés par les Etats -Unis assuraient une formation complète en ce qui concernait la conception, la construction, l'installation et l'utilisation des DET. D'une durée de trois ou quatre jours en général, ils commençaient par des cours et des démonstrations vidéo, et étaient suivis par des travaux pratiques au cours desquels les participants installaient eux -mêmes un DET sur un filet. Les techniciens américains construisaient en général au moins un DET à partir de matériaux locaux et montraient aux participants comment en faire autant. Au cours de l'atelier tenu en octobre 1996, à Songkla en Thaïlande, les responsables américains avaient construit sept DET à partir de matériaux locaux. Les ateliers se concluaient par une journée entière consacrée à la démonstration de l'utilisation d'un chalut à crevettes équipé d'un DET. Les sessions en mer reprenaient les cours donnés sur l'installation d'un DET et montraient également comment le déployer, le récupérer et le manipuler.

Les responsables américains accompagnaient les pêcheurs de crevettes à deux ou trois reprises jusqu'à des zones de pêche proches afin de leur enseigner les aspects pratiques de l'utilisation d'un DET dans les conditions de pêche locales. Ils faisaient don du DET qu'ils avaient construit ainsi que des manuels d'utilisation, une fois la formation achevée. Les Etats -Unis invitaient également les responsables des pêches et les pêcheurs des pays étrangers à visiter le laboratoire du NMFS spécialisé dans les méthodes de pêche situé à Pascagoula dans le Mississippi pour un complément de formation. Les représentants de nombreux pays avaient déjà accepté ces invitations, dont une délégation du Département des pêches thaïlandais qui s'était rendue au laboratoire de Pascagoula vers la

²⁹¹ UICN (Union mondiale pour la nature), (1997), A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Western Indian Ocean.

mi-juillet 1996. Au cours de cette visite, la délégation thaïlandaise avait aussi invité un fabricant de DET et avait observé des opérations de pêche avec des chaluts équipés de DET dans le golfe du Mexique. Les Etats-Unis demeuraient disposés à fournir une assistance technique pour mettre la technologie DET à la disposition de tout pays qui le souhaiterait.

7. Champ d'application et objet de l'article 609

3.113 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont déclaré que, en application de l'article 609, des pays avaient été obligés d'utiliser rapidement des DET, faute de quoi ils perdraient le droit de commercer avec les Etats-Unis. Le gouvernement américain avait reconnu au cours de la procédure devant le CIT que, même à supposer que les pays visés soient disposés à mettre en pratique l'article 609, le choix du 1er mai 1996 comme date limite n'aurait aucun résultat sur la conservation. Plus précisément, un mémorandum présenté par le gouvernement des Etats -Unis au cours de la procédure déclarait que:

"Même à supposer que les pays visés soient disposés à mettre en pratique l'article 609, le choix du 1er mai 1996 comme date limite n'aurait aucun résultat sur la conservation. Une formation et une certaine pratique de la construction, de l'installation et de la maintenance des DET sont nécessaires pour que ceux-ci puissent être utilisés de manière efficace dans la protection des tortues marines. ... D'ailleurs, le NMFS continue d'organiser de nombreux ateliers de formation à l'intention des pêcheurs américains, bien que les prescriptions relatives aux DET soient en vigueur depuis près de dix ans ... C'est pourquoi, il est peu probable que les pêcheurs de crevettes parviennent à utiliser les DET de manière efficace à court terme pour protéger les tortues marines. ... L'application immédiate de cette décision n'aura donc aucun effet bénéfique sur les tortues marines dans les pays nouvellement visés, parce que les pêcheurs qui ne sont pas familiarisés avec les DET n'ont guère de chance de parvenir à les utiliser efficacement à court terme pour protéger les tortues marines. ... La mise en oeuvre du programme DET comporte en outre des difficultés inhérentes qui seront aggravées par le délai très court imposé dans la décision: fonds limités pour l'adoption d'un programme DET, acceptation par les producteurs visés des nouvelles prescriptions et pertes de crevettes dues à une installation et une utilisation incorrectes des DET. ... Si on ne leur donne pas le temps nécessaire pour résoudre ces problèmes et s'ils ne bénéficient pas d'un programme de formation réalisé en coopération, ces pays risquent d'abandonner les efforts qu'ils ont commencé à déployer pour appliquer la décision, ce qui entraînerait une perte nette en matière de conservation des tortues marines.²⁹²

L'objectif déclaré de l'article 609 était peut-être de promouvoir la protection et la conservation des tortues marines, mais l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande étaient d'avis, comme l'avait reconnu le gouvernement des Etats-Unis, qu'il n'était pas atteint.

3.114 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont également fait valoir que l'affaire ne portait pas sur l'interdiction des importations de crevettes pêchées d'une manière dangereuse pour les tortues. Les règlements actuellement appliqués par les Etats -Unis prévoyaient que les crevettes pêchées avec des chaluts équipés de DET ne pouvaient pas être importées si le pays exportateur n'était pas certifié au titre de l'article 609. Pour être certifié, un pays devait prouver que toutes les crevettes, qu'elles soient consommées localement, exportées vers les Etats -Unis ou exportées vers d'autres Membres, étaient

²⁹²United States Court of International Trade, Earth Island Institute v. Warren Christopher and National Fisheries Institute, Inc., Memorandum in Support of Defendants' Motion for Modification of 29 December 1995, Order, pages 11-12.

pêchées à l'aide d'engins équipés de DET.²⁹³ L'objectif de l'embargo imposé aux crevettes n'était donc pas simplement d'éviter l'importation aux Etats-Unis de crevettes pêchées avec des techniques qui pouvaient ou non constituer une menace pour les tortues marines, mais de dicter une politique environnementale qui devait être suivie par d'autres Membres concernant toutes les crevettes pêchées dans leur sphère de compétence s'ils souhaitaient exporter des crevettes vers les Etats-Unis.

3.115 Les Etats-Unis ont répondu que, contrairement à ce qu'affirmaient les plaignants, ils n'avaient jamais prétendu que l'application de l'article 609 aux crevettes pêchées par des pays hors de la région des Caraïbes/de l'Atlantique ouest ne servirait pas la cause de la conservation des tortues marines. L'article 609 à l'origine ne s'appliquait qu'aux crevettes pêchées dans la région des Caraïbes/de l'Atlantique ouest. Le 29 décembre 1995, le CIT a décidé que l'article 609 s'appliquerait au niveau mondial à compter du 1er mai 1996. Le gouvernement américain a demandé au CIT de repousser la date d'entrée en vigueur de sa décision d'une année. A l'appui de sa demande, il a fait observer que la plupart des pays nouvellement visés ne pourraient guère adopter un programme DET global d'ici au 1er mai 1996. Les Etats-Unis n'avaient par contre jamais dit que l'application de l'article 609 aux crevettes pêchées par des pays situés hors de la région des Caraïbes/de l'Atlantique ouest ne servirait pas la cause de la conservation des tortues marines une fois que ces pays adopteraient un programme DET global. Malgré les arguments avancés par le gouvernement américain, le CIT avait refusé de repousser la date d'entrée en vigueur de sa décision et le gouvernement a donc redoublé d'efforts pour fournir la technologie DET aux pays nouvellement visés, en particulier dans l'Asie du Sud, afin de leur assurer un accès maximal aux DET et de réduire le temps qu'il leur faudrait pour adopter des programmes DET efficaces. Les Etats-Unis ont ajouté que les plaignants semblaient très mal comprendre le champ d'application de l'article 609; ils ne semblaient pas saisir à quelles catégories de crevettes et de produits dérivés l'article s'appliquait. Les plaignants avaient compris à juste titre que l'article 609 ne s'appliquait pas aux crevettes ou produits dérivés issus de l'aquaculture (et n'affectait donc pas ces importations). Les crevettes issues de l'aquaculture constituaient la grande majorité des crevettes produites par chacun de ces pays. Ce que les plaignants semblaient ne pas comprendre était que l'article 609 ne s'appliquait pas non plus aux crevettes et produits dérivés pêchés par d'autres moyens qui ne menaçaient pas les tortues marines (et n'affectait donc pas ces importations) que l'on pourrait appeler, pour faciliter la discussion, "crevettes pêchées avec des filets équipés de DET", "crevettes pêchées par des méthodes artisanales" et "crevettes d'eau froide" respectivement.²⁹⁴

3.116 Les Etats-Unis pensaient que ces malentendus étaient peut-être dus en partie à deux décisions prises sur ce point par le CIT dans l'affaire *Earth Island Institute v. Christopher* le 8 octobre et le 25 novembre 1996. Ces deux décisions réaffirmaient en fait que l'article 609 ne s'appliquait pas aux crevettes issues de l'aquaculture, aux crevettes pêchées par des méthodes artisanales et aux crevettes d'eau froide. Elles précisaient toutefois que l'article 609 s'appliquait aux crevettes pêchées avec des

²⁹³L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande se réfèrent ici aux crevettes sauvages pêchées par des moyens mécaniques en eau chaude.

²⁹⁴Les Etats-Unis se réfèrent ici aux crevettes pêchées exclusivement par des moyens qui n'impliquent pas la remontée des filets de pêche par des moyens mécaniques ou par des bateaux utilisant des équipements qui, conformément au programme décrit ci-dessus, n'exigeraient pas l'utilisation de DET, et aux espèces de crevettes, comme les crevettes pandalid pêchées dans des zones où il n'y a pas de tortues marines (Directives 1996, 61 F.R. 17343). Les Etats-Unis ont souligné que l'expression "crevettes pêchées par des méthodes artisanales" dans cette situation couvrait en fait une grande variété de crevettes pêchées par des moyens qui ne menaçaient pas les tortues marines, y compris certains types de chaluts modernes dans lesquels les tortues marines ne sont pas prises. De même, l'expression "crevettes d'eau froide" dans cette situation vise les crevettes pêchées dans tous les environnements où il n'y a pas de tortues marines; c'est -à-dire en eau douce.

filets équipés de DET. Le gouvernement américain pensait que la décision relative aux crevettes pêchées avec des filets équipés de DET était une erreur et avaient fait appel devant la Cour d'appel du circuit fédéral. Les Etats-Unis ont toutefois noté que le résultat de cet appel ne semblerait pas avoir d'incidence sur les quatre plaignants étant donné que la Thaïlande imposait depuis 1996 l'utilisation de DET et avait donc été certifiée conformément à l'article 609, tandis que les trois autres plaignants n'avaient adopté aucune mesure relative aux DET.

C. INCIDENCE SUR LE COMMERCE

3.117 L'Inde a expliqué que, du fait de ses vastes dimensions et de la longueur de son littoral (plus de 8 085 km), elle avait une industrie de la pêche bien développée mais fragmentée. Le nombre des bateaux mécanisés était estimé à 47 000, pour la plupart rudimentaires. Outre ces bateaux mécanisés, il y avait environ 200 000 embarcations traditionnelles. L'Inde a indiqué que les Etats-Unis avaient commencé d'imposer l'embargo sur les expéditions de crevettes en octobre 1996. Depuis cette date, toute une gamme d'effets défavorables s'étaient fait sentir sur l'industrie indienne de la crevette, naguère florissante. Les effets discriminatoires de l'embargo imposé par les Etats-Unis avaient entraîné une diminution spectaculaire des exportations indiennes de crevettes à destination des Etats-Unis. Deux catégories majeures du Tarif harmonisé des Etats-Unis (TH) avaient été affectées par l'embargo: les catégories 0306.13.00 (crevettes, non congelées) et 1605.20.10 (autres préparations et produits à base de crevettes).

3.118 L'Inde a noté qu'il ressortait clairement des données fournies par les statistiques des importations des Etats-Unis que l'embargo était la cause immédiate de la rapide diminution des exportations indiennes de crevettes. Selon les données relatives aux importations des Etats-Unis, la valeur des importations de crevettes fraîches en provenance de l'Inde relevant de la catégorie 0306.13.00 du TH était tombée de 10,9 à 6,8 millions de dollars EU, soit une diminution de près de 60 pour cent, entre octobre et novembre 1996. Les quantités expédiées avaient bien commencé d'augmenter légèrement en janvier 1997, mais elles n'atteindraient pas les niveaux qu'elles auraient pu atteindre en l'absence de l'embargo. La diminution des ventes indiennes de crevettes relevant de la catégorie 1605.20.10 du TH avait été encore plus brutale: de 1,6 million de dollars EU en octobre 1996, elles avaient été ramenées à 935 500 dollars EU en novembre 1996 et à 750 500 dollars EU seulement en décembre 1996. Cette rapide diminution des expéditions a vait porté atteinte à l'industrie indienne de la crevette, déjà éprouvée en raison d'une maladie qui avait frappé certains des districts côtiers de l'Inde en 1995 et en 1996.

3.119 L'Inde a fait valoir que l'embargo des Etats-Unis avait eu un effet de ricochet sur l'ensemble de l'industrie indienne de la crevette. Par exemple, comme l'expédition à destination des Etats-Unis de crevettes d'aquaculture était autorisée, une plus grande proportion de la production totale de crevettes d'élevage était maintenant exportée aux Etats-Unis, ce qui privait le marché local et les autres marchés d'exportation de crevettes d'aquaculture. Cela avait entraîné des conséquences défavorables pour les crevettiers commerciaux indiens, la demande étrangère de crevettes sauvages ayant diminué. La mesure prise par les Etats-Unis avait aussi eu pour effet de créer beaucoup d'incertitude dans l'industrie de la crevette. La situation socio-économique des communautés côtières dépendait étroitement de la pêche et les moyens de subsistance de ces communautés avaient subi le contrecoup de l'embargo. L'embargo avait aussi créé de grosses difficultés pour les nombreuses installations de transformation. Il existait un certain nombre de centres de collecte dans lesquels les approvisionnements bruts en provenance de diverses sources étaient collectés, réfrigérés et envoyés aux installations de transformation pour transformation. L'embargo avait obligé ces centres à maintenir des baquets et installations d'entreposage distincts pour les approvisionnements en provenance de sources différentes, ce qui avait entraîné de grosses pertes de temps et la sous-utilisation des installations existantes. Les mesures prises par les Etats-Unis avaient aussi eu des effets extraterritoriaux additionnels sur l'industrie indienne de la crevette. Par exemple, comme un

formulaire de certification devait accompagner toute exportation de crevettes, le gouvernement indien avait dû mettre en place un système permettant à des inspecteurs de l'Etat de signer la Déclaration de l'exportateur de crevettes. Dans un pays de la dimension de l'Inde, cette tâche s'était révélée très difficile. De plus, il y avait eu de gros inconvénients pour de nombreux pêcheurs de crevettes, car les exportateurs avaient dû remplir les formulaires nécessaires et obtenir des autorités indiennes compétentes l'autorisation requise, ce qui prenait du temps.

3.120 La Malaisie a indiqué que ses exportations de crevettes à destination du marché des Etats-Unis - son cinquième débouché, par ordre d'importance, pour ce produit - ont constitué environ 5,6 pour cent de ses exportations totales de crevettes en 1995. La Malaisie a soutenu que l'application, par les Etats-Unis, de l'article 609 avait beaucoup affecté le secteur malaisien d'exportation des crevettes. En 1995, la valeur totale des exportations de crevettes à destination des Etats-Unis était de 9,1 millions de dollars EU. En 1996, elle était de 4,86 millions de dollars EU. Les exportations étaient tombées de 2,87 millions de dollars EU (mai-octobre 1995) à 1,8 million de dollars EU pendant les mois correspondants de 1996, soit une chute de 38 pour cent. La prohibition à l'importation avait affecté la plupart des exportateurs qui avaient cessé leurs exportations de crevettes à destination des Etats-Unis après l'entrée en vigueur de la prohibition à l'importation, en mai 1996. L'entreprise Great Ocean Seafood Sdn. Bhd. avait procédé à sa dernière expédition le 8 août 1996. En septembre 1996, l'entreprise Rex Canning Sdn. Bhd. était la seule à exporter des crevettes à destination des Etats-Unis, puisque 60 pour cent de ses crevettes provenaient de l'aquaculture. Plusieurs exportateurs avaient cessé d'exporter à destination des Etats-Unis et exportaient désormais vers d'autres marchés. La plupart des exportations malaisiennes de crevettes à destination des Etats-Unis provenaient des Etats de Sabah et Sarawak. La part de ces deux Etats dans les exportations malaisiennes totales de crevettes à destination des Etats-Unis s'établissait à 92,6 pour cent en 1995 et à 87,8 pour cent (pour la période janvier-octobre) en 1996. Environ 95 pour cent des crevettes exportées aux Etats-Unis étaient des crevettes sauvages.

3.121 Le Pakistan a fait valoir que l'embargo sur les crevettes avait provoqué une diminution brutale de ses exportations à destination des Etats-Unis et bouleversé le marché intérieur pakistanais de la crevette. L'effet adverse sur l'industrie pakistanaise de la crevette s'était fait sentir depuis octobre 1996, date à laquelle les Etats-Unis avaient commencé d'appliquer l'embargo à l'encontre du Pakistan. Alors même qu'au Pakistan les crevettes étaient pêchées exclusivement par des moyens manuels, les Etats-Unis insistaient pour que le Pakistan mette en oeuvre un programme exigeant l'utilisation de DET. Comme le Pakistan restait non certifié, le contrecoup pour les ventes de crevettes aux Etats-Unis avait été brutal. L'embargo avait entraîné une considérable réduction des exportations pakistanaises à destination des Etats-Unis. Le Pakistan a noté que selon les données relatives aux importations des Etats-Unis, la valeur des importations de crevettes fraîches en provenance du Pakistan relevant de la catégorie 0306.13.00 du TH s'est abaissée de 1,8 million de dollars EU en octobre 1996 à 707 000 dollars EU en novembre de la même année et à 115 000 dollars EU seulement en décembre. Les statistiques des exportations pakistanaises faisaient apparaître une tendance semblable. De toute évidence, cette forte diminution des quantités expédiées avait entraîné des conséquences négatives pour les pêcheurs et pour l'industrie de la crevette du Pakistan. De plus, l'embargo des Etats-Unis avait eu et continuait d'avoir un effet psychologique négatif sur l'industrie pakistanaise de la crevette. Il avait été réellement difficile de chercher à faire parvenir jusqu'aux petits villages de pêcheurs situés le long de la côte les détails relatifs à l'embargo imposé par les Etats-Unis. Pour dire les choses simplement, la mesure prise par les Etats-Unis avait provoqué beaucoup d'incertitude dans l'industrie pakistanaise de la crevette. Elle avait aussi eu des effets extraterritoriaux additionnels. Par exemple, comme toute exportation de crevettes devait être accompagnée d'un formulaire de certification, le gouvernement pakistanais avait dû assurer la formation de fonctionnaires et mettre en oeuvre un système permettant à des inspecteurs de l'Etat de signer la Déclaration de l'exportateur de crevettes. De plus, de nombreux pêcheurs de crevettes s'étaient

trouvés aux prises avec de grosses difficultés car il leur avait fallu remplir des formulaires émanant du gouvernement des Etats-Unis, établissant la méthode de pêche qu'ils employaient.

3.122 La Thaïlande a estimé que l'embargo sur les crevettes imposé par les Etats-Unis en vertu de l'article 609, entré en vigueur le 1er mai 1996, avait entraîné pour la Thaïlande une diminution de ses échanges. Les statistiques émanant du Service d'information sur le commerce mondial (Global Trade Information Service), établies à partir de statistiques officielles relatives aux importations des Etats-Unis, montraient qu'entre mai 1996 et décembre 1996, période pendant laquelle la Thaïlande n'était pas certifiée, les exportations de crevettes en provenance de Thaïlande et à destination des Etats-Unis avaient diminué d'environ 18 pour cent par rapport à la période correspondante de 1995. Le 8 novembre 1996, les Etats-Unis avaient certifié la Thaïlande au titre de l'article 609. Précédemment, le Département d'Etat n'avait pas certifié la Thaïlande parce que "le gouvernement thaïlandais n'avait pas demandé que tous les bateaux commerciaux de chalutage des crevettes relevant de sa compétence qui opéraient dans des eaux où ils risquaient d'intercepter des tortues marines utilisent en permanence des DET". Toutefois, la Thaïlande ne pouvait maintenir son aptitude présente et future à exporter des crevettes sauvages à destination des Etats-Unis que si elle conservait son statut de pays certifié. La certification pouvait être révoquée à tout moment, comme l'illustre le cas de l'Equateur et de la Colombie, qui avaient été dé-certifiés le 1er mai 1997, parce qu'il était ressorti d'une inspection à laquelle avaient procédé sur place des représentants des Etats-Unis que la législation de chacun de ces deux pays rendant obligatoire l'utilisation de DET avait été largement ignorée. La certification était donc tributaire de l'examen, par les Etats-Unis, des mesures qui avaient été prises par la Thaïlande pour obtenir la certification (c'est-à-dire rendant obligatoire l'utilisation de DET sur les crevettes et maintenant un programme crédible d'application).

3.123 Les Etats-Unis ont fait valoir que les mesures en jeu dans le présent différend n'avaient pas bouleversé l'importation des crevettes aux Etats-Unis. Ces mesures étaient entrées en vigueur à l'égard des plaignants et des autres pays producteurs de crevettes situés hors de la région des Caraïbes/de l'Atlantique Ouest le 1er mai 1996.²⁹⁵ Alors même que les mesures étaient en vigueur tout au long des deux derniers tiers de l'année 1996, les importations de crevettes des Etats-Unis, en 1996, ne se sont guère écartées que de moins de 1 pour cent de la moyenne annuelle pour 1993-1995. De plus, si les mesures prises par les Etats-Unis qui étaient en jeu dans le présent différend avaient vraiment bouleversé les échanges, on pouvait penser qu'une diminution de l'offre se serait traduite par une augmentation correspondante du prix des crevettes importées aux Etats-Unis. Le contraire s'était produit. La valeur unitaire moyenne des importations américaines de crevettes avait diminué entre 1995 et 1996, puisqu'elle avait été ramenée de 9,52 dollars EU par kg à 9,30 dollars EU par kg. Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que leurs importations de crevettes en provenance de l'Inde avaient augmenté depuis le 1er mai 1996, de 7,85 pour cent en valeur et de 6,9 pour cent en volume. Une comparaison des données relatives à la période de huit mois allant de mai à décembre 1996 avec celles de la période correspondante de 1995 révélait une augmentation encore plus saisissante: les importations américaines de crevettes en provenance de l'Inde avaient augmenté de 27,1 pour cent en valeur, et la part de ces importations dans les importations américaines totales de crevettes avait aussi augmenté de 29,4 pour cent. Les exportations indiennes de crevettes à destination des Etats-Unis avaient aussi augmenté depuis le 1er mai 1996 par rapport à la moyenne des trois années précédentes. Enfin, à peu près aucune de ces augmentations n'était attribuable à une augmentation du prix unitaire des exportations indiennes de crevettes, lequel avait augmenté de moins de 1 pour cent pendant la période. De même, les importations américaines de crevettes en provenance du Pakistan avaient augmenté de 8,3 pour cent de 1995 à 1996. Une comparaison des

²⁹⁵ Les Etats-Unis ont noté que ces mesures n'ont toutefois pas affecté l'importation de crevettes pêchées dans ces pays et expédiées aux Etats-Unis avant le 1er mai 1996, même lorsque ces crevettes n'étaient effectivement parvenues aux Etats-Unis qu'après le 1er mai 1996.

données relatives à la période de mai à décembre, en 1995 et en 1996, faisait apparaître une augmentation de 19,7 pour cent en valeur, de 5,7 pour cent en volume. Comme dans le cas de l'Inde, à peu près aucune de ces augmentations n'était attribuable à une augmentation du prix unitaire des exportations pakistanaises de crevettes à destination des Etats -Unis, lequel n'avait augmenté que de 4 cents par kg (il était passé de 5,76 à 5,80 dollars EU).

3.124 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont soutenu que leurs exportations de crevettes et de produits à base de crevettes à destination des Etats -Unis avaient beaucoup diminué après l'imposition de l'embargo. Le fait que les quantités totales importées aux Etats -Unis n'avaient pas diminué ne signifiait pas que la mesure n'avait pas bouleversé les échanges: il signifiait simplement que la mesure s'était traduite par une préférence pour les pays qui avaient été certifiés et que d'autres pays avaient dû modifier la structure de leurs échanges en n'envoyant aux Etats -Unis que des crevettes exemptées.

3.125 L'Inde a ajouté que l'augmentation des exportations indiennes pendant la période de mai à décembre 1996 n'avait été possible que grâce à une augmentation des exportations à destination des Etats-Unis de crevettes pêchées en Inde par des moyens artisanaux non mécaniques ou provenant de l'aquaculture. Ainsi, à supposer même que le Groupe spécial choisisse de ne pas tenir compte de la diminution des exportations indiennes à destination des Etats -Unis, le fait même que l'Inde ait eu à modifier la composition de ses exportations en fonction de la méthode de pêche et du pays de destination, puis à supporter les dépenses administratives nécessaires pour assurer que seules des crevettes pêchées par des moyens artisanaux non mécaniques et des crevettes d'aquaculture soient exportées à destination du marché des Etats -Unis, tandis que les crevettes pêchées mécaniquement seraient exportées vers d'autres pays, signifiait que l'embargo avait eu une incidence sur le commerce.

L'Inde a noté que les chiffres fournis par les Etats-Unis indiquaient que les importations en provenance de l'Inde, pour la période mai-décembre 1996, qui se montaient à 1,821 million de dollars EU, étaient en fait inférieures aux importations en provenance de l'Inde de la période correspondante de 1995, qui s'étaient montées à 1,856 million de dollars EU.²⁹⁶ L'Inde a réfuté l'affirmation des Etats-Unis selon laquelle les importations en provenance de l'Inde, en volume, avaient été plus importantes pendant l'année civile 1996 que pendant l'année civile 1995. En volume, les chiffres émanant des Etats-Unis²⁹⁷ montraient clairement que l'embargo avait eu un effet défavorable sur les exportations générales de crevettes en provenance de l'Inde à destination de marchés des Etats-Unis, l'effet le plus préjudiciable étant constaté pour la position 0306.13.00 du TH:

les exportations indiennes correspondant à cette position s'étaient abaissées de 2 165 110 kg en septembre 1996 à 1 544 510 kg en octobre 1996, et avaient continué de diminuer régulièrement par la suite pour s'établir à 1 134 930 kg en novembre et à 1 113 639 kg en décembre 1996. Cette tendance à la baisse était significative, comparée à la tendance à la hausse enregistrée pour les exportations indiennes de ce produit à destination des Etats -Unis pendant la même période d'octobre à décembre, tant en 1995, année pendant laquelle l'ensemble des exportations indiennes de crevettes avaient subi le contrecoup d'une maladie qui avait frappé les districts côtiers de l'Inde producteurs de crevettes, qu'en 1994. En 1995, les exportations s'étaient établies à 1 282 511 kg en novembre et à 1 686 536 kg en décembre. En 1994, les chiffres correspondants étaient de 1 538 009 kg en novembre et de 2 039 976 kg en décembre.

²⁹⁶Données tirées des statistiques officielles du Département du commerce des Etats -Unis pour quatre positions tarifaires du TH (03061300, 03062300, 16052005 et 16052010).

²⁹⁷Bureau des statistiques (IM-145) # 723948.

3.126 La Malaisie a déclaré que si la prohibition à l'importation n'avait pas bouleversé le volume des importations de crevettes aux Etats -Unis, les pays exportateurs visés par cette prohibition avaient subi une perte de part de marché. La part du marché des Etats -Unis qui était détenue par les pays exportateurs désormais visés par la prohibition à l'importation (pays non certifiés) avait été prise par des pays certifiés. Ainsi, même si les importations totales n'avaient pas souffert de la prohibition à l'importation, cela ne voulait pas nécessairement dire que les exportations de pays visés par la mesure n'en avaient pas souffert. Dans le cas de la Malaisie, il y avait eu une diminution des exportations de crevettes et de produits à base de crevettes à destination des Etats -Unis, comme cela avait été indiqué précédemment.

3.127 Pour le Pakistan, le fait que les importations totales de crevettes aux Etats -Unis étaient restées relativement constantes depuis l'imposition de l'embargo, et que les prix à l'importation de ces crevettes y avaient légèrement diminué démontrait seulement que la demande américaine de crevettes était relativement constante, et non pas que l'embargo n'avait eu aucun effet sur le commerce. L'analyse présentée par les Etats -Unis ne prenait pas en considération l'incidence de l'embargo sur les pays exportateurs, qui pouvait consister en un déplacement des marchés pour les pays non certifiés (comme c'était le cas pour le Pakistan) ou en une augmentation de la part de marché des pays certifiés.

3.128 La Thaïlande a affirmé que selon des renseignements reçus de son Département des pêches, au printemps de 1996, l'imminence de l'embargo et l'ignorance des formes que prendraient les réglementations des Etats -Unis avaient créé de telles incertitudes sur le marché que les intermédiaires avaient informé les pêcheurs de crevettes thaïlandais qu'ils ne pouvaient continuer de leur payer le prix du marché en prenant le risque de ne pouvoir vendre aux Etats -Unis les crevettes qu'ils achèteraient. Le prix perçu par les pêcheurs de crevettes thaïlandais avait diminué en conséquence. Une partie au moins de cette diminution avait ensuite été répercutée sur les consommateurs des Etats -Unis, s'agissant des crevettes qui pouvaient encore être exportées à destination de ce marché, accompagnées d'une déclaration indiquant qu'elles avaient été prises par des bateaux équipés de DET (cette forme particulière de déclaration a été jugée illicite par le CIT en octobre 1996). En bref, l'embargo a eu deux effets défavorables sur le commerce: il a réduit le volume total et la valeur unitaire moyenne des crevettes exportées aux Etats -Unis. Avant même d'être imposé, l'embargo avait provoqué beaucoup d'incertitude dans le secteur de la crevette. Par exemple, en mars 1996, lorsque les exportateurs de crevettes thaïlandaises ont été informés de la possibilité d'un embargo, nul ne savait si cet embargo s'appliquerait à la fois aux crevettes d'aquaculture et aux crevettes sauvages. De nombreux exportateurs, craignant une perte sèche, ne voulurent pas exporter de crevettes. Cette incertitude s'est accompagnée d'une brusque diminution des prix: les intermédiaires affirmaient ne pouvoir payer les prix en vigueur parce qu'ils n'étaient pas sûrs de pouvoir exporter à destination des Etats -Unis. Enfin, l'embargo s'est traduit, pour la Thaïlande, par une perte de part du marché des Etats -Unis. Par exemple, de mai à décembre 1995, les importations de crevette s en provenance de Thaïlande relevant de la position 0306 du TH constituaient 31 pour cent des importations totales des Etats -Unis. Or, pour la période de mai à décembre 1996, les pêcheurs thaïlandais n'en ont fourni que pour 27 pour cent, soit une diminution de 4 pour cent.²⁹⁸ La Thaïlande a donc été contrainte d'étudier la possibilité d'augmenter ses exportations à destination d'autres marchés, ce qui lui a coûté du temps et de l'argent.

²⁹⁸ La Thaïlande a indiqué que ces pourcentages étaient fondés sur les statistiques américaines des importations, qui indiquaient une valeur totale des importations de crevettes relevant de la position 0306 du TH d'environ 1 872 708 000 dollars EU en 1995 et 1 726 520 000 dollars EU en 1996; les importations relevant de la même position en provenance de Thaïlande étaient d'approximativement 571 717 000 dollars EU en 1995 et 469 891 000 dollars EU en 1996.

D. COMMUNICATIONS RECUES D'ONG

3.129 Le Groupe spécial a reçu deux "interventions désintéressées" (amicus briefs) présentées par des organisations non gouvernementales (ONG). La première a été présentée le 28 juillet 1997 conjointement par le Centre pour la protection du milieu marin (Center for Marine Conservation - CMC) et le Centre pour le droit environnemental international (Center for International Environmental Law - CIEL). La seconde, présentée par le Fonds mondial pour la nature (WWF), a été reçue par le Groupe spécial le 16 septembre 1997. Le Groupe spécial a accusé réception des deux interventions désintéressées. Les ONG en avaient aussi envoyé des copies directement aux parties au différend. Dans une lettre datée du 1er août 1997 et lors de la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont demandé au Groupe spécial, lorsqu'il examinerait la question faisant l'objet du différend, de ne pas prendre en considération la teneur des interventions désintéressées. Lors de la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, les Etats -Unis, soulignant que le Groupe spécial pouvait, en vertu de l'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, demander des renseignements à toute source qu'il jugerait appropriée, ont engagé le Groupe spécial à faire usage de tout renseignement pertinent contenu dans les interventions désintéressées, ainsi que dans toutes autres communications semblables. Considérant qu'il n'avait pas demandé ces renseignements au titre de l'article 13 du Mémoire d'accord, le Groupe spécial a fait connaître aux parties au différend qu'il n'avait pas l'intention de prendre ces documents en considération. Il a, toutefois, fait observer que si l'une des parties voulait présenter ces documents, en tout ou en partie, comme élément de sa propre communication au Groupe spécial, elle était libre de le faire; les autres parties auraient alors deux semaines pour répondre aux éléments additionnels. Les Etats-Unis ont fait usage de cette possibilité en désignant la section III ("Statements of Facts") de l'intervention désintéressée du CMC et du CIEL comme constituant la pièce JJ de leur deuxième communication au Groupe spécial (ci -après désignée "pièce JJ").

3.130 Du point de vue de la procédure, l'Inde a noté que le Groupe spécial avait agi d'une manière appropriée, eu égard aux dispositions de l'article 13 du Mémoire d'accord, en refusant d'accepter l'intervention désintéressée présentée par une organisation non gouvernementale, le CMC. De l'avis de l'Inde, en présentant les "parties factuelles" de l'intervention désintéressée, comme pièce jointe à la déclaration orale qu'ils avaient faite à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, les Etats -Unis avaient agi à l'encontre des dispositions du paragraphe 1 de l'article 12 et du paragraphe 7 de l'Appendice 3 du Mémoire d'accord, tout particulièrement parce que ce dernier texte disposait clairement que l'objet de la deuxième réunion de fond du Groupe spécial était de permettre de présenter des réfutations formelles. Les Etats -Unis n'avaient décidé de joindre les "parties factuelles" de l'intervention désintéressée à leur déclaration orale qu'à la fin de la deuxième réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, après que les réfutations formelles avaient été présentées et alors que l'échange de questions et de réponses était achevé. Par conséquent, les documents joints de cette manière ne pouvaient pas être considérés comme faisant partie intégrante de la réfutation formelle présentée par les Etats-Unis, étant donné surtout que les Etats -Unis, en tant que partie mise en cause, avaient exercé leur droit de prendre la parole les premiers et, dans leur déclaration orale, avaient réfuté formellement les réfutations écrites présentées au Groupe spécial par les coplaignants, y compris l'Inde. Dans cette déclaration orale, les Etats -Unis n'avaient pas indiqué que la "partie factuelle" de l'intervention désintéressée serait jointe à leur déclaration orale. De fait, la déclaration orale des Etats-Unis comprenait la référence ci-après à l'intervention désintéressée: "En vertu de l'article 13 du Mémoire d'accord, le Groupe spécial peut demander des renseignements à toute source qu'il juge appropriée ... Nous estimons que le Groupe spécial devrait faire usage de tout renseignement pertinent contenu dans la communication du Centre pour la protection du milieu marin, ainsi que dans toutes autres communications semblables". Il était donc clair que l'intervention désintéressée ne faisait pas partie intégrante, ni en totalité ni dans ses "parties factuelles", de la réfutation formelle présentée par les Etats -Unis au titre des procédures prévues par le Mémoire d'accord

d'accord. De fait, si une partie quelconque de l'intervention désintéressée, y compris sa "partie factuelle", avait dû faire partie intégrante de la déclaration orale des Etats -Unis, cette déclaration orale faite au début de la deuxième réunion de fond du Groupe spécial aurait dû y faire référence pour établir le lien nécessaire entre la pièce JJ et les arguments spécifiques exposés par les Etats -Unis dans leur déclaration. En l'absence d'une telle référence, cette pièce ne pouvait être considérée comme pertinente à l'égard de l'un quelconque des arguments spécifiques contenus dans la réfutation formelle des Etats-Unis. L'Inde estimait donc que tous les renseignements contenus dans la pièce JJ jointe à la déclaration orale des Etats-Unis devraient être rejetés par le Groupe spécial, pour ces raisons de procédure.

3.131 La Malaisie a rappelé que par une lettre datée du 1er août 1997 adressée au Président du Groupe spécial, la Malaisie et les autres plaignants s'étaient opposés à ce que l'intervention désintéressée soit prise en considération. Cette objection était fondée sur l'article 13 du Mémorandum d'accord qui ne permettait pas à tout un chacun de présenter des communications sans y être invité. L'article 13 disposait seulement que le Groupe spécial lui-même pouvait demander des renseignements et des avis techniques à toute personne ou à tout organisme qu'il jugerait approprié. Il y avait lieu de noter que l'intervention désintéressée contenait non seulement des avis techniques mais aussi des arguments juridiques et politiques. Elle ne s'inscrivait donc pas dans le champ d'application de l'article 13. La Malaisie souhaitait obtenir du Groupe spécial des éclaircissements quant à la position de l'intervention désintéressée vis -à-vis des parties. Il n'y avait aucune base juridique sur laquelle le Groupe spécial aurait pu s'appuyer pour déterminer qu'une partie était libre d'adopter les arguments de l'intervention désintéressée et de les faire siens dans le cadre de sa communication. L'article 13 ne permettait pas d'accepter une intervention désintéressée émanant d'ONG. Le seul cas dans lequel un Membre qui n'était pas partie à un différend pouvait prendre la parole devant le Groupe spécial ou s'adresser à lui était le cas prévu par l'article 10 du Mémorandum d'accord, qui ménageait aux tierces parties la possibilité de se faire entendre par le Groupe spécial ou de lui présenter des communications écrites.

3.132 La Thaïlande faisait objection à la participation au règlement du différend, par le moyen d'exposés écrits ou de déclarations orales, du Centre pour la protection du milieu marin ou de toute autre organisation non gouvernementale. Les procédures de règlement des différends de l'OMC ne prévoyaient en aucune de leurs dispositions que des parties qui n'étaient pas Membres puissent participer aux travaux. Aux termes de l'article 13 du Mémorandum d'accord, le Groupe spécial lui-même pouvait demander à toute personne ou à tout organisme relevant de la juridiction d'un Membre des renseignements ou des avis techniques.

3.133 Le Pakistan a fait siennes les observations formulées par l'Inde, la Malaisie et la Thaïlande.

3.134 Le Groupe spécial a noté que les arguments présentés dans la pièce JJ étaient essentiellement les mêmes que ceux avancés par les Etats -Unis et exposés à la section III.B du présent rapport. Dans leurs réponses à la pièce JJ, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont maintenu leurs arguments, tels qu'ils sont exposés à la section III.B.

E. ARGUMENTS JURIDIQUES

1. Articles I, XI et XIII du GATT

3.135 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que l'embargo sur les crevettes et les produits à base de crevettes était incompatible avec le principe de la nation la plus favorisée (NPF) inscrit à l'article I:1 du GATT de 1994, parce que des crevettes et produits à base de crevettes physiquement identiques provenant de pays différents étaient traités différemment par les Etats -Unis à l'importation, au seul motif de la méthode de pêche et des politiques du gouvernement étranger dans la sphère de compétence duquel les crevettes étaient pêchées. Les importations de crevettes et de produits à base de crevettes en provenance de certains pays producteurs de crevettes se voyaient refuser l'admission aux Etats -Unis, tandis que cette admission était accordée pour les importations de crevettes et de produits à base de crevettes similaires en provenance d'autres pays. De plus, à supposer même, pour les besoins du débat, que la méthode de pêche ait un effet sur la nature des crevettes, l'embargo violait l'article I:1 parce qu'en vertu de cet embargo, les crevettes sauvages pêchées avec des filets équipés de DET étaient interdites à l'importation aux Etats -Unis si elles avaient été pêchées par un ressortissant d'un pays non certifié, tandis que l'admission aux Etats-Unis de crevettes pêchées par la même méthode par un ressortissant d'un pays certifié serait autorisée. L'embargo, tel qu'il était appliqué, était aussi incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994 parce que les pays initialement visés s'étaient vu accorder une période d'adaptation progressive de trois ans, tandis que les pays nouvellement visés n'avaient pas bénéficié d'une semblable période d'adaptation. Ainsi, les pays initialement visés avaient eu la possibilité de mettre en oeuvre l'utilisation requise de DET sans interrompre substantiellement leurs envois de crevettes à destination des Etats -Unis. Les produits de ces pays avaient donc bénéficié d'"avantages, faveurs, privilèges ou immunités" par rapport aux produits similaires originaires des territoires d'autres Membres.

3.136 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que l'article XI:1 du GATT de 1994 prévoyait l'élimination générale des restrictions quantitatives appliquées aux importations et aux exportations. La portée de l'article XI:1 était globale, puisque cette disposition s'appliquait à toutes les mesures instituées ou maintenues par un Membre pour prohiber ou restreindre l'importation, l'exportation ou la vente pour l'exportation de produits, autres que les mesures prenant la forme de droits de douane, taxes ou autres impositions.²⁹⁹ Les mesures interdites par l'article XI:1 comprenaient les contingents proprement dits et les restrictions quantitatives appliquées au moyen de licences d'importation ou d'exportation.³⁰⁰ L'embargo imposé par les Etats-Unis aux importations de crevettes et de produits à base de crevettes en vertu de l'article 609 violait l'article XI:1 du GATT. Il constituait une prohibition ou restriction à l'importation de crevettes et de produits à base de crevettes en provenance des plaignants. De plus, il n'avait, de tout évidence, pas le caractère de "droits de douane, taxes ou autres impositions". Le fait que la Thaïlande était désormais certifiée et n'était donc pas, à l'heure actuelle, assujettie à l'embargo ne changeait rien au fait que l'article 609 violait l'article XI:1. La certification n'était accordée à un pays que s'il se conformait aux prescriptions en matière de certification prévues par la législation des Etats-Unis et, comme le montrait la récente dé-certification de l'Equateur et de la Colombie, elle pouvait être révoquée à tout moment. Les rapports des groupes spéciaux Thon I³⁰¹ et Thon II³⁰² portaient sur une mesure à peu près identique à la restriction aux importations de crevettes qui faisait l'objet du présent différend. Ces deux groupes spéciaux avaient examiné les "embargo de la nation première" et "embargo de la nation intermédiaire" maintenus par les Etats-Unis sur le thon importé de pays qui n'avaient pas mis en oeuvre de programmes de conservation "comparables" aux programmes en vigueur aux Etats-Unis pour protéger les dauphins accidentellement capturés par des bateaux de pêche commerciaux pêchant le thon. Dans les deux cas, ils avaient constaté que la restriction constituait une violation de l'article XI.³⁰³

3.137 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir aussi que l'article 609 était incompatible avec l'article XIII:1 du GATT de 1994 parce qu'il restreignait l'importation de crevettes et de produits à base de crevettes en provenance de pays qui n'avaient pas été certifiés, tandis que les "produits similaires" en provenance d'autres pays qui avaient été certifiés pouvaient être importés librement aux Etats-Unis. Les Etats-Unis autorisaient ou interdisaient l'admission de crevettes et de produits à base de crevettes en fonction de la méthode de pêche. Or, la méthode de pêche n'avait pas d'incidence sur la nature du produit, comme l'avait noté le Groupe spécial Thon II. De fait, toutes les crevettes étrangères et tous les produits à base de crevettes étrangers avaient les mêmes caractéristiques physiques, faisaient l'objet des mêmes utilisations finales et de la même classification tarifaire et

²⁹⁹Rapport du Groupe spécial Japon - Commerce des semi-conducteurs, adopté le 4 mai 1988, IBDD, S35/126, paragraphe 104.

³⁰⁰Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial Thaïlande - Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes, adopté le 7 novembre 1990, IBDD, S37/214.

³⁰¹Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 3 septembre 1991, non adopté, IBDD, S39/174.

³⁰²Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 16 juin 1994, non adopté, DS29/R.

³⁰³Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 16 juin 1994, non adopté, DS29/R; rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 3 septembre 1991, non adopté, IBDD, S39/174. Voir aussi le rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada, adopté le 22 février 1982, IBDD, S29/96.

étaient parfaitement interchangeables.³⁰⁴ Ainsi, les produits à base de crevettes qui pouvaient être importés aux Etats-Unis en vertu de l'article 609 étaient des produits à base de crevettes "similaires" aux produits à base de crevettes en provenance de pays non certifiés dont l'admission était refusée. Le traitement différencié de "produits similaires" selon qu'ils provenaient de pays certifiés ou non certifiés violait l'article XIII:1 du GATT.

3.138 A supposer même, pour les besoins du débat, que la méthode de pêche ait une incidence sur la nature du produit, l'embargo violait l'article XIII:1 parce qu'en vertu de cet embargo, l'admission aux Etats-Unis de crevettes sauvages pêchées avec utilisation de DET était interdite aux Etats -Unis si ces crevettes avaient été pêchées par un ressortissant d'un pays non certifié, tandis que l'admission aux Etats-Unis de crevettes pêchées avec utilisation de DET par un ressortissant d'un pays certifié serait autorisée. En d'autres termes, l'admission d'un produit identique (crevettes pêchées avec utilisation de DET) était autorisée si le produit était importé d'un pays certifié et refusée si le produit était importé d'un pays non certifié.

3.139 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont aussi fait valoir que l'embargo, tel qu'il était appliqué, était incompatible avec l'article XIII:1 parce que les pays nouvellement visés n'avaient été informés que quatre mois à l'avance du fait que l'admission aux Etats -Unis de crevettes pêchées sans utilisation de DET et des produits à base de telles crevettes serait refusée, alors que les pays initialement visés s'étaient vu accorder une période d'adaptation progressive de trois ans. Ainsi, l'importation de produits similaires en provenance des pays initialement visés n'était pas interdite de façon "semblable". Enfin, le fait que la Thaïlande avait été certifiée et n'était donc pas à l'heure actuelle assujettie à l'embargo ne changeait rien au fait que l'embargo violait l'article XIII:1. La certification n'était accordée à un pays que s'il se conformait aux prescriptions de la législation des Etats -Unis en matière de certification, comme celles qui prévoyaient que toutes les expéditions devaient être accompagnées d'un formulaire de déclaration et, comme le montrait la récente dé-certification de l'Equateur et de la Colombie, elle pouvait être révoquée à tout moment.

3.140 La Malaisie a fait valoir que la prohibition à l'importation de crevettes et de produits à base de crevettes imposée par les Etats -Unis au titre de l'article 609 était contraire à l'article XI du GATT de 1994. Les Etats-Unis visaient à contraindre les autres pays à suivre leur programme de réglementation et estimaient que les efforts déployés par les autres pays en matière de conservation étaient tout à fait insuffisants pour assurer la survie des tortues marines. La prescription en matière de politique imposée était que les pays exportateurs fassent en sorte que leurs pêcheurs utilisent des DET approuvés en conformité avec les normes des Etats -Unis au cours des opérations de chalutage des crevettes sauvages. C'était là une condition en matière de politique, car il existait certainement d'autres méthodes ou pratiques de conservation qui permettaient d'assurer la survie des tortues marines de façon au moins aussi efficace, sinon davantage. Ainsi qu'il était expliqué à la section B, la Malaisie appliquait de véritables politiques de conservation des tortues. La prohibition à l'importation était donc arbitraire et discriminatoire, et n'était rien d'autre qu'une restriction déguisée aux échanges internationaux visant à protéger l'industrie nationale de la crevette aux Etats -Unis, sans tenir aucun compte du droit international. La prohibition à l'importation n'avait pas le caractère de "droits de douane, taxes ou autres impositions" et était donc incompatible avec l'article XI:1.

³⁰⁴ L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande se sont référés au rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, paragraphe 6.9 ("l'essence importée et l'essence d'origine nationale chimiquement identiques avaient par définition exactement les mêmes caractéristiques physiques, faisaient l'objet des mêmes utilisations finales et de la même classification tarifaire et étaient parfaitement interchangeables").

3.141 La Malaisie a indiqué que la disposition de l'article XI avait été précédemment examinée dans les rapports des Groupes spéciaux Thon I et Thon II. Dans Thon I, le Groupe spécial avait constaté que la prohibition directe à l'importation et les dispositions de la Loi sur la protection des mammifères marins en vertu desquelles elle était imposée étaient incompatibles avec l'article XI:1. Dans Thon II, le Groupe spécial avait constaté que les embargos imposés par les Etats -Unis étaient des prohibitions ou des restrictions aux termes de l'article XI puisqu'ils interdisaient l'importation de thon ou de produits dérivés du thon en provenance de tout pays qui ne satisfaisait pas à certaines conditions en matière de politique, et n'étaient pas des droits de douane, taxes ou autres impositions. En l'espèce, la Malaisie soutenait que l'article 609 était contraire aux obligations découlant pour les Etats -Unis de l'Accord général. La prohibition à l'importation imposée par les Etats -Unis était contraire à l'article XI puisqu'elle interdisait les importations de crevettes ou de produits à base de crevettes en provenance de tout pays ne remplissant pas certaines conditions en matière de politique énoncées par l'article 609. La Malaisie a estimé que les constatations de Thon I et Thon II étaient également applicables aux faits en cause et a donc engagé le Groupe spécial à constater que la prohibition à l'importation était incompatible avec l'article XI. La Malaisie a aussi fait valoir que la prohibition à l'importation imposée par les Etats -Unis n'était pas justifiée au titre du paragraphe 2 de l'article XI, puisque ce paragraphe visait "[les] situation[s] critique[s] due[s] à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels" (paragraphe 2 a)) ou "l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la commercialisation de produits destinés au commerce international" (paragraphe 2 b)). Le paragraphe 2 c) n'était pas non plus applicable, puisqu'il visait seulement les "restrictions".

3.142 La Malaisie a fait valoir en outre que les pays de la région des Caraïbes avaient eu, après la publication des prescriptions des Etats -Unis, trois années pour adopter un programme, tandis que les pays nouvellement visés ne s'étaient vu accorder qu'un délai de quatre mois (29 décembre 1995-1er mai 1996) avant d'être assujettis à l'embargo. La Malaisie elle -même n'avait eu qu'un délai de trois mois pour s'adapter avant l'entrée en vigueur de la prohibition à l'importation, comme le montrait une lettre datée du 22 janvier 1996 adressée par l'Ambassade des Etats -Unis à Kuala Lumpur au Département des pêches du Ministère de l'agriculture, libellée comme suit: "le Département d'Etat des Etats -Unis doit recevoir de votre gouvernement tous les renseignements nécessaires à une certification d'ici au 1er avril 1996". La Malaisie a fait valoir que ce traitement différencié était discriminatoire et incompatible avec l'article XIII:1 du GATT de 1994.

3.143 En ce qui concerne la violation des articles I, XI et XIII du GATT de 1994 alléguée par les plaignants, les Etats -Unis ont estimé que la charge de la preuve incombait aux plaignants.³⁰⁵ Comme, en vertu de l'article XX, rien dans le GATT de 1994 ne devait être interprété comme empêchant l'adoption ou l'application des mesures en cause, les tentatives des plaignants visant à établir une incompatibilité entre ces mesures et d'autres dispositions du GATT de 1994 n'avaient guère d'utilité pratique, et les Etats -Unis n'avaient pas à considérer les articles I, XI et XIII. Les Etats -Unis ont noté qu'ils ne contestaient pas le fait que, pour les pays non certifiés au titre de l'article 609, celui-ci représentait une restriction à l'importation de crevettes au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994. Toutefois, les Etats -Unis ne reconnaissaient pas comme fondées les allégations des plaignants au titre des articles I et XIII (en particulier, parce que les mesures appliquées par les Etats -Unis l'étaient également à tous les pays producteurs), mais si le Groupe spécial formulait une constatation au sujet de l'article XI, il ne serait pas nécessaire d'aborder les articles I ou XIII.

³⁰⁵Rapport de l'Organe d'appel Etats -Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde, adopté le 23 mai 1997, WT/DS33/AB/R, page 19. ("[U]ne partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition de l' Accord sur l'OMC par un autre Membre doit soutenir et prouver son allégation").

2. Article XX du GATT

a) Observations préliminaires

3.144 L'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont affirmé que, selon la pratique courante en matière de règlement des différends, la charge de démontrer qu'une mesure entrerait dans le champ de l'une des exceptions générales prévues à l'article XX incombait à la partie invoquant cette disposition. Notant que les Etats-Unis invoquaient en l'espèce les alinéas b) et g) de l'article XX, les plaignants ont fait valoir que les Etats-Unis n'étaient pas en mesure de démontrer que la mesure en cause relevait du champ d'application de l'une ou l'autre de ces deux exceptions.

3.145 Les Etats-Unis ont fait valoir que ce différend concernait les mesures qu'ils avaient prises pour protéger et conserver les tortues marines, ressource naturelle menacée d'extinction dont toutes les parties au présent différend avaient convenu qu'elles devaient être protégées et conservées. Jamais une affaire plus claire ou plus contraignante concernant la conservation d'une ressource naturelle épuisable ou la protection de la vie ou de la santé des animaux n'avait été présentée à l'OMC qu'à l'occasion du présent différend. Les Etats-Unis exigeaient de leurs pêcheurs de crevettes qu'ils les prennent d'une manière ne présentant aucun danger pour les tortues marines. En l'espèce, les Etats-Unis demandaient seulement que les crevettes importées aux Etats-Unis soient pêchées d'une manière comparable. Ainsi, le marché des Etats-Unis ne serait pas à l'origine d'une diminution additionnelle des effectifs de l'espèce menacée d'extinction que constituaient les tortues marines, et les Etats-Unis ne seraient pas contraints de participer malgré eux à l'extinction des tortues marines. Le présent différend portait sur des questions qui étaient au coeur du problème de l'interaction des règles du système de commerce multilatéral avec la capacité qu'avaient les Membres, tant individuellement que collectivement, de poursuivre des objectifs cruciaux en matière d'environnement. Les Etats-Unis considéraient que, dans l'évaluation des faits présentés par les parties au présent différend, le Groupe spécial n'avait pas à entreprendre une étude des méthodes les plus efficaces à appliquer pour assurer la conservation des tortues marines. Le Groupe spécial devait seulement considérer si les Etats-Unis avaient satisfait à l'obligation qui leur incombait de montrer que les mesures prises par eux respectaient les prescriptions pertinentes de l'article XX.

3.146 Les Etats-Unis ont noté que l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC), qui était le premier accord commercial multilatéral conclu après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, prévoyait que les règles du commerce ne devaient pas seulement promouvoir l'expansion du commerce et de la production, mais aussi promouvoir cette expansion d'une manière qui respecte le principe du développement durable et protège et préserve l'environnement. Or les plaignants alléguaient qu'en devenant Membre de l'Organisation mondiale du commerce, les Etats-Unis avaient accepté de recevoir des importations de crevettes dont la pêche et la vente sur le marché des Etats-Unis pourraient contribuer à faire disparaître à jamais les tortues marines de la planète. Cela n'était pas vrai. L'OMC garantissait que rien dans le GATT de 1994 ne pourrait être interprété comme empêchant l'adoption ou l'application de mesures "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux" et de mesures "se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures [étaient] appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales", sous réserve que "ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international". Ces dispositions du GATT de 1994 garantissaient que les mesures prises par les Membres pour conserver les ressources naturelles et protéger la vie et la santé des animaux l'emporteraient sur toutes dispositions contraires de cet instrument. Les Etats-Unis ont noté que la première décision prise par l'Organe d'appel dans le cadre de l'OMC a aussi souligné que le GATT de 1994 permettait aux Membres de

l'OMC d'adopter des mesures de sauvegarde et de protection de l'environnement.³⁰⁶ Comme l'avait affirmé l'Organe d'appel, l'article XX contenait des prescriptions conçues pour sauvegarder contre des mesures visant à servir des fins protectionnistes, et non les objectifs en matière de politique, importants et légitimes, qui s'inscrivaient dans la portée que l'on avait voulu donner à l'article XX. En l'espèce, il ressortait du dossier que les mesures prises par les Etats-Unis au titre de l'article 609 étaient des mesures de bonne foi visant à protéger et à conserver une ressource naturelle épuisable. Les mesures en question entraient clairement dans le champ d'application des alinéas g) et b) de l'article XX du GATT de 1994 et étaient par conséquent pleinement compatibles avec les obligations des Etats-Unis.

3.147 Les Etats-Unis ont conclu que le droit, pour les Membres de l'OMC, de prendre en vertu de l'article XX du GATT de 1994 des mesures visant à conserver et à protéger des ressources naturelles était réaffirmé et renforcé par le préambule de l'Accord sur l'OMC. Le premier alinéa du préambule reconnaissait que le commerce international et les rapports économiques qui s'instaureraient dans le cadre des Accords de l'OMC devraient permettre "l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable", et devraient chercher à "protéger et préserver l'environnement". En bref, l'Accord sur l'OMC affirmait avec force que la protection et la conservation de l'environnement étaient des objectifs essentiels auxquels le régime instauré par l'OMC devait prêter son concours.

3.148 L'Inde, le Pakistan, et la Thaïlande ont souligné que la présente affaire ne concernait pas la conservation; elle concernait l'imposition de mesures commerciales unilatérales visant à contraindre d'autres Membres à adopter des politiques environnementales reflétant celles appliquées aux Etats-Unis. L'allégation des Etats-Unis selon laquelle s'ils n'étaient pas autorisés à maintenir la mesure en cause, ils seraient "contraints de participer malgré eux à l'extinction des tortues marines" était une considérable exagération. Premièrement, grâce aux mesures de conservation mises en oeuvre en Inde, au Pakistan et en Thaïlande, respectivement, le risque d'extinction avait diminué. Deuxièmement, les Etats-Unis avaient la possibilité de travailler avec d'autres pays à des mesures additionnelles qui pourraient être prises pour conserver les tortues marines sans imposer unilatéralement leurs propres solutions au problème. Troisièmement, si l'utilisation généralisée des DET était le seul moyen de protéger les tortues marines de l'extinction, il était curieux que les Etats-Unis n'aient présenté aux plaignants un accord sur cette question qu'en novembre 1996, longtemps après la mise en place de l'embargo et, de fait, après que les plaignants avaient notifié aux Etats-Unis et aux Membres leur intention de porter ce différend devant l'OMC pour résolution.

3.149 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont noté que les Etats-Unis se référaient - sans le citer dans son entier - au préambule de l'Accord sur l'OMC qui reconnaissait l'objectif de "développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement". Toutefois, il était dit ensuite, dans le préambule, que les efforts visant à préserver l'environnement devaient être accomplis par les Membres "d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique", et le simple fait d'invoquer des préoccupations

³⁰⁶Les Etats-Unis se sont référés au rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, page 33 ("[L]'article XX de l'Accord général contient des dispositions visant à permettre que d'importants intérêts des Etats - y compris la protection de la santé des personnes et la conservation des ressources naturelles épuisables - trouvent leur expression. Les dispositions de l'article XX n'ont pas été modifiées à la suite des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay ... Les Membres de l'OMC disposent d'une large autonomie pour déterminer leurs propres politiques en matière d'environnement (y compris la relation entre l'environnement et le commerce), leurs objectifs environnementaux et la législation environnementale qu'ils adoptent et mettent en oeuvre. En ce qui concerne l'OMC, cette autonomie n'est limitée que par la nécessité de respecter les prescriptions de l'Accord général et des autres accords visés").

environnementales ne garantissait pas une protection dans le cadre des exceptions étroitement délimitées contenues à l'article XX. Les mesures prises par les Etats-Unis étaient donc incompatibles avec le préambule si on prenait en considération la totalité de son libellé. Spécifiquement, les Etats-Unis n'avaient pas démontré que les politiques environnementales qu'ils demandaient avec insistance aux autres pays d'adopter, en en faisant une condition d'accès à leur marché, étaient soit nécessaires pour assurer un développement durable, soit compatibles avec les besoins et soucis respectifs des Membres à différents niveaux de développement économique. De plus, le préambule, en lui-même, n'ajoutait ni n'enlevait rien aux obligations incombant aux Membres au titre du GATT de 1994. Comme le notait l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*, "[l]es dispositions de l'article XX n'ont pas été modifiées à la suite des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay". Le libellé des articles XI, I, XIII et XX n'ayant pas été modifié entre le GATT de 1947 et le GATT de 1994, il n'y avait aucune base permettant de conclure que les Membres se proposaient de donner de ces dispositions une interprétation différente que celle qu'avaient constatée des groupes spéciaux antérieurs dans leurs interprétations du GATT de 1947.

3.150 L'Inde s'est, par ailleurs, associée aux Etats-Unis pour reconnaître que le Groupe spécial n'avait pas à entreprendre une étude des méthodes les plus efficaces à appliquer pour assurer la conservation des tortues marines. L'Inde a demandé au Groupe spécial de s'attacher aux mesures commerciales adoptées par les Etats-Unis, à savoir la prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes en provenance de l'Inde.

3.151 La Malaisie a fait valoir que les Etats-Unis n'avaient donné qu'une citation partielle du préambule de l'Accord sur l'OMC. Le préambule reconnaissait que les règles du commerce devaient promouvoir l'accroissement du commerce et de la production d'une manière qui respecte le principe du développement durable et protège et préserve l'environnement, mais précisait aussi que cette protection et cette préservation de l'environnement ainsi que le renforcement des moyens d'y parvenir devaient se faire d'une manière qui soit compatible avec les besoins et soucis respectifs de chaque Membre à différents niveaux de développement économique.

3.152 Selon les Etats-Unis, la question était de savoir si les mesures prises par les Etats-Unis pour conserver les tortues marines menacées d'extinction étaient compatibles avec les règles de l'OMC ou si, comme les plaignants l'affirmaient, ces règles exigeaient que les Etats-Unis participent à l'extinction des tortues marines. Toutefois, les arguments des plaignants - par exemple, lorsqu'ils demandaient que le Groupe spécial impose une limitation de compétence aux fins de l'application de l'article XX (voir la sous-section b) i)) - avaient des implications beaucoup plus considérables. S'ils étaient admis, le GATT de 1994 interdirait aux Membres de l'OMC, tant individuellement que collectivement, d'adopter les mesures commerciales nécessaires à la conservation de l'environnement.

Les Etats-Unis estimaient qu'une limitation aussi grave n'était pas seulement incompatible avec le texte de l'article XX, mais indiquerait exactement la direction qu'il ne fallait pas donner à la jurisprudence qui serait développée au titre de l'OMC, du Mémoire d'accord et du GATT de 1994. La communauté internationale était de plus en plus consciente des menaces toujours plus graves qui pesaient sur l'environnement mondial. De plus, le préambule de l'Accord sur l'OMC prévoyait explicitement que les règles du commerce devaient être appliquées d'une manière qui protège et préserve l'environnement. Les limitations considérables des droits des Membres que suggéraient les plaignants ne pouvaient même pas trouver d'appui dans le libellé de l'Accord. Le GATT de 1994, et en particulier l'article XX, auraient difficilement pu autoriser les Membres en des termes plus clairs à adopter des mesures commerciales propres à promouvoir des objectifs de conservation. C'étaient ces règles, telles qu'elles étaient énoncées dans l'Accord, qui devaient régir la résolution du présent différend, non la nouvelle version de ces règles donnée par les plaignants.

3.153 Les Etats-Unis ne partageaient pas l'opinion de l'Inde, du Pakistan et de la Thaïlande selon laquelle le préambule de l'Accord sur l'OMC n'avait pas à être pris en considération par le Groupe spécial. Les Etats-Unis ont noté que les plaignants fondaient leur argument sur l'affirmation de l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*, selon laquelle "les dispositions de l'article XX n'ont pas été modifiées à la suite des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay". Or, les Etats-Unis n'avaient jamais affirmé que l'article XX avait été "modifié". Au contraire, comme le montraient le texte même de l'Accord, les circonstances dans lesquelles l'article XX avait été rédigé et les pratiques ultérieurement suivies par les parties contractantes, l'article XX n'avait jamais comporté la limitation de compétence alléguée par les plaignants (voir ci-dessous les arguments présentés par les Etats-Unis dans la sous-section b) i)). Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande interprétaient incorrectement l'affirmation de l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*. Dans la phrase qui suivait immédiatement celle où il affirmait que l'article XX "n'avait pas été modifié", l'Organe d'appel considérait le préambule comme offrant une aide pour l'interprétation de l'article XX. Le Groupe spécial devrait en faire autant en l'espèce. Certes, l'article XX n'avait pas été "modifié" entre le GATT de 1947 et le GATT de 1994, mais un groupe spécial interprétant le GATT de 1994 devait néanmoins considérer le préambule de l'Accord sur l'OMC comme un moyen pouvant aider à l'interprétation du GATT de 1994. De fait, en vertu des principes de la Convention de Vienne, le préambule d'un traité faisait partie du "contexte" qu'il convenait d'examiner pour interpréter les dispositions de fond de ce traité.

3.154 Les Etats-Unis ont noté que l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande se sont élevés contre le fait que les Etats-Unis n'avaient pas examiné le libellé du préambule concernant le développement durable, ni le libellé concernant les besoins et les soucis des Membres à différents niveaux de développement économique. Or, les Etats-Unis avaient déjà traité longuement de ces deux questions. Contrairement à ce que faisaient valoir l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande, il n'était pas indiqué dans le préambule, à propos du développement durable, que les Etats-Unis devaient démontrer que les mesures prises par eux étaient nécessaires pour assurer le développement durable. Le préambule indiquait que les relations commerciales internationales devaient "[permettre] l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable". Les mesures prises par les Etats-Unis étaient pleinement compatibles avec cet objectif: les pratiques employées pour pêcher les crevettes qui entraînaient la disparition massive de tortues marines n'étaient pas compatibles avec l'objectif de développement durable. Réciproquement, en ne permettant pas que la consommation américaine de crevettes contribue à mettre en danger les tortues marines, les mesures prises par les Etats-Unis allaient dans le sens de l'objectif du développement durable. De plus, les Etats-Unis avaient aussi montré que les mesures prises par eux étaient compatibles avec cet objectif qu'était le respect des "besoins et soucis [des pays] à différents niveaux de développement économique". En particulier, les Etats-Unis avaient montré que les DET étaient relativement peu coûteux, pouvaient être fabriqués à partir de matériaux d'origine locale et avaient été adoptés avec de bons résultats par de nombreux pays, y compris des pays en développement.

3.155 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont répondu qu'en demandant au Groupe spécial de constater une limitation de compétence implicite dans l'article XX b) et g), ils ne demandaient pas au Groupe spécial de légiférer, mais d'interpréter le libellé de l'article XX à la lumière du sens que lui avaient donné ses rédacteurs initiaux ainsi que de la structure de l'Accord (voir ci-dessous les arguments présentés par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande dans la sous-section b) i)). Ce serait aller à l'encontre d'objectifs importants - primordiaux, en vérité - du GATT que de permettre à une partie, sous couvert de conservation des ressources naturelles, de dicter les politiques environnementales qui devaient être suivies par d'autres gouvernements. L'interprétation proposée par les plaignants n'empêcherait pas, toutefois, les Membres de l'OMC d'adopter collectivement les mesures commerciales nécessaires pour conserver l'environnement. Comme cela avait été constaté dans l'affaire *Thon II*, les Membres pouvaient convenir entre eux de renoncer à des droits protégés par le GATT et les Membres, dans leur ensemble, pouvaient évidemment modifier l'Accord. L'Inde, le

Pakistan et la Thaïlande ont aussi noté qu'ils ne demandaient pas au Groupe spécial de ne pas tenir compte du préambule de l'Accord sur l'OMC, mais lui demandaient de considérer que le préambule, en lui-même, ne conférait aucun droit ni aucune exemption des obligations résultant du GATT et que le libellé de l'article XX n'avait pas été modifié entre le GATT de 1947 et le GATT de 1994. Les plaignants demandaient aussi que le Groupe spécial prenne en considération le préambule dans sa totalité.

3.156 La Malaisie a répondu qu'en Malaisie, le chalutage des crevettes n'avait pas entraîné l'extinction des tortues marines et que la Malaisie s'était dotée de mesures de conservation et de protection des tortues marines suffisantes, qui étaient compatibles avec la notion de développement durable, telle qu'elle était reconnue dans le premier alinéa du préambule de l'Accord sur l'OMC. De plus, la Malaisie n'estimait pas que les mesures prises par les Etats -Unis étaient compatibles avec cet objectif qu'était le respect des "besoins et soucis [de pays] à différents niveaux de développement économique". Le principe du développement durable inscrit dans le préambule de l'OMC signifiait que chaque pays avait le droit de déterminer son propre niveau de développement s'accordant à ses besoins et soucis.

b) Application de l'article XX b) et g) et sphère de compétence

i) Texte de l'article XX

3.157 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que l'article 3:2 du Mémorandum d'accord prescrivait aux groupes spéciaux d'appliquer les règles coutumières d'interprétation du droit international public lorsqu'ils interprétaient les dispositions du GATT. Les règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités ("Convention de Vienne") constituaient des règles coutumières d'interprétation du droit international public au sens de l'article 3:2 du Mémorandum d'accord. L'article XX ne limitait pas expressément sa portée aux personnes, aux animaux et aux végétaux situés dans la sphère de compétence du Membre prenant la mesure. L'article XX b) ne permettait pas non plus expressément à un Membre de prendre des mesures concernant les personnes, les animaux ou les végétaux situés dans la sphère de compétence d'un autre Membre. Le libellé de l'article XX b), interprété suivant son sens ordinaire, était ambigu sur ce point.

Toutefois, les termes d'un traité ne devaient pas être interprétés dans l'abstrait. Conformément à l'article 31.3 c) de la Convention de Vienne, "il [devait être] tenu compte, en même temps que du contexte, de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties".

Les règles de droit international applicables dans les relations entre les parties comprenaient les articles 1.2, 2.1 et 2.7 de la Charte des Nations Unies, lesquels reconnaissaient l'égalité souveraine des Etats et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat. A la lumière de ces règles générales de droit international, il y avait lieu de présumer qu'en l'absence de dispositions spécifiques contraires de l'Accord, l'article XX b) ne s'étendait pas aux mesures prises par un Membre qui affectaient la vie ou la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux relevant de la compétence d'un autre Membre. En ce qui concernait l'article XX g), l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir en outre que rien dans le libellé de cette disposition n'indiquait si l'exception visait uniquement les ressources naturelles épuisables situées dans la sphère de compétence du Membre qui promulguait la mesure ou si elle s'étendait à toutes les ressources naturelles, où qu'elles soient situées. Toutefois, comme cela avait déjà été indiqué, les termes d'un traité ne devaient pas être interprétés dans l'abstrait, et il y avait lieu de tenir compte de "toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties" en même temps que du contexte. De plus, l'article 32 de la Convention de Vienne disposait qu'il pouvait être fait appel à l'historique de la rédaction d'une disposition pour lever une ambiguïté.

3.158 La Malaisie a fait valoir qu'il fallait lire l'article XX compte dûment tenu des principes généraux de droit international régissant la question de la compétence, conformément aux dispositions de l'article 3:2 du Mémoire d'accord qui faisait obligation à l'ORD d'appliquer les règles coutumières d'interprétation du droit international public.

3.159 Les Etats-Unis ont fait valoir que l'argument présenté par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande, selon lequel une limitation de compétence devrait être imposée aux fins de l'application de l'article XX b) et g), était entièrement dénué de fondement, et devrait être rejeté par le Groupe spécial. Les Etats-Unis ont noté tout d'abord que les tortues marines protégées et conservées par les mesures prises par eux ne relevaient pas exclusivement, en fait, de la compétence respective des plaignants. Au contraire, les tortues marines étaient une ressource mondiale partagée. Elles avaient des aires de répartition s'étendant sur des milliers de kilomètres, et parcouraient les eaux côtières de nombreux pays. Si l'un des pays inclus dans l'aire de répartition d'une population de tortues marines adoptait des pratiques entraînant une forte mortalité des tortues marines, la population serait mise en danger dans l'ensemble de son aire de répartition. Ainsi, même si l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande pouvaient étayer leur proposition relative à une limitation de compétence aux fins de l'application de l'article XX (et ils ne le pouvaient pas), une telle limitation ne serait pas applicable aux tortues marines, puisque leurs aires de répartition englobaient la haute mer et les eaux incluses dans la sphère de compétence de nombreux pays, dont les Etats-Unis.

3.160 Les Etats-Unis ont fait valoir, par ailleurs, que les alinéas b) et g) de l'article XX n'étaient pas ambigus quant à leur portée du point de vue de la sphère de compétence. Rien dans le libellé de ces deux alinéas ne soulevait la moindre question quant à une éventuelle limitation du point de vue de la sphère de compétence dans laquelle les animaux ou autres ressources naturelles étaient situés. Contrairement à ce qu'affirmaient l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande, l'absence d'une déclaration explicite d'inclusion ne créait pas d'ambiguïté. Par exemple, l'article XX b) n'indiquait pas explicitement non plus que les animaux pouvaient se trouver sur le sol ou dans l'eau - mais nul, assurément, n'irait affirmer que l'article XX b) était "ambigu" lorsqu'il s'agissait de savoir s'il visait à la fois les animaux terrestres et les animaux aquatiques parce que les uns et les autres n'étaient pas explicitement mentionnés. En bref, les alinéas b) et g) de l'article XX étaient clairs de prime abord: ils s'appliquaient, sans aucune ambiguïté, aux "animaux" et aux "ressources naturelles", sans aucune limitation quant à l'endroit où se trouvaient les animaux ou ressources naturelles. En outre, l'interprétation proposée par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande n'était pas étayée par les rapports de groupes spéciaux adoptés par le passé. Les Groupes spéciaux chargés des affaires Thon, Harengs et saumons, ou encore Essence n'avaient, en aucun point de leur décision, commencé par analyser si la ressource à protéger se trouvait hors de la sphère de compétence du pays qui prenait la mesure.³⁰⁷

3.161 L'argument proposé par les plaignants, fondé sur la sphère de compétence, n'était pas étayé par la Charte des Nations Unies ni par les principes qui y étaient inscrits concernant "l'égalité souveraine des Etats et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat". Les principes généraux relatifs à la souveraineté inscrits dans la Charte des Nations Unies ne visaient pas la question de savoir si des espèces menacées d'extinction situées dans un pays pouvaient être un sujet de préoccupation pour un autre pays. Et, de fait, la Malaisie a déclaré dans la présente affaire que "malgré cette notion de souveraineté permanente, le droit international considérait les problèmes de conservation sur le territoire d'un Etat comme des questions d'intérêt commun dans lesquelles la communauté internationale avait un intérêt légitime" (voir ci-dessous le paragraphe 3.274). De plus,

³⁰⁷Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/R; rapport du Groupe spécial Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106; rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada, adopté le 22 février 1982, IBDD, S29/96.

la CITES, à laquelle chacun des quatre plaignants était partie, envisageait explicitement cette question. Comme noté ci-dessus, la CITES interdisait le commerce de certaines espèces menacées d'extinction - y compris les espèces menacées d'extinction situées dans la sphère de compétence de tous les autres pays - même dans des pays non parties à la CITES. Ainsi, en vertu de la CITES, chacun des plaignants était tenu à l'heure actuelle de prendre des mesures commerciales pour conserver des ressources naturelles situées dans la sphère de compétence d'autres pays. Cela montrait que, contrairement à ce que les plaignants avaient fait valoir, il n'y avait pas de principe général de droit international interdisant aux pays de prendre des mesures pour conserver des espèces menacées d'extinction se trouvant dans la sphère de compétence d'autres pays. De plus, le GATT lui-même constituait une réfutation de tout argument selon lequel les mesures commerciales, de façon générale, ne devaient pas avoir d'effet sur les affaires intérieures des pays exportateurs. Par exemple, l'article VI prévoyait l'imposition de droits compensateurs en réponse aux subventions internes accordées par des pays exportateurs, et l'article XX e) prévoyait que des mesures pouvaient être prises à l'égard des articles fabriqués dans les prisons.³⁰⁸ De plus, le Groupe spécial chargé de l'affaire Essence n'avait eu aucune difficulté à admettre que les Etats-Unis, dans leur désir de conserver l'air pur conformément aux dispositions de l'article XX g), aient le droit d'appliquer des prescriptions qui affectaient des raffineries situées au Venezuela et appartenant à l'Etat vénézuélien.³⁰⁹

3.162 Les Etats-Unis ont estimé que l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande confondaient aussi l'application des lois d'un pays hors de la sphère de compétence de ce pays avec l'application par un pays de ses propres lois, à l'intérieur de sa propre sphère de compétence, pour protéger des ressources situées à l'extérieur de sa sphère de compétence. En déterminant que les crevettes étaient produites d'une manière qui compromettrait la conservation des tortues marines, les Etats-Unis ne demandaient à aucun pays de suivre leur politique en matière de conservation, et ne portaient aucunement atteinte à la souveraineté d'autres pays. Les pays restaient libres d'utiliser les méthodes qu'ils jugeaient appropriées pour pêcher les crevettes. Toutefois, si ces pays choisissaient des méthodes qui menaçaient les tortues marines et qui risquaient de porter atteinte aux mesures de conservation prises par les Etats-Unis, ils ne pouvaient s'attendre que les Etats-Unis acceptent les crevettes produites par ces méthodes. Cela revenait au même que, par exemple, de permettre aux Membres de l'OMC de refuser de souscrire au travail dans les prisons en interdisant les importations d'articles produits par des détenus.

3.163 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont répondu que l'article XX n'indiquait pas si les personnes, les animaux et les végétaux ou les ressources naturelles, y compris les ressources situées hors de la sphère de compétence de la partie imposant la mesure, pouvaient ou non être protégés ou conservés par le biais de mesures qui par ailleurs violaient des dispositions du GATT. Toutefois, cette disposition devait être interprétée à la lumière des règles pertinentes de droit international. La Charte des Nations Unies était pertinente lorsqu'il s'agissait d'interpréter l'article XX, parce qu'elle illustrait une règle fondamentale de droit international, à savoir que les différents pays avaient le droit souverain d'édicter des règles applicables aux personnes, aux animaux ou aux choses à l'intérieur de leur sphère de compétence. A la lumière de cette règle, il serait illogique de conclure que les

³⁰⁸ Les Etats-Unis ont noté que, comme le Groupe spécial l'avait affirmé dans *Thon II*, des mesures "pouvaient en principe être prises au titre d'autres paragraphes de l'article XX et d'autres articles de l'Accord général à l'égard de choses situées ou d'actions intervenant hors du territoire relevant de la compétence de la partie qui prenait la mesure. On pouvait donner en exemple la disposition de l'article XX e) relative aux articles fabriqués dans les prisons". Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 16 juin 1994, non adopté, DS29/R, paragraphe 5.16.

³⁰⁹ Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/R, paragraphe 3.14.

rédacteurs du GATT avaient eu l'intention de permettre aux parties contractantes, en vertu de l'article XX, d'adopter des mesures commerciales pour contraindre d'autres parties contractantes à modifier leurs politiques visant les personnes, les animaux, les végétaux ou les ressources naturelles à l'intérieur de leur sphère de compétence (définie largement), y compris à l'intérieur de leurs eaux territoriales ou de leurs zones économiques exclusives.

3.164 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont estimé que, contrairement à ce qu'alléguaient les Etats-Unis, la CITES n'établissait pas une règle de droit international autorisant les Etats à imposer des mesures commerciales pour conserver des ressources naturelles situées hors de leur sphère de compétence. Les Etats-Unis ne montraient pas - et ne pouvaient pas montrer - que la CITES autorisait un embargo à l'importation d'une espèce qui n'était pas menacée d'extinction - les crevettes - afin de protéger ou de conserver une espèce menacée d'extinction - les tortues marines. Les plaignants n'étaient pas non plus "tenus à l'heure actuelle de prendre des mesures commerciales pour conserver des ressources naturelles situées dans la sphère de compétence d'autres pays". La seule mesure qui était en fait requise ou autorisée en vertu de la CITES était la prohibition du commerce ou de la possession de certaines espèces menacées d'extinction elles-mêmes (article VIII - Mesures à prendre par les parties); en d'autres termes, la CITES exigeait que des mesures soient prises en ce qui concernait l'importation, la vente, la manutention ou l'exportation de l'espèce menacée d'extinction elle-même dès lors qu'elle était entrée dans la sphère de compétence de la partie. Par conséquent, la CITES n'autorisait pas la mesure prise par les Etats-Unis qui faisait l'objet du présent différend, et ne montrait pas non plus pourquoi le Groupe spécial devrait constater que la mesure prise par les Etats-Unis entraînait dans le champ de l'une des exceptions générales au GATT. La CITES démontrait seulement que pour que des exceptions à ces principes généraux de droit international soient tolérées par la communauté internationale, il fallait qu'il y ait un accord international.

3.165 La référence faite par les Etats-Unis à des dispositions du GATT - l'article VI et l'article XX e) - pour suggérer que toutes les autres dispositions de l'article XX devaient être interprétées dans un sens permettant aux Membres de prendre des mesures commerciales ayant une incidence sur les affaires intérieures d'un pays exportateur était dénuée de valeur. L'imposition de droits compensateurs au titre de l'article VI était une mesure corrective expressément permise dans l'Accord général. Le droit additionnel visait à compenser l'effet d'une subvention sur des produits importés dans le Membre imposant la mesure; l'efficacité de l'article VI ne dépendait pas des modifications intervenant dans le comportement ou les politiques du pays exportateur. En vertu de l'article XX e), un signataire pourrait interdire ou réglementer de toute autre manière le commerce des articles fabriqués dans les prisons. En ce cas, une forme très spécifique d'exploitation du travail était visée pour faire l'objet d'un traitement spécial dans l'Accord général. Le fait que ces dispositions visaient des politiques ou pratiques intervenant hors de la sphère de compétence du pays imposant la mesure ne disait rien de la portée que l'on avait voulu donner à l'article XX g) ou b). De fait, la mention de ces mesures très spécifiques allait dans le sens de la conclusion opposée. Lorsque les Membres avaient voulu permettre à un pays de prendre des mesures qui mettaient en jeu des questions généralement considérées comme relevant de la compétence d'un autre pays, les mesures qui pouvaient être prises étaient clairement décrites et les politiques ou pratiques étrangères mises en lumière. Tel n'était pas le cas en l'espèce. (De fait, dans la mesure où l'un des objectifs de l'article XX e) était de protéger la vie et la santé des détenus, l'exception ne serait pas nécessaire si l'article XX b) était applicable à toutes les mesures prises pour protéger la vie et la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, où qu'ils se trouvent.) L'article XX b) visait à soustraire les mesures sanitaires à un examen au titre du GATT et l'article XX g) à permettre aux Membres de fixer des limites aux exportations de ressources physiques existant en quantité limitée qui se trouvaient dans leur sphère de compétence, de manière à les réserver pour utilisation ultérieure dans le cadre national.

3.166 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que la question de l'endroit où se trouvaient les ressources à protéger n'avait été soulevée par les parties dans aucun des trois différends cités par les Etats-Unis. En outre, la ressource naturelle en jeu dans le différend Essence était l'air pur aux Etats-Unis, non au Venezuela. L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande estimaient que les "préoccupations en matière de politique" soulevées par le rapport du Groupe spécial Thon I étaient une indication des questions dont était saisi le présent Groupe spécial. Contrairement à ce qui était suggéré par les Etats-Unis, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande n'invitaient pas le Groupe spécial à légiférer, mais lui demandaient d'interpréter les termes de l'Accord lui-même. Ce faisant, le Groupe spécial devait être conscient des conséquences de son interprétation sur les obligations essentielles protégées par le GATT. Si l'article XX g) était interprété comme le proposaient les Etats-Unis, il y aurait une grave atteinte aux droits résultant du GATT, puisque l'exception l'emporterait alors sur la règle.

3.167 Les Etats-Unis ont répondu que les mesures prises par eux ne violaient en aucune manière le principe, énoncé dans la Charte des Nations Unies ou dans d'autres accords, comme la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, selon lequel les pays avaient le droit souverain d'énoncer des règles applicables aux personnes, aux animaux ou aux choses dans leur sphère de compétence. La seule "réglementation" imposée par les mesures prises par les Etats-Unis avait trait à l'importation de crevettes dans leur sphère de compétence; les Etats-Unis n'imposaient pas et ne pouvaient pas imposer les mesures qu'ils avaient prises pour assurer la conservation des tortues marines à des personnes relevant de la compétence d'autres pays. De fait, selon les principes généraux de la souveraineté, les pays avaient le droit de réglementer les importations admises dans leur sphère de compétence. En l'espèce, la question - à laquelle la Charte des Nations Unies ne répondait pas parce que le commerce n'y était aucunement mentionné - était de savoir si les Membres de l'OMC avaient accepté d'admettre des produits dans leur sphère de compétence si cela devait contribuer à porter de graves atteintes à l'environnement. La réponse à cette question se trouvait dans l'Accord sur l'OMC lui-même: l'article XX disposait qu'aucune autre disposition du GATT ne pouvait empêcher un Membre d'adopter des mesures au titre de l'article XX g).

3.168 Les Etats-Unis ont fait valoir, par ailleurs, que les mesures prises par eux n'avaient pas été prises en application de la CITES. La CITES avait trait au commerce des espèces menacées d'extinction, de leurs parties et des produits dérivés. Elle n'autorisait ni n'interdisait les mesures prises par les Etats-Unis pour la conservation des tortues marines qui étaient en jeu dans le présent différend. Toutefois, les plaignants étaient dans l'erreur lorsqu'ils affirmaient que la CITES n'autorisait pas les Etats à imposer des mesures commerciales pour conserver des ressources naturelles situées hors de leur sphère de compétence. La CITES restreignait le commerce international non seulement des espèces vivantes menacées d'extinction, mais aussi des spécimens morts ainsi que "de toute partie ou tout produit obtenu à partir [de l'animal ou de la plante] facilement identifiables" (article I b)). Par exemple, la CITES restreignait le commerce international non seulement des rhinocéros vivants, mais aussi de la poudre de corne de rhinocéros. Il n'était pas nécessaire que la ressource naturelle épuisable à conserver - les membres vivants de l'espèce menacée d'extinction - pénètre dans la sphère de compétence d'un membre de la CITES pour que les restrictions commerciales prévues par la CITES soient applicables. En bref, quel que soit le point de vue adopté, les plaignants, en tant que parties à la CITES, étaient tenus de prendre des mesures commerciales pour protéger des ressources naturelles épuisables se trouvant hors de leur sphère de compétence. Ainsi, la CITES constituait une réfutation définitive de l'allégation des plaignants selon laquelle "les principes généraux de droit international" interdisaient de prendre des mesures ayant pour objet de conserver des ressources hors de la sphère de compétence d'un pays.

3.169 Les Etats-Unis ont examiné les préoccupations en matière de politique évoquées par les plaignants à l'appui de leur argument sur la sphère de compétence, en particulier lorsqu'ils avaient fait valoir qu'en l'absence d'une limitation de la portée de l'article XX g) du point de vue de la sphère de

compétence, il y aurait une "grave atteinte aux droits résultant du GATT, puisque l'exception l'emporterait alors sur la règle". Les Etats-Unis ont noté qu'il n'appartenait pas aux groupes spéciaux établis en vertu du Mémoire d'accord de procéder à un examen des orientations générales du GATT. Néanmoins, les Etats-Unis ont insisté sur trois points concernant les arguments des plaignants. Premièrement, en supposant acquise la conclusion - c'est-à-dire, que la mesure prise par les Etats-Unis était contraire aux obligations découlant pour eux du GATT - et en faisant valoir ensuite qu'une décision en faveur des Etats-Unis "porterait atteinte" plus gravement encore à ces obligations, les plaignants présentaient un argument parfaitement circulaire. En l'espèce, la question centrale était de savoir si le GATT imposait ou non aux Etats-Unis les obligations alléguées par les plaignants. Plus spécifiquement, la question était de savoir si les Etats-Unis avaient l'obligation d'accepter des importations de crevettes sans en prendre en considération les conséquences pour l'environnement, ou s'ils avaient conservé le droit de limiter ces importations dans l'intérêt d'une mesure de conservation prise de bonne foi. Depuis le début du GATT, les Etats-Unis, comme beaucoup d'autres pays, y compris les plaignants au titre de la CITES, avaient continué de détenir et d'exercer le droit, préservé par l'article XX, de réglementer le commerce aux fins de la conservation des ressources naturelles épuisables situées hors de leur sphère de compétence. Deuxièmement, les Accords de l'OMC ne prescrivaient pas l'expansion à tout prix d'un commerce sans entrave. Au contraire, l'Accord sur l'OMC, tant dans le préambule qu'à l'article XX du GATT, reconnaissait que les règles du commerce devaient permettre aux Membres de poursuivre des objectifs valables de conservation. Troisièmement, l'argument selon lequel le Groupe spécial devait imposer une limitation de compétence aux fins de l'application de l'article XX - même en l'absence d'un support textuel - pour empêcher l'abus d'exceptions énumérées à l'article XX était contraire au raisonnement de l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*. Dans cette affaire, l'Organe d'appel avait expliqué que l'objet même du texte introductif de l'article XX était de prévenir l'abus d'exceptions énumérées à l'article XX en excluant les mesures appliquées d'une manière discriminatoire qui constitueraient une discrimination arbitraire ou injustifiable, ou une restriction déguisée au commerce. Enfin, l'argument des plaignants selon lequel l'article XX incluait une limitation de compétence était en contradiction avec la position qu'ils avaient prise lors de la négociation du projet de décision relative aux produits interdits sur le marché intérieur.³¹⁰ Ce projet de décision, soutenu sans équivoque par tous les plaignants, prévoyait expressément qu'un pays pouvait interdire les exportations d'un produit lorsque cela était nécessaire pour protéger la santé de personnes se trouvant dans un autre pays. Les restrictions à l'exportation étant de façon générale prohibées par l'article XI du GATT, il semblerait que les négociateurs aient implicitement fait fond sur l'applicabilité de l'article XX aux restrictions à l'exportation au titre du projet de décision relative aux produits interdits ou strictement réglementés sur le marché intérieur. En d'autres termes, la compatibilité avec le GATT de la décision reposait implicitement sur la protection de personnes se trouvant hors du pays imposant la mesure. Or aucun plaignant, ni aucun autre pays, n'avait jamais soulevé à propos de la compatibilité de la décision avec le GATT aucune question fondée sur une quelconque limitation de compétence aux fins de l'application de l'article XX.

3.170 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont répondu que la réponse des Etats-Unis aux préoccupations des plaignants en matière de politique reposait sur un raisonnement tout aussi circulaire. Nonobstant les résultats auxquels avaient abouti les affaires *Thon I* et *Thon II*, les Etats-Unis posaient en principe qu'ils avaient toujours conservé le droit de faire de leur marché l'otage de modifications dans les mesures environnementales d'autres Membres, puis proclamaient qu'en soutenant ce "droit" proclamé, ils ne portaient donc aucunement atteinte à des droits résultant du GATT menacés. Deuxièmement, l'Accord sur l'OMC ne permettait pas un recours discrétionnaire à l'article XX g) pour justifier l'embargo unilatéral au commerce de ressources naturel les non menacées

³¹⁰ Groupe de travail de l'exportation de produits interdits sur le marché intérieur et d'autres substances dangereuses, Rapport du Président du Groupe de travail, L/6872, 2 juillet 1991.

d'extinction. Troisièmement, l'Organe d'appel n'avait jamais considéré, dans l'affaire *Essence*, si une mesure de ce type excédait la limitation de compétence implicite contenue dans l'article XX g), parce que la ressource naturelle à protéger, en l'espèce, était l'air pur aux Etats -Unis, non au Venezuela. En faisant référence à la Charte des Nations Unies et à la Convention sur le droit de la mer, les plaignants avaient voulu montrer que les Etats -Unis n'avaient pas compétence quant à la méthode de pêche des crevettes dans les eaux territoriales ou les zones économiques exclusives des plaignants ni en haute mer, en l'absence d'intervention de ressortissants ou de navires des Etats -Unis. L'objet était de démontrer qu'en promulguant cette mesure, les Etats -Unis cherchaient à influencer des règles applicables à des personnes ou à des choses sur lesquelles ils n'avaient aucune compétence reconnue à l'échelon international. Plus précisément, les principes inscrits dans la Charte des Nations Unies étaient pertinents parce qu'ils établissaient que chaque pays était souverain dans sa propre sphère de compétence et qu'aucun pays n'avait le droit d'intervenir dans les affaires relevant de la souveraineté d'un autre Etat. Cette notion fondamentale, adoptée dans la Charte des Nations Unies alors que le GATT de 1947 était en gestation, informait, chez les rédacteurs, la conception de la portée des mesures qui pouvaient être prises au titre de l'article XX g) pour "conserver des ressources naturelles". Les rédacteurs n'auraient pas pris sur eux de donner à une partie contractante le pouvoir d'exiger que les stratégies environnementales qu'elle préconisait soient adoptées par toutes les autres parties contractantes, en faisant de cette adoption la condition de l'exercice des droits résultant normalement du GATT en matière de libre commerce des espèces non menacées d'extinction. Le Groupe spécial pouvait donner effet à cette conception des rédacteurs quant à la portée de l'exemption qui était accordée en 1947 aux différentes parties contractantes en constatant une limitation de compétence implicite dans l'article XX g).

3.171 Si la CITES exigeait que les parties prennent des mesures pour protéger des animaux hors de leur sphère de compétence, les plaignants concédaient que les parties pouvaient convenir, à l'échelon multilatéral, d'une dérogation aux droits résultant du GATT existant entre eux. Toutefois, en l'absence d'un accord multilatéral de toutes les parties visées, toute tentative ayant pour objet d'édicter des règles applicables aux personnes, aux choses ou aux activités se situant hors de la sphère légale de compétence de la partie cherchant à imposer une telle réglementation était incompatible avec le droit international. La CITES exigeait que des mesures soient prises en ce qui concernait l'importation, la vente, la manutention ou l'exportation de spécimens de l'espèce menacée elle-même, dès lors qu'ils pénétraient dans la sphère de compétence de la partie. De plus, la CITES était un accord multilatéral traduisant un large consensus quant aux mesures appropriées qui devraient être prises pour protéger et conserver les espèces menacées d'extinction. La mesure en cause dans le présent différend visait, au contraire, à interdire l'accès au marché des Etats -Unis à des importations d'une espèce qui n'était pas menacée d'extinction - les crevettes - et représentait une détermination unilatérale des moyens appropriés de conserver des ressources hors de la sphère de compétence des Etats -Unis. L'article XX ne pouvait être utilisé pour protéger une mesure incompatible avec le GATT qui influait sur le commerce d'une espèce non menacée d'extinction, et ne devait pas servir non plus à protéger contre toute contestation fondée sur le GATT des mesures prises pour obliger d'autres Membres à modifier des politiques environnementales relevant uniquement de leur compétence et de leur autorité. La décision relative aux produits interdits sur le marché intérieur, qui n'existait pas encore en version finale, aurait représenté un accord de toutes les parties au GATT, et aurait par conséquent représenté une modification ultérieure de l'article XI. Les Membres pouvaient convenir entre eux de dérogations aux droits résultant du GATT et l'ensemble des Membres pouvaient modifier l'Accord.

3.172 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont conclu que si le droit absolu d'ignorer les obligations découlant du GATT dans la poursuite d'un objectif environnemental était garanti par l'article XX, il n'y aurait pas de limite aux types de marchandises qui pourraient faire l'objet d'un embargo à l'importation au nom d'objectifs environnementaux. Il ne serait pas nécessaire de limiter l'application d'une mesure à des organismes pêchés dans le même filet. Selon leur interprétation de l'article XX,

les Etats-Unis pouvaient librement choisir d'interdire l'importation de puces électroniques s'ils estimaient qu'un tel embargo avait de meilleures chances d'amener les plaignants à mettre en oeuvre un programme de DET dans les opérations de chalutage des crevettes. En d'autres termes, avec l'interprétation de l'article XX g) qui était celle des Etats-Unis, il n'y avait pas nécessairement de lien entre le produit assujéti à l'embargo et la conservation d'une espèce menacée d'extinction. Les Etats-Unis pouvaient même interdire les importations de préparations alimentaires pour assurer l'adoption d'un programme de conservation du bois qu'ils préconisaient. En imposant un embargo sur un produit pour assurer la conservation d'un autre produit, les Etats-Unis avaient supprimé le lien entre la mesure et la chose à conserver. Si ce lien pouvait être librement supprimé au titre de l'article XX, il n'y avait pas de limite aux types et catégories de mesures incompatibles avec le GATT qui pourraient être maintenues au nom de la conservation. Le seul moyen de prévenir les atteintes au système du GATT portées au nom de la conservation était de refuser d'accorder une "protection" aux mesures commerciales unilatérales qui affectaient le commerce de ressources dont la conservation n'était pas l'objet de la mesure.

3.173 Les Etats-Unis ont souligné que l'examen des principes généraux de droit international n'avait qu'un rôle limité à jouer dans la résolution du présent différend. Le mandat du Groupe spécial était d'examiner l'allégation des plaignants à la lumière des obligations des Etats-Unis découlant des "dispositions pertinentes des accords visés", en l'espèce, les dispositions du GATT de 1994. Les dispositions pertinentes du GATT de 1994, en particulier l'article XX, n'incorporaient pas les règles générales de droit international. Les règles générales de droit international n'étaient donc pertinentes que dans la mesure où elles pouvaient aider à interpréter le texte du GATT, conformément à l'article 31 3) c) de la Convention de Vienne. Toutefois, comme cela avait déjà été expliqué, l'article XX g) et b) était clair de prime abord. Le libellé ne mentionnait aucune limitation fondée sur la sphère de compétence dans laquelle les personnes, les animaux ou les autres ressources naturelles à conserver ou protéger se trouvaient. De fait, l'expression "compétence" n'était même pas employée dans l'article XX. En bref, les plaignants demandaient au Groupe spécial non pas de se servir de règles de droit international pour interpréter un libellé particulier de l'article XX, mais de récrire l'article XX en y incorporant une limitation entièrement nouvelle fondée sur ce que les plaignants présentaient comme des règles de droit international.

3.174 En ce qui concernait la CITES, les Etats-Unis ont noté que les plaignants reconnaissaient que la CITES demandait aux parties de prendre des mesures pour protéger les animaux en dehors de leur sphère de compétence. Cet aspect de la CITES, à laquelle les plaignants étaient parties, était une réfutation de leur théorie, à savoir que les règles générales de droit international interdisaient aux pays de prendre de telles mesures. De plus, la réponse des plaignants sur ce point - c'est-à-dire que les parties pouvaient convenir, à l'échelon multilatéral, d'une dérogation aux droits résultant du GATT qui existaient entre eux - n'avait même pas examiné ce point, à savoir que l'existence de la CITES réfutait leur théorie. La réponse des plaignants concernant les dérogations convenues d'un commun accord visait une question différente - le rapport existant entre des accords environnementaux multilatéraux et un article XX du GATT réécrit pour inclure la limitation de compétence proposée par les plaignants. Spécifiquement, les plaignants répondaient à l'argument des Etats-Unis selon lequel si l'on admettait la limitation du point de vue de la sphère de compétence proposée par les plaignants, aucun accord environnemental multilatéral prévoyant des mesures commerciales ne serait autorisé au titre de l'article XX. Les plaignants n'avaient pas réfuté cet argument. Les mesures commerciales prises au titre de la CITES, par exemple, s'appliquaient même à des pays qui n'étaient pas parties à la CITES, donc à des pays qui n'avaient donné leur accord à aucune "dérogation" aux droits qu'ils tenaient du GATT.

3.175 La réponse des plaignants concernant le projet de décision relative aux produits interdits sur le marché intérieur n'était pas conforme aux faits. Conformément à l'article XXV:1 du GATT de 1947, le Groupe de travail de l'exportation des produits interdits sur le marché intérieur se

réunissait pour "assurer l'exécution" des dispositions de l'Accord, afin de "faciliter le fonctionnement [de l']Accord et de permettre d'atteindre ses objectifs". Le Groupe de travail n'avait jamais proposé ni envisagé aucune modification au GATT de 1947, ni aucune dérogation aux droits et obligations découlant du GATT. Le projet d'instrument élaboré par le Groupe de travail aurait constitué une décision des PARTIES CONTRACTANTES, non un amendement ou une dérogation, et en tant que tel ne pouvait modifier le GATT de 1947 ni prévoir de dérogations. En bref, le projet de décision reflétait ce qui avait été admis par toutes les délégations, à savoir que les mesures visant la protection de personnes hors de la sphère de compétence d'une partie seraient compatibles avec le GATT.

ii) Historique de la rédaction de l'article XX

3.176 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que les travaux préparatoires relatifs à l'article XX b), qui, aux termes de l'article 32 de la Convention de Vienne, pouvaient être consultés "... en vue soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 a) laisse le sens ambigu ou obscur ...", venaient aussi à l'appui d'une interprétation selon laquelle l'article XX b) ne pouvait pas être invoqué pour justifier des mesures s'appliquant à des animaux hors de la sphère de compétence du pays promulguant la mesure. L'historique de la rédaction de l'article XX b) révélait que l'intention des parties contractantes était de protéger les lois sanitaires contre toute contestation au titre du GATT. Cet historique confirmait donc que l'intention des parties contractantes était de ne protéger contre une contestation au titre du GATT que les mesures visant la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux dans la sphère de compétence de la partie qui prenait la mesure. La conclusion du rapport du Groupe spécial Thon I était pleinement justifiée par cet historique.³¹¹ Tout au long du processus de rédaction, plusieurs délégués avaient donné des exemples des mesures en cause. Tous ces exemples se rapportaient à des mesures sanitaires visant la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux dans un pays importateur contre des importations infectées ou infestées par des parasites.³¹² Le recours à des moyens complémentaires d'interprétation démontrait donc que dans l'intention de ses rédacteurs, l'article XX b) ne devait s'appliquer qu'aux mesures nécessaires à la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux se trouvant dans la sphère de compétence du Membre promulguant la mesure.

3.177 Cette interprétation était encore confirmée par des publications du gouvernement des Etats-Unis mises en circulation à l'époque de la conclusion de l'Accord général en 1947 et de l'adoption des amendements à l'Accord général en 1955. Dans *Analysis of General Agreement on*

³¹¹L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande se sont référés au rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 3 septembre 1991, non adopté, IBDD, S39/174, paragraphe 5.26.

³¹²L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande se sont référés aux documents E/PC/T/A/PV/25, page 21 (pendant la deuxième session de la Commission préparatoire, le Président de la Commission chargée de rédiger l'exception avait évoqué la question du niveau de preuve nécessaire lorsque "un pays refuse d'importer un produit pour protéger ses propres animaux domestiques, ..."); E/PC/T/A/PV/30, page 8 (le Président de la Commission A de la deuxième session de la Commission préparatoire avait examiné la question du niveau de preuve nécessaire lorsque, "afin de protéger la santé et la vie des personnes, des animaux ou des plantes, un pays décide de restreindre les importations de certaines marchandises"); page 11 (le délégué des Etats-Unis devant la Commission A avait noté que pour "se protéger" d'une maladie telle que la peste bubonique, la seule mesure qu'un pays puisse prendre à l'égard des importations est la prohibition de toute importation); et page 12 (le délégué de la France auprès de la Commission A avait évoqué l'abus qui avait été fait dans le passé des "prohibitions sanitaires" ainsi que les préjudices causés de ce fait à "certains pays exportateurs").

Tariffs and Trade, Department of State Publication 2983, Commercial Policy Series 109 (publication mise en circulation en novembre 1947), l'article XX du GATT était expliqué comme suit:

"L'article XX contient un certain nombre d'exceptions qui sont d'usage dans les accords commerciaux internationaux, ainsi que certaines autres exceptions tenant aux conditions économiques propres à la période transitoire de l'après-guerre. Parmi les exceptions d'usage, figurent celles qui permettent l'application de mesures visant la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux (réglementations sanitaires); les mesures visant à protéger la moralité publique; les mesures se rapportant aux mouvements internationaux de l'or ou de l'argent; les mesures visant à faire appliquer la législation douanière et à prévenir l'escroquerie ou la fraude; les mesures visant la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales; et les mesures appliquées en vertu d'accords intergouvernementaux approuvés sur des produits de base."³¹³

3.178 De plus, l'historique de la rédaction d'autres dispositions contenues dans le texte initial de l'Accord général confirmait que cette exception n'était applicable qu'aux réglementations sanitaires. L'article XXII du texte initial de l'Accord général avait la teneur suivante:

"Chaque partie contractante examinera avec compréhension les représentations que pourrait faire toute autre partie contractante et facilitera dans la mesure du possible les consultations relatives à ces représentations, lorsque celles-ci porteront sur l'application des règlements et formalités de douane, des droits antidumping ou compensateurs, des réglementations quantitatives et de change, des subventions, des opérations de commerce d'Etat, des prescriptions sanitaires et des règlements concernant la protection de la santé ou de la vie des personnes ou des animaux ou la préservation des végétaux et, d'une manière générale, sur toutes les questions touchant à l'application du présent Accord."³¹⁴

Ce libellé apparaissait dans l'article XXII initial du GATT (30 octobre 1947), tel qu'il a été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES. En 1955, l'article XXII a été modifié pour exclure la liste des questions auxquelles le droit de consultation était applicable.³¹⁵ Toutefois, cette modification avait été apportée pour étendre le champ d'application des dispositions en vertu desquelles des consultations pouvaient être demandées, non pour modifier la signification et la portée de l'exception particulière prévue par l'article XX b).

3.179 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que cette interprétation était étayée par des considérations systémiques convaincantes. Ainsi qu'il était noté dans le rapport du Groupe spécial Thon I:

³¹³L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande se sont aussi référés à The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), An Explanation of Its Provisions and the Proposed Amendments, Department of State Publication 5813, Commercial Policy Series 147 (mis en circulation en avril 1955), page 16, où il est indiqué que, parmi les expressions d'usage énumérées dans la Partie I de cet article [article XX], figurent des mesures visant la protection de la moralité publique ou de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux (réglementations sanitaires) (non souligné dans l'original).

³¹⁴GATT, (1995), Index analytique: Guide des règles et pratiques du GATT, vol. 2, page 672 (non souligné dans l'original).

³¹⁵Ibid.

"[L]'article XX b) autorisait chaque partie contractante à fixer ses propres normes en ce qui concerne la vie et la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux ... Le Groupe spécial a rappelé que, de l'avis d'un groupe spécial précédent, cet alinéa de l'article XX devait permettre aux parties contractantes d'imposer des mesures de restriction des échanges incompatibles avec l'Accord général pour poursuivre les objectifs supérieurs de l'action gouvernementale pour autant que ces incompatibilités étaient inévitables. Il a considéré que si l'on acceptait l'interprétation large de l'article XX b) que suggéraient les Etats-Unis, chaque partie contractante pourrait déterminer unilatéralement les politiques de protection de la vie et de la santé dont les autres parties contractantes ne pourraient pas s'écarter sans compromettre les droits qu'elles tenaient de l'Accord général. Celui-ci ne constituerait plus un cadre multilatéral régissant le commerce entre toutes les parties contractantes, et la sécurité juridique qu'il apportait ne jouerait plus que pour les échanges entre un nombre limité de parties contractantes ayant des réglementations intérieures identiques."³¹⁶

3.180 Les mêmes préoccupations systémiques se retrouvaient dans un rapport sur le commerce et l'environnement publié en 1992 par le secrétariat du GATT. Il y était noté qu'un pays avait le droit, en égard aux règles du GATT, "de protéger son environnement contre toute atteinte attribuable à la production ou à la consommation nationale de produits fabriqués dans le pays ou importés".³¹⁷ Toutefois, il y était aussi affirmé que:

"Lorsqu'un problème écologique est lié à la production ou à la consommation dans un autre pays, les règles du GATT sont plus contraignantes, car elles interdisent de subordonner l'accès aux marchés à la modification des politiques ou des pratiques internes du pays exportateur. La raison d'être de cette interdiction est que, sans cela, les restrictions à l'importation se multiplieraient, car les pays (surtout ceux qui représentent de grands marchés) essaieraient d'imposer à d'autres leur propre politique environnementale, économique et sociale, ou en profiteraient pour réduire la concurrence exercée par les importations".³¹⁸

Après avoir souligné que les règles du GATT n'empêcheraient jamais l'adoption de politiques environnementales bénéficiant d'un large soutien dans la communauté internationale parce que les parties contractantes pouvaient soit modifier les règles, soit accorder une dérogation, le rapport indiquait que le véritable danger était que des politiques commerciales soient utilisées unilatéralement: "Si on laissait les pays libres de recourir unilatéralement à des politiques commerciales pour compenser les effets de normes écologiques différentes sur la compétitivité, ou de tenter de contraindre d'autres pays à adopter les pratiques et politiques qu'eux -mêmes préconisent au niveau national, le système commercial s'engagerait sur une pente très dangereuse".³¹⁹ Pour éviter ce danger, l'exception contenue à l'article XX b) ne devrait pas être interprétée comme autorisant des mesures prises par un Membre qui affectent la vie ou la santé des animaux se trouvant dans la sphère de compétence d'un autre Membre.

³¹⁶Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 3 septembre 1991, non adopté, IBDD, S39/174, paragraphe 5.27 (citant le rapport du Groupe spécial Thaïlande - Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes, adopté le 7 novembre 1990, IBDD, S37/214, page 239, paragraphes 73 et 74).

³¹⁷GATT, (1992), Le Commerce international 90-91, vol. 1, page 25.

³¹⁸Ibid., page 24.

³¹⁹Ibid.

3.181 A propos de l'article XX g), l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que l'historique de la rédaction étayait aussi le fait que cette disposition n'était pas applicable aux ressources naturelles se trouvant hors de la sphère de compétence de la partie contractante qui prenait les mesures. Un examen de l'historique de la rédaction de la Charte de l'Organisation internationale du commerce (OIC) montrait que le but du paragraphe XX g) était de permettre à une partie contractante d'imposer des limites à l'exportation de ressources naturelles insuffisantes situées dans les limites de sa sphère de compétence. Par exemple, pendant la discussion du projet de disposition de la Charte contenant la même exception que celle énoncée à l'article XX g), le débat avait été le suivant:

"M. Johnsen (Nouvelle-Zélande) signale, à propos de [l'article XX g)], l'inopportunité d'établir une différence entre les produits naturels et manufacturés qui sont épuisables. Un pays peut avoir d'excellentes raisons de vouloir restreindre l'exportation de ses produits manufacturés qui sont déficitaires ... mais il y aurait lieu, selon lui, de stipuler expressément qu'aucun pays membre ne sera obligé d'exporter des produits, tant naturels que manufacturés, s'il désire les conserver pour son propre usage. Aucun pays ne restreindra évidemment sans motif valable son commerce d'exportation. Il propose donc de remanier dans le sens suivant le texte de [l'article XX g)]: "se rapportant à la conservation de ressources naturelles épuisables, ou d'autres ressources ..."

"M. Ganguli (Inde) ... propose la suppression de [l'article XX g)]. Il est d'avis que l'Inde pourrait se trouver dans l'obligation de conserver pour son propre usage ses ressources épuisables et déficitaires, alors même que pareille mesure ne serait pas prise "à la suite d'accords internationaux" [membre de phrase initialement inclus dans l'article de la Charte qui est devenu l'article XX g), mais qui a été supprimé par la suite] ni "appliquée de concert avec des restrictions à la production ou à la consommation du pays".³²⁰

Pendant un débat ultérieur, la délégation brésilienne a suggéré que "les restrictions à l'importation soient autorisées aux fins de la préservation de ressources naturelles déficitaires même en l'absence de restrictions à la consommation intérieure ...".³²¹ L'historique de la rédaction étayait donc l'interprétation selon laquelle l'article XX g) n'était applicable qu'aux ressources naturelles situées dans les limites de la sphère de compétence du Membre qui appliquait la mesure.

3.182 La décision du Groupe spécial Thon II, à savoir que l'article XX g) pouvait être appliqué à des mesures se rapportant à des ressources se trouvant hors de la sphère de compétence de la partie qui prenait la mesure, n'apportait aucune lumière parce qu'elle ne prenait pas en compte cet historique. De plus, pour parvenir à sa décision, le Groupe spécial Thon II s'était aussi fondé, en partie, sur le fait que "deux précédents groupes spéciaux avaient considéré que l'article XX g) était applicable aux politiques relatives à des poissons migrateurs et n'avaient pas fait de distinction entre les poissons selon qu'ils étaient pris dans les limites ou hors du territoire relevant de la compétence de la partie contractante qui avait invoqué cette disposition".³²² Toutefois, la démarche consistant, pour le Groupe

³²⁰E/PC/T/C.II/50, pages 4 et 5 (non souligné dans l'original).

³²¹E/PC/T/C.II/QR/PV/5, page 79 (non souligné dans l'original). L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande se sont aussi référés aux documents E/PC/T/A/PV/25, page 29 (le délégué de l'Inde à la deuxième Session à Genève a noté que la manière la plus simple et la plus efficace de conserver une ressource minérale pour une utilisation ultérieure bénéfique et prévue était d'en limiter les exportations); et E/PC/T/A/PV/30, page 6 (le délégué de l'Australie a examiné l'imposition de contingents d'exportation ou de prohibitions à l'exportation).

³²²Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 16 juin 1994, non adopté, DS29/R, paragraphe 5.15.

spécial Thon II, à se fonder sur deux décisions de groupes spéciaux précédents était mal venue, car cette question précise n'avait jamais été examinée directement par aucun des groupes spéciaux mentionnés.³²³

3.183 De plus, il y avait des considérations systémiques convaincantes qui soutenaient cette interprétation. Ainsi qu'il était noté dans le rapport du Groupe spécial Thon I:

"[L]'article XX g) permet à chaque partie contractante d'adopter ses propres politiques en matière de conservation. Les conditions énoncées à l'article XX g) qui limitent le recours à cette exception, à savoir que les mesures prises doivent se rapporter à la conservation de ressources naturelles épuisables et ne pas "constituer, soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié ... soit une restriction déguisée au commerce international", visent la mesure commerciale qui doit être justifiée au regard de cet article, mais pas les politiques adoptées en matière de conservation par la partie contractante concernée. Le Groupe spécial a estimé que si l'on acceptait d'interpréter l'article XX g) comme les Etats-Unis le laissaient entendre, c'est-à-dire que celui-ci s'étendait aux mesures appliquées hors de la sphère de compétence du pays qui les a prises, chaque partie contractante pourrait déterminer unilatéralement les politiques de conservation dont les autres parties contractantes ne pourraient pas s'écarter sans compromettre les droits qu'elles tiennent de l'Accord général. Les considérations qui ont conduit le Groupe spécial à rejeter l'application de l'article XX b) sur une telle base valaient donc également pour l'article XX g)".³²⁴

Les mêmes préoccupations systémiques se retrouvaient dans un rapport sur le commerce et l'environnement publié en 1992 par le secrétariat du GATT, auquel il a été fait référence ci-dessus au paragraphe 3.180. A la lumière de ces préoccupations, l'article XX g) devrait être interprété comme s'appliquant seulement aux mesures se rapportant à la conservation de ressources naturelles épuisables situées dans les limites de la sphère de compétence de la partie qui prenait la mesure.

3.184 Les Etats-Unis ont fait valoir que, puisque le libellé de l'article XX b) et g) n'était pas ambigu quant à sa portée du point de vue de la sphère de compétence, il n'était pas nécessaire de recourir à l'article 32 de la Convention de Vienne comme moyen complémentaire d'interprétation pour voir qu'il n'y avait aucune mention de l'endroit où se trouvaient l'animal dont la vie ou la santé devait être protégée ou les ressources naturelles qui devaient être conservées - à plus forte raison, aucune différenciation fondée sur cet emplacement. Néanmoins, si le Groupe spécial examinait effectivement l'historique de la rédaction à propos du libellé de l'article XX b) et g), cet historique n'était pas l'argument tendant à imposer une limitation du point de vue de la sphère de compétence.

L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande s'appuyaient, pour soutenir leur allégation, sur le raisonnement, auquel ils souscrivaient entièrement, contenu dans le rapport - non adopté - du Groupe spécial Thon I, dans lequel le Groupe spécial constatait que l'article XX b) et g) n'autorisait pas des mesures visant à protéger la vie ou la santé des animaux hors de la sphère de compétence du pays qui prenait la mesure. Toutefois, cette constatation du Groupe spécial Thon I n'avait pas d'appui solide dans le texte ou dans l'historique de sa rédaction, et ce groupe spécial n'avait pas minutieusement analysé la pratique suivie à l'époque et suivie ultérieurement concernant les exceptions légitimes aux prohibitions visant les restrictions quantitatives. De plus, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande n'avaient

³²³Rapport du Groupe spécial Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106; rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada, adopté le 22 février 1982, IBDD, S29/96.

³²⁴Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 3 septembre 1991, non adopté, IBDD, S39/174, paragraphe 5.32.

pas noté que le Groupe spécial Thon II avait purement et simplement rejeté la constatation du Groupe spécial Thon I selon laquelle il conviendrait d'interpréter la portée de l'article XX b) et g) comme assortie d'une limitation du point de vue de la sphère de compétence.³²⁵

3.185 En ce qui concerne l'historique de la rédaction de l'article XX b), les Etats-Unis ont fait valoir que les arguments présentés par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ne reposaient que sur une petite partie de cet historique, parvenaient à des conclusions erronées même dans le contexte de cette petite partie, et négligeaient le reste de cet historique. Contrairement à ce qu'affirmaient les trois plaignants, la proposition relative à l'article XX b) ne datait pas du projet de Charte de l'Organisation internationale du commerce (OIC) proposé par les Etats -Unis, mais avait une histoire beaucoup plus longue et beaucoup plus riche qui contredisait l'interprétation de cette disposition proposée par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande. L'interprétation donnée par les plaignants de l'historique de la rédaction de l'article XX b) était étroite et fragmentaire et même ce traitement étroit d'une partie seulement de l'historique contenait un certain nombre d'illogismes. Le fait que l'article 37 b) du projet de New York de Charte de l'OIC comportait une référence à la condition que "des mesures de protection correspondantes existent dans le pays importateur dans les mêmes conditions" n'indiquait pas en lui-même que les mesures prévues par cet article étaient seulement celles qui visaient la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux dans les limites de la sphère de compétence de l'Etat importateur. De fait, on pouvait en tirer la conclusion inverse: selon ce libellé, un pays aurait été tenu de prévoir des mesures intérieures de protection équivalentes s'il appliquait des mesures visant à protéger des ressources hors de sa sphère de compétence. Les sources mentionnées par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande indiquaient simplement que l'article XX incluait les réglementations sanitaires mais n'indiquaient aucunement une limitation quelle qu'elle soit.

De plus, comme cela était examiné ci-dessous, l'historique de l'article XX b) couvrait beaucoup plus que les seules réglementations sanitaires. De même, la version de 1947 de l'article XXII (Consultations) du GATT, telle que modifiée en 1955, ne comportait pas de référence à des dispositions législatives et réglementaires sanitaires mais, contrairement à ce qui était affirmé par les trois plaignants, ne contenait même pas de référence à l'article XX, et n'indiquait en aucune façon que l'article XX b) était limité aux réglementations sanitaires. L'historique indiquait donc seulement que

³²⁵Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 3 septembre 1991, DS21/R; rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 16 juin 1994, non adopté, DS29/R. Les Etats -Unis ont noté que dans le rapport Thon II, l'argument selon lequel "l'article XX b) ne pouvait pas justifier des mesures prises pour protéger les organismes vivants situés hors du territoire relevant de la compétence de la partie qui prenait la mesure" avait été avancé. En rejetant cet argument, le Groupe spécial s'était expliqué comme suit (paragraphe 5.31 et 5.32):

"Le Groupe spécial a rappelé le raisonnement qu'il avait fait au sujet de l'article XX g). Il a relevé que le texte de l'article XX b) ne prévoyait aucune limitation quant à l'emplacement des organismes vivants qui devaient être protégés. Il a noté que les conditions énoncées dans le texte de l'article XX b) et dans le préambule définissaient uniquement la mesure commerciale devant être justifiée ("nécessaire à") ou la façon dont la mesure commerciale était appliquée ("moyen de discrimination arbitraire ou injustifié", "restriction déguisée au commerce international"). La nature et le champ précis de la politique visée par l'article, la protection des organismes vivants, ne sont pas indiqués dans le texte de l'article, en particulier pour ce qui est de l'emplacement des organismes vivants à protéger.

Le Groupe spécial a en outre rappelé qu'il avait relevé qu'en vertu d'autres dispositions de l'Accord général des mesures prévoyant un traitement différent pour des produits d'origine différente pouvaient en principe être prises à l'égard de choses situées ou d'actions intervenant hors du territoire relevant de la compétence de la partie qui prenait la mesure. On ne pouvait donc pas dire que l'Accord général proscrivait de manière absolue de telles mesures."

la portée de l'article XX b) débordait les seules mesures sanitaires.³²⁶ En fait, il n'y avait guère de doute que l'article XX b) était applicable à des mesures comme celles qui interdisaient l'importation d'armes.³²⁷ Ce n'étaient pas là des mesures sanitaires. Par conséquent, c'était une erreur que de conclure que l'article XX b) n'était applicable qu'aux mesures sanitaires, et à plus forte raison qu'il n'était applicable qu'aux mesures sanitaires visant la protection de la vie ou de la santé des personnes ou des animaux ou la préservation des végétaux dans les limites de la sphère de compétence de l'Etat importateur. De plus, ce n'était pas parce qu'une disposition "portait essentiellement" sur un ensemble particulier de mesures qu'il fallait en conclure qu'elle excluait les autres mesures.

3.186 Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que l'analyse historique présentée par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande n'était pas seulement illogique, mais était aussi fondée sur un historique incomplet de la disposition. Comme le remarquait un commentateur:

"Tirer une conclusion des seules délibérations relatives à l'OIC reviendrait à négliger le contexte historique qui, de toute évidence, sous-tendait l'article XX b). La raison pour laquelle il n'y avait pas eu, à la Conférence des Nations Unies, de débat approfondi sur la portée de cette exception est que ce débat avait déjà eu lieu - 20 ans plus tôt. Comme l'exception inscrite dans la Charte de l'OIC était équivalente à celle que comportaient la Convention de 1927 [pour l'abolition des restrictions à l'importation et à l'exportation] ainsi que de nombreux traités bilatéraux, il n'aurait pas servi à grand chose de répéter ce qui était évident".³²⁸

3.187 Le libellé de l'article XX b) n'avait pas été inventé pour la Charte de l'OIC: c'était un libellé type des accords commerciaux. La Convention de 1927 pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation ("Convention de 1927 sur les prohibitions") faisait obligation aux parties à la Convention de supprimer toutes les restrictions quantitatives, mais les autorisait à conserver certaines catégories énumérées de restrictions quantitatives édictées à des fins non protectionnistes. La liste des restrictions légitimes autorisées, contenues à l'article 4 de la Convention de 1927 sur les prohibitions, prévoyait des restrictions visant à protéger la vie ou la santé des animaux et à préserver les végétaux; l'exception en question était exprimée en des termes presque identiques à ceux qui ont été employés par la suite pour l'article XX b). Il était clair que cette exception autorisait la protection de la vie ou de la santé des animaux et la préservation des végétaux

³²⁶Les Etats-Unis ont noté qu'à La Havane, la Troisième Commission a déclaré au sujet de la disposition correspondante de la Charte: "[l]a Commission a estimé que la quarantaine et les autres prescriptions sanitaires constituent un sujet auquel l'Organisation doit consacrer une grande attention, afin d'éviter que des mesures "nécessaires à la protection de la vie et de la santé des êtres humains, des animaux et des végétaux" ne soient appliquées d'une manière qui constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié ou une restriction déguisée du commerce international, et en vue de faire connaître aux Etats membres de quelle façon ils peuvent continuer d'appliquer de telles mesures sans causer un préjudice de cette nature". Le fait que la quarantaine et les autres prescriptions sanitaires aient été nommément désignées comme appelant une grande attention aux fins de cette disposition, indiquait que l'intention était que la disposition vise davantage que les mesures sanitaires.

³²⁷Des mesures restreignant l'importation d'armes dangereuses ont été notifiées au GATT depuis 1950 au moins (GATT/CP/93/Add.1, "Restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation - Addendum: Note du Secrétaire exécutif sur les exposés communiqués par les parties contractantes en réponse au document GATT/CP/93". Dans les négociations relatives au projet de texte concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires, pendant le Cycle d'Uruguay, les gouvernements ont reconnu que la portée de l'article XX b) débordait les seules mesures sanitaires et phytosanitaires.

³²⁸S. Charnovitz, (1991), Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX, Journal of World Trade, vol. 25, n° 5, pages 37 et 44.

hors de la sphère de compétence de la partie contractante maintenant les mesures. Le libellé adopté dans la Charte de l'OIC a d'abord été examiné lors des débats relatifs à l'article 4 de la Convention de 1927 sur les prohibitions.³²⁹ Le libellé même adopté dans cette Convention a ensuite été employé dans de nombreux accords bilatéraux subséquents.

3.188 La Convention de 1927 sur les prohibitions a été considérée comme le premier accord commercial multilatéral. Son article 4 disposait ce qui suit dans la partie pertinente:

"Les catégories suivantes de prohibitions et de restrictions ne sont pas interdites par la présente convention, à la condition, toutefois, qu'elles ne soient pas appliquées de manière à constituer un moyen de discrimination arbitraire entre les pays étrangers où existent les mêmes conditions, ni de manière à constituer une restriction déguisée des échanges internationaux:

- 4) Prohibitions ou restrictions édictées en vue de protéger la santé publique ou d'assurer la protection des animaux et des plantes contre les maladies, les insectes et les parasites nuisibles".³³⁰

La portée de l'article 4.4 a été précisée par les rédacteurs de la Convention sur les prohibitions dans un protocole connexe. Ce Protocole disposait que "[l]a protection des animaux et des plantes contre les maladies vise également les mesures prises afin de les préserver contre la dégénérescence ou l'extinction et les mesures appliquées aux semences, plantes, parasites et animaux nuisibles".³³¹ Tous les pays qui ont signé la Convention ont aussi signé le Protocole. De plus, le projet de convention faisait référence séparément à la santé publique et à la protection des végétaux et des animaux:

"Les catégories suivantes de prohibitions et de restrictions ne sont pas interdites ... :

2. prohibitions ou restrictions édictées pour des raisons de santé publique;
3. prohibitions et restrictions ayant pour but d'assurer la protection des animaux et des plantes contre les maladies, la dégénérescence et l'extinction."³³²

3.189 Ainsi, le libellé employé dans la Convention de 1927 sur les prohibitions (à peu près identique, sur les points majeurs, au libellé employé dans la Charte de l'OIC et dans l'article XX b) du GATT) incluait la protection contre l'extinction, et n'était donc pas limité aux préoccupations purement nationales ou aux seules mesures sanitaires. Cette interprétation de la Convention sur les prohibitions s'appuyait sur la manière dont les rédacteurs concevaient la disposition et sur la pratique de l'époque. Aux Etats-Unis, de nombreuses lois relatives à l'environnement étaient en vigueur à l'époque de la rédaction de la Convention, et aucune d'entre elles n'a été contestée pendant les négociations.³³³

³²⁹97 Société des Nations (SDN) - Recueil des Traités 392 (1930).

³³⁰97 SDN - Recueil des Traités 404 (1930).

³³¹Ibid., section III a).

³³²Avant-projet d'accord établi par la Commission économique.

³³³Les Etats-Unis ont noté que, selon l'interprétation de la délégation des Etats -Unis, ces lois existantes n'étaient pas abrogées par les dispositions de la Convention. Peu après que les Etats -Unis eurent signé la Convention, un représentant de la Commission tarifaire des Etats -Unis a fait connaître au négociateur des Etats-Unis que:

3.190 Les Etats-Unis ont également fait valoir que nombre de leurs lois nationales relatives à la conservation en vigueur au moment de la Convention de 1927 sur les prohibitions prévoyaient des restrictions à l'importation et à l'exportation à des fins de seule conservation. Par exemple, la Loi sur les pêches de l'Alaska, telle qu'elle avait été modifiée en 1926³³⁴, interdisait au niveau national la pêche au saumon dans certaines eaux et à certaines périodes de l'année pour préserver les stocks de saumon. Elle interdisait aussi l'importation de "saumons pêchés dans des eaux situées hors de la sphère de compétence des Etats-Unis durant les périodes de fermeture prévues dans la présente loi". La Loi Lacey de 1900 interdisait l'importation d'animaux et d'oiseaux sauvages sans autorisation spéciale.³³⁵ Parmi d'autres lois, on pouvait citer le Tarif Underwood de 1913, qui interdisait l'importation de certaines plumes et de certains plumets d'oiseaux sauvages. Outre ces lois nationales, il y avait aussi plusieurs traités multilatéraux en matière de conservation en vigueur à l'époque de la Convention sur l'abolition. Deux de ces traités étaient la Convention de 1911 pour la préservation et la protection des phoques à fourrure et la Convention de 1916 pour la protection des oiseaux migrateurs. Ces deux traités contenaient des restrictions au commerce.

3.191 Pendant la période comprise entre la Convention de 1927 sur les prohibitions et la négociation de la Charte de l'OIC et du GATT, les gouvernements ont utilisé diverses formules pour prévoir des exemptions en faveur des mesures de conservation et des mesures sanitaires. Par exemple, la Convention de 1927 sur les prohibitions exemptait les "prohibitions ou restrictions édictées en vue ... d'assurer la protection des animaux et des plantes".³³⁶ Certains traités commerciaux bilatéraux auxquels les Etats-Unis étaient partie exemptaient les prohibitions ou restrictions "destinées à protéger" la santé ou la vie, tandis que d'autres exemptaient les prohibitions ou restrictions "destinées à protéger" les végétaux et les animaux contre les maladies ou l'extinction.³³⁷ Des traités

"Les prohibitions et restrictions à l'importation actuellement en vigueur aux Etats -Unis sont entièrement, comme cela a souvent été indiqué de façon claire au cours des débats, de nature non économique. Elles consistent en mesures visant à protéger la santé publique et la moralité publique, à préserver les plantes et les animaux contre la maladie et l'extinction, ainsi qu'en mesures qui visent à assujettir les importations et les exportations au même contrôle que les produits correspondants dans le commerce intérieur.

Le droit qui est le nôtre de maintenir ces prohibitions et restrictions ne serait aucunement amoindri par le fait que nous signerions la Convention. Les débats qui se sont déroulés tant en séance plénière qu'en commission fournissent de nombreux éléments de preuve établissant qu'il ne serait pas porté atteinte au droit pour tout pays de maintenir de telles mesures de contrôle."

³³⁴Loi pour la protection des pêches de l'Alaska, section 1, 69ème Congrès, première session, chapitre 621, page 752.

³³⁵31 Stat. 187-88 (1900) (56ème Congrès, première session, chapitre 553).

³³⁶Convention internationale pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, 97 SDN - Recueil des Traités 392 (1930) (signée le 8 novembre 1927).

³³⁷Les Etats-Unis ont mentionné, entre autres choses, l'Accord commercial entre les Etats -Unis d'Amérique et le Canada, article XII 2) b), 199 SDN - Recueil des Traités 93 (1940), ("destinées à protéger" la santé ou la vie) (signé le 17 novembre 1938, instruments de ratification échangés le 19 juin 1939); l'Accord commercial entre les

commerciaux bilatéraux conclus entre d'autres pays contenaient des libellés analogues. Un accord commercial entre l'Australie et l'Union économique belgo-luxembourgeoise exemptait toutes les prohibitions ou restrictions "[imposées] en vue de la protection des animaux et des plantes".³³⁸ Une convention de commerce entre l'Estonie et la France "limit[ait] les interdictions d'importations et d'exportations aux cas suivants: événements de guerre, mesures sanitaires ou de sécurité publique, protection des animaux ou des plantes ...".³³⁹ Le gouvernement britannique, dans un échange de notes avec le Brésil comportant un accord provisoire concernant les relations commerciales entre les deux pays, exemptait les "prohibitions ou [les] restrictions aux importations dans le Royaume -Uni afin de protéger les animaux et les plantes (c'est-à-dire d'en assurer la protection contre les maladies, la dégénérescence ou l'extinction et [les mesures prises] contre l'importation de semences, de plantes et d'animaux nuisibles)".³⁴⁰ L'existence de ces législations et de ces accords à l'époque de la rédaction de la Convention sur les prohibitions démontrait que l'intention était bien que l'article 4 4) englobe les mesures visant à protéger la vie et la santé des animaux et à préserver les végétaux dans le pays comme hors du pays.

3.192 Les Etats-Unis ont fait valoir que la pratique suivie par les gouvernements depuis l'entrée en vigueur du GATT de 1947 confirmait aussi que l'article XX g) et b) ne faisait pas l'objet d'une limitation de compétence. Des traités qui protégeaient les végétaux et les animaux hors du territoire des parties existaient en 1947, et d'autres ont été conclus par la suite. Ces traités comportaient à la fois des mesures sanitaires et des mesures de conservation, et prévoyaient des restrictions au commerce et des mesures qui protégeaient l'environnement hors des limites du territoire de chacune des parties. Ces traités n'ont à aucun moment été contestés comme étant incompatibles avec le GATT parce qu'ils prévoyaient une protection extraterritoriale des végétaux et des animaux ou parce qu'ils imposaient des restrictions au commerce pour des raisons non économiques. Par exemple, la Convention relative à la préservation de la faune et de la flore dans leur état naturel disposait que l'importation de trophées qui avaient été exportés de tout territoire auquel la présente Convention était applicable en totalité, qu'il s'agisse ou non du territoire d'un autre gouvernement contractant, serait interdite.³⁴¹ De même, la Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés

Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni, 200 SDN - Recueil des Traités 294 (1940) ("destinées à protéger" contre les maladies ou l'extinction) (signé le 17 novembre 1938, instruments de ratification échangés le 24 novembre 1939); l'Accord commercial entre les Etats-Unis d'Amérique et la République du Nicaragua, article VI 2) a) 3), 173 SDN - Recueil des Traités 160 (1936) ("destinées à protéger" la vie) (signé le 11 mars 1936, entré en vigueur le 1er octobre 1936); l'Accord commercial entre les Etats-Unis d'Amérique et la Suisse, 171 SDN - Recueil des Traités 233 (1936) ("ayant pour objet la protection" de la vie ou de la santé) (signé le 9 janvier 1936, instruments de ratification échangés le 7 mai 1936).

³³⁸ Accord commercial provisoire entre le Commonwealth d'Australie et l'Union économique belgo-luxembourgeoise, article VII, 177 SDN - Recueil des Traités 273 (1937) (signé le 3 octobre 1936, entré en vigueur le 1er janvier 1937).

³³⁹ Convention de commerce entre l'Estonie et la France, article 6, 183 SDN - Recueil des Traités 42 (1937) (signée le 16 octobre 1937, entrée en vigueur le 1er décembre 1937).

³⁴⁰ Echange de notes entre le gouvernement brésilien et le gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni comportant un accord provisoire concernant les relations commerciales entre les deux pays, 172 SDN - Recueil des Traités 279, 281 (1936) (signé le 10 août 1936, entré en vigueur le 10 août 1936).

³⁴¹ Article 9 3). L'article 9 1) de la Convention disposait que chaque gouvernement contractant prendrait les mesures nécessaires pour contrôler et réglementer dans chacun de ses territoires le commerce intérieur et le commerce d'importation et d'exportation des ... trophées ... afin d'empêcher l'importation ou l'exportation de trophées, ou toute transaction portant sur des trophées autres que conformément aux lois du territoire. Parmi les animaux protégés par le traité figuraient tous les vertébrés et invertébrés, leurs nids, oeufs, coquilles, peaux et plumages. Etaient incluses les espèces hautement migratrices. Ibid., article 2 3). Adoptée le 8 novembre 1933,

panoramiques naturelles des pays de l'Amérique disposait que chaque gouvernement contractant prendrait les mesures nécessaires pour contrôler et réglementer l'importation, l'exportation et le transit d'espèces protégées de la faune et de la flore ou de toute partie de celles -ci.³⁴² La Convention internationale pour la protection des oiseaux interdisait l'importation, l'exportation, le transport, la vente, l'offre à la vente de tout oiseau vivant ou mort ou de toute partie d'un oiseau tué ou capturé en contravention des dispositions de la Convention.³⁴³ L'Accord sur la protection des ours polaires disposait qu'une partie contractante interdirait l'exportation, l'importation et la livraison sur son territoire et le commerce à l'intérieur de son territoire des ours polaires ou de toute partie ou produit dérivé d'ours polaire capturé en violation du présent accord.³⁴⁴ La Convention sur la protection des phoques à fourrure du Pacifique Nord faisait obligation à chaque partie d'interdire l'importation et la livraison sur ses territoires ainsi que le commerce à l'intérieur de ses territoires de peaux de phoques à fourrure capturés dans la région de l'océan Pacifique Nord mentionnée à l'article III, qui inclurait la haute mer.³⁴⁵ La Convention sur l'interdiction de la pêche avec de longs filets dérivants dans l'océan Pacifique Sud autorisait chaque partie à interdire le déchargement sur son territoire des poissons pris au moyen de longs filets dérivants et à interdire l'importation de tout poisson ou de tout produit de poisson, transformé ou non, pris au moyen d'un long filet dérivant.³⁴⁶

3.193 Les Etats-Unis ont ajouté que la pratique des gouvernements, dans ce domaine, se poursuivait à l'heure actuelle. Ces dernières années, les pays avaient négocié un certain nombre de traités multilatéraux aux fins de protéger l'environnement et de conserver les organismes vivants et les ressources naturelles.³⁴⁷ La plupart de ces traités comportaient des ramifications extraterritoriales pour les pays parties aux traités, et beaucoup d'entre eux incluaient les mesures commerciales. Lors de la rédaction de ces traités, les gouvernements avaient été conscients des prescriptions du GATT et

entrée en vigueur le 14 janvier 1936. Les parties comprenaient les pays suivants: Afrique du Sud, Belgique, Egypte, Inde, Italie, Portugal, République -Unie de Tanzanie, Royaume -Uni et Soudan.

³⁴²Article IX ("faune et flore" incluaient les espèces migratrices). Adoptée le 12 octobre 1940, entrée en vigueur le 30 avril 1942. Les parties comprenaient les pays suivants: Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Etats-Unis, Guatemala, Haïti, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, République e dominicaine, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela.

³⁴³Article 3. Adoptée le 18 octobre 1950, entrée en vigueur le 17 janvier 1963. Les parties comprenaient les pays suivants: Belgique, Espagne, Islande, Italie, Luxembourg, Pays -Bas, Suède, Suisse, Turquie et Yougoslavie.

³⁴⁴Article V. Adopté le 15 novembre 1973, entré en vigueur le 26 mai 1976. Les parties, limitées aux signataires, comprenaient les pays suivants: Allemagne, Canada, Danemark, Etats -Unis d'Amérique, Norvège et URSS (situation actuelle non connue).

³⁴⁵Article VIII. Adoptée le 7 mai 1976, entrée en vigueur le 10 décembre 1976. Les parties, limitées aux signataires, comprenaient les pays suivants: Canada, Etats -Unis, Japon et URSS (situation actuelle non connue).

³⁴⁶Article 4 2). Adoptée le 23 novembre 1989.

³⁴⁷Les Etats-Unis ont mentionné en particulier la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone; la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination; les Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international; la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction; la Convention -cadre sur la diversité biologique.

avaient estimé que l'article XX leur permettrait de mettre en oeuvre les mesures commerciales.³⁴⁸ Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone offrait un exemple de pays cherchant à protéger la vie et la santé des personnes et des animaux et à préserver les végétaux quel que soit leur emplacement.³⁴⁹ Le Protocole de Montréal exigeait, entre autres choses, que les pays restreignent leur production et leur consommation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone et mettent en oeuvre des restrictions commerciales à l'encontre des pays qui n'instituaient pas une telle restriction. Il n'y avait, dans le Protocole, ni référence spécifique ni distinction en ce qui concernait la protection de la vie ou de la santé dans les limites de la sphère de compétence d'un pays et la protection de la vie ou de la santé hors de la sphère de compétence d'un pays. Comme cela était noté ci-dessus, la CITES imposait des restrictions commerciales aux fins de la conservation des espèces menacées d'extinction quel que soit l'endroit où ces espèces se trouvaient.

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination interdisait l'importation et l'exportation de déchets dangereux pour assurer l'élimination écologiquement rationnelle de ces déchets. En 1995, à la troisième Conférence des parties à la Convention de Bâle, une modification de la Convention avait été adoptée, avec l'adhésion des plaignants, pour interdire le commerce des déchets dangereux entre pays développés et pays en développement. Cette interdiction s'étendait, entre autres choses, aux exportations de déchets recyclables de valeur en provenance de pays développés parties à destination de pays en développement non parties à l'Accord.

3.194 Les Etats-Unis estimaient donc que, comme cela ressortait des dispositions prises par les gouvernements, il y avait eu une pratique, établie de longue date et persistant jusqu'à nos jours, selon laquelle les parties contractantes maintenaient des mesures nécessaires à la protection de la vie et de la santé des animaux ou à la préservation des végétaux hors de leur sphère de compétence. De tout temps, il n'avait jamais été fait de distinction entre la protection des végétaux et des animaux dans le cadre national et des végétaux et des animaux hors du cadre national. Bien plutôt, l'obligation d'une partie contractante avait été de faire en sorte que la charge correspondant à toute mesure de ce genre soit imposée équitablement aux produits d'origine nationale et d'origine étrangère. La limitation territoriale préconisée par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande concernant la portée de l'article XX mettrait en question une vaste gamme d'accords conclus par les gouvernements. Si l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande cherchaient à obtenir une telle limitation, ils devraient négocier avec les autres gouvernements, et non demander au Groupe spécial d'édicter une telle limitation et de proclamer qu'elle était restée dissimulée au sein du GATT pendant des décennies. Cette analyse indiquait que, pour tenir compte des traités multilatéraux se rapportant à l'environnement, les pays avaient interprété l'article XX comme autorisant la protection de la vie et de la santé à l'échelon mondial - territorial et extraterritorial.

3.195 Au sujet de l'historique de la rédaction de l'article XX g), les Etats-Unis ont noté que les seuls exemples empruntés à cet historique cités par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande étaient les déclarations de trois délégations indiquant que les restrictions à l'exportation devaient être incluses dans le champ d'application des mesures énumérées à l'article XX g). Rien dans ces exemples n'indiquait que les mesures énumérées à l'article XX g) devaient être limitées aux mesures relatives à l'exportation des ressources naturelles se trouvant dans la sphère de compétence d'un pays. De fait, le

³⁴⁸ Les Etats-Unis se sont référés au rapport de la cinquième réunion du Groupe de travail à composition non limitée des parties à l'Accord de Montréal, paragraphe 14, document des Nations Unies UNEP/OzL.Pro/WG.1/5/3 (1990): "[l]e Groupe de travail a conclu qu'il semblait n'y avoir aucun conflit entre les règles du GATT et l'article 4 ... et les autres articles de l'Accord de Montréal. Le Groupe de travail a conclu en outre qu'aucun conflit spécifique entre les règles du GATT et l'article 4 ... ne pouvait être identifié".

³⁴⁹ Adopté le 16 septembre 1987, entré en vigueur le 1er janvier 1989. Les Etats-Unis ont noté que plus de 75 pays étaient parties au Protocole de Montréal.

texte de l'article XX montrait que lorsque les rédacteurs avaient voulu limiter les exceptions énumérées à l'article XX de manière que seules les restrictions à l'exportation seraient autorisées au titre de cet article, ils l'avaient fait explicitement. L'article XX i) visait les mesures nécessaires pour assurer un approvisionnement suffisant en matières premières produites à l'intérieur d'un pays pendant les périodes où un plan de stabilisation était en vigueur, et la portée de l'article XX i) était explicitement limitée aux restrictions "à l'exportation". L'article XX g) ne contenait aucune limitation analogue, et l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande n'avaient présenté aucun raisonnement justifiant que le texte du GATT soit interprété comme comportant une telle limitation.

3.196 Les Etats-Unis ont estimé que l'argument présenté par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande pour demander au Groupe spécial d'interpréter la portée de l'article XX b) et g) comme comportant une limitation du point de vue de la sphère de compétence³⁵⁰ au motif qu'en l'absence d'une telle limitation "...chaque partie contractante pourrait déterminer unilatéralement les politiques internationales de protection de la vie et de la santé dont les autres parties contractantes ne pourraient pas s'écarter sans compromettre les droits qu'elles tenaient de l'Accord général" revenait à presser le Groupe spécial de légiférer et à demander qu'il soit procédé à un examen des orientations générales du GATT de 1994. Les plaignants n'avaient trouvé ni dans l'historique de la rédaction, ni dans le texte du GATT le moyen de démontrer que les rédacteurs du GATT avaient eu à l'esprit ces préoccupations particulières en matière de politique. Comme cela avait été démontré plus haut, le GATT avait été rédigé de manière à permettre aux pays de prendre des mesures pour protéger la santé des animaux et préserver les végétaux aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs frontières. Les arguments des trois plaignants n'étaient guère qu'un moyen de rattraper après coup une proposition erronée. Leur préoccupation était que des conditions additionnelles relatives à l'article XX b) et g) étaient nécessaires pour les protéger du spectre de "l'unilatéralisme". L'adjonction de conditions répondant à des préoccupations en matière de politique était du domaine des négociations, non de celui des procédures de groupes spéciaux. Les plaignants n'ont pas expliqué comment ces conditions devraient brusquement apparaître dans le GATT de 1994 en conséquence de la présente procédure.

3.197 Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que le raisonnement de l'Inde, du Pakistan et de la Thaïlande était de nature circulaire. Ils ont fait valoir qu'en l'absence d'une limitation de compétence, les "droits" qui résultaient du GATT de 1994 pour les autres Membres seraient compromis. Ce raisonnement consistait, toutefois, à supposer que ces "droits" des autres Membres étaient tels qu'il leur aurait été porté atteinte en l'absence d'une limitation de compétence, puis à déduire qu'une limitation de compétence était nécessaire pour assurer qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits. C'était là un exercice de tautologie intéressant, mais cela n'éclairait guère l'article XX. Au contraire, l'interprétation proposée par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande consisterait à vouloir imposer aux parties contractantes importatrices de permettre que leurs marchés restent disponibles pour servir d'incitation à la destruction de ressources naturelles épuisables. Au cours des années qui s'étaient écoulées depuis le début du GATT, les parties contractantes avaient adopté et appliqué, pour protéger l'environnement, un certain nombre de mesures, mesures aussi bien requises que non requises par les obligations découlant pour elles d'autres accords internationaux. Le fait que ces parties pouvaient adopter ces mesures eu égard aux obligations découlant pour elles du GATT n'avait jamais été mis en question, puisque l'article XX les prévoyait. Toutefois, l'interprétation de l'article XX proposée par les plaignants signifierait que, soudainement, une vaste gamme de mesures légitimes de protection de l'environnement seraient remises en question au titre du GATT de 1994. Les pratiques suivies par les parties contractantes avant et après le GATT de 1947 démontraient que nul n'envisageait de

³⁵⁰Les Etats-Unis ont noté que les plaignants n'indiquaient pas si leur argument serait aussi applicable à l'ensemble de l'article XX, par exemple à l'article XX e) se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons. Si tel n'était pas le cas, on ne voyait pas bien comment en distinguer les autres dispositions.

limitation, au titre du GATT, à la capacité pour les parties contractantes de prendre de telles mesures commerciales à des fins de conservation, et de protection des végétaux et des animaux. Suggérer que le GATT de 1994 devrait maintenant être interprété comme suscitant des difficultés à propos de ces mesures n'avait pas de sens. Un groupe spécial devrait hésiter avant d'accepter une interprétation du GATT qui aurait des répercussions aussi vastes pour un grand nombre de mesures importantes maintenues par des parties contractantes - y compris celles qui correspondaient à d'autres obligations internationales - en particulier lorsque cette interprétation n'était pas étayée par le libellé même de l'Accord.

3.198 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont maintenu que l'historique de la rédaction de l'article XX g) autorisait à conclure à l'existence d'une limitation de compétence, et ont rejeté l'assertion des Etats-Unis selon laquelle le libellé de l'article XX g) était de prime abord ambigu en ce qui concernait la présence ou l'absence d'une limitation de compétence. En premier lieu, les plaignants ont noté que le Groupe spécial Thon I avait conclu qu'il y avait une limitation de compétence inhérente à l'article XX g). Ce groupe spécial devait donc avoir conclu soit que le libellé était ambigu à cet égard, soit que le libellé n'était pas ambigu mais étayait l'existence d'une limitation de compétence. De plus, en appliquant un moyen principal d'interprétation des traités (c'est -à-dire, les règles pertinentes de droit international applicables dans les relations entre les parties), l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande avaient démontré que la meilleure interprétation de l'article XX g) était celle selon laquelle il n'était pas applicable aux mesures prises pour obliger d'autres pays à adopter des politiques visant à conserver les ressources naturelles relevant de leur compétence. Dans la mesure où cette interprétation était en conflit ou pouvait entrer en conflit avec d'autres interprétations possibles du libellé de l'article XX g), un recours à l'historique de la rédaction de ce dernier texte était approprié. Cet historique confirmait l'interprétation défendue par les trois plaignants.

3.199 Les efforts déployés par les Etats-Unis pour minimiser l'importance de l'historique de la rédaction en laissant entendre que l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande en avaient cité des éléments de façon sélective étaient vains. Les Etats-Unis n'avaient trouvé, et ne pouvaient trouver, aucun élément dans l'historique de la rédaction montrant que les négociateurs avaient voulu inclure les restrictions à l'importation dans le champ d'application de l'article XX g). Cet historique montrait clairement, au contraire, que dans la pensée des négociateurs, l'article XX g) était applicable pour exempter certaines restrictions à l'importation des disciplines normales du GATT. De fait, même l'unique déclaration citée par les Etats-Unis à l'appui de leur interprétation du terme "épuisables" montrait que l'intention des rédacteurs était que les restrictions à l'exportation visant la conservation de ressources insuffisantes ou de haute valeur produites à l'intérieur du pays soient exemptées, en vertu de l'article XX g), des obligations découlant du GATT (voir le paragraphe 3.243). De plus, l'inclusion du terme "exportations" dans l'article XX i) ne signifiait pas, comme les Etats-Unis l'alléguaient, que les rédacteurs employaient ce terme chaque fois qu'ils voulaient limiter la portée des exceptions énumérées à l'article XX aux restrictions à l'exportation. L'article XX i) visait les mesures "comportant des restrictions à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays et nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières pendant les périodes où le prix national en est maintenu au -dessous du prix mondial en exécution d'un plan gouvernemental de stabilisation; ..." Comme il serait absurde d'imposer des restrictions à l'importation pour assurer [la disponibilité de] quantités essentielles d'une matière première produite à l'intérieur du pays, il était illogique d'alléguer, comme le faisaient les Etats-Unis, que le terme "exportation" avait été inclus dans l'article XX i) afin de limiter la portée de l'exception.

3.200 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que les accords auxquels les Etats-Unis s'étaient référés pour suggérer que le Groupe spécial Thon I n'avait pas entièrement analysé ou pris en considération la pratique suivie à l'époque et suivie ultérieurement concernant les exceptions légitimes aux prohibitions relatives aux restrictions quantitatives ne représentaient pas un moyen approprié

d'interprétation du GATT. La critique formulée par les Etats -Unis était donc totalement dénuée de valeur. Selon les règles générales d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne, les traités antérieurs n'étaient pas, de façon générale, pertinents aux fins de l'interprétation d'un traité.³⁵¹ De plus, comme aucun de ces traités ne pouvait être interprété comme établissant l'accord de "toutes" les parties au GATT quant à l'interprétation du GATT, ces accords ne constituaient pas un moyen approprié d'interprétation du GATT. Les arguments des Etats -Unis n'emportaient pas non plus la conviction pour ce qui était des accords qui, selon les Etats -Unis, constituaient la pratique ultérieurement suivie. Tout d'abord, on ne voyait pas bien pourquoi les Etats -Unis avaient inclus la Convention relative à la préservation de la faune et de la flore dans leur état naturel ou la Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique dans la "pratique ultérieurement suivie" puisque ces deux accords étaient entrés en vigueur le 14 janvier 1936 et le 30 avril 1942, respectivement. De plus, en ce qui concernait les accords qui étaient "ultérieurs" par rapport au GATT, les Etats -Unis n'avaient fourni aucun élément de preuve établissant qu'ils constituaient l'accord des parties concernant l'interprétation du GATT de 1994. Comme cela avait été noté par le Groupe spécial Thon II, les accords de ce type ne constituaient pas un moyen secondaire approprié d'interprétation.³⁵²

3.201 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que, contrairement aux déclarations faites par les Etats-Unis au cours de la présente procédure, le Groupe spécial Thon II n'avait jamais expressément constaté qu'un Membre pouvait imposer, en vertu de l'article XX g), des mesures concernant des personnes ou des choses se trouvant hors de sa sphère de compétence. S'il était vrai que le Groupe spécial avait constaté, en réponse à un argument présenté par l'une des parties, qu'il n'y avait pas de limitation territoriale inhérente à la portée de l'article XX g), les actions admissibles ou la promulgation admissible de règles applicables aux personnes ou aux choses se trouvant hors du territoire d'un Membre examinées par le Groupe spécial étaient toutes fondées sur une autre base justifiant l'exercice de la compétence légale par le Membre qui imposait la mesure. Le Groupe spécial Thon II a affirmé, dans ses observations finales relatives à la question de la sphère de compétence, que:

"... en droit international général, il n'était pas en principe interdit aux Etats de réglementer la conduite de leurs ressortissants à l'égard de personnes, animaux, végétaux et ressources naturelles hors de leur territoire. Il ne leur était pas davantage interdit en principe de réglementer la conduite des navires battant leur pavillon ou de toute personne présente sur ces navires, à l'égard de personnes, animaux, végétaux et ressources naturelles hors de leur territoire. Un Etat pouvait en particulier réglementer la conduite de ses pêcheurs ou des navires battant son pavillon ou de tout pêcheur présent à bord de ces navires, à l'égard des poissons situés en haute mer.

Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial a estimé qu'il n'y avait aucun argument valable permettant de conclure que les dispositions de l'article XX g) ne s'appliquaient qu'aux politiques se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables situées sur le territoire de la partie contractante qui invoquait la disposition. Il a en conséquence constaté que la politique visant à conserver les dauphins dans la zone tropicale orientale de l'océan

³⁵¹Dans la mesure où les Etats -Unis n'avaient fourni aucun élément de preuve établissant que leur législation nationale avait quelque valeur de persuasion que ce soit aux fins de l'interprétation du GATT de 1994, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont noté qu'ils n'examineraient pas la législation nationale américaine citée comme élément de preuve de pratique "suivie à l'époque".

³⁵²Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, distribué le 16 juin 1994, non adopté, DS29/R, paragraphe 5.20.

Pacifique, que les Etats-Unis appliquaient dans leur sphère de compétence à leurs ressortissants et à leurs navires, entrant dans la catégorie des politiques visées par l'article XX g)".³⁵³

3.202 Le Groupe spécial n'a jamais affirmé ou conclu qu'en vertu de l'article XX g), une partie contractante pouvait adopter une mesure se rapportant à la conservation de ressources naturelles situées entièrement à l'extérieur de sa sphère légale de compétence, territoriale ou autre. Au contraire, le Groupe spécial était passé à d'autres questions et avait constaté, en dernière analyse, que l'article XX g) n'était pas applicable parce que la mesure en question ne se "rapportait" pas à la conservation des dauphins. Ainsi, le Groupe spécial Thon II n'avait pas abordé la question soulevée par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande dans la présente procédure. Les plaignants n'alléguaient pas qu'il convenait d'interpréter l'article XX g) comme comportant une limitation territoriale de compétence, ils alléguaient qu'il devrait y avoir une limitation de compétence telle que le Membre imposant la mesure puisse légitimement faire valoir sa compétence sur les personnes ou les choses qu'il visait à assujettir à ses réglementations ou à conserver, et n'empiète pas sur les prérogatives des autres Membres en matière de réglementation. Rien dans le rapport du Groupe spécial Thon II n'était incompatible avec la position des plaignants selon laquelle la mesure prise par les Etats -Unis, qui était en question dans la présente affaire, ne relevait pas de la portée de l'article XX g) parce qu'elle visait la conservation de ressources naturelles exploitées dans les eaux territoriales ou la zone économique exclusive des plaignants par leurs bateaux et leurs ressortissants, dont les Etats -Unis ne pouvaient légitimement prétendre qu'ils relevaient de la compétence des Etats -Unis.

3.203 Au sujet de l'historique de la rédaction de l'article XX b), l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont déclaré que les Etats-Unis n'avaient rien mis en évidence qui démontre que les parties aient eu l'intention de l'appliquer aux mesures visant à protéger la vie ou la santé des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux hors de la sphère de compétence du Membre qui appliquait la mesure. Dans l'unique exemple cité par les Etats-Unis, celui des prohibitions à l'importation d'armes, la mesure visait aussi à protéger la vie et la santé des citoyens du Membre qui appliquait la mesure. Contrairement aux assertions des Etats -Unis, la Convention de 1927 pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation n'était pas pertinente en l'espèce. Premièrement, comme elle était entrée en vigueur avant le GATT de 1947, elle ne constituait ni un accord ultérieur, ni une pratique ultérieurement suivie au titre de l'article 31 de la Convention de Vienne. Les Etats-Unis n'avaient pas suggéré non plus que les dispositions de cette convention doivent être élevées au niveau de règles pertinentes de droit international applicables dans les relations entre les parties. De plus, comme le Groupe spécial Thon II l'avait noté en réponse à des arguments presque identiques présentés par les Etats-Unis, cet accord ne constituait pas un moyen complémentaire d'interprétation du GATT de 1994.³⁵⁴ Enfin, le libellé de la Convention de 1927 cité par les Etats -Unis n'étayait même pas l'argument selon lequel l'intention était que la disposition citée soit applicable hors de la sphère de compétence de la partie édictant la prohibition ou restriction.³⁵⁵ S'il y avait une conclusion à tirer de la disposition citée, c'était que les mesures de conservation se rapportant à des animaux devraient être analysées au regard de l'article XX b).³⁵⁶ Si l'interprétation des Etats -Unis devait être

³⁵³ Ibid., paragraphes 5.17, 5.20 et 5.33 (non souligné dans l'original).

³⁵⁴ Ibid., paragraphe 5.20.

³⁵⁵ L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont noté que, s'il était vrai que les termes de dégénérescence et d'extinction, sur lesquels les Etats -Unis avaient appelé l'attention, auraient pu servir à préciser des préoccupations qui pouvaient être considérées comme se rapportant à la "vie" et à la "santé", ces termes ne définissaient en aucune manière la portée, du point de vue de la sphère de compétence, des mesures qui pouvaient être prises.

³⁵⁶ Quant aux arguments des Etats -Unis concernant la pratique "suivie à l'époque" et la pratique suivie ultérieurement, les arguments présentés par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande au sujet de l'article XX g) étaient

acceptée, les Etats-Unis pourraient décider, par exemple, qu'ils étaient mieux placés que la Thaïlande pour déterminer le degré de pureté de l'air que les citoyens thaïlandais devraient respirer. Ils pourraient alors prendre les dispositions voulues pour prohiber l'importation de produits fabriqués dans des usines qui ne respectaient pas les normes des Etats-Unis en matière d'émissions dans l'atmosphère. Ou encore, les Etats-Unis pourraient décider que la qualité de l'eau avait de l'importance pour la vie et la santé des poissons d'eau douce en Chine et pourraient donc interdire l'importation de marchandises manufacturées par des industries qui polluaient l'eau. Qui pourrait nier que l'air pur et l'eau pure soient nécessaires à la santé des organismes vivants? La question était de savoir qui avait le droit d'en décider; qui avait le droit d'arbitrer entre surcroît de protection de l'environnement et croissance économique. Les rédacteurs du GATT n'avaient, de toute évidence, jamais eu l'intention de reconnaître à une partie contractante le droit de subordonner l'accès de son marché à l'adoption des politiques environnementales préconisées par cette partie sur le territoire ou dans la sphère de compétence d'une autre partie contractante. C'est seulement en constatant une limitation implicite de compétence aux fins de l'application de l'article XX b) et g) que le GATT et le Groupe spécial pourraient à coup sûr éviter de parvenir à ce résultat.

3.204 Les Etats-Unis ont soutenu que tous les accords commerciaux multilatéraux cités par eux, adoptés avant et après le GATT de 1947, dans lesquels les parties avaient convenu de mesures commerciales pour la conservation de ressources naturelles situées hors de leur sphère de compétence étaient pertinentes au titre de l'article 31 3 c) de la Convention de Vienne. En particulier, tous ces accords réfutaient l'argument des plaignants selon lequel les mesures visant à conserver des ressources situées hors de la sphère de compétence d'un pays étaient incompatibles avec le droit international. Il était vraiment ironique que les pays Membres fassent si largement appel à la Charte des Nations Unies qui ne mentionnait le commerce en aucune de ses dispositions, puis fassent valoir que des accords commerciaux multilatéraux qui prévoyaient des mesures commerciales n'étaient pas pertinents à l'égard des questions en jeu dans le présent différend. En outre, les accords postérieurs à 1947 mentionnés constituaient une pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité conformément à l'article 31 3 b) de la Convention de Vienne, tandis que les accords conclus avant le GATT de 1947 constituaient des moyens complémentaires d'interprétation valables au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne. En particulier, les accords antérieurs à 1947 "confirm[aient] le sens résultant de l'application de l'article 31", à savoir que l'intention n'avait jamais été que l'article XX comporte quelque limitation de compétence que ce soit. Comme les Etats-Unis l'avaient déjà expliqué, ces traités étaient particulièrement utiles dans la mesure où ils reflétaient l'interprétation de la Convention de 1927 sur les prohibitions, laquelle était un précurseur direct de l'article XX du GATT. Les Etats-Unis reconnaissaient, avec les plaignants, que les deux conventions antérieures à 1947³⁵⁷ n'auraient pas dû être citées au titre de la pratique ultérieurement suivie, mais comme circonstances de la conclusion du GATT de 1947.

3.205 Les Etats-Unis ont considéré que l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande interprétaient incorrectement les constatations du Groupe spécial Thon II lorsqu'ils alléguaient que le Groupe spécial Thon II "n'avait jamais expressément constaté qu'un Membre pouvait imposer, en vertu de l'article XX g), des mesures concernant des personnes ou des choses se trouvant hors de sa sphère de compétence". Le Groupe spécial Thon II affirmait ce qui suit:

également applicables aux arguments présentés par les Etats-Unis au sujet de l'article XX b) (voir le paragraphe 3.200).

³⁵⁷La Convention de 1936 relative à la préservation de la faune et de la flore dans leur état naturel, et la Convention de 1942 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique, voir le paragraphe 3.200.

"Le Groupe spécial a noté que deux précédents groupes spéciaux avaient considéré que l'article XX g) était applicable aux politiques relatives à des poissons migrateurs et n'avaient pas fait de distinction entre les poissons selon qu'ils étaient pris dans les limites ou hors du territoire relevant de la compétence de la partie contractante qui avait invoqué cette disposition ... Le Groupe spécial a ensuite relevé que des mesures prévoyant un traitement différent pour des produits d'origine différente pouvaient en principe être prises au titre d'autres paragraphes de l'article XX et d'autres articles de l'Accord général à l'égard de choses situées ou d'actions intervenant hors du territoire relevant de la compétence de la partie qui prenait la mesure. On pouvait donner en exemple la disposition de l'article XX e) relative aux articles fabriqués dans les prisons. On ne pouvait donc pas dire que l'Accord général proscrivait de manière absolue les mesures se rapportant à des choses ou à des actions hors du territoire relevant de la compétence de la partie qui prenait la mesure".³⁵⁸

La distinction que les plaignants essayaient de faire entre une limitation "territoriale" et une limitation "de compétence" était, en fait, seulement affaire de terminologie. Le Groupe spécial Thon II s'appuyait expressément sur l'article XX e) qui reconnaissait que les Membres pouvaient prendre des mesures commerciales à l'égard de personnes se trouvant exclusivement à l'intérieur d'un autre pays. De même, le Groupe spécial Thon II a constaté que l'article XX g) et b) s'étendait aux mesures visant à conserver des ressources situées hors du pays imposant la mesure. Cette constatation s'appliquait également aux dauphins en cause dans les affaires Thon, et aux tortues en cause dans la présente affaire. Il n'était simplement pas vrai que, comme l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande l'affirmaient, le Groupe spécial, dans le rapport Thon II, n'avait pas rejeté l'argument selon lequel l'article XX contenait une limitation de compétence. De plus, la CE faisait valoir exactement le même argument concernant le rapport du Groupe spécial Thon II dans sa communication de tierce partie (voir le paragraphe 4.30). La CE notait aussi, comme le faisaient les Etats-Unis, que "dans l'affaire Essence, l'Organe d'appel n'avait imposé aucune limitation de compétence pour le recours à l'article XX" (Ibid.).

3.206 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont répondu que les Etats-Unis interprétaient incorrectement la Convention de Vienne lorsqu'ils faisaient valoir que les accords internationaux antérieurs à 1947 constituaient "des règles pertinentes de droit international". Les plaignants considéraient qu'aux fins de l'interprétation des traités, la Convention de Vienne autorisait la référence à un accord de la même époque ou à un accord ultérieur intervenu entre "l'ensemble des parties" et à un accord de la même époque ou à un accord ultérieur intervenant entre un nombre de parties inférieur à l'ensemble des parties, accepté par la suite par "l'ensemble des parties". La Convention de Vienne autorisait aussi la référence à d'autres "règles pertinentes de droit international". Toutefois, cela ne voulait pas dire qu'il pouvait être fait référence à des accords qui ne faisaient pas intervenir l'ensemble des parties pour interpréter un terme ou des termes de l'Accord, ou la portée de l'Accord. L'expression "règles pertinentes de droit international" s'entendait des règles internationales coutumières auxquelles on pouvait dire que tous les Membres souscrivaient de façon générale. De même, les accords postérieurs à 1947 cités par les Etats-Unis ne constituaient pas une pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité parce qu'ils ne faisaient pas référence au GATT et n'étaient pas signés par "toutes les parties" au GATT de 1947.

3.207 En ce qui concerne le rapport du Groupe spécial Thon II, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont expliqué que par le terme "compétence", ils ne visaient pas seulement la compétence territoriale, mais toute forme de compétence légale exercée de façon appropriée en vertu de principes reconnus de

³⁵⁸ Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994, paragraphes 5.15 et 5.16 (non souligné dans l'original).

droit international. L'opinion des plaignants selon laquelle l'article XX g) contenait une limitation implicite de compétence était étayée par les règles coutumières de droit international qui reconnaissent le droit souverain des Etats de régir les personnes ou les choses relevant de leur compétence légale, et par l'historique de la rédaction de l'article XX g). Une limitation implicite de compétence était aussi indispensable pour éviter une redistribution fondamentale des droits et obligations découlant du GATT, redistribution qui donnerait aux pays disposant de vastes marchés le moyen de contraindre d'autres Etats à aligner leurs lois environnementales et leurs politiques en matière de conservation et de santé sur celles de la partie importatrice s'ils voulaient pouvoir exercer les droits qui leur étaient par ailleurs garantis par le GATT. L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont soutenu que le rapport du Groupe spécial Thon II n'avait jamais expressément constaté qu'une partie contractante pouvait imposer, en vertu de l'article XX g), des mesures concernant des personnes ou des choses se trouvant hors de sa sphère de compétence légale. Bien plutôt, ce groupe spécial a constaté que "la politique visant à conserver les dauphins dans la zone tropicale orientale de l'océan Pacifique, que les Etats-Unis appliquaient dans leur sphère de compétence à leurs ressortissants et à leurs navires, entrant dans la catégorie des politiques visées par l'article XX g)". Le Groupe spécial Thon II n'avait jamais constaté qu'une partie contractante pouvait adopter une mesure applicable aux ressortissants et aux navires ou relative à la conservation des ressources naturelles relevant de la zone économique exclusive d'une autre partie contractante. Assurément, le fait que dans la présente affaire, tout ou partie des crevettes pêchées étaient pêchées dans les limites de la zone économique exclusive des plaignants donnait lieu à une importante distinction entre l'affaire Thon et la présente affaire. Le fait, pour les Etats-Unis de revendiquer une compétence était encore moins justifié en l'espèce que dans l'affaire Thon. Le Groupe spécial Thon II, loin d'aborder la question de savoir si les Etats-Unis pouvaient revendiquer une compétence en haute mer sur les ressortissants et navires étrangers pêchant du thon, était passé à d'autres questions pour constater en définitive que les mesures prises pour obliger d'autres parties contractantes à modifier leurs politiques environnementales ne se "rapportaient" pas à la conservation de ressources naturelles épuisables ainsi que le prévoyait l'article XX g) et n'étaient pas "nécessaires" comme le prévoyait l'article XX b). Ainsi, le Groupe spécial n'avait jamais formulé de constatation spécifique quant à la question précise de la sphère de compétence soulevée par les plaignants dans la présente affaire. Tout l'historique de la rédaction examiné par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande concernant cette disposition montrait que les rédacteurs se préoccupaient de laisser aux parties contractantes la latitude de protéger des ressources économiques limitées se trouvant dans leurs sphères respectives de compétence contre l'épuisement par une exploitation et une exportation sans entraves. Le seul exemple emprunté à l'historique de la rédaction cité par les Etats-Unis était pleinement compatible avec cette interprétation. Ainsi, les rédacteurs avaient compris l'article XX g) comme applicable à des choses relevant juridiquement du pouvoir de la partie contractante qui édictait la mesure. Il n'y avait rien dans l'intention exprimée des rédacteurs qui fût incompatible avec la notion d'une limitation implicite, du point de vue de la sphère de compétence, de la portée de cette disposition.

3.208 Les Etats-Unis ont répondu que c'étaient les plaignants, non les Etats-Unis, qui interprétaient incorrectement la Convention de Vienne pour ce qui était de la pertinence des accords internationaux.

Les plaignants se livraient à une paraphrase inexacte, et l'expression qu'ils citaient deux fois ("l'ensemble des parties") ne figurait même pas à l'article 31. Les Etats-Unis n'admettaient pas non plus l'explication donnée par les plaignants, à savoir que les "règle[s] pertinente[s] de droit international" mentionnées à l'article 31 3 c) étaient des "règles auxquelles on pouvait dire que toutes les parties contractantes souscrivaient de façon générale". En réalité, on considérait généralement que les sources du droit international coutumier comprenaient les conventions internationales; la coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit; les principes

généraux de droit reconnus par les nations; les décisions judiciaires; et la doctrine.³⁵⁹ Néanmoins, la définition proposée par les plaignants des "règles pertinentes de droit international" n'était même pas leur position. On ne pouvait certainement pas dire que toutes les parties contractantes du GATT souscrivaient aux règles de droit international invoquées par les plaignants alors que beaucoup de ces pays, y compris les plaignants eux-mêmes, avaient conclu des accords prévoyant des mesures commerciales aux fins de la conservation de ressources hors de leur sphère de compétence. Les Etats-Unis ne partageaient pas non plus l'opinion des plaignants lorsqu'ils alléguaient que le Groupe spécial Thon II n'avait pas "abordé" la question de la sphère de compétence. Ce groupe spécial avait bien abordé cette question, et s'était prononcé contre la théorie des plaignants de l'affaire Thon II selon laquelle l'article XX n'était pas applicable parce que les mesures visaient à conserver les dauphins hors des Etats-Unis. Les Etats-Unis ont répété que l'historique de l'article XX incluait le texte précurseur, la Convention sur les prohibitions, et que cet historique ne cadrerait pas avec la théorie de plaignants. De plus, un certain nombre d'accords internationaux visant la conservation, qui invitaient les parties à prendre des mesures pour traiter de questions hors de leur sphère de compétence existaient à l'époque où l'article XX a été rédigé. Les plaignants n'avaient présenté aucun élément de preuve établissant que les rédacteurs du GATT s'étaient proposé de modifier ou de limiter cette pratique.

c) Article XX b)

3.209 Les Etats-Unis a avancé que, comme les mesures prises au titre de l'article 609 entraient dans le champ d'application de l'article XX g) et satisfaisaient à chacune des prescriptions du texte introductif de cet article (voir infra, sections d) et e)), il n'était pas nécessaire, conformément au principe d'"économie jurisprudentielle" approuvé par l'Organe d'appel³⁶⁰, que le Groupe spécial statue sur le point de savoir si ces mesures entraient dans le champ d'application de l'article XX b). Toutefois, si le Groupe spécial constatait qu'elles satisfaisaient aux prescriptions du texte introductif de l'article XX, mais que, pour une raison ou pour une autre, l'article XX g) n'était pas d'application, il devrait constater alors qu'elles entraient dans le champ d'application de l'article XX b).

3.210 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont répondu que, comme les mesures en cause ne satisfaisaient pas aux prescriptions de l'article XX g) et du texte introductif de l'article XX (voir infra, sections d) et e)), il fallait analyser l'article XX b). De plus, comme ces mesures étaient censées protéger la vie et la santé des tortues marines, qui étaient une ressource biologique, elles devaient être examinées au regard de l'article XX b), et non au regard de l'article XX g).

i) Objectif général de la mesure

3.211 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que la politique pour laquelle l'article 609 était invoqué ne faisait pas partie des politiques visant à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. En n'accordant pas aux pays nouvellement visés un délai d'adaptation comparable à celui qu'ils avaient accordé aux pays initialement visés, les Etats -Unis avaient obligé les pêcheurs de crevettes étrangers à utiliser des DET, alors que ceux -ci n'avaient peut-être pas eu le temps de s'en procurer et d'apprendre à les utiliser, et même s'ils ne savaient pas les

³⁵⁹ Les Etats-Unis se sont référés à Shaw, *International Law* (troisième éd. 1991), (citant l'article 38 1) du Statut de la Cour internationale de justice).

³⁶⁰ Les Etats-Unis ont rappelé que, dans le rapport *Etats-Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde* (adopté le 23 mai 1997, WT/DS33, page 22), l'Organe d'appel avait approuvé l'application du principe d'"économie jurisprudentielle" par les groupes spéciaux. Il avait estimé en particulier qu'"[u]n groupe spécial ne doit traiter que les allégations qui doivent l'être pour résoudre la question en cause dans le différend".

utiliser efficacement, sans quoi ils devaient renoncer à exporter vers les Etats -Unis. Pourtant, ils avaient eux-mêmes reconnu que le fait d'exiger l'utilisation de DET dans un délai aussi bref "n'aurait pas d'effet bénéfique sur les tortues marines dans les pays nouvellement visés car les pêcheurs qui n'avaient pas l'habitude d'utiliser des DET ne pourraient probablement pas les utiliser efficacement à brève échéance de manière à protéger les tortues".³⁶¹ Compte tenu de cette déclaration et d'autres déclarations analogues, les Etats -Unis ne pouvaient pas prétendre de façon crédible que la politique qui avait inspiré l'embargo visait à protéger la vie et la santé des tortues marines.

3.212 De surcroît, l'historique de la discussion de l'article 609, en vertu duquel l'embargo avait été décrété indiquait que cette disposition avait pour objectif de restreindre les importations. Le projet de loi qui était finalement devenu l'article 609 avait d'abord été déposé comme modification de la Loi de 1990 portant autorisation des relations extérieures.³⁶² Pendant la discussion du projet de loi, ses auteurs avaient parlé de la nécessité de compenser "le handicap des pêcheurs de crevettes américains par rapport aux pêcheurs étrangers". Certains parlementaires avaient aussi exprimé la crainte que "le marché américain ne soit inondé de crevettes étrangères".³⁶³ Le projet de loi n'avait pas été adopté, mais l'article 609 avait ensuite été inséré dans la résolution portant ouverture de crédits pour 1990 pour le Département d'Etat et les Départements de la justice et du commerce.³⁶⁴ En commentant cette disposition, un sénateur avait expliqué que l'embargo se traduirait inévitablement par "une hausse du prix des crevettes puisque l'offre diminuerait, de sorte que les pêcheurs de Louisiane, du Texas et de Floride obtiendraient de fait une sorte de compensation sous la forme d'une hausse des prix de leurs produits".³⁶⁵ Un autre sénateur avait aussi affirmé qu'il était "manifestement injuste de demander aux pêcheurs américains de respecter un ensemble de règles alors que ceux des autres pays n'avaient pas à le faire, et pourtant, le marché américain leur était ouvert".³⁶⁶ Ces déclarations et le fait que l'article 609 ne prévoyait pas un délai d'adaptation comparable à celui qui avait été accordé aux pêcheurs américains indiquaient que la politique qui sous -tendait l'embargo visait à protéger l'industrie américaine de la crevette, et non les tortues marines. De plus, bien que l'article 609 ait ensuite été codifié comme note relative à la Loi sur les espèces menacées d'extinction, le législateur ne l'avait pas présenté expressément comme une modification de cette loi, ce qui donnait à penser que cette disposition avait un objectif autre que la protection des espèces menacées d'extinction.

3.213 La Malaisie a fait remarquer que, en l'occurrence, l'article 609 semblait être, au plus, une disposition visant à réduire la mortalité des tortues et, partant, pouvait peut-être, à la rigueur, relever de la politique de protection de la vie animale.

3.214 Les Etats-Unis ont affirmé que les mesures prises en vertu de l'article 609 avaient pour objet la protection de la vie ou de la santé des animaux. Les tortues marines étaient manifestement des animaux. Comme cela avait été dit, l'article 609 a) prévoyait la négociation d'accords bilatéraux et

³⁶¹Tribunal du commerce international des Etats-Unis, Earth Island Institute c. Warren Christopher, Mémoire à l'appui de la motion des défendeurs tendant à demander la modification de l'ordonnance du 29 décembre 1995, page 11.

³⁶²135 Congressional Record S. 1160.

³⁶³135 Congressional Record S. 8373-8376.

³⁶⁴Résolution 2991 de la Chambre des Représentants.

³⁶⁵135 Congressional Record S. 12266.

³⁶⁶Ibid.

multilatéraux pour la protection et la conservation des tortues marines, c'est -à-dire pour la protection de la vie et de la santé de ces animaux. De même, l'article 609 b) visait à protéger et conserver la vie et la santé des tortues marines en exigeant que les crevettes importées aux Etats-Unis soient pêchées d'une manière qui ne porte pas préjudice à ces animaux. Les Etats -Unis rejetaient l'argument de l'Inde, du Pakistan et de la Thaïlande selon lequel ils avaient promulgué l'article 609 principalement à des fins protectionnistes, c'est-à-dire pour protéger l'industrie nationale de la crevette contre la concurrence étrangère. Cet argument s'appuyait sur des extraits isolés de l'historique de la discussion de l'article 609 au Congrès. Etant donné que les Etats-Unis avaient négocié un accord multilatéral avec les pays de l'hémisphère occidental pour les obliger à utiliser des DET et qu'ils avaient fait des efforts considérables pour diffuser cette technologie dans le monde entier, cet argument n'était pas crédible du tout. D'ailleurs, la Malaisie avait admis non sans réticence, que l'article 609 était destiné à protéger les tortues marines. De plus, l'examen de l'historique complet de l'article 609 confirmait qu'il avait principalement pour objet de protéger les espèces de tortues marines menacées d'extinction. Le sénateur Breaux, qui avait présenté l'article 609 au Sénat, avait décrit l'objet de sa proposition de la façon suivante:

"L'amendement que je propose aujourd'hui vise à promouvoir la conservation des tortues marines au niveau international et à faire en sorte que les pêcheurs étrangers contribuent autant à cet effort que notre propre industrie ... Cet amendement est axé sur le rôle que les autres nations doivent jouer pour que nous puissions atteindre notre objectif, qui est de conserver efficacement les tortues marines. L'amendement présenté au Sénat tend à faciliter les efforts internationaux dans ce domaine."³⁶⁷

D'autres sénateurs se sont fait l'écho de cette opinion:

"Je me prononce en faveur de l'amendement Breaux car il tend à renforcer la volonté de notre nation de protéger les tortues marines menacées d'extinction en les empêchant de périr noyées dans les chaluts à crevettes commerciaux." (Sénateur Chafee)³⁶⁸

"Je me prononce en faveur de l'amendement Breaux dans le but de renforcer les efforts déployés par les Etats-Unis pour conserver les tortues marines menacées d'extinction." (Sénateur Shelby)³⁶⁹

Ces déclarations reflétaient l'opinion qui dominait au Congrès des Etats -Unis au moment de l'adoption de l'article 609, à savoir que les mesures prises aux Etats -Unis pour protéger les tortues marines menacées d'extinction ne seraient efficaces que si tous les pays où les crevettes étaient pêchées au moyen de chaluts dangereux pour les tortues prenaient des mesures analogues.

3.215 Les Etats-Unis ont expliqué que l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande méconnaissaient le système juridique américain lorsqu'ils prétendaient que le fait d'avoir inséré l'article 609 dans le Code des Etats-Unis en tant que note se rapportant à l'article 1537 du chapitre 16, et non en tant que modification, indiquait que "cette disposition avait un objectif autre que la protection des espèces menacées d'extinction". En fait, cela n'indiquait pas l'intention qu'avait eu le Congrès en adoptant cet article. Quand une nouvelle loi était une disposition indépendante qui ne modifiait pas une loi en vigueur, comme c'était le cas en l'occurrence, le Congrès ne précisait pas où elle devait être insérée

³⁶⁷ Congressional Record S. 8373-4 (20 juillet 1989).

³⁶⁸ Congressional Record S. 8375 (20 juillet 1989).

³⁶⁹ Congressional Record S. 8375 (20 juillet 1989).

dans le Code. La décision était prise par l'Office of Law Revision Counsel (OLRC), Bureau indépendant de la Chambre des Représentants chargé de la compilation du Code. L'OLRC ne participait pas au processus législatif et, comme l'avait estimé la Cour suprême des Etats-Unis, ses décisions concernant l'organisation du Code n'étaient pas une indication de l'intention qu'avait eu le Congrès en promulguant une loi.³⁷⁰ En conséquence, la décision d'insérer l'article 609 dans le chapitre 16 en tant que note, ou, par exemple, de le rattacher à un nouvel article du chapitre 16, était laissée à la discrétion de l'OLRC et n'indiquait en rien l'intention du Congrès.

ii) "Nécessaire ..."

3.216 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que, même à supposer, aux fins de l'argumentation, que l'embargo avait été décrété pour protéger la vie et la santé des tortues marines, il n'était pas nécessaire pour atteindre cet objectif. Comme cela avait été dit dans une affaire précédente, "dans son acception ordinaire, le mot "nécessaire" signifiait qu'il n'existait aucune autre solution possible".³⁷¹ Interprétant le terme "nécessaire" dans le contexte de l'article XX b), un autre groupe spécial avait conclu que "les restrictions à l'importation imposées par la Thaïlande ne pouvaient être considérées comme "nécessaires" au sens de l'article XX b) que s'il n'y avait pas d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec l'Accord général qu'elle pouvait raisonnablement être censée employer pour atteindre les objectifs de sa politique de santé".³⁷² Dans le cas présent, les Etats-Unis n'avaient pas et ne pouvaient pas démontrer qu'il n'y avait pas d'autres mesures compatibles avec le GATT qu'ils auraient pu employer au moment où ils avaient décrété l'embargo sur les crevettes. D'ailleurs, l'article 609 a) stipulait expressément que le Secrétaire d'Etat devait "engager dès que possible des négociations en vue de la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux pour la protection et la conservation des espèces de tortues marines" menacées d'extinction.³⁷³ Ce mandat signifiait qu'aucune tentative de ce genre n'avait été faite avant la promulgation de la loi autorisant l'embargo.

3.217 L'embargo n'était pas "nécessaire" parce que les plaignants avaient déjà mis en place un programme approprié pour protéger les tortues marines dans leur sphère de compétence. Dans la mesure où les tortues en question se trouvaient dans des eaux qui relevaient de la compétence d'autres nations, les Etats-Unis auraient pu chercher à les protéger par le biais d'accords internationaux, ce qui excluait le recours à des restrictions unilatérales à l'importation. De telles mesures leur auraient permis d'atteindre leur objectif général et auraient été compatibles avec le GATT. Conformément à l'ordonnance du CIT du 8 octobre 1996, l'embargo s'appliquait à toutes les importations de crevettes sauvages et de produits à base de crevettes provenant de pays non certifiés, que ces crevettes aient été pêchées ou non d'une manière qui était ou qui pouvait être préjudiciable aux tortues marines. Pour obtenir une certification, les autres pays devaient adopter des politiques de conservation comparables

³⁷⁰Voir Etats-Unis c. Welden, 377 U.S. 95, 98 n.4.

³⁷¹Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, distribué le 16 juin 1994, DS29/R, paragraphe 5.35.

³⁷²Rapport du Groupe spécial Thaïlande - Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes, adopté le 7 novembre 1990, IBDD, S37/214, paragraphe 75. Voir également le rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/R.

³⁷³16 U.S.C., paragraphe 1537, note a) 1).

à celles des Etats-Unis.³⁷⁴ L'embargo ne pouvait donc pas être considéré comme "nécessaire" parce que cette mesure avait été prise pour contraindre d'autres pays à modifier leurs politiques et leurs méthodes et qu'elle n'avait de l'effet que si ces modifications étaient effectuées.³⁷⁵ Enfin, l'embargo, tel qu'il était appliqué, ne pouvait pas être considéré comme "nécessaire" puisque les Etats -Unis eux-mêmes avaient déclaré que, si on l'appliquait sans laisser aux pays nouvellement visés un délai d'adaptation suffisant, "cela n'aurait pas d'effet bénéfique sur les tortues marines dans ces pays car les pêcheurs qui n'avaient pas l'habitude d'utiliser des DET ne pourraient probablement pas les utiliser efficacement à brève échéance de manière à protéger les tortues".³⁷⁶ D'ailleurs, avant d'imposer l'embargo conformément à l'ordonnance du CIT du 29 décembre 1996, les Etats-Unis étaient allés jusqu'à déclarer que "même à supposer que les nations visées veuillent se conformer à l'article 609, le fait de fixer au 1er mai 1996 la date limite pour le faire n'aura pas d'effet sur la conservation des tortues marines."³⁷⁷

3.218 La Malaisie a rappelé que, en examinant si des mesures incompatibles étaient nécessaires pour atteindre les objectifs généraux des Etats -Unis, le Groupe spécial chargé de l'affaire Essence avait noté que le terme "nécessaire" avait été interprété dans le contexte de l'article XX d) par le Groupe spécial chargé de l'affaire Article 337, qui avait déclaré:

"... une partie contractante ne peut justifier une mesure incompatible avec une autre disposition de l'Accord général en la déclarant nécessaire au sens de l'article XX d) si elle dispose d'une autre mesure dont on pourrait attendre raisonnablement qu'elle l'emploie et qui n'est pas incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord général. De même, dans les cas où une mesure compatible avec d'autres dispositions de l'Accord général n'est pas raisonnablement disponible, une partie contractante a l'obligation d'utiliser, parmi les mesures dont elle dispose raisonnablement, celle qui comporte le moindre degré d'incompatibilité avec les autres dispositions de l'Accord général."³⁷⁸

Le Groupe spécial chargé de l'affaire Essence s'était aussi référé à l'affaire Cigarettes, dans laquelle le même raisonnement avait été suivi dans le contexte de l'article XX b)³⁷⁹, et il avait conclu que l'aspect des méthodes d'établissement des niveaux de base jugé incompatible avec l'article III:4 n'était pas

³⁷⁴Les plaignants ont noté que l'Earth Island Institute avait contesté l'interprétation du champ d'application de l'embargo donnée par le CIT. Il avait fait valoir que toutes les crevettes provenant de pays non certifiés, y compris les crevettes d'aquaculture étaient visées par l'embargo.

³⁷⁵Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, distribué le 16 juin 1994, DS29/R, paragraphe 5.39.

³⁷⁶Tribunal du commerce international des Etats -Unis, Earth Island Institute c. Warren Christopher, Mémoire à l'appui de la motion des défendeurs tendant à demander la modification de l'ordonnance du 29 décembre 1995, page 11.

³⁷⁷Ibid.

³⁷⁸Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/386, paragraphe 5.26.

³⁷⁹Rapport du Groupe spécial Thaïlande - Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes, adopté le 7 novembre 1990, IBDD, S37/214, paragraphe 75.

justifié au sens de l'article XX b) comme étant "nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux".³⁸⁰

3.219 Appliquant en l'espèce le principe énoncé par de précédents groupes spéciaux, la Malaisie a déclaré que la prohibition à l'importation imposée par les Etats-Unis n'était pas nécessaire pour atteindre leurs objectifs généraux, à savoir la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, et ce pour les raisons suivantes. Dans l'affaire *Thon II*, le groupe spécial avait noté que le texte de l'article XX n'était pas explicite sur le point de savoir si, au titre de l'article XX b), les mesures nécessaires à la protection de la vie ou de la santé des animaux pouvaient inclure des mesures prises de manière à contraindre d'autres pays à modifier leurs politiques dans leur propre sphère de compétence et n'ayant de l'effet que si ces modifications étaient effectuées. Le groupe spécial avait estimé que l'article XX devait être interprété au sens strict et d'une manière qui préserve les objectifs et les principes fondamentaux du GATT.³⁸¹ Il avait conclu que "les mesures prises de manière à contraindre d'autres pays à modifier leurs politiques, et qui n'avaient de l'effet que si ces modifications étaient effectuées, ne pouvaient pas être considérées comme "nécessaires" à la protection de la santé ou de la vie des animaux au sens de l'article XX b)".

3.220 La Malaisie considérait que la prohibition à l'importation était un moyen de contrainte employé par une nation étrangère pour l'obliger à modifier sa politique de conservation des tortues, nonobstant les efforts sérieux, efficaces et assidus qu'elle faisait pour assurer la survie des tortues tant au plan national qu'au plan international. En tant que telle, cette prohibition avait pour effet de contraindre la Malaisie à modifier sa politique de protection des tortues, sans tenir compte des mesures de conservation qu'elle avait déjà prises. Comme elle l'avait déclaré, les DET n'étaient pas la seule méthode de conservation efficace. De surcroît, comme la prohibition à l'importation visait les crevettes et non les tortues, elle n'entraînerait pas nécessairement l'adoption des DET, par voie législative ou administrative, dans les pays concernés. Ceux-ci disposaient d'autres débouchés. Tout en étudiant l'efficacité des DET, la Malaisie avait orienté ses exportations vers d'autres marchés et les autres pays visés en feraient autant. La prohibition ne pouvait donc pas être considérée comme nécessaire à la conservation des tortues marines. Dans l'affaire *Thon I*, le Mexique avait fait valoir que la prohibition à l'importation imposée par les Etats-Unis n'était pas nécessaire puisqu'ils disposaient d'autres moyens compatibles avec le GATT pour protéger la vie et la santé des dauphins, à savoir la coopération internationale entre les pays concernés.³⁸² Ce moyen était d'ailleurs envisagé à l'article 609 a) 1), 2) et 3), qui disposait que, en ce qui concernait la conservation des cinq espèces de tortues marines, le Secrétaire d'Etat, en consultation avec le Secrétaire au commerce, pouvait, entre autres, engager des négociations en vue d'élaborer avec d'autres pays et avec tous les gouvernements

³⁸⁰Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, paragraphe 6.29.

³⁸¹Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994, paragraphes 5.38-5.39: "Si l'article XX b) était interprété comme autorisant les parties contractantes à se soustraire aux obligations fondamentales découlant de l'Accord général en prenant des mesures commerciales pour mettre en oeuvre des politiques dans leur propre sphère de compétence, y compris des politiques destinées à protéger les organismes vivants, les objectifs de l'Accord général seraient préservés. Si, par contre, l'article XX b) était interprété comme autorisant les parties contractantes à imposer des embargos commerciaux visant à contraindre d'autres pays à modifier leurs politiques dans leur sphère de compétence, y compris les politiques destinées à protéger les organismes vivants, et n'ayant de l'effet que si de telles modifications étaient effectuées, les objectifs de l'Accord général seraient gravement compromis".

³⁸²Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, distribué le 3 septembre 1991, IBDD, S39/174, paragraphe 5.24.

étrangers, des accords bilatéraux ou multilatéraux et encourager la conclusion d'autres accords de ce genre pour promouvoir cet objectif. Le 5 septembre 1996, les Etats-Unis avaient conclu la Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines avec seulement cinq gouvernements de l'hémisphère occidental. La Malaisie estimait donc que les Etats-Unis n'avaient pas démontré qu'ils avaient épuisé tous les moyens dont ils disposaient raisonnablement pour poursuivre leurs objectifs de protection des tortues marines par des mesures compatibles avec le GATT, en particulier par la négociation d'accords de coopération internationaux sur une base multilatérale, les tortues étant de grands migrateurs. Rien n'empêchait les Etats-Unis de conclure un accord similaire avec la Malaisie ou avec tout autre pays, au lieu d'imposer unilatéralement une prohibition à l'importation.

3.221 Tout comme la Malaisie, les Etats-Unis étaient partie à la CITES, qui reconnaissait le principe de la souveraineté, en vertu duquel chaque partie était libre d'accorder une protection à ses propres espèces de flore et de faune menacées d'extinction. Ce principe était rappelé dans un alinéa du préambule, qui reconnaissait que les peuples et les Etats sont et devraient être les meilleurs protecteurs de leur faune et de leur flore sauvages. Le principe de la coopération internationale était également reconnu dans le préambule qui stipulait que "la coopération internationale est essentielle à la protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international". L'annexe I de la CITES donnait la liste de toutes les espèces de tortues marines menacées d'extinction, qui étaient ou qui pouvaient être affectées par le commerce. La Malaisie a relevé que les Etats-Unis n'avaient pas émis de réserve au sujet des espèces de tortues devant être protégées en application de l'article 609, et, partant, c'était la CITES qui était d'application. Ses dispositions pertinentes autorisaient tout pays à adopter des mesures internationales et des mesures internes sur la base du principe de l'entente mutuelle et de la coopération et dans le respect de la souveraineté nationale. Aucune partie à la Convention ne devait recourir à des mesures incompatibles avec le GATT, telles qu'une prohibition à l'importation.³⁸³ La Malaisie estimait donc que les Etats-Unis disposaient manifestement d'autres moyens pour protéger la vie et la santé des tortues marines conformément à l'article XX b), notamment la conclusion d'accords multilatéraux ou bilatéraux pour la conservation de ces espèces; la prohibition à l'importation n'était donc pas nécessaire pour protéger la vie et la santé des tortues marines.

3.222 Les Etats-Unis ont répondu que les mesures qu'ils avaient prises en vertu de l'article 609 étaient "nécessaires" à deux titres. Premièrement, les efforts faits pour réduire la mortalité des tortues marines étaient "nécessaires" car, comme cela avait été dit, toutes les espèces de tortues marines étaient menacées d'extinction. Une fois encore, chacun des plaignants avait adopté au moins quelques mesures pour conserver les tortues et chacun reconnaissait que leur conservation était nécessaire. Deuxièmement, les mesures prises en vertu de l'article 609 concernant l'utilisation de DET étaient "nécessaires" car les autres mesures de protection n'étaient pas suffisantes pour permettre aux tortues marines d'échapper à l'extinction. Bien que chacun des plaignants soit partie à la CITES, qui interdisait le commerce des tortues marines, et bien que chacun ait déclaré avoir adopté certaines mesures pour les conserver, comme la conservation des plages, les populations de tortues marines diminuaient de façon alarmante en Asie du Sud-Est et dans l'océan Indien. Cela n'était pas étonnant puisque, comme on l'avait dit, la capture accidentelle des tortues dans les chaluts entraînait la mort par noyade d'un plus grand nombre de tortues que toutes les autres causes anthropiques réunies. Sans l'utilisation de DET, les autres mesures de protection ne permettaient pas l'accroissement des populations de tortues marines car il n'avait pas été établi qu'elles avaient un effet significatif sur le nombre de tortues qui vivaient jusqu'à l'âge adulte et qui se reproduisaient. En revanche, dans les régions où des DET étaient utilisés conjointement avec d'autres mesures de conservation, il y avait des signes encourageants d'accroissement des populations de tortues marines.

³⁸³ Articles XIII et XIV de la CITES.

3.223 Les Etats-Unis ont affirmé en outre que les moyens invoqués par l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande pour faire valoir que les mesures de conservation des tortues appliquées par les Etats-Unis en vertu de l'article 609 n'étaient pas "nécessaires" au sens de l'article XX b) étaient sans fondement. Ils n'étaient pas d'accord avec les déclarations des précédents groupes spéciaux cités par les plaignants, selon lesquelles le terme "nécessaire" devait être interprété comme signifiant que les Etats-Unis devaient prouver qu'"il n'y avait pas d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec [le GATT de 1994] qu'[ils] pouvaient raisonnablement être censé[s] employer pour atteindre les objectifs de [leur] politique ...". L'adoption d'un critère aussi complexe, à plusieurs facettes, à la place du seul terme "nécessaire" effectivement employé dans le texte du GATT de 1994 n'était corroborée ni par celui-ci ni par l'historique de sa négociation. De plus, le remplacement des termes mêmes de l'article XX, qui faisaient partie du texte d'un traité, par une paraphrase formulée par un ou plusieurs groupes spéciaux était contraire aux préceptes énoncés par l'Organe d'appel dans l'affaire Essence. Examinant, dans ce différend, l'article XX g) et les termes introduisant les différents paragraphes de l'article XX ("nécessaires", "essentiels", "se rapportant à"), l'Organe d'appel avait expliqué ce qui suit:

"Un interprète des traités ne peut donner un sens, dans le cadre de l' Accord général et de son objet et de son but, à la relation entre les engagements positifs énoncés par exemple aux articles I, III et XI et les politiques et intérêts incarnés dans les "Exceptions générales" énumérées à l'article XX que cas par cas, en examinant minutieusement le contexte factuel et juridique d'un différend donné, sans faire abstraction des termes effectivement utilisés par les Membres de l'OMC eux-mêmes pour exprimer leur intention et leur but." ³⁸⁴

De plus, bien que les participants à l'appel aient admis que le terme "se rapportant à" employé à l'article XX g) pouvait être interprété comme signifiant "visant principalement à", l'Organe d'appel avait rappelé que "l'expression "vise principalement à" ne fait pas partie elle-même du texte d'un traité et n'a pas été conçue comme un simple critère d'inclusion ou d'exclusion pour ce qui est de l'article XX g)".

3.224 Les mêmes principes s'appliquaient à l'interprétation du terme "nécessaire" proposée par les plaignants. L'expression "mesures moins incompatibles" ne faisait pas partie elle-même du texte d'un traité et ne pouvait pas être utilisée comme un "simple critère" applicable aux mesures visées par l'article XX b). En revanche, la question de savoir si une mesure était "nécessaire" au sens de cet article devait être tranchée "cas par cas, en examinant minutieusement le contexte factuel et juridique d'un différend donné". ³⁸⁵

3.225 Les Etats-Unis ont soutenu que le critère proposé par les plaignants pour déterminer si une mesure était "nécessaire" était complexe. Premièrement, un Membre de l'OMC qui maintenait une mesure devait apporter une preuve négative puisqu'il devait établir qu'il ne disposait raisonnablement d'aucune autre mesure compatible avec le GATT de 1994: il devait donc prouver la non-existence d'autres mesures. Deuxièmement, le Membre devait démontrer que, parmi les mesures dont il disposait raisonnablement, il avait utilisé celle qui était la moins incompatible avec les autres dispositions du GATT de 1994: il devait donc déterminer toutes les mesures possibles et les classer suivant le critère de "moindre incompatibilité" avec les dispositions du GATT de 1994. Il était

³⁸⁴Rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, page 20 (non souligné dans l'original).

³⁸⁵Ibid.

difficile de développer un ensemble d'obligations aussi détaillé et complexe sur la seule base du terme "nécessaire". Au lieu de chercher à imposer une interprétation que nul n'était censé connaître, il vaudrait mieux interpréter les termes suivant leur sens ordinaire.

3.226 Cela était d'autant plus vrai que le sens du terme "nécessaire" n'avait pas été discuté au moment de la rédaction de l'article XX. Avant la Charte de la Havane, aucun accord commercial n'avait utilisé ce terme par référence à la protection de la vie et de la santé des animaux et la préservation des végétaux. L'article XX lui-même n'avait été interprété qu'assez récemment par des groupes spéciaux dans le cadre du GATT, et chaque groupe spécial en avait donné une interprétation différente. Lorsque l'interprétation proposée d'une disposition n'était corroborée ni par le texte de l'accord, ni par l'historique de sa négociation, ni par le contexte de la disposition, un groupe spécial ne devait pas tenter de donner une interprétation pour affirmer ensuite que c'était l'obligation assumée par le Membre lorsqu'il avait accédé à l'Accord sur l'OMC, y compris le GATT de 1994. Cela était vrai en particulier lorsqu'une telle interprétation n'était pas nécessaire. Il semblait que l'interprétation proposée par les plaignants avait pour but d'empêcher que des mesures sanitaires, de sécurité ou autres ne constituent en fait une forme de protectionnisme. Pour répondre à cette préoccupation, il valait mieux prendre en considération la prescription énoncée dans le texte introductif de l'article XX, selon laquelle les mesures ne devaient pas être appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international, au lieu de voir dans le mot "nécessaire" une série d'obligations complexes qui n'avaient jamais été négociées ni discutées. Il était étrange de proposer une interprétation de ce terme qui n'avait pas de fondement dans le texte, alors que ce même article contenait des termes visant expressément à éviter le recours abusif aux mesures mentionnées par leur application à des fins protectionnistes. Après tout, le GATT avait pour principal objectif de lutter contre le protectionnisme, et non d'intervenir dans les décisions des parties contractantes qui poursuivaient des objectifs légitimes comme la protection de l'environnement.

3.227 Les Etats-Unis ont soutenu qu'en pratique, selon la règle proposée par les plaignants, un Membre de l'OMC ne pourrait déterminer qu'à posteriori si une mesure qu'il envisageait était compatible avec ses obligations dans le cadre du GATT de 1994 car cela dépendrait des autres mesures dont il disposait raisonnablement de l'avis d'un groupe spécial. Cela amènerait les groupes spéciaux à donner une appréciation sur les décisions législatives ou réglementaires nationales sur la base d'une enquête factuelle qui outrepassait leur compétence. Un groupe spécial devrait déterminer, par exemple, si une autre mesure permettrait au Membre concerné d'atteindre convenablement les objectifs légitimes de sa politique, ce qui pourrait soulever des questions techniques complexes et nécessiter des avis scientifiques. Bien que les groupes spéciaux puissent faire appel à des experts techniques, le problème était non pas d'obtenir l'avis d'experts, mais de savoir si un groupe spécial devait substituer son jugement à celui du gouvernement concerné.

3.228 L'interprétation proposée par les plaignants empiétait aussi sur le processus décisionnel des Membres de l'OMC. Si elle était acceptée, les groupes spéciaux devraient dicter aux Membres la mesure particulière qu'ils doivent prendre puisqu'il n'y avait apparemment qu'une mesure, parmi toutes les possibilités, qui soit la "moins incompatible" avec le GATT de 1994. Cela allait à l'encontre de la ligne de conduite qui avait été arrêtée pour les groupes spéciaux. Là encore, il ne fallait pas croire que les parties contractantes avaient accepté tacitement une obligation aussi gênante. L'interprétation devait être fondée sur l'acceptation expresse de ces obligations. Non seulement les plaignants préconisaient l'adoption d'une interprétation selon laquelle le terme "nécessaire" signifiait "la mesure la moins incompatible avec le GATT", mais aussi ils élargissaient encore la portée de cette interprétation au-delà de celle qu'elle avait dans n'importe quel rapport de groupe spécial adopté ou non. Ils prétendaient, en particulier, que la mesure la "moins incompatible avec le GATT" englobait la négociation d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Aucun groupe spécial n'était arrivé à une telle

conclusion.³⁸⁶ Au contraire, les groupes spéciaux avaient examiné si le pays qui imposait une prescription à l'importation aurait pu en imposer une qui soit moins contraignante.

3.229 Les Etats-Unis ont fait observer que, si elle était adoptée, la position des plaignants altérerait complètement le sens de l'article XX b). Rien dans le texte du GATT de 1994 ne limiterait cette nouvelle obligation de "coopération internationale" aux mesures de protection de l'environnement. Au lieu de cela, l'article XX b) ne s'appliquerait plus à toutes mesures nécessaires à la protection de la vie et de la santé des animaux, y compris les mesures sanitaires, à moins que le pays importateur ne demande d'abord à tous les pays exportateurs s'ils acceptaient de négocier un accord multilatéral énonçant des prescriptions similaires. Comme cela n'était pas mentionné dans le texte de l'article XX, il était inconcevable que les rédacteurs aient envisagé une limitation d'une telle ampleur. La position des plaignants était aussi manifestement en contradiction avec l' Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, qui interprétait en partie l'article XX b). Cet accord n'obligeait pas à engager des négociations internationales avant d'appliquer une mesure sanitaire ou phytosanitaire. Bien que les Etats-Unis ne souscrivent pas du tout à la proposition insolite des plaignants d'inscrire une obligation de "coopération internationale" dans l'article XX b), dans le cas présent, ils avaient de fait proposé de négocier un accord multilatéral pour la conservation des tortues marines avec les pays asiatiques, y compris les quatre plaignants. Mais cette proposition était restée sans écho. La négociation d'un accord bilatéral ou multilatéral pour promouvoir la conservation des tortues marines n'était donc pas une mesure à laquelle les Etats -Unis pouvaient raisonnablement recourir.

3.230 Les Etats-Unis ont rejeté les arguments des plaignants selon lesquels les mesures qu'ils avaient adoptées pour conserver les tortues marines étaient suffisantes et, partant, la mesure appliquée en vertu de l'article 609, qui encourageait l'utilisation de DET, n'était pas "nécessaire". Les données scientifiques montraient au contraire que les populations de tortues marines étaient en recul en Asie du Sud-Est et dans l'océan Indien, que la capture accidentelle des tortues dans les chaluts à crevettes était la principale cause anthropique de la mortalité des tortues marines et que l'emploi de DET réduisait considérablement les dommages qui leur étaient causés. De plus, la citation par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande du mémoire présenté par les Etats -Unis dans la procédure interne qui avait été engagée au sujet de l'application de l'article 609 aux pays extérieurs au Bassin des Caraïbes était isolée de son contexte car l'objet du litige était la date d'application de l'article 609 aux importations de crevettes provenant des pays extérieurs à la région des Caraïbes et de l'Atlantique Ouest. Dans ce contexte, les Etats-Unis avaient expliqué au Tribunal que le report de l'entrée en vigueur de sa décision d'appliquer l'article 609 à tous les pays à compter du 1er mai 1996 laisserait davantage de temps aux gouvernements et aux pêcheurs étrangers pour se familiariser avec les DET. Les Etats-Unis n'avaient pas déclaré, comme le prétendaient l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande, que l'application de l'article 609 à tous les pays ne favoriserait pas la conservation des tortues marines.

3.231 Enfin, les quatre plaignants avaient prétendu que l'article 609 n'était pas "nécessaire" parce qu'il "contraignait" les autres pays à modifier leur politique de conservation des tortues marines. La Malaisie et, implicitement, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande, avaient fondé cet argument sur une conclusion du rapport sur l'affaire Thon II. Or, cette conclusion n'était absolument pas étayée par le texte du GATT de 1994, qui indiquait en fait que des mesures commerciales pouvaient prendre effet en exerçant une influence sur les pays. L'article XX e), par exemple, visait les mesures se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons. Comme l'administration des prisons était presque partout du

³⁸⁶ Les Etats-Unis jugeaient quelque peu fallacieux l'argument de la Malaisie, selon lequel, dans l'affaire du Thon I, le Mexique avait fait valoir que la coopération internationale était une mesure moins incompatible avec le GATT. Mais la position du Mexique sur ce point n'avait pas été adoptée par le groupe spécial.

ressort de l'Etat, l'article XX e) avait indéniablement pour objet de permettre l'application de mesures commerciales susceptibles d'influencer les politiques et les pratiques des gouvernements.

3.232 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que les Etats-Unis confondaient la nécessité de protéger les tortues marines menacées d'extinction et la nécessité de la mesure commerciale particulière qu'ils avaient prétendument adoptée à cette fin, à savoir l'article 609. La Thaïlande approuvait l'objectif général qui était d'empêcher l'extinction des tortues marines, mais elle désapprouvait les moyens employés à cette fin par les Etats -Unis, et en particulier elle ne pensait pas que l'article 609 était nécessaire pour atteindre cet objectif. Contrairement aux allégations des Etats-Unis, le fait que toutes les espèces de tortues marines étaient menacées d'extinction ne rendait pas nécessaires les mesures qu'ils avaient prises. En fait, la négociation réussie de la Convention interaméricaine montrait bien que les tortues marines pouvaient être et devaient être protégées par la voie de la coopération internationale, et non par des mesures unilatérales. De plus, bien que les Etats-Unis aient fourni des données scientifiques prouvant qu'il était important de protéger les jeunes tortues, ils n'avaient pas démontré qu'il était nécessaire, pour atteindre cet objectif, d'imposer aux pêcheurs de crevettes du monde entier l'obligation d'utiliser des DET. Ils n'avaient pas démontré non plus que la prise accidentelle des tortues marines dans les chaluts à crevettes était un problème majeur en Asie, en Australie et en Océanie, ni qu'il ne pouvait pas y avoir d'autres mesures d'importance égale ou supérieure qui pouvaient être prises pour protéger les jeunes tortues. Comme cela avait été dit précédemment, les populations de tortues marines dans les eaux des plaignants étaient stables et, si elles diminuaient légèrement, ce n'était pas à cause de la pêche à la crevette. Même s'il pouvait être démontré que le chalutage des crevettes était l'une des principales causes de la mortalité des tortues marines, il pouvait y avoir d'autres mesures permettant de réduire cette mortalité à un coût moindre, comme la réduction du temps de chalut ou la création de zones réservées. L'affirmation des Etats-Unis selon laquelle le Groupe spécial devait ignorer l'interprétation du terme "nécessaire" adoptée par d'autres groupes spéciaux était aussi sans fondement. Ils avaient d'ailleurs présenté à peu près les mêmes arguments au groupe spécial chargé de l'affaire Thon II, qui avait constaté qu'une restriction pratiquement identique à l'importation de thon ne satisfaisait pas au critère de "nécessité". Le seul aspect nouveau de leur argumentation concernait le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire Essence. Or, dans ce rapport, l'Organe d'appel avait expressément constaté que le terme du traité "se rapportant à" pouvait être interprété comme signifiant "visant principalement à", et rien dans sa décision ne permettait de conclure que le terme "nécessaire" ne pouvait pas être interprété comme signifiant qu'il n'y avait pas d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec le GATT de 1994, comme l'avaient estimé plusieurs groupes spéciaux antérieurs.

3.233 La Malaisie a déclaré que l'interprétation du terme "nécessaire" donnée par les Etats -Unis n'était pas conforme aux conclusions des rapports des groupes spéciaux chargés des affaires Thon II et Essence. Premièrement, il existait d'autres moyens "compatibles ou moins incompatibles" avec l'Accord général que les Etats-Unis pouvaient raisonnablement envisager. Deuxièmement, l'article 609 ne pouvait pas être considéré comme "nécessaire" parce qu'il contraignait d'autres pays à modifier leur politique de conservation des tortues marines et ne pouvait avoir de l'effet que si ces modifications étaient effectuées. Les Etats-Unis n'auraient dû recourir à une prohibition à l'importation qu'après avoir épuisé tous les autres moyens dont ils disposaient raisonnablement, y compris la conclusion d'accords multilatéraux, régionaux ou bilatéraux. A cet égard, il n'appartenait pas au Groupe spécial de déterminer quelle était la meilleure solution; il devait simplement statuer sur la question de savoir si les Etats-Unis avaient agi dans le cadre de l'article XX en imposant la prohibition à l'importation.

3.234 Les Etats-Unis ont fait valoir que les mesures prises en vertu de l'article 609 étaient "nécessaires" pour deux raisons distinctes. Premièrement, les efforts faits pour réduire la mortalité des tortues marines étaient "nécessaires" car, comme cela avait été dit, ces tortues étaient menacées d'extinction. Deuxièmement, les mesures prises en vertu de l'article 609 concernant l'utilisation des DET étaient "nécessaires" parce que le chalutage des crevettes sans DET était la principale cause

anthropique de la mortalité des tortues marines. Répondant à l'argument de l'Inde, du Pakistan et de la Thaïlande selon lequel les Etats-Unis confondaient la nécessité de protéger les tortues marines et la nécessité de la mesure commerciale particulière qu'ils avaient prise à cette fin, ils ont déclaré qu'au contraire ils avaient bien fait la distinction entre ces deux points (voir le paragraphe 3.222). Ils ont noté que les plaignants approuvaient l'objectif général qui était d'empêcher l'extinction des tortues marines, mais ne reconnaissaient pas que l'article 609 était nécessaire pour atteindre cet objectif. Bien que seul le second point soit en litige, il n'y avait assurément pas de "confusion" dans l'argumentation des Etats-Unis. A leur avis, il était bon que le Groupe spécial constate que les plaignants partageaient l'opinion des Etats-Unis, selon laquelle il était nécessaire d'empêcher l'extinction des tortues marines. D'ailleurs, tous les plaignants admettaient non seulement qu'il fallait empêcher leur extinction, mais aussi que des restrictions et des prohibitions à l'importation étaient nécessaires pour les protéger, qu'elles se trouvent ou non en dehors de "leur sphère de compétence". Dans le cadre de la CITES, les plaignants s'étaient engagés à imposer des restrictions à l'importation des tortues marines menacées d'extinction et des produits dérivés, quel que soit le lieu où les tortues étaient capturées.

3.235 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont répondu que, s'il était peut-être vrai que les DET installés sur les chaluts à crevettes étaient nécessaires pour protéger les tortues marines vivant dans les eaux littorales des Etats-Unis, cela ne l'était pas dans le cas des plaignants. En fait, d'après les sources citées par les Etats-Unis, c'était le ramassage des oeufs qui était à l'origine de la diminution observée des populations de tortues marines chez les plaignants. Par ailleurs, les mesures n'étaient pas "nécessaires" parce qu'elles étaient appliquées de manière à modifier les politiques et les méthodes d'autres Membres et qu'elles ne pouvaient avoir de l'effet que si ces modifications étaient effectuées. Comme l'avait constaté le groupe spécial chargé de l'affaire Thon II, des mesures qui ne pouvaient être efficaces que si elles s'accompagnaient d'une modification des politiques ou des pratiques d'autres Membres n'étaient pas nécessaires pour protéger la vie ou la santé des animaux. Enfin, les mesures n'étaient pas nécessaires parce qu'il y avait d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec le GATT, qui pouvaient être prises pour atteindre le même objectif. Les Etats-Unis n'avaient pas nié ce point, mais ils avaient affirmé que le Groupe spécial ne devait pas tenir compte des critères retenus par de précédents groupes spéciaux pour déterminer si une mesure était nécessaire. L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande estimaient cependant que ces groupes spéciaux avaient bien interprété le terme "nécessité", et que cette interprétation était essentielle pour maintenir l'équilibre des droits et des obligations dans le cadre de l'OMC, en particulier si le Groupe spécial devait constater que l'article XX b) n'impliquait pas une limitation de compétence. En outre, cette interprétation était conforme à l'idée généralement admise que les exceptions prévues à l'article XX devaient être interprétées au sens strict, car il s'agissait de dérogations aux obligations normales dans le cadre du GATT. Répondant à l'argument des Etats-Unis selon lequel les plaignants avaient admis, dans le cadre de la CITES, que des restrictions ou des prohibitions à l'importation étaient nécessaires pour protéger les tortues marines, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont déclaré que leur participation à la CITES était la preuve qu'ils avaient le droit souverain de décider quelles mesures prendre pour protéger la vie et la santé des animaux dans leur sphère de compétence, et qu'ils avaient le droit d'engager des négociations avec d'autres pays pour convenir des mesures à appliquer. Le fait que les plaignants avaient accepté des restrictions à l'importation dans un autre contexte ne signifiait pas que, dans le cas présent, la mesure prise unilatéralement par les Etats-Unis était "nécessaire".

3.236 D'après la Malaisie, l'argument selon lequel les DET étaient nécessaires parce que le chalutage des crevettes était la principale cause anthropique de la mortalité des tortues marines ne s'appliquait pas à la Malaisie, où les tortues étaient prises accidentellement dans les chaluts à poissons, et non dans les chaluts à crevettes. Par ailleurs, les Etats-Unis avaient fait une généralisation abusive en affirmant que les plaignants avaient admis que des restrictions ou des prohibitions à l'importation étaient nécessaires pour protéger les tortues marines, que celles-ci se trouvent ou non hors de leur "sphère de compétence". Enfin, l'article 609 ne s'appliquait pas aux

tortues franches du Pacifique et aux tortues olivâtres. Cela prouvait que les Etats-Unis reconnaissaient implicitement qu'ils ne pouvaient pas imposer de restrictions pour protéger les tortues marines hors de leur sphère de compétence.

d) Article XX g)

i) Politique de conservation des ressources naturelles épuisables

3.237 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que les termes de l'article XX g), qui prévoyait une exception pour les mesures "se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales", devaient être interprétés "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".³⁸⁷ Il était raisonnable d'interpréter le terme "épuisable" comme désignant les ressources finies, telles que les minéraux, et non les ressources biologiques ou renouvelables. Les ressources finies étaient épuisables parce qu'elles étaient disponibles en quantité limitée et qu'elles pouvaient disparaître et disparaissaient de manière irréversible à mesure qu'elles étaient exploitées. Si, en revanche, toutes les ressources naturelles étaient considérées comme "épuisables", ce terme devenait superflu. Ce résultat était incompatible avec les règles générales d'interprétation des traités.³⁸⁸ De l'avis de l'Inde, du Pakistan et de la Thaïlande, la conclusion du groupe spécial dans l'affaire *Essence*, selon laquelle l'article XX g) s'appliquait à la mesure en cause nonobstant le fait que l'air pur était "renouvelable"³⁸⁹, tenait à ce qu'il s'était référé à tort aux rapports de deux groupes spéciaux antérieurs. Dans l'affaire *Harengs/saumons*, le sens du terme "épuisable" n'était pas discuté; au contraire, les deux parties avaient admis que les saumons et les harengs étaient des ressources naturelles épuisables.³⁹⁰ Ce point n'avait pas été abordé non plus dans le rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *Thon II*; dans ce différend, la CE avait fait valoir que les dauphins n'étaient pas une "ressource" parce qu'ils ne faisaient pas l'objet d'échanges commerciaux.³⁹¹

3.238 Le fait que le terme "épuisable" désignait les ressources physiques finies, et non les ressources biologiques, était confirmé aussi par l'historique de la rédaction de l'article XX g). Les exceptions énumérés à l'article XX avaient été examinées lors de la rédaction du chapitre sur la politique commerciale du projet de Charte de l'OIC. Pendant les réunions préparatoires tenues aux fins de la rédaction de la Charte, l'examen de l'exception prévue à l'article XX g) avait porté essentiellement sur les "matières premières", les "produits" et les "minéraux".³⁹² On avait ainsi

³⁸⁷ Article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

³⁸⁸ Rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, pages 25 -26 ("L'un des corollaires de la "règle générale d'interprétation" de la Convention de Vienne est que l'interprétation doit donner sens et effet à tous les termes d'un traité").

³⁸⁹ Rapport du groupe spécial Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, paragraphe 6.37.

³⁹⁰ Rapport du Groupe spécial Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106, paragraphe 4.4.

³⁹¹ Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994, paragraphe 3.52.

³⁹² E/PC/T/C.II/50, pages 4-5; E/PC/T/C.II/QR/PV/5, page 79; E/PC/T/A/PV/25, page 32.

beaucoup débattu des termes stipulant que la mesure devait être appliquée conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales. Après avoir noté que "des restrictions devraient être autorisées aux fins de la conservation de ressources naturelles déficitaires, même en l'absence de restrictions à la consommation nationale", le délégué du Brésil avait fait le commentaire suivant:

"Lorsque j'ai soulevé cette question, j'ai pris l'exemple de nos ressources en manganèse qui suffisent amplement à nos besoins actuels ou futurs, mais qui risquent de s'épuiser très vite si nous continuons à les exporter sans limite, comme nous l'avons fait dans le passé. La principale objection formulée à cet égard, qui est, je le reconnais, une objection fondamentale, était que cette autorisation pourrait être utilisée de manière à empêcher l'établissement, dans un autre pays, sur la base de notre matière première, d'une industrie semblable à celle qui existe chez nous." ³⁹³

Pendant les discussions qui ont eu lieu à la deuxième session, à Genève, le délégué de l'Inde a réitéré une proposition que sa délégation avait présentée à Londres et qui demandait la suppression des mots venant après "ressources naturelles". Il avait alors expliqué cette proposition de la façon suivante:

"Permettez-moi d'invoquer un exemple à l'appui de notre proposition. Actuellement, une quantité considérable de nos ressources naturelles sont développées pour des raisons industrielles et stratégiques et la production est exportée. Or, nous tiendrions à les conserver pour en faire un meilleur usage et la façon la plus efficace d'arriver à ce résultat est de limiter les exportations des produits qui sont tirées des ressources naturelles. Or, [l'article XX g)], sous sa forme actuelle, ne nous permet pas d'arriver à cette fin et nous obligerait à avoir recours à des mesures que nous voudrions éviter. Si donc la Commission n'a pas d'objection à l'amendement que nous proposons, nous serions extrêmement heureux qu'il soit adopté." ³⁹⁴

3.239 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande estimaient que l'historique de la rédaction de l'article XX g) était l'interprétation selon laquelle les "ressources naturelles épuisables" devaient s'entendre uniquement des ressources finies. Comme les tortues marines étaient une ressource naturelle renouvelable, et non "épuisable", l'embargo des Etats-Unis ne pouvait pas être justifié au titre de l'article XX g).

3.240 La Malaisie a déclaré que, pour interpréter l'article XX g), le Groupe spécial devait suivre l'approche systémique que l'Organe d'appel avait adoptée dans l'affaire Taxes sur les boissons alcooliques en se fondant sur l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui stipulait qu'"[u]n 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". ³⁹⁵ Suivant cette approche systémique, l'interprétation à donner d'une mesure relevant de l'article XX g) ne pouvait pas être appliquée à une mesure relevant de l'article XX b) car cela viderait de son sens l'approche préconisée par l'Organe d'appel. Les tortues marines étant des êtres vivants, une mesure les concernant ne pouvait être examinée qu'au regard de l'article XX b), étant donné que l'article XX g) s'appliquait aux

³⁹³E/PC/T/C.II/QR/PV/5, page 79 (en anglais seulement).

³⁹⁴E/PC/T/A/PV/25, page 32.

³⁹⁵Rapport de l'Organe d'appel Japon - Taxes sur les boissons alcooliques, adopté le 8 novembre 1996, WT/DS8/11, WT/DS10/11, WT/DS11/8, page 12.

ressources naturelles épuisables non vivantes. La Malaisie estimait donc que, compte tenu de cette approche systémique de l'interprétation des articles XX b) et XX g), les Etats-Unis ne pouvaient pas invoquer les deux exceptions à la fois, car cela serait en contradiction avec les constatations de l'Organe d'appel.

3.241 Les Etats-Unis ont fait valoir que les tortues marines étaient une ressource naturelle importante. C'était un élément ancien et distinctif de la diversité biologique de la planète et elles remplissaient des fonctions essentielles dans les écosystèmes où elles vivaient. Le fait que c'était une ressource naturelle importante ne semblait pas être contesté dans ce différend; chacun des quatre plaignants avait souligné qu'il avait adopté au moins quelques mesures de conservation. De plus, les tortues marines étaient une ressource épuisable, comme l'attestait le fait que toutes les espèces de tortues marines étaient menacées d'extinction. La CITES - à laquelle les quatre plaignants étaient parties - donnait à l'annexe I la liste des espèces menacées d'extinction. Toutes les espèces de tortues marines y figuraient depuis 1975. D'autres accords internationaux reconnaissaient également que les tortues marines étaient en danger. Le fait qu'elles étaient menacées d'extinction - et donc qu'elles avaient presque disparu - confirmait que c'était assurément une ressource épuisable. Ce point ne semblait pas non plus être contesté dans ce différend.

3.242 Les Etats-Unis ont ajouté que l'argument des quatre plaignants selon lequel l'article XX g) ne pouvait pas s'appliquer aux "ressources biologiques ou renouvelables" n'était pas du tout corroboré par le texte du GATT de 1994, était en contradiction avec les constatations de groupes spéciaux antérieurs et n'était pas étayé par l'historique de la rédaction du GATT de 1994. En somme, le Groupe spécial devait rejeter catégoriquement cette interprétation sans fondement. A propos de l'argument de l'Inde, du Pakistan et de la Thaïlande, les Etats -Unis estimaient que, indépendamment de la question de savoir si "toutes les ressources naturelles" étaient épuisables, il ne faisait aucun doute que les tortues marines l'étaient. D'ailleurs, étant menacées d'extinction, elles avaient presque disparu. L'extinction d'une espèce signifiait qu'elle disparaissait à jamais, comme le pétrole ou le minerai disparaissaient des gisements exploités. L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande avaient tout simplement tort de dire que le terme "épuisable" était superflu si l'on n'interprétait pas l'expression "ressources naturelles" comme excluant les "ressources biologiques". De l'avis des Etats -Unis, ils se trompaient lorsqu'ils disaient que le groupe spécial chargé de l'affaire Essence "s'était référé à tort aux rapports de deux groupes spéciaux antérieurs" pour conclure que l'air pur était une "ressource naturelle épuisable". En fait, ce groupe spécial avait cité à juste titre les rapports sur les affaires Harengs/saumons et Thon II. Contrairement aux allégations des plaignants, ces deux groupes spéciaux avaient constaté que des ressources naturelles renouvelables pouvaient être épuisables au sens de l'article XX g).³⁹⁶ De plus, le groupe spécial chargé de l'affaire Essence s'était appuyé sur une interprétation simple du texte de l'article XX g). Sur le point de savoir si l'air pur était une "ressource naturelle", il avait expliqué que "l'air pur était une ressource (il avait une valeur) et il était naturel". Sur celui de savoir si l'air pur était épuisable, il avait estimé qu'"[i]l pouvait être épuisé". L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ne pouvaient pas réfuter cette interprétation. Enfin, leur référence à l'historique de la rédaction de cet article n'était absolument pas concluante. D'abord, le recours à ce

³⁹⁶ Les Etats-Unis se référaient aux rapports suivants: Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106, paragraphe 4.4 ("Le Groupe spécial est convenu avec les parties que les stocks de saumons et de harengs sont des "ressources naturelles épuisables" ... au sens de l'article XX g)); Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, rapport non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994, paragraphe 5.13 ("Le Groupe spécial a noté que les Etats -Unis affirmaient que les dauphins étaient une ressource naturelle épuisable. La CEE n'était pas de cet avis. Le Groupe spécial, notant que les stocks de dauphins pouvaient éventuellement être épuisés, ... a admis qu'une politique visant à conserver les dauphins était une politique visant à conserver une ressource naturelle épuisable").

moyen d'interprétation complémentaire pour déterminer dans son contexte le sens ordinaire du texte n'était pas justifié dans un cas comme celui -ci, où il n'y avait aucune ambiguïté dans l'article XX g).³⁹⁷

3.243 En outre, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande avaient simplement cité certains "exemples" ou "illustrations" tirés de l'historique de l'article XX g), qui indiquaient que les mesures visées par cet article comprenaient celles qui se rapportaient aux minéraux. Mais ils avaient tout simplement ignoré d'autres éléments de l'historique de cet article qui montraient qu'en fait, l'intention était qu'il s'applique aussi aux ressources biologiques. En particulier, pendant la négociation de la Charte de l'OIC, le délégué de l'Australie avait demandé si l'article 25 (qui interdisait les restrictions quantitatives) empêcherait son pays de limiter les exportations de mérinos.³⁹⁸ Il avait expliqué que, en raison d'une terrible sécheresse, l'Australie avait perdu 20 millions de mérinos et que, de ce fait, elle en interdisait l'exportation. Le délégué de la Belgique avait répondu que, quel que soit le champ d'application de l'article 25, la prohibition imposée par l'Australie était autorisée au titre de l'exception prévue pour les ressources naturelles épuisables.³⁹⁹ En somme, l'historique de la rédaction de l'article XX g) infirmait l'argument des plaignants selon lequel l'intention était qu'il ait une portée limitée de manière à exclure les ressources biologiques.

3.244 Les Etats-Unis ont affirmé en outre que l'argument de la Malaisie, selon lequel l'article XX g) devait être interprété comme excluant les animaux parce que ceux -ci étaient expressément visés par l'article XX b), et que, sans cela, l'un de ces deux articles serait superflu, était également infondé. Le seul fait que, dans certains cas, une mesure relève de deux paragraphes ou plus de l'article XX ne vidait pas de son sens une disposition du GATT de 1994. Selon l'interprétation normale de l'article XX g) (qui devait viser aussi les animaux en tant que "ressources naturelles épuisables"), les articles XX b) et XX g) n'avaient pas la même portée car ils contenaient des prescriptions différentes. L'article XX b) ne s'appliquait qu'aux végétaux et aux animaux, tandis que l'article XX g) s'appliquait à l'ensemble des ressources naturelles; l'article XX g) stipulait que la mesure devait être appliquée conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales, ce que ne faisait pas l'article XX b); enfin, les ressources naturelles visées par l'article XX g) devaient être épuisables, condition qui n'était pas prévue à l'article XX b) pour les plantes et les animaux qu'il visait. Les Etats-Unis ont aussi fait remarquer que deux des tierces parties (la CE et le Japon) avaient expressément indiqué qu'elles réfutaient l'interprétation sans fondement proposée par les plaignants (voir les paragraphes 4.33 et 4.52).

3.245 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont soutenu que le terme "épuisable" devait être interprété comme désignant les ressources physiques finies, comme les minéraux, qui étaient épuisées de façon irréversible à mesure qu'elles étaient exploitées. Il fallait faire une distinction entre les ressources qui étaient nécessairement "épuisées" à mesure qu'elles étaient exploitées et celles qui étaient renouvelables, comme les ressources biologiques. La protection des ressources biologiques relevait de l'article XX b). Si l'on étendait le terme "épuisable" à toutes les ressources naturelles, même celles qui étaient renouvelables, ce terme deviendrait superflu. Les Etats -Unis n'avaient pas expliqué au Groupe spécial en quoi leur interprétation des termes de l'article XX g) évitait ce résultat. De plus, une interprétation du terme "épuisable" qui englobait les ressources biologiques ignorait la structure de l'article XX, qui prévoyait une exception distincte pour les mesures nécessaires à la protection de la vie ou de la santé des organismes biologiques (personnes, animaux et végétaux).

³⁹⁷ Convention de Vienne, article 32.

³⁹⁸ E/PC/T/A/SR/40(1) (15 août 1947) et E/PC/T/A/PV/40(1) (15 août 1947).

³⁹⁹ Les Etats-Unis ont indiqué que l'article 37 j) était le précurseur de l'article XX g) du GATT.

Conclure que l'article XX g) se rapportait aux organismes biologiques obligeait à examiner les mesures sur la base de deux critères différents, "se rapportant à" et "nécessaires à", et il n'était pas logique de supposer que telle avait été l'intention des rédacteurs de l'article. Une règle fondamentale d'interprétation voulait que chaque terme d'un traité soit interprété de manière indépendante. L'affirmation des Etats-Unis selon laquelle les paragraphes b) et g) de l'article XX n'avaient pas la même portée et énonçaient des conditions différentes confirmait précisément l'argument des plaignants. D'ailleurs, pourquoi appliquerait-on des conditions juridiques différentes au même objet? Si des mesures "nécessaires à" la protection de la "vie" ou de la "santé" des tortues marines (ou de toute autre ressource biologique) pouvaient être prises au titre de l'article XX b), pourquoi serait-il nécessaire ou souhaitable d'établir un ensemble de conditions distinctes pour assurer la protection de ces organismes au titre de l'article XX g)? La seule réponse possible était qu'il n'avait jamais été envisagé que les deux dispositions s'appliquent au même objet. Par conséquent, comme l'avaient indiqué les plaignants, il fallait interpréter le terme "épuisable" comme désignant les ressources physiques finies, et non les ressources renouvelables, comme les ressources biologiques. Cette interprétation respectait la distinction entre l'objet de l'article XX b) et celui de l'article XX g) tout en donnant au terme un sens concret et indépendant, concordant avec la préoccupation des rédacteurs face au risque d'épuisement prématuré des ressources minérales épuisables par suite de leur exploitation et de leur commerce effrénés.

3.246 Les constatations du groupe spécial chargé de l'affaire Essence n'étaient pas pertinentes car la ressource en cause dans cette affaire n'était pas une ressource biologique.⁴⁰⁰ En outre, le groupe spécial s'était fondé à tort sur les rapports des groupes spéciaux chargés des affaires Harengs/saumons et Thon II pour conclure que les ressources renouvelables entraient dans le champ d'application de l'article XX g). Dans l'affaire Harengs/saumons, le différend ne portait pas sur la question de savoir si la ressource en cause était renouvelable et, partant, n'était pas "épuisable"; le groupe spécial n'avait donc pas statué sur ce point. Dans l'affaire Thon II, la CEE n'avait pas souscrit à l'opinion des Etats-Unis selon laquelle les dauphins étaient une ressource naturelle épuisable car, d'après elle, les dauphins n'étaient pas une marchandise et, partant, n'étaient pas une "ressource".⁴⁰¹ Une fois encore, ce groupe spécial n'avait pas eu l'occasion d'examiner si une ressource renouvelable pouvait être considérée de ressource "épuisable". Enfin, rien dans le rapport du groupe spécial chargé de l'affaire Essence n'indiquait que celui-ci avait pris en considération l'historique de la rédaction de l'article auquel se référaient l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande. Il était donc amplement justifié de réexaminer la question.

3.247 La Malaisie ne niait pas que les tortues marines étaient une ressource naturelle épuisable, mais elle considérait que l'article XX g) visait uniquement les ressources naturelles épuisables non vivantes, alors que les tortues, étant des êtres vivants, ne pouvaient relever que de l'article XX b). Cette approche supposait logiquement que l'interprétation à donner d'une mesure relevant de l'article XX g) ne pouvait pas s'appliquer à une mesure relevant de l'article XX b) car cela viderait de

⁴⁰⁰L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont noté qu'il n'avait pas été fait appel de la conclusion du groupe spécial selon laquelle l'air pur était une "ressource naturelle épuisable" et que, partant, l'Organe d'appel n'avait pas examiné ce point. Voir le rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, page 11.

⁴⁰¹Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994, paragraphe 3.52 ("La CEE a répondu que, même si les Etats-Unis et la CEE convenaient tous deux que la conservation des dauphins était une nécessité, cela n'en faisait pas pour autant une ressource naturelle épuisable. Etant donné que la CITES garantissait l'absence de commerce des espèces de dauphins, on pouvait se demander si les dauphins constituaient des ressources au sens économique du terme quel qu'il soit.").

son sens l'approche systémique prônée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*.⁴⁰² La Malaisie a noté que des groupes spéciaux antérieurs avaient affirmé que le poisson (vivant) était une ressource naturelle épuisable.⁴⁰³ Mais ces différends avaient été réglés avant l'entrée en activité de l'OMC. L'approche de l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence* était préférable. La Malaisie a noté aussi que les Etats-Unis avaient mal interprété les communications que la CE et le Japon avaient présentées sur ce point. En fait, la CE était simplement d'avis que les tortues marines pouvaient être considérées comme une ressource naturelle épuisable, tandis que le Japon ne contestait pas l'avis des Etats -Unis selon lequel c'était une "ressource naturelle épuisable" au sens de l'article XX g).

3.248 Les Etats-Unis ont relevé que les plaignants ne contestaient pas que les tortues marines étaient une "ressource naturelle épuisable", dans l'acception normale du terme. D'ailleurs, ce point n'était pas contestable puisque les tortues marines étaient inscrites à l'annexe I de la CITES en tant qu'"espèces menacées d'extinction qui pourraient être affectées par le commerce". Chacun des plaignants était partie à cette convention. Pourtant, bien que le sens du texte soit clair, les plaignants prétendaient que les "ressources naturelles épuisables" au sens de l'article XX g) se limitaient aux ressources physiques finies comme les minéraux, qui étaient épuisées de manière irréversible. Les Etats-Unis ont demandé instamment au Groupe spécial de rejeter cette interprétation qui était contraire à une règle fondamentale d'interprétation des traités selon laquelle un traité devait être interprété "suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". Rien dans le texte ou le contexte de l'article XX g) ne limitait son application aux mesures concernant la conservation des minéraux. Contrairement à ce que prétendaient les plaignants, l'inclusion des ressources non minérales dans le champ d'application de l'article XX g) ne rendait pas superflu le terme "épuisable". Les Etats-Unis demandaient plutôt au Groupe spécial d'examiner si la ressource naturelle visée par la mesure de conservation était "épuisable" à la lumière des faits à l'origine de l'affaire. Certaines ressources naturelles, comme l'énergie solaire, pouvaient ne pas être épuisables. De plus, sur la base des faits de la cause, il était incontestable que les tortues marines étaient épuisables. D'ailleurs, certaines espèces étaient déjà au bord de l'extinction. L'analyse qu'ils suggéraient avait été faite dans l'affaire *Essence*, dans laquelle le groupe spécial avait constaté que l'air pur était une ressource naturelle épuisable au sens de l'article XX g). Contrairement à la thèse des plaignants qui tendait à limiter la portée de l'article XX g), l'air pur n'était pas épuisé de manière irréversible comme une ressource minérale. La nouvelle thèse qu'ils avançaient pour limiter la portée de l'article XX g) aux ressources non biologiques était dénuée de tout fondement dans le texte de l'Accord, comme la précédente.

3.249 Les Etats-Unis ont ajouté que, selon le sens ordinaire des termes de l'article XX, les paragraphes b) et g) s'appliquaient l'un et l'autre aux organismes biologiques. Contrairement à ce qu'insinuaient les plaignants, cette interprétation ne rendait pas superflu le paragraphe b). Au contraire, bien que ces deux dispositions se chevauchent quelque peu, elles comportaient plusieurs prescriptions différentes et elles n'avaient pas la même portée. Par exemple, le paragraphe g) disposait que la mesure devait être appliquée conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales, ce qui n'était pas le cas du paragraphe b); le paragraphe g) stipulait que les ressources naturelles devaient être épuisables, ce que ne faisait pas le paragraphe b); enfin, le

⁴⁰²Rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9. La Malaisie s'est référée aussi au Rapport de l'Organe d'appel Japon - Taxes sur les boissons alcooliques, adopté le 8 novembre 1996, WT/DS8/11, WT/DS10/11, WT/DS11/8.

⁴⁰³Rapport du Groupe spécial Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106; Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, distribué le 3 septembre 1991, IBDD, S39/174; Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, distribué le 16 juin 1994, DS/29/R.

paragraphe g) concernait la "conservation", tandis que le paragraphe b) s'appliquait à la "protection de la vie et de la santé". Les plaignants n'avaient pas et ne pouvaient pas indiquer pourquoi il faudrait s'écarter du sens ordinaire pour éviter le chevauchement entre deux dispositions de l'article XX. Il y avait d'ailleurs dans cet article d'autres cas de chevauchement, par exemple, entre le paragraphe c), qui s'appliquait à l'or et à l'argent, et le paragraphe g), qui s'appliquait aux ressources naturelles épuisables. Fallait-il donc exclure l'or et l'argent du champ d'application de l'article XX g)?

ii) "Se rapportant à ..."

3.250 Rappelant les arguments invoqués en rapport avec l'article XX b), l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir que, même si l'objectif général de l'article 609 était de protéger les tortues marines, les Etats-Unis ne pouvaient pas affirmer de façon crédible que l'embargo avait pour objectif de protéger la vie de ces tortues. En laissant un délai de quatre mois seulement avant d'imposer l'embargo à l'encontre des pays nouvellement visés, les Etats-Unis avaient obligé ceux-ci à appliquer des programmes réglementaires exigeant l'utilisation généralisée des DET, alors que les pêcheurs de crevettes étrangers n'avaient peut-être pas eu le temps de se procurer des DET et d'apprendre à les utiliser et, partant, n'étaient peut-être pas capables de les utiliser efficacement. Les Etats-Unis avaient eux-mêmes reconnu que l'obligation d'utiliser des DET dans un délai aussi bref "n'aurait pas d'effet bénéfique sur les tortues marines dans les pays nouvellement visés car les pêcheurs qui n'avaient pas l'habitude d'utiliser des DET ne pourraient probablement pas les utiliser efficacement à brève échéance de manière à protéger les tortues".⁴⁰⁴ Les Etats-Unis étaient même allés jusqu'à déclarer que "même à supposer que les nations visées veuillent se conformer à l'article 609, le fait de fixer au 1er mai 1996 la date limite pour le faire n'aura pas d'effet sur la conservation des tortues marines".⁴⁰⁵ Compte tenu de ces déclarations et d'autres déclarations analogues, les Etats-Unis ne pouvaient pas prétendre que la politique qui avait inspiré l'embargo visait à la conservation des tortues marines. De surcroît, comme cela avait été avancé au sujet de l'article XX b), l'historique de la discussion de l'article 609, en vertu duquel l'embargo avait été décrété, indiquait que cette disposition avait pour objet de restreindre les importations. Par ailleurs, l'article 609 avait été codifié en tant que note et non en tant que modification de la Loi sur les espèces menacées d'extinction, ce qui donnait à penser que cette disposition avait un objectif autre que la protection des espèces menacées.

3.251 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont affirmé en outre que l'analyse faite dans le rapport du groupe spécial chargé de l'affaire Thon II s'appliquait en l'espèce. Dans cette affaire, le groupe spécial avait noté que l'embargo en cause interdisait d'importer d'un pays tout type de thon, que celui-ci soit ou non pêché d'une manière qui était ou pouvait être nocive pour les dauphins, dès lors que le pays en question appliquait des méthodes et des politiques de pêche au thon qui n'étaient pas comparables à celles des Etats-Unis. Il avait noté aussi que l'embargo de la nation première et l'embargo de la nation intermédiaire concernant le thon "étaient imposés par les Etats-Unis de manière à contraindre d'autres pays à modifier leurs politiques à l'égard de personnes et de choses relevant de leur propre compétence" et ne pouvaient avoir l'effet voulu que s'ils étaient suivis d'une modification des politiques et des méthodes dans les pays exportateurs.⁴⁰⁶ Autrement dit, l'embargo ne servait pas en soi à conserver les dauphins; cet objectif ne pouvait être atteint que si les gouvernements et les pêcheurs étrangers modifiaient leurs politiques et leurs méthodes. Le groupe spécial avait conclu que

⁴⁰⁴Tribunal du commerce international des Etats-Unis, Earth Island Institute c. Warren Christopher, Mémoire à l'appui de la motion des défendeurs tendant à demander la modification de l'Ordonnance du 29 décembre 1995, page 11.

⁴⁰⁵Ibid.

⁴⁰⁶Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994, paragraphes 5.23 et 5.24.

"les mesures prises de manière à contraindre d'autres pays à modifier leurs politiques, et qui n'avaient d'effet que si ces modifications étaient effectuées, ne pouvaient pas viser principalement à "et, partant, ne se rapportaient pas à" la conservation d'une ressource naturelle épuisable.⁴⁰⁷ L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont affirmé que l'embargo sur les crevettes qui était en cause dans cette affaire s'appliquait à toutes les crevettes sauvages et à tous les produits à base de crevettes provenant de pays qui n'avaient pas été certifiés comme ayant un programme réglementaire comparable à celui des Etats-Unis, que les crevettes soient ou non pêchées d'une manière qui était ou pouvait être nocive pour les tortues marines. De plus, cet embargo n'était pas une mesure "se rapportant à" la conservation des tortues marines puisqu'il ne pouvait avoir d'effet que s'il contraignait d'autres pays à modifier leurs politiques et leurs méthodes.

3.252 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande étaient d'avis que, pour que l'on puisse considérer que l'embargo se rapportait à la conservation des tortues marines, il fallait qu'il "vise principalement à" la conservation de ces tortues.⁴⁰⁸ Compte tenu des déclarations faites par les Etats-Unis devant le Tribunal du commerce international, selon lesquelles l'imposition immédiate de l'embargo à l'encontre des pays nouvellement visés "n'aurait aucun effet bénéfique sur les tortues marines", on ne pouvait pas dire que l'embargo visait principalement à la conservation des tortues. Compte tenu de la procédure qui avait été engagée aux Etats-Unis et des déclarations faites par le gouvernement pour sa défense, l'objectif de conservation cité pour justifier l'embargo semblait être accessoire par rapport aux autres objectifs, qui étaient d'appliquer l'interprétation jurisprudentielle de la législation des Etats-Unis, de protéger l'industrie américaine de la crevette et de donner satisfaction à des groupes de défense de l'environnement américains.

3.253 Les Etats-Unis ont objecté que l'article 609 dans son ensemble "se rapportait" manifestement à la conservation des tortues marines. Le paragraphe a) prévoyait la négociation d'accords bilatéraux et multilatéraux pour la protection et la conservation des tortues. Le paragraphe b) visait à conserver et protéger les tortues en exigeant que les crevettes importées aux Etats-Unis soient pêchées d'une manière qui ne soit pas nocive pour les tortues marines. Les chaluts à crevettes étaient la principale cause anthropique de la mortalité des tortues marines car ils provoquaient la mort d'un plus grand nombre de tortues que toutes les autres activités humaines réunies, et les DET étaient un moyen très efficace pour réduire cette mortalité. Par conséquent, en demandant la conclusion d'accords internationaux pour protéger et conserver les tortues marines, et en exigeant que les crevettes importées aux Etats-Unis soient pêchées d'une manière dangereuse pour les tortues, l'article 609 se rapportait à la conservation des tortues. Les Etats-Unis ont fait remarquer que, dans l'affaire *Essence*, l'Organe d'appel, en examinant l'expression "se rapportant à" employée à l'article XX g), avait estimé que la mesure satisfaisait à ce critère parce qu'elle avait une "relation substantielle" avec les prescriptions en matière de conservation et ne visait pas "qu'incidemment ou qu'accidentellement" à la conservation.⁴⁰⁹ Il avait aussi admis l'opinion des participants selon laquelle l'expression "se rapportant à" pouvait être interprétée comme signifiant "visant principalement à", tout en notant que "l'expression visant principalement à" ne faisait pas elle-même "partie du texte d'un traité" et n'avait pas "été conçue comme un simple critère d'inclusion ou d'exclusion".⁴¹⁰ En tout état de cause, que

⁴⁰⁷ Ibid., paragraphe 5.27.

⁴⁰⁸ Ibid., paragraphe 5.22 (où était cité le rapport du Groupe spécial *Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés*, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106, paragraphe 4.6).

⁴⁰⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, page 21.

⁴¹⁰ Ibid., page 20.

l'expression "se rapportant à" soit interprétée comme signifiant "visant principalement à" ou ayant une "relation substantielle", la mesure prise par les Etats -Unis satisfaisait au critère "se rapportant à".

3.254 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont soutenu que la mesure ne "se rapportait pas à" la conservation de ressources naturelles épuisables. Plusieurs groupes spéciaux avaient constaté que l'expression "se rapportant à" signifiait "visant principalement à".⁴¹¹ En outre, dans l'affaire Essence, l'Organe d'appel avait appliqué le même critère dans son analyse, bien qu'il ait noté que cette expression ne faisait pas partie du texte d'un traité.⁴¹² Les Etats-Unis prétendaient que l'article 609 dans son ensemble se rapportait manifestement à la conservation des tortues marines. Or, cet article interdisait l'importation de crevettes en provenance de pays non certifiés, que les crevettes soient ou non pêchées au moyen des techniques qu'ils jugeaient "sans danger pour les tortues" (c'est -à-dire en utilisant des DET). Par ailleurs, les preuves que les Etats -Unis avaient fournies démontraient que les chaluts à crevettes étaient la principale cause anthropique de la mortalité des tortues dans leurs eaux, mais cela n'était pas le cas pour les populations de tortues rencontrées hors des Etats -Unis, en particulier, dans les eaux des plaignants, en Australie et dans d'autres parties de l'Asie. Dans ces zones, d'autres formes de pêche et le ramassage des oeufs semblaient constituer les principales menaces d'origine anthropique pour les tortues marines. En exigeant que des Membres engagent des dépenses considérables pour le déploiement des DET dans la pêche à la crevette comme condition d'accès au marché américain, les Etats -Unis détournaient des ressources limitées de mesures de conservation qui s'avéraient en fait plus efficaces pour conserver les tortues marines. L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont souligné que, pour les raisons exposées au paragraphe 3.251, l'analyse faite dans le rapport du groupe spécial Thon II s'appliquait en l'espèce.

3.255 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont noté en outre que, dans l'affaire Thon II, le groupe spécial avait constaté qu'une mesure qui ne pouvait pas atteindre son objectif de conservation sans obliger d'autres pays à modifier leur politique environnementale n'avait pas de "relation substantielle" avec la conservation des ressources naturelles. En l'espèce, l'article 609 ne "se rapportait pas à" la conservation des tortues marines car il n'avait pas été établi de "relation substantielle" entre le chalutage des crevettes et la mortalité des tortues dans les eaux des plaignants, et il n'avait pas été démontré que l'installation de DET était en soi un moyen efficace d'accroître les populations de tortues marines. De plus, cette affaire était différente de celle de l' Essence, dans laquelle il y avait un lien direct entre les règles d'établissement des niveaux de base et la conservation de l'air pur aux Etats-Unis. Dans ce cas, le respect des règles d'établissement des niveaux de base avait pour effet de conserver l'air pur; il y avait donc une relation substantielle entre la mesure en question et la politique de conservation. Mais dans le cas présent, l'embargo sur les crevettes ne pouvait pas en soi avoir un effet direct sur la conservation des tortues marines; interdire l'importation de crevettes ne pouvait pas en soi accroître la population mondiale de tortues. La conservation des tortues marines n'était assurée que si d'autres pays modifiaient leur politique environnementale et si cette modification avait un effet sur la mortalité des tortues. En fait, un embargo sur les importations d'acier ou de machines, ou même de tous les produits en provenance des pays visés, qui serait assorti de l'obligation pour ces pays de prendre des mesures pour protéger leur population de tortues marines, aurait le même effet que la mesure en cause.

3.256 En outre, l'Inde a rappelé que, dans l'affaire Essence, l'Organe d'appel avait noté que les règles d'établissement des niveaux de base étaient destinées à permettre d'examiner et de vérifier si les

⁴¹¹Rapport du Groupe spécial Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106, paragraphe 4.6; Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994, paragraphe 5.21.

⁴¹²Rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, pages 20-21.

prescriptions étaient respectées et que, si l'on ne fixait pas de niveaux de base d'une manière ou d'une autre, cet examen ne serait pas possible et l'objectif de la réglementation sur l'essence, qui était de stabiliser le niveau de pollution de l'air et d'empêcher une nouvelle détérioration, serait fortement compromis.⁴¹³ Or, sans l'embargo, les objectifs de l'article 609 ne seraient pas fortement compromis. D'ailleurs, les Etats-Unis eux-mêmes l'avaient reconnu:

"L'application de l'ordonnance du Tribunal pourrait porter un préjudice irréparable aux efforts faits par le gouvernement des Etats-Unis pour protéger les tortues marines menacées d'extinction contre des dangers autres que ceux de la pêche à la crevette. Les défenseurs s'efforcent depuis plusieurs années d'élaborer un accord multilatéral pour la protection des tortues marines (Spero Decl., paragraphes 16-17). Cet accord obligeait les pays à prendre diverses mesures au bénéfice des tortues marines, telles que la protection de leur habitat, le contrôle strict de leur capture et du ramassage des oeufs et la réduction de la mortalité due aux opérations de pêche autre que la pêche à la crevette. (Id.) Les pays qui avaient auparavant coopéré à ces efforts ont réagi défavorablement à l'embargo qui pouvait résulter de l'application de l'ordonnance du Tribunal. Il se peut que ces pays ne soient plus disposés à coopérer si l'embargo prévu par cette ordonnance était imposé immédiatement, ce qui compromettrait la poursuite des négociations sur un accord international pour la protection des tortues marines contre les menaces plus générales pesant sur la survie de l'espèce".⁴¹⁴

Les Etats-Unis avaient certes négocié un accord régional, mais l'Inde croyait savoir qu'il n'était pas encore entré en vigueur. De surcroît, les effets susmentionnés risquaient de se répercuter sur les autres efforts faits par les Etats-Unis pour protéger les tortues marines. On ne pouvait donc pas dire que leur objectif serait fortement compromis sans l'embargo.

3.257 Rappelant les constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire Essence⁴¹⁵, la Malaisie a fait valoir que l'article 609 ne "visait pas principalement à" la conservation des tortues marines. L'expression "viser principalement à" signifiait qu'il existait une relation substantielle entre les mesures prises en vertu de l'article 609 b) et la conservation des tortues; il incombait aux Etats-Unis de démontrer l'existence d'une telle relation et de prouver que la mesure ne visait pas qu'incidence ou qu'accidentellement à la conservation des tortues. Mais ils n'avaient pas montré que ces conditions étaient remplies. La Malaisie estimait qu'il n'y avait pas, en l'espèce, de relation substantielle parce que, à la différence des règles d'établissement des niveaux de base, qui servaient de référence pour vérifier dans quelle mesure les importateurs et les mélangeurs respectaient les prescriptions de non-dégradation, l'utilisation des DET n'était pas la seule façon d'empêcher la mort des tortues. Ce fait était reconnu dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 et dans l'Accord de 1995 sur l'application des dispositions de la Convention relatives à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. Ces accords faisaient référence à l'utilisation de matériel de pêche sélectif, respectueux de l'environnement et d'un bon rapport coût-efficacité, mais ne mentionnaient pas expressément l'emploi de DET. Par ailleurs, la Malaisie avait démontré à plusieurs reprises que les chaluts à crevettes n'étaient pas la principale cause anthropique de la mortalité des tortues marines dans ses eaux. Il n'y avait donc pas de relation

⁴¹³ Ibid., page 21.

⁴¹⁴ Tribunal du commerce international des Etats-Unis, Earth Island Institute c. Warren Christopher, Mémoire en appui de la motion des défenseurs tendant à demander la modification de l'Ordonnance du 29 décembre 1995.

⁴¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, pages 20-21.

substantielle entre les mesures prises en vertu de l'article 609 et la conservation des tortues. Certes, l'article 609 b) prévoyait l'imposition d'une prohibition à l'importation des crevettes ou des produits à base de crevettes pêchées au moyen de techniques de pêche commerciale qui pouvaient compromettre la conservation et la protection de cinq espèces de tortues marines. Toutefois, les Bulletins du Congrès des Etats-Unis donnaient à penser que l'objet de l'article 609 n'était pas principalement la conservation des tortues marines dans la mesure où les DET n'étaient pas la méthode la plus efficace ni la meilleure solution pour assurer leur conservation. Les mesures en cause ne pouvaient donc pas entrer dans le champ d'application de l'article XX g).

3.258 Les Etats-Unis ont soutenu que l'article 609 dans son ensemble "se rapportait" manifestement à la conservation des tortues marines. Comme l'avait expliqué l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*, une mesure satisfaisait à ce critère s'il y avait une "relation substantielle" entre la mesure et la conservation d'une ressource naturelle épuisable et si elle "ne visait pas qu'incidemment ou qu'accidentellement à la conservation" de cette ressource.⁴¹⁶ Dans la présente affaire, les Etats-Unis avaient démontré qu'il existait une relation substantielle entre les mesures qu'ils avaient prises en vertu de l'article 609 b) et la conservation des tortues marines. Les chaluts à crevettes étaient la principale cause anthropique de la mortalité des tortues marines, car ils provoquaient la mort d'un plus grand nombre de tortues que toutes les autres activités humaines réunies. Les DET étaient un moyen très efficace pour éviter ces pertes. En exigeant que les crevettes importées aux Etats -Unis en provenance de régions où vivaient des tortues marines soient pêchées au moyen de chaluts équipés d'un DET, ou d'un autre dispositif sans danger pour les tortues, les Etats -Unis veillaient à ce que leurs importations de crevettes ne menacent pas davantage les tortues marines. La relation entre les mesures et l'objectif visé était claire, directe et substantielle. En exigeant que les crevettes importées aux Etats -Unis soient pêchées d'une manière qui ne soit pas dangereuse pour les tortues, les Etats -Unis contribuaient de façon importante à promouvoir leur conservation.

3.259 Les Etats-Unis ont ajouté que l'argument des plaignants selon lequel des activités humaines autres que le chalutage des crevettes étaient une plus grande cause de mortalité des tortues dans leurs eaux n'était pas pertinent. Les mesures prises par les Etats -Unis "se rapportaient à" la conservation des tortues marines, indépendamment de la question de savoir si d'autres mesures de conservation contribueraient aussi à la protection des tortues. L'article XX g) exigeait seulement qu'une mesure "se rapporte à" la conservation d'une ressource naturelle épuisable, mais pas qu'elle s'attaque à chacun des facteurs menaçant cette ressource. Les Etats -Unis se demandaient si les plaignants seraient plus satisfaits si leurs mesures s'appliquaient non seulement aux crevettes, mais aussi au poisson pêché d'une manière nocive pour les tortues marines. Par ailleurs, l'argument de l'Inde, du Pakistan et de la Thaïlande se référant à l'affaire *Thon II*, selon laquelle une mesure ne pouvait pas "se rapporter à" la conservation si, pour avoir de l'effet, elle contraignait un gouvernement étranger à modifier ses politiques, n'était pas étayé par le texte de l'Accord. De surcroît, cette interprétation restrictive ne concordait pas avec le raisonnement de l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*. Rien dans le texte du GATT n'indiquait que, pour savoir si une mesure "se rapportait à" la conservation, il fallait savoir si elle obligeait ou non les gouvernements, les exportateurs ou les producteurs à modifier leurs politiques. Au fond, les trois plaignants avaient soulevé des moyens par lesquels la mesure atteignait l'objectif de conservation d'une ressource naturelle épuisable. Or, dans le GATT, cette question était abordée dans le texte introductif de l'article XX, et non au paragraphe g) de cet article. Le texte introductif stipulait en particulier que les mesures ne devaient pas être appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable.

iii) "Conjointement avec ..."

⁴¹⁶Ibid., page 21.

3.260 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont soutenu que les Etats-Unis n'avaient pas démontré que la mesure en cause était appliquée conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales. Comme l'avait indiqué l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*, cette clause de l'article XX g) se référait "à des mesures gouvernementales ... qui sont promulguées ou mises en application de concert avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales de ressources naturelles". L'Organe d'appel avait estimé en particulier qu'il s'agissait d'une "prescription exigeant que les mesures concernées imposent des restrictions non seulement en ce qui concerne [le produit importé] mais aussi en ce qui concerne [le produit national]". L'Organe d'appel avait conclu que cette clause établissait une obligation d'impartialité.⁴¹⁷ Toutefois, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande estimaient que les restrictions imposées aux pêcheurs de crevettes nationaux et étrangers ne l'avaient pas été de manière impartiale. Alors que les pêcheurs nationaux avaient bénéficié d'un délai d'adaptation de dix ans avant que leur accès au marché soit soumis à des restrictions, l'embargo à l'encontre des pays nouvellement visés avait été imposé dans un délai de quatre mois seulement. La façon dont il avait été appliqué conférait donc aux pêcheurs américains un avantage compétitif par rapport aux pêcheurs étrangers. Si les Etats-Unis exigeaient que les uns et les autres utilisent des DET, ces mesures n'avaient pas été "promulguées ou mises en application de concert".

3.261 Les Etats-Unis ont soutenu que l'article 609 avait été "appliqué conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales". L'Organe d'appel avait interprété cette prescription comme signifiant que les mesures concernées devaient imposer des restrictions non seulement sur le produit importé, mais aussi sur le produit national similaire.⁴¹⁸ Ce critère était respecté en l'espèce. Les Etats-Unis exigeaient que les crevettiers américains opérant dans des zones où ils risquaient d'intercepter des tortues marines utilisent des DET, et l'article 609 appliquait des normes comparables aux crevettes importées. L'Organe d'appel avait également déclaré que l'"obligation d'appliquer conjointement avec" était une obligation d'"impartialité", bien qu'il n'y ait aucun texte sur lequel se fonder pour exiger l'application du même traitement aux produits nationaux et aux produits importés.⁴¹⁹ L'article 609 satisfaisait aussi à ce critère. Il prévoyait que tout pays pouvait être certifié - évitant ainsi toute restriction à ses exportations de crevettes aux Etats-Unis - s'il appliquait des critères comparables aux critères applicables aux Etats-Unis pour assurer la protection des tortues marines dans les opérations de pêche à la crevette. Les pays dont les crevettiers opéraient dans des zones où il y avait un risque d'intercepter des tortues pouvaient être certifiés s'ils adoptaient des prescriptions concernant l'utilisation de DET comparables à celles qui étaient en vigueur aux Etats-Unis.

3.262 Les Etats-Unis estimaient que l'argument de l'Inde, du Pakistan et de la Thaïlande reposait sur une interprétation erronée des faits pertinents et de l'application correcte de l'article XX g). Premièrement, les pêcheurs de crevettes américains n'avaient pas bénéficié d'un délai de "dix ans" pour se conformer aux règlements relatifs aux DET. S'il était vrai qu'une dizaine d'années s'étaient écoulées entre le moment où le gouvernement avait commencé à chercher des moyens de réduire la mortalité des tortues marines dans les chaluts à crevettes, en 1978, et le moment où les premiers règlements exigeant l'utilisation de DET avaient été promulgués, en 1987, ce laps de temps pouvait difficilement être considéré comme un "délai de grâce" accordé aux pêcheurs américains, pendant lequel les exportateurs de crevettes étrangers auraient été désavantagés d'une manière ou d'une autre. En fait, si tant est que l'on puisse considérer que les prescriptions des Etats-Unis concernant les DET

⁴¹⁷ Ibid., page 23.

⁴¹⁸ Ibid., page 23.

⁴¹⁹ Ibid., page 23.

imposaient un désavantage concurrentiel, ce désavantage avait été supporté pendant plusieurs années par les pêcheurs américains, et non par ceux des plaignants. Comme cela avait été dit, les règlements de 1987 relatifs aux DET avaient pris pleinement effet en 1990. Depuis lors, les prescriptions en vigueur aux Etats-Unis étaient devenues plus strictes que jamais. Par contre, l'article 609 ne s'appliquait aux importations de crevettes en provenance des plaignants que depuis le 1er mai 1996. De plus, vers le milieu des années 90, la conception des DET avait fait d'énormes progrès du point de vue de la protection des tortues (les dispositifs étaient efficaces à 97 pour cent) et de la rétention des crevettes (il n'y avait pratiquement pas de pertes). Grâce aux efforts considérables faits par les Etats-Unis et par d'autres gouvernements, la technologie des DET était aussi peu coûteuse et aisément accessible. En conséquence, lorsque l'article 609 avait été appliqué aux plaignants, ceux-ci pouvaient récolter les fruits des travaux de recherche-développement que les Etats-Unis avaient consacrés à cette technologie pendant des années.

3.263 Deuxièmement, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande avaient cité à juste titre la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*, selon laquelle la clause de l'article XX g) "conjointement avec" établissait une obligation générale d'"impartialité" dans l'imposition de restrictions. Mais les plaignants avaient omis de mentionner l'avertissement de l'Organe d'appel selon lequel, en ce qui concernait l'article XX g), "[i]l n'existe évidemment aucun texte sur lequel se fonder pour exiger que les produits nationaux et les produits importés soient soumis à un traitement identique". En tout état de cause, aucun des plaignants n'avait été soumis à rien moins qu'un traitement impartial par suite de l'application de l'article 609 à leurs exportations de crevettes. L'article 609 visait à appliquer aux crevettes importées et aux crevettes d'origine nationale des normes comparables pour la protection des tortues. Si tant est qu'il y ait eu une différence entre ces normes, celles qui s'appliquaient aux pêcheurs américains étaient plus strictes et ils y étaient soumis depuis beaucoup plus longtemps que les pêcheurs étrangers. Les Etats-Unis reconnaissaient que cinq mois s'étaient écoulés entre le 29 décembre 1995 (date à laquelle le Tribunal du commerce international avait décidé que l'article 609 s'appliquait à l'échelle mondiale) et le 1er mai 1996 (date à laquelle cette décision avait pris effet). Les plaignants avaient raison de dire que le gouvernement des Etats-Unis avait cherché en vain à différer d'un an la date d'application de la décision. Dans le même temps, les Etats-Unis avaient fait des efforts considérables pour aider les plaignants et les autres pays nouvellement visés par la décision à adopter rapidement des programmes de DET. La Thaïlande, qui avait l'une des plus grandes flottes de crevettiers du monde, avait pu adopter rapidement un programme global.

3.264 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont soutenu que ni l'embargo ni l'article 609 n'avaient été promulgués et appliqués conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales. Comme cela avait été dit précédemment, des restrictions avaient été imposées d'abord à la production nationale puis, quelques années plus tard, aux pays initialement visés, et enfin, encore quelques années plus tard, et avec un délai de quatre mois seulement, aux pays nouvellement visés. Par conséquent, si maintenant les lois et règlements des Etats-Unis exigeaient l'utilisation de DET tant par les pays initialement visés que par les pays nouvellement visés, ils n'avaient pas été promulgués ou mis en application conjointement avec des règlements concernant la consommation nationale. De surcroît, les mesures prises par les Etats-Unis ne satisfaisaient pas à l'obligation d'"impartialité" établie par l'Organe d'appel aux fins de l'interprétation de la prescription "appliquées conjointement avec" énoncée à l'article XX g). Cela tenait notamment au fait que les Etats-Unis avait accordé des délais différents à leurs pêcheurs, à ceux des pays initialement visés et à ceux des pays nouvellement visés pour satisfaire à l'obligation d'utiliser des DET. Les pêcheurs américains avaient eu dix ans pour le faire (ou au moins sept ans si l'on faisait abstraction de la période pendant laquelle le programme de DET volontaire était en vigueur). Les pays nouvellement visés avaient eu un délai de sept ans pour établir et appliquer des prescriptions concernant l'utilisation de DET. En revanche, l'Inde, le Pakistan, la Thaïlande et les autres pays nouvellement visés avaient été obligés de le faire en quatre mois, sinon ils perdaient l'accès au marché des Etats-Unis.

3.265 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont précisé qu'ils ne pe nsaient pas qu'il fallait appliquer un traitement identique aux produits nationaux et aux produits importés. Toutefois, les délais différents accordés pour introduire l'obligation d'utiliser des DET désavantageaient manifestement les pays nouvellement visés, et ce de façon très substantielle. Comme les Etats -Unis l'avaient eux-mêmes reconnu devant le Tribunal du commerce international, un délai de quatre mois n'était pas suffisant pour modifier les règlements intérieurs, équiper toute une flotte de DET et former les pêcheurs à leur utilisation pour qu'ils puissent s'en servir efficacement tout en minimisant les pertes de crevettes. Les progrès de la conception des DET ne suffisaient pas pour compenser le grave désavantage subi par les pays nouvellement visés du fait de l'imposition très rapide de l'embargo. L'obligation pour la Thaïlande d'adopter précipitamment une obligation universelle d'utiliser des DET avait occasionné des frais supplémentaires importants, du gaspillage, des incertitudes et des perturbations. Le problème persistant des pertes de crevettes auquel elle était confrontée mettait en relief les difficultés causées par l'imposition d'une telle obligation dans un délai aussi bref. L'allégation des Etats -Unis selon laquelle ce traitement disparate n'était pas contraire à l'obligation d'impartialité en raison des progrès de la technologie DET était infirmée par les déclarations qu'ils avaient faites au cours de la procédure interne engagée aux Etats -Unis, et par les résultats de l'utilisation des DET tant chez eux qu'en Thaïlande, qui montraient qu'il était très difficile de les utiliser efficacement sans perdre de grandes quantités de crevettes.

3.266 La Malaisie a soutenu que les Etats-Unis n'avaient pas respecté l'obligation d'"impartialité" énoncée dans le rapport de l'Organe d'appel.⁴²⁰ La prescription exigeant que les mesures concernées imposent des restrictions à la fois sur l'essence nationale et sur l'essence importée était juste car, si ces restrictions n'étaient pas appliquées de la même façon, l'objectif de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique n'aurait pas été atteint. Toutefois, dans la présente affaire, les exportations de crevettes vers les Etats-Unis des pays qui n'utilisaient pas de DET n'entraînaient pas l'épuisement, ni à plus forte raison l'extinction, des populations de tortues marines aux Etats -Unis. L'article 609 prévoyait que tout pays pouvait être certifié s'il appliquait des critères comparables aux critères applicables aux Etats-Unis pour assurer la protection des tortues marines dans les opérations de pêche à la crevette. De l'avis de la Malaisie, le critère de certification était subjectif et arbitraire car les Etats-Unis devaient déterminer en dernier ressort si l'étude scientifique faite par le pays était crédible et devaient évaluer les renseignements qu'il avait fournis pour prouver qu'il n'y avait pas de tortues marines dans les zones de pêche à la crevette ou que les opérations de pêche à la crevette ne portaient pas atteinte aux tortues. De plus, la certification des pays était réexaminée tous les ans, ce qui était source d'incertitude et perturbait le commerce.

3.267 Les Etats-Unis ont fait valoir que l'Organe d'appel avait interprété la clause "appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales" comme signifiant que les mesures concernées devaient imposer des restrictions non seulement sur le produit importé, mais aussi sur le produit similaire d'origine nationale.⁴²¹ L'Organe d'appel avait aussi estimé que cette clause établissait une obligation d'"impartialité" et qu'il n'existait aucun texte sur lequel se fonder pour exiger que les produits nationaux et les produits importés soient soumis à un traitement identique.⁴²² L'article 609 respectait ces critères. Les Etats-Unis exigeaient que leurs crevettiers opérant dans des zones où il y avait un risque d'intercepter des tortues marines utilisent tout le temps

⁴²⁰Rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9.

⁴²¹Ibid., page 23.

⁴²²Ibid., page 23.

des DET. L'article 609 appliquait des normes comparables aux crevettes importées. Il prévoyait que tout pays pouvait être certifié - évitant ainsi toute restriction à ses exportations de crevettes vers les Etats-Unis - s'il appliquait des critères comparables aux critères applicables aux Etats-Unis pour assurer la protection des tortues marines dans les opérations de pêche à la crevette. En particulier, les pays dont les crevettiers opéraient dans des zones où il y avait un risque d'intercepter des tortues marines pouvaient être certifiés s'ils adoptaient des prescriptions concernant l'utilisation de DET comparables à celles qui étaient en vigueur aux Etats-Unis. En somme, les mesures prises par les Etats-Unis étaient appliquées de manière impartiale à la production de crevettes nationale et à la production de crevettes des plaignants. S'il était admis, l'argument des plaignants selon lequel les mesures en cause n'étaient pas appliquées "conjointement avec" les prescriptions internes concernant les DET, parce que celles-ci avaient été adoptées avant, irait à l'encontre des objectifs environnementaux et du système commercial mondial. Si cette suggestion devenait la règle, un pays qui adoptait une mesure environnementale interne n'aurait guère d'autre possibilité que de l'appliquer simultanément au niveau international, même s'il n'était pas certain que cela soit nécessaire. Sans cela, il lui serait à jamais interdit d'adopter une mesure relevant de l'article XX. Rien dans le GATT ne permettait ce résultat absurde.

e) Texte introductif de l'article XX

3.268 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont avancé que, au regard du texte introductif de l'article XX, il incombait aux Etats-Unis de prouver que l'embargo n'avait pas été appliqué d'une façon qui avait entraîné une discrimination arbitraire et injustifiable entre les Membres et ne constituait pas une restriction déguisée au commerce international.⁴²³ L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande pensaient que les Etats-Unis ne pouvaient pas satisfaire à ces prescriptions. Si, sur le papier, l'embargo s'appliquait également à tous les Membres, l'historique des restrictions à l'importation montrait que les pays nouvellement visés, dont l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande, avaient eu un délai beaucoup plus bref que les autres pays avant d'être contraints d'utiliser des DET. Alors que les pays initialement visés avaient eu trois ans pour introduire progressivement l'obligation d'utiliser des DET dans tous les cas, période pendant laquelle ils ont pu continuer à exporter des crevettes aux Etats-Unis indépendamment de la méthode de pêche employée, les pays nouvellement visés avaient eu un délai de quatre mois seulement avant d'être soumis à l'embargo consécutif à l'Ordonnance du CIT du 29 décembre 1996. De plus, les autorités compétentes des Etats-Unis savaient pertinemment qu'un délai de quatre mois n'était pas suffisant pour équiper les bateaux de DET et apprendre aux pêcheurs à les utiliser convenablement. La Thaïlande, par exemple, qui avait consacré beaucoup de temps et de ressources à l'installation et à la mise en oeuvre de son propre dispositif d'exclusion des tortues, n'avait pas pu être certifiée avant la date limite du 1er mai 1996 et était de ce fait soumise à l'embargo, alors que bon nombre des pays initialement visés ne l'étaient pas. L'embargo avait donc été appliqué d'une manière qui entraînait une discrimination arbitraire ou injustifiée entre les pays et constituait une restriction déguisée au commerce.

3.269 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont fait valoir en outre que, si les Etats -Unis exigeaient également l'utilisation générale de DET sur les crevettiers américains opérant dans l'Atlantique et dans le Golfe, cette prescription avait été appliquée progressivement sur une dizaine d'années. Les Etats-Unis n'avaient donc pas exigé que leurs pêcheurs de crevettes utilisent des DET dans un délai de quatre mois seulement. Une situation analogue avait été examinée par l'Organe d'appel dans l'affaire Essence. En constatant que la réglementation sur l'essence qui était en cause ne répondait pas aux prescriptions du texte introductif de l'article XX, il avait déclaré ce qui suit:

⁴²³ Ibid., page 24.

"Il est clair que les Etats-Unis ont estimé qu'il n'était pas possible de contraindre les raffineurs nationaux à assumer les coûts et les charges, sur le plan matériel et financier, qu'aurait entraînés une application immédiate du niveau de base réglementaire. Ils ont voulu donner à leurs raffineurs le temps de restructurer leurs opérations et de procéder aux ajustements nécessaires pour respecter les prescriptions de la réglementation sur l'essence. Cela a très bien pu constituer une politique intérieure rationnelle du point de vue de l'EPA et des raffineurs des Etats-Unis. En même temps, il faut bien noter que, si les Etats -Unis ont pris en considération les coûts qu'entraînerait l'application du niveau de base réglementaire pour les raffineurs nationaux, rien dans le dossier n'indique qu'ils aient tenu le moindre compte de ce type de considération dans le cas des raffineurs étrangers".⁴²⁴

Suivant ce raisonnement, un dispositif réglementaire appliqué de manière à interdire brusquement l'importation de crevettes et de produits à base de crevettes en provenance de certains pays s'ils ne respectaient pas des normes que les Etats -Unis et d'autres pays avaient appliquées en plusieurs années constituait une discrimination arbitraire et injustifiable entre les pays. Cela démontrait aussi que l'application de l'embargo avait entraîné une discrimination arbitraire ou injustifiée entre les Membres et constituait une restriction déguisée au commerce. Il était évident que, si les Etats -Unis avaient dûment pris en considération les coûts afférents à l'obligation d'utiliser des DET sur les crevettiers américains, ces coûts n'avaient pas été pris en compte dans le cas des pays nouvellement visés. L'embargo ne répondait donc pas aux prescriptions du texte introductif de l'article XX.

3.270 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont rappelé l'historique de la discussion de l'article 609, qui confirmait aussi, à leur avis, que l'embargo constituait une restriction déguisée au commerce. Comme cela avait été dit précédemment, plusieurs parlementaires des Etats -Unis avaient considéré l'embargo du point de vue de la compétitivité de l'industrie américaine de la crevette. De ce fait, les Etats -Unis ne pouvaient pas démontrer que la mesure était compatible avec le texte introductif de l'article XX.

3.271 La Malaisie a souligné que le texte introductif de l'article XX s'intéressait non à la mesure elle-même, mais à la façon dont elle était appliquée. Si le Groupe spécial estimait en l'espèce que les mesures prises par les Etats-Unis étaient compatibles avec l'une quelconque des exceptions prévues à l'article XX (ce qui n'était pas l'avis de la Malaisie), il devrait alors examiner le texte introductif de l'article XX. Dans l'affaire *Essence*, l'Organe d'appel avait estimé que la "restriction déguisée" englobait la discrimination déguisée dans le commerce international.⁴²⁵ Dans cette affaire, plusieurs possibilités s'étaient offertes aux Etats -Unis lorsqu'ils avaient adopté des règlements pour donner effet à la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique; ils auraient pu, par exemple, imposer des niveaux de base réglementaires sans faire de distinction entre l'essence nationale et l'essence importée. Cette approche, correctement mise en oeuvre, aurait pu éviter toute discrimination. L'Organe d'appel avait donc estimé que les Etats -Unis n'avaient pas étudié la possibilité de conclure des arrangements de coopération avec les gouvernements vénézuélien et brésilien ou que, s'ils l'avaient fait, ils n'étaient pas allés jusqu'à rencontrer des gouvernements qui n'étaient pas disposés à coopérer. Dans la présente affaire, le fait que la Malaisie n'avait eu que trois mois pour se conformer aux prescriptions des Etats-Unis, alors que les 14 pays de la région des Caraïbes avaient eu trois ans, constituait une discrimination injustifiable.

3.272 La Malaisie a fait observer que l'article 609 comportait deux parties pertinentes. L'article 609 a) prévoyait l'autre ligne de conduite, à savoir l'effort collectif des pays pour conserver

⁴²⁴Ibid., pages 31-32.

⁴²⁵Ibid., page 28.

les tortues marines. Et l'article 609 b) prévoyait l'imposition de la prohibition à l'importation. Les Etats-Unis devaient d'abord épuiser la possibilité prévue à l'article 609 a) avant de recourir à la prohibition à l'importation. A cet égard, ils n'avaient pas démontré qu'ils avaient épuisé toutes les possibilités au titre de l'article 609 a). La prohibition à l'importation constituait donc une restriction déguisée au commerce international. La Malaisie a affirmé en outre que les Etats -Unis voulaient faire en sorte que leur industrie de la crevette ne soit pas indûment désavantagée. Cela ressortait clairement des Bulletins du Congrès des Etats -Unis, où il était dit qu'il fallait adopter l'article 609 pour compléter la législation intérieure⁴²⁶ afin de permettre aux pêcheurs de crevettes nationaux de lutter à armes égales. S'il n'avait pas été promulgué, ceux -ci auraient souffert d'un désavantage concurrentiel vis-à-vis des pêcheurs étrangers. C'était aussi une forme de restriction déguisée au commerce international.

3.273 La Malaisie a noté que les Etats -Unis n'avaient pas tenu compte de la situation réelle du pays lorsqu'ils l'avaient inscrite sur la liste des pays visés par l'article 609. La Malaisie était une aire de ponte, mais n'était pas considérée comme une aire d'alimentation des tortues marines. Cette distinction était primordiale car, aussitôt après la ponte, les tortues partaient pour leur aire d'alimentation. En Malaisie, la saison de la ponte ne coïncidait pas avec celle du chalutage des crevettes; en revanche, les Etats -Unis étaient à la fois une aire d'alimentation et une aire de ponte pour les tortues marines. Il était donc approprié d'exiger que les chalutiers utilisent des DET aux Etats-Unis parce qu'ils rencontraient les tortues pendant la saison de la pêche à la crevette. La Malaisie estimait donc que le fait que les Etats -Unis n'avaient pas vérifié si elle était une aire d'alimentation avant d'imposer la prohibition à l'importation constituait une discrimination injustifiable. L'application de la prohibition était donc manifestement une restriction déguisée au commerce.

3.274 La Malaisie a noté que la Déclaration relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, en date du 14 décembre 1962, (Résolution n° 1803 (XVII) de l'Assemblée générale de l'ONU) proclamait que "le droit de souveraineté permanent des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles" était protégé et que le droit permanent de chaque Etat de disposer de ses richesses et de ses ressources naturelles devait s'exercer dans l'intérêt national. Malgré cette notion de souveraineté permanente, le droit international considérait la conservation des ressources sur le territoire d'un Etat comme une question d'intérêt commun dans laquelle la communauté internationale avait un intérêt légitime. Des traités, comme la Convention de 1972 sur le patrimoine mondial, la CITES de 1973, la Convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la faune et de la flore sauvages européennes, la Convention africaine de 1968 sur la conservation de la nature et la Convention de l'ANASE de 1985 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, illustraient ce point. Les espèces migratrices comme les tortues marines faisaient partie des ressources naturelles communes. Une série de résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU reconnaissaient le principe général selon lequel les Etats n'avaient pas de souveraineté illimitée sur les ressources partagées. La Résolution n° 3219 (XXVIII), adoptée par l'Assemblée générale en 1973, demandait l'établissement de normes internationales adéquates relatives à la conservation et à l'exploitation des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats et affirmait que les Etats devaient coopérer sur la base d'un système d'information et de consultations préalables. De plus, l'article 3 de la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats (Résolution n° 3281 (XXIX), adoptée par l'Assemblée générale en 1974) disposait que, dans l'exploitation de ressources naturelles communes à deux ou à plusieurs pays, chaque Etat doit coopérer sur la base d'un système d'information et de consultations préalables afin d'assurer l'exploitation optimale de ces ressources sans porter préjudice aux intérêts légitimes des autres Etats.

⁴²⁶Loi de 1973 sur les espèces menacées d'extinction et règlements d'application.

3.275 La Malaisie estimait que le droit international n'autorisait donc la conservation des ressources naturelles communes que sur la base de la coopération, et non de façon unilatérale. En conséquence, l'article 609, qui autorisait les Etats-Unis à prendre des mesures unilatérales pour conserver une ressource naturelle commune, était contraire au principe de la souveraineté établi en droit international. Ce principe avait le caractère d'une norme péremptoire qui n'admettait aucune dérogation. En droit international, aucun pays ne pouvait imposer à un bateau de pêche appartenant à un ressortissant malaisien et pêchant dans les eaux malaisiennes des prescriptions autres que celles qu'imposait la législation malaisienne. Cela était contraire au droit international, dont les règles fondamentales régissaient le GATT, puisqu'il était une branche du droit international. En outre, le GATT ne pouvait se suffire à lui-même et il était toujours soumis aux principes du droit international public, comme le reconnaissait l'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui disposait que l'Organe de règlement des différends devait "clarifier les dispositions existantes [des accords visés] conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public". L'application de la prohibition à l'importation constituait donc une restriction déguisée au commerce international.

3.276 Les Etats-Unis ont fait valoir que les mesures relatives à l'importation de crevettes, prévues par l'article 609 et appliquées conformément aux directives du Département d'Etat, avaient un rapport étroit et justifiable avec les conditions particulières de chaque pays exportateur et, partant, n'étaient pas appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existaient. En particulier, les critères de certification au titre de l'article 609 étaient modulés en fonction des conditions de la pêche à la crevette dans le pays exportateur. Par exemple, tous les pays qui pêchaient la crevette uniquement en eau froide, où il n'y avait pratiquement aucun risque de capturer des tortues marines, étaient certifiés conformément à l'article 609.⁴²⁷ Tous les pays dont les crevettiers pêchaient uniquement au moyen de filets relevés - à la main par quelques hommes - méthode qui risquait fort peu de provoquer la mort de nombreuses tortues - étaient certifiés conformément à l'article 609.⁴²⁸ Et tous les pays qui avaient adopté des programmes de conservation des tortues comparables à celui des Etats-Unis, y compris des prescriptions concernant l'utilisation de DET dans les eaux où il y avait un risque d'intercepter des tortues, étaient certifiés conformément à l'article 609.⁴²⁹ En somme, les Etats-Unis avaient appliqué l'article 609 avec diligence en tenant compte de la situation des pays exportateurs, sur la base de critères spécifiques et raisonnables, étroitement liés à l'objectif de conservation des tortues marines.

3.277 Les mesures prises par les Etats-Unis ne constituaient pas non plus une "restriction déguisée au commerce international". En fait, il était amplement prouvé que les mesures de conservation des tortues marines qu'ils avaient adoptées en vertu de l'article 609 n'étaient pas une sorte d'artifice pour protéger le secteur national de la pêche. Comme en témoignait l'inscription des tortues marines à l'annexe I de la CITES, la communauté internationale avait pris l'engagement de protéger et conserver les tortues. En vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 et du programme Action 21 de la CNUED, elle s'était engagée à réduire autant que possible, dans les opérations de pêche, la prise accessoire d'espèces non ciblées (y compris les tortues marines menacées d'extinction). Et, comme en témoignait la Convention interaméricaine sur la protection des tortues marines, une norme multilatérale spécifique exigeant l'emploi de DET sur les crevettiers dans les eaux

⁴²⁷ Les Etats-Unis ont indiqué que 16 pays étaient actuellement certifiés suivant ce critère.

⁴²⁸ Les Etats-Unis ont indiqué que huit pays étaient actuellement certifiés suivant ce critère.

⁴²⁹ Les Etats-Unis ont indiqué que 19 pays étaient actuellement certifiés suivant ce critère.

où il y avait un risque d'intercepter des tortues avait été établie récemment. Le consensus international de plus en plus large en faveur de la conservation des tortues marines et de l'utilisation obligatoire de DET démentissait toute allégation selon laquelle les mesures prises par les Etats -Unis pour encourager l'utilisation de DET étaient une sorte de restriction déguisée au commerce. En outre, les Etats-Unis avaient fait de vastes efforts pour diffuser la technologie DET dans le monde entier, y compris auprès des pêcheurs de crevettes des plaignants. Le succès de ces efforts était attesté par le fait que 18 pays, dont la Thaïlande, avaient adopté des prescriptions en matière de DET. Cela infirmait les allégations selon lesquelles l'article 609 constituait une restriction déguisée au commerce, car si le but des Etats-Unis avait été de protéger la production nationale, ils n'auraient pas engagé des dépenses pour aider les autres pays à respecter leurs normes relatives à l'importation de crevettes.

3.278 De surcroît, comme l'avaient reconnu les plaignants, l'article 609 leur avait été appliqué par suite d'une décision adoptée par le Tribunal du commerce international des Etats -Unis dans une procédure engagée par des groupes de défense de l'environnement. Ceux -ci réclamaient l'application de l'article 609 non pas parce qu'il protégeait la production nationale, mais parce qu'il contribuait à la conservation et à la protection des tortues marines. En outre, l'article 609 avait été conçu spécifiquement pour agir sur les importations de crevettes pêchées d'une manière qui était nocive pour les tortues marines. L'article 609 b) ne s'appliquait pas à toutes les crevettes. Les crevettes pêchées d'une manière qui n'était pas nocive pour les tortues (crevettes d'aquaculture, crevettes prises au moyen d'engins divers sans danger pour les tortues, et crevettes pêchées en eau froide ou fraîche) étaient complètement exclues du champ d'application de l'article 609 b). La majeure partie des crevettes pêchées par chacun des plaignants, et par beaucoup d'autres pays, étaient des crevettes d'aquaculture. Si les Etats -Unis avaient eu l'intention d'imposer une restriction déguisée au commerce des crevettes, l'article 609 n'aurait pas eu un champ d'application aussi restreint. Enfin, les mesures en cause en l'espèce n'avaient pas modifié le volume des importations de crevettes des Etats -Unis. Depuis le 1er mai 1996, date à laquelle ces mesures étaient devenues applicables aux plaignants et aux autres pays extérieurs à la région des Caraïbes et de l'Atlantique Ouest, leurs importations de crevettes étaient restées pratiquement constantes et le prix des crevettes importées avait baissé. Si l'article 609 constituait effectivement une restriction déguisée au commerce, il aurait dû y avoir une forte diminution des importations et une forte hausse des prix.

3.279 Les Etats-Unis ont ajouté qu'aucun des arguments invoqués par l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ne permettait de conclure que les mesures prises en vertu de l'article 609 ne répondaient pas aux prescriptions du texte introductif de l'article XX. L'argument des quatre plaignants selon lequel ils n'avaient eu que trois à quatre mois pour se conformer aux prescriptions des Etats-Unis au titre de l'article 609, alors que les pays de la région des Caraïbes et de l'Atlantique Ouest avaient eu trois ans pour le faire, n'était pas exact quant aux faits. L'article 609 s'appliquait aux crevettes pêchées dans la région des Caraïbes et de l'Atlantique Ouest depuis le 1er mai 1991. Il était vrai que les directives initiales du Département d'Etat autorisaient ces pays à établir sur trois ans l'introduction des DET à condition d'élaborer parallèlement un programme de DET global. Mais le délai d'adaptation qui leur avait été accordé était justifié compte tenu du fait que, à l'époque (1991-1994), la technologie DET était moins évoluée et plus difficilement accessible, en particulier pour les pays en développement. Au milieu des années 90, lorsque l'article 609 est devenu applicable aux crevettes pêchées dans les eaux des plaignants, il existait des DET extrêmement efficaces qui étaient à la fois bon marché et aisément accessibles, ce qui facilitait considérablement l'adoption de programmes en la matière. D'ailleurs, comme cela avait été dit, la Thaïlande avait adopté très rapidement un programme de ce genre.

3.280 Les Etats-Unis ont fait valoir que la Malaisie n'avait pas expliqué en quoi elle avait été affectée en pratique par le fait que le délai imparti entre la notification et la mise en conformité avait été différent selon les pays. Elle n'avait jamais indiqué qu'elle avait l'intention d'imposer une obligation d'utiliser des DET. Par conséquent, le délai accordé pour se conformer à l'article 609 était

tout simplement sans objet dans son cas. A propos de son argument selon lequel les mesures prises au titre de l'article 609 constituaient une restriction déguisée au commerce international parce que les Etats-Unis n'avaient pas épuisé toutes les possibilités d'action concertée entre les pays pour conserver les tortues marines, les Etats-Unis ont rappelé que l'article XX b) ne prévoyait pas d'obligation de "coopération internationale", et que cela était vrai aussi du texte introductif de l'article XX. D'ailleurs, ils s'étaient adressés à la Malaisie au sujet de la négociation d'un accord pour la conservation des tortues marines, mais ils n'avaient pas reçu de réponse favorable.

3.281 Les Etats-Unis ont aussi rejeté l'argument de la Malaisie selon lequel l'historique de l'article 609 montrait que cette disposition avait pour objet d'avantager les pêcheurs de crevettes américains et constituait de ce fait une restriction déguisée au commerce international, argument qui ne reposait sur aucune base identifiée. La meilleure réponse était que l'historique de l'article 609 et la pratique des Etats-Unis dans la certification des pays au titre de cet article et dans la diffusion de la technologie des DET démentaient complètement tout argument selon lequel l'article 609 était un artifice destiné à avantager les pêcheurs de crevettes américains. La Malaisie n'avait pas étayé son allégation selon laquelle le droit international n'autorisait la conservation des ressources naturelles communes que sur la base de la coopération, et non de façon unilatérale. Elle s'était simplement référée à une résolution de l'ONU préconisant la coopération dans l'exploitation des ressources naturelles communes; elle n'avait cité aucun élément indiquant qu'un pays ne devait pas prendre de mesures pour conserver les ressources naturelles hors de sa sphère de compétence. D'ailleurs, comme cela avait été dit, la Malaisie était partie à la CITES, et était tenue, à des fins de conservation, de prendre des mesures commerciales à l'encontre de tous les pays, même ceux qui n'étaient pas parties à la Convention. La CITES elle-même infirmait donc l'allégation de la Malaisie selon laquelle, en droit international, les mesures de conservation devaient être prises "sur la base de la coopération". Les autres accords multilatéraux cités aux paragraphes 3.192 et 3.193 permettaient également de réfuter son allégation au sujet des principes du droit international. Enfin, la Malaisie ne pouvait citer aucune source de droit international énonçant expressément ces prétendus principes généraux en matière de souveraineté. En conséquence, les limitations implicites qu'elle prônait sur la base de prétendus principes généraux du droit international ne devaient pas être prises en considération et le Groupe spécial ne devait pas s'écarter du texte du GATT. De même, la Malaisie n'avait cité aucun accord international stipulant que les pays devaient coopérer pour prendre des mesures commerciales visant à la conservation de ressources naturelles communes. Les accords environnementaux multilatéraux exhortaient les pays à coopérer, mais des exhortations n'exprimaient pas un consensus international sur la nécessité de coopérer préalablement à l'adoption de mesures commerciales. En fait, les instruments mêmes cités par les quatre plaignants montraient que la coopération n'était pas une obligation.

3.282 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont soutenu que les mesures prises par les Etats-Unis avaient été appliquées de façon à constituer une discrimination arbitraire et injustifiable parce que les Etats-Unis avaient accordé des délais d'adaptation plus longs aux pêcheurs nationaux et aux pays initialement visés qu'aux pays nouvellement visés. L'octroi de délais plus longs aux pêcheurs nationaux aurait pu constituer une politique interne judicieuse, mais les Etats-Unis n'avaient pas accordé la même attention aux coûts qu'entraînerait l'application immédiate aux pays nouvellement visés de l'obligation d'utiliser des DET. En fait, le gouvernement des Etats-Unis avait expressément admis cette discrimination dans l'affaire soumise au Tribunal du commerce international. A la lumière de ces faits, le Groupe spécial devait conclure que les mesures qu'ils avaient prises constituaient une discrimination injustifiable et une restriction déguisée au commerce. Les Etats-Unis tentaient de faire croire que l'application discriminatoire de l'obligation d'utiliser des DET était justifiée d'une certaine manière par l'évolution de la technologie disponible. Premièrement, comme les plaignants l'avaient démontré, les DET n'étaient pas des dispositifs "bon marché" pour leurs pêcheurs respectifs. De plus, l'assertion selon laquelle les DET agréés par les Etats-Unis étaient

"extrêmement efficaces" était démentie par des essais récents et par le nombre important d'échouages observés aux Etats-Unis ces dernières années. Enfin, dans leur argumentation devant le Tribunal du commerce international, les Etats -Unis avaient cité de nombreuses raisons pour lesquelles les pays nouvellement visés auraient du mal à respecter le délai de quatre mois, telles que le manque de temps pour acquérir une formation et une pratique suffisante en matière de construction, d'installation et d'entretien des DET, et le manque de moyens financiers pour adopter un programme de DET. L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont noté que les Etats-Unis avaient tenté de minimiser l'importance des déclarations qu'ils avaient faites dans la procédure interne engagée devant le Tribunal du commerce international, en affirmant que la question dont il était saisi était une question de dates. Or, les faits ne justifiaient pas cette différenciation qui faisait que les mesures avaient été appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire et injustifiable et une restriction déguisée au commerce.

3.283 En ce qui concernait l'interprétation de l'expression "où les mêmes conditions existent", l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont rappelé que, dans l'affaire *Essence*, l'Organe d'appel avait admis l'opinion des parties selon laquelle cette expression désignait les conditions comparables existant dans le pays exportateur et dans le pays importateur qui maintenait la mesure en cause ainsi que les conditions existant entre les pays exportateurs.⁴³⁰ L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande pensaient que cette interprétation était correcte et ils avaient démontré que les mesures en cause établissaient une discrimination injuste et arbitraire entre les pays nouvellement visés et les pays initialement visés et entre les pays nouvellement visés et les producteurs de crevettes des Etats -Unis. Ils estimaient en outre que l'expression signifiait que les pays dont la situation était similaire devaient être traités de la même façon. Par exemple, bien que les plaignants n'admettent pas qu'il soit légitime de faire une distinction entre des pays sur la base du fait qu'ils avaient adopté ou non une méthode de production imposée par un autre Membre, cette clause indiquait clairement que, si les Etats -Unis autorisaient l'entrée de crevettes provenant d'un pays certifié, mais interdisaient l'entrée de crevettes provenant d'autres pays certifiés, cela constituerait une discrimination entre des pays où les mêmes conditions existaient. En somme, dans la mesure où la certification était légitime et constituait "les mêmes conditions", les pays certifiés devaient être traités de la même façon. Or, dans ce différend, tous les pays certifiés n'avaient pas été traités de la même façon. En particulier, la Thaïlande avait fait l'objet d'une discrimination arbitraire et injustifiable par rapport aux autres pays certifiés car, sans la moindre raison, elle n'avait pas eu la possibilité, à la différence des pays initialement visés, d'obtenir une certification sans que cela perturbe son commerce.

3.284 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande n'étaient pas d'avis que l'article 609 avait été conçu spécifiquement pour agir sur les importations de crevettes pêchées d'une manière qui était nocive pour les tortues marines. Premièrement, tel qu'il était appliqué, il interdisait l'entrée des crevettes pêchées au moyen de chaluts équipés de DET en provenance de pays non certifiés. Deuxièmement, il autorisait actuellement l'importation de crevettes pêchées en utilisant des DET souples, bien que ce dispositif se soit avéré inefficace pour exclure les tortues. On ne voyait pas très bien en quoi cette méthode de pêche était moins nocive pour les tortues marines que l'absence de DET.⁴³¹

3.285 Le Pakistan a ajouté que, en lui refusant la certification, alors que huit autres pays où la crevette sauvage était pêchée manuellement l'avaient obtenue, les Etats -Unis avaient appliqué la

⁴³⁰Rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, page 26.

⁴³¹L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont noté que les Etats -Unis avaient aussi prétendu que la participation de groupes de défense de l'environnement à la procédure engagée aux Etats -Unis prouvait que l'article 609 ne constituait pas une restriction déguisée au commerce. Sans vouloir discuter sur la pertinence de ce point, les plaignants notaient que l'une des parties à ce différend était la Georgia Fishermen's Association, Inc.

mesure en cause d'une façon qui constituait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existaient et une restriction déguisée au commerce international. En outre, la distinction faite par les Etats -Unis entre la pêche à la crevette "en eau froide" et la pêche à la crevette "en eau chaude" constituait aussi une discrimination arbitraire et injustifiée alors que les mêmes conditions existaient et une restriction déguisée au commerce. L'aire de répartition de l'une des espèces de tortues rencontrées dans les eaux des Etats -Unis s'étendait jusqu'au Canada, et pourtant ce pays avait été certifié comme étant l'un des 16 pays "où la pêche à la crevette n'était pratiquée qu'en eau froide, où il n'y avait pratiquement aucun risque de capturer des tortues marines". Même si les Etats -Unis avaient des preuves que leurs crevettiers opérant le long de la côte de l'Atlantique Nord rencontraient rarement des tortues, il n'était pas sûr que ces preuves existent pour les crevettiers d'autres pays pêchant en eau froide. Ces pays devraient au moins être obligés de fournir le même type de preuve que les pays qui pêchaient la crevette en eau chaude et qui prétendaient que le chalutage n'était pas pratiqué dans des zones où il y avait des tortues.

3.286 La Malaisie a fait valoir que les accords cités par les Etats -Unis au paragraphe 3.277 faisaient référence au fait que les Etats devaient veiller, par des mesures de conservation et de gestion appropriées, à ce que la préservation des ressources vivantes ne soit pas compromise par la surexploitation, par l'utilisation de matériel de pêche sélectif, respectueux de l'environnement et d'un bon rapport coût-efficacité, mais ils ne mentionnaient pas expressément l'emploi de DET. Ces accords ne corroboraient en rien l'assertion des Etats -Unis selon laquelle l'article 609 visait à la conservation des tortues marines et n'était pas une restriction déguisée au commerce international. La Convention interaméricaine sur la protection des tortues marines disposait que les parties à cet accord régional devaient prendre les mesures appropriées et nécessaires conformément au droit international et sur la base des meilleures données scientifiques disponibles. Ces mesures comprenaient la réduction de la prise accidentelle de tortues marines dans les opérations de pêche, notamment par la mise au point et l'utilisation de matériel approprié, y compris les DET. Toutefois, il y avait des pays qui n'avaient pas encore admis l'utilisation de DET. Ce facteur ne corroborait pas non plus l'allégation des Etats-Unis selon laquelle l'article 609 ne constituait pas une restriction déguisée au commerce international. La Malaisie rejetait leur argument selon lequel la diffusion de la technologie DET démentait toute allégation à ce sujet. La Malaisie n'avait rien obtenu des Etats -Unis à cet égard, si ce n'est un atelier régional organisé par le Département des pêches de la Thaïlande en coopération avec le Département du commerce extérieur, le NMFS, Département du commerce des Etats -Unis. A propos de l'allégation des Etats-Unis selon laquelle "la Malaisie n'avait jamais indiqué qu'elle avait l'intention d'imposer une obligation d'utiliser des DET", la Malaisie a rappelé que i) elle avait participé à l'atelier régional sur l'utilisation de chaluts à crevettes équipés de DET, qui avait été organisé par le Département des pêches de la Thaïlande en coopération avec le Département du commerce extérieur des Etats-Unis et le NMFS, et ii) elle avait collaboré avec le Centre pour le développement des pêches de l'Asie du Sud-Est pour déterminer où les DET mis au point par le Centre devaient être utilisés en Malaisie, ce qui avait abouti à leur introduction à Sigari (Perak). S'agissant de l'affirmation des Etats -Unis selon laquelle l'article 609 avait été conçu de façon restreinte afin d'exclure tout élément constituant une "restriction déguisée", elle estimait que le délai différent qu'ils avaient accordé à la Malaisie et aux pays nouvellement visés pour se conformer aux prescriptions de l'article 609, alors que les 14 pays de la région des Caraïbes avaient eu un délai de trois ans et les pêcheurs américains un délai d'environ dix ans, constituait une discrimination injustifiable. Même si la Malaisie avait eu un délai de trois ans pour introduire progressivement les DET, cela aurait quand même été inacceptable du point de vue juridique et pratique. Juridiquement, l'octroi du même délai de trois ans n'aurait pas empêché la prohibition à l'importation d'être incompatible avec l'article XIII du GATT car cela n'aurait rien changé au fait qu'un traitement différent était appliqué aux plaignants et aux pays initialement visés, ce qui était contraire à l'article XIII. Et du point de vue pratique, même après avoir obtenu une certification, la Malaisie aurait quand même été soumise à une évaluation et à un réexamen annuels par le Département d'Etat

des Etats-Unis, comme le prévoyait l'article 609; cette évaluation avait un caractère subjectif et créait un élément d'incertitude qui perturbait le commerce. De surcroît, le fait que la Malaisie et les autres pays non certifiés avaient perdu des parts de marché démentait l'allégation des Etats -Unis selon laquelle l'article 609 ne constituait pas une restriction déguisée au commerce.

3.287 D'après la Malaisie, l'expression "où les mêmes conditions existent" s'appliquait à la fois à la position des Etats-Unis vis-à-vis de la Malaisie et à la position de la Malaisie vis-à-vis des autres pays visés par l'article 609. Les mêmes conditions devaient exister aux Etats -Unis et en Malaisie pour que les prescriptions du texte introductif soient respectées, et les autres pays visés devaient être soumis au même traitement. A propos de l'expression "les mêmes conditions existent", la Malaisie a souligné les faits suivants. Les principales espèces de tortues marines dont se préoccupaient les Etats -Unis étaient la caouanne et la tortue bâtarde. Ces deux espèces avaient été davantage étudiées, en particulier dans des publications traitant de la mortalité des tortues dans les chaluts à crevettes. Or, les caouannes pondaient rarement sur les plages de Malaisie et il n'y avait pas de tortues bâtardes dans les eaux malaisiennes. En Malaisie, la principale espèce de tortue marine était la tortue verte, suivie par le caret, la tortue luth et la tortue olivâtre. La forte mortalité des tortues marines dans les chaluts à crevettes observée aux Etats-Unis concernait en fait les caouannes et les tortues bâtardes. Ces deux espèces vivaient dans les eaux littorales où elles se nourrissaient de crabes, de crevettes, de mollusques et d'autres invertébrés de fond, habitats abondamment ratissés par les crevettiers. Le fait que les caouannes et les tortues bâtardes vivaient dans des zones de chalutage aux Etats -Unis était naturellement la cause de leur capture en grand nombre dans les chaluts à crevettes et expliquait pourquoi il était indispensable aux Etats -Unis d'équiper les chaluts à crevettes de DET, afin de sauver ces deux espèces menacées d'extinction. Comme ni l'une ni l'autre ne vivait dans les eaux littorales de la Malaisie, les mêmes conditions n'existaient pas en Malaisie. De plus, les tortues vertes vivaient dans les herbiers côtiers peu profonds et les carets dans les récifs coralliens, zones où le chalutage était interdit. A la saison de la ponte, les tortues vertes restaient à proximité des côtes, dans des zones où le chalutage était également interdit. Pendant leurs longues migrations entre leurs aires d'alimentation et de ponte, les tortues nageaient près de la surface de l'eau, de sorte qu'elles étaient plus exposées aux filets dérivants et aux palangres qu'aux chaluts. En Malaisie, le chalutage avait pour cible le poisson pendant la majeure partie de l'année si bien que la capture accidentelle de tortues marines était due aux chaluts à poissons et non aux chaluts à crevettes. Une fois encore, cela prouvait que les mêmes conditions n'existaient pas en Malaisie.

3.288 En ce qui concernait la pertinence du droit international pour interpréter le texte introductif, la Malaisie pensait, comme les Etats -Unis, que le Groupe spécial ne devait pas s'écarter du texte du GATT. Mais cela ne l'empêchait pas de suivre les règles coutumières d'interprétation du droit international public pour statuer sur cette affaire, comme le stipulait l'article 3:2 du Mémoire d'Accord sur le règlement des différends. La Malaisie a souligné que les accords multilatéraux mentionnés aux paragraphes 3.192 et 3.193 avaient été cités par les Etats -Unis, principalement dans le but de démontrer que les pays pouvaient exercer leur compétence dans une affaire indépendamment du lieu. La Malaisie se demandait quelles dispositions des accords multilatéraux cités obligeaient des pays à prendre des mesures de conservation à l'égard de pays qui n'étaient pas parties à ces accords, et elle a rappelé ses arguments sur ce point, présentés aux paragraphes 3.274 et 3.275. Elle a fait remarquer en outre que les traités multilatéraux sur l'environnement établissaient généralement des règles de droit sans caractère obligatoire et avaient plutôt un caractère persuasif, comme l'attestaient les dispositions demandant aux parties d'assumer des obligations dans le cadre des accords. Cela contrastait avec les termes des traités fondés sur des règles impératives du droit international, comme la première Convention de Genève de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne de 1949 et la deuxième Convention de Genève de 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre

3.289 Les Etats-Unis ont estimé que l'expression "où les mêmes conditions existent" devait être interprétée "suivant [son] sens ordinaire", dans son "contexte et à la lumière de son objet et de son but".⁴³² Comme l'Organe d'appel l'avait expliqué dans l'affaire *Essence*, l'objet et le but du texte introductif de l'article XX étaient généralement d'éviter l'abus des exceptions prévues à l'article XX.⁴³³

En conséquence, l'expression "où les mêmes conditions existent" devrait englober les "conditions" existant dans un pays qui se rapportaient à l'objectif général de l'exception applicable prévue à l'article XX. Autrement dit, si une mesure établissait une discrimination entre des pays sur la base de conditions qui étaient légitimement liées à l'objectif général d'une exception prévue à l'article XX, cette mesure ne constituait pas un abus de l'exception applicable. En l'occurrence, les Etats -Unis invoquaient l'article XX g), dont le but était d'assurer la conservation des ressources naturelles épuisables. Ils estimaient en particulier que les restrictions qu'ils imposaient à l'importation de crevettes étaient liées à leur objectif de conservation des espèces de tortues marines menacées d'extinction. Les "conditions" pertinentes en l'espèce étaient donc les conditions de la pêche à la crevette qui avaient un rapport avec la conservation des tortues marines. En fait, les mesures qu'ils avaient prises étaient adaptées aux conditions de la pêche à la crevette dans le pays exportateur, dans la mesure où ces conditions avaient un rapport avec la conservation des tortues, comme cela était expliqué au paragraphe 3.276.⁴³⁴

3.290 Les Etats-Unis ont souligné que la seule discrimination alléguée par les plaignants avait trait à la date d'application des mesures qu'ils avaient prises. Pourtant, comme cela avait déjà été dit, la différence de date les avait avantagés. Ils n'avaient pas été soumis aux mesures prises en vertu de l'article 609 pendant les trois années qui avaient suivi leur application aux pays de la région des Caraïbes et de l'Atlantique Ouest. Et, lorsque l'article 609 avait été appliqué aux pays extérieurs à la région, les DET étaient devenus tellement perfectionnés qu'ils étaient extrêmement efficaces, faciles à obtenir et peu coûteux. Les mesures n'étaient pas non plus une restriction déguisée au commerce international.

3.291 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont répondu que, comme les Etats -Unis n'avaient pas démontré que le chalutage des crevettes était la principale cause de mortalité des tortues marines dans les eaux des plaignants, ils ne pouvaient pas démontrer qu'ils avaient établi une discrimination entre les plaignants et les autres pays sur la base de conditions légitimement liées aux exceptions prévues à l'article XX. Le préambule de l'Accord sur l'OMC, que les Etats -Unis jugeaient pertinent pour interpréter l'article XX, stipulait, entre autres, que les mesures visant à protéger l'environnement devaient être appliquées "conformément à l'objectif de développement durable" et "d'une manière qui soit compatible avec [les] besoins et soucis respectifs [des Membres] à différents niveaux de développement économique". L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande estimaient cependant que les Etats-Unis n'avaient pas démontré, en adoptant la mesure en cause, qu'ils avaient examiné s'il était plus approprié, au nom du développement durable, de s'attaquer à d'autres causes locales de la mortalité des tortues marines plus importantes que le chalutage des crevettes. Les Etats -Unis n'avaient pas démontré non plus qu'ils avaient pris en considération les besoins et les soucis des plaignants eu égard à leur niveau de développement économique. Même si l'on admettait leur

⁴³²Convention de Vienne sur le droit des traités, article 31.1.

⁴³³Rapport de l'Organe d'appel Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, page 28.

⁴³⁴Les Etats-Unis ont indiqué que, même si le Groupe spécial devait conclure à une discrimination à l'égard de pays où les mêmes conditions existaient, cette discrimination ne serait ni "arbitraire", ni "injustifiable". L'article 609 était appliqué sur la base de critères spécifiques et raisonnables, liés à l'objectif de conservation des tortues marines.

argument selon lequel "les conditions pertinentes en l'espèce étaient les conditions de la pêche à la crevette qui avaient un rapport avec la conservation des tortues marines", rien ne justifiait l'octroi aux pays initialement visés d'un délai de près de trois ans pour remplir les "conditions" requises, alors que les plaignants avaient eu moins de cinq mois pour le faire. L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande estimaient aussi que les DET n'avaient pas été "extrêmement efficaces" aux Etats -Unis et que la mise en oeuvre du programme de DET avait coûté fort cher en Thaïlande.

3.292 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont souligné qu'ils ne prétendaient pas que le programme de DET des Etats-Unis avait été appliqué de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international; ce programme était fondé sur des données scientifiques précises concernant la principale menace pesant sur les tortues vivant dans les eaux littorales des Etats -Unis. Ils affirmaient cependant que l'application du même programme hors des Etats -Unis constituait une restriction déguisée au commerce international parce que les données scientifiques n'indiquaient pas que le chalutage des crevettes était la principale menace ni même une menace immédiate pour les tortues marines ailleurs dans le monde. Ils étaient d'avis que les DET n'étaient pas une "norme environnementale internationale" et que leur utilisation par de nombreux pays signifiait non pas que ces pays reconnaissaient la nécessité des DET pour protéger les tortues marines, mais qu'ils reconnaissaient la nécessité d'adhérer à cette norme s'ils voulaient vendre des crevettes aux Etats-Unis. En conséquence, l'argument des Etats -Unis selon lequel l'obligation d'utiliser des DET ne constituait pas une restriction déguisée au commerce parce qu'il s'agissait d'une norme environnementale internationale n'était pas convaincant. L'affirmation des plaignants selon laquelle la mesure constituait une restriction déguisée au commerce international découlait du fait que plusieurs membres du Congrès qui l'avaient défendue semblaient se soucier davantage d'égaliser les coûts de la réglementation environnementale pour les producteurs nationaux et pour leurs concurrents étrangers, qu'il soit justifié ou non, de réglementer le chalutage des crevettes plutôt que d'adopter d'autres mesures pour protéger et accroître la population de tortues marines dans d'autres parties du monde. Par ailleurs, la diffusion d'informations sur les DET par les Etats -Unis avait été assez limitée en Inde, au Pakistan et en Thaïlande et n'avait pas réduit le coût de l'application d'un programme de DET universel, ni les coûts supportés par les pêcheurs de crevettes. Enfin, le fait que le volume total des importations de crevettes des Etats -Unis n'avait pas changé ne signifiait pas forcément que leurs mesures ne constituaient pas une restriction déguisée au commerce. La restriction au commerce consistait dans l'imposition aux producteurs étrangers d'un surcoût qui les rendait moins compétitifs aux Etats-Unis et dans le risque de perdre le droit d'exporter vers les Etats -Unis en cas de retrait de la certification. Le fait que les producteurs étrangers pouvaient encore expédier collectivement aux Etats-Unis la même quantité de crevettes ne signifiait pas qu'il n'y avait pas de restriction au commerce international. Cela pouvait signifier que la consommation globale augmentait ou que la rentabilité à l'étranger avait diminué, ce qui décourageait l'investissement dans les pays exportateurs. Elle était précisément l'intention de ceux qui, au Congrès des Etats -Unis, avaient voulu imposer aux pêcheurs de crevettes étrangers les coûts réglementaires additionnels afférents à la protection des tortues marines en imposant l'utilisation obligatoire de DET. Ces faits contredisaient les allégations des Etats-Unis selon lesquelles leurs mesures ne constituaient pas une restriction déguisée au commerce.

3.293 La Malaisie a répondu que les Etats-Unis n'avaient pas prouvé que les mêmes conditions devaient s'appliquer aux Etats-Unis et à la Malaisie. Les raisons qu'ils avaient invoquées au paragraphe 3.276 tendaient à montrer que les mêmes conditions existaient dans les pays visés par l'article 609. Mais la Malaisie avait prouvé que les mêmes conditions n'existaient pas aux Etats -Unis et en Malaisie.

3.294 Les Etats-Unis ont fait remarquer tout d'abord que, contrairement à ce que prétendaient l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande, rien dans le texte introductif de l'article XX n'exigeait qu'une mesure s'attaque à la "cause première" d'un problème environnemental. Ils ont affirmé ensuite que les

mesures qu'ils avaient prises en vertu de l'article 609 ne constituaient pas un abus des exceptions prévues à l'article XX, mais avaient été adoptées de bonne foi pour assurer la conservation des tortues marines. Premièrement, les plaignants semblaient d'accord avec eux en substance sur le fait que les conditions pertinentes à prendre en considération pour interpréter l'expression "où les mêmes conditions existent" étaient les conditions de la pêche à la crevette ayant un rapport avec la conservation des tortues marines. A cet égard, les Etats -Unis ont réaffirmé que tous les pays exportateurs où les conditions de la pêche étaient les mêmes étaient traités de la même façon, sans discrimination. Les plaignants avaient en fait été avantagés par la différence de date qu'ils signalaient.

A propos de l'argument selon lequel les Etats -Unis n'autorisaient pas actuellement l'importation de crevettes pêchées au moyen de chaluts équipés de DET en provenance de pays qui n'étaient pas certifiés conformément à l'article 609, les Etats-Unis ont rappelé qu'aucun des plaignants n'était un pays non certifié qui cherchait à exporter aux Etats -Unis des crevettes pêchées de cette façon. D'ailleurs, à leur connaissance, aucun pays non certifié ne cherchait à exporter vers les Etats -Unis des crevettes pêchées en utilisant des DET. De plus, la question de l'application de l'article 609 aux crevettes pêchées au moyen de chaluts munis de DET provenant de pays non certifiés était actuellement examinée par une cour d'appel des Etats -Unis. Enfin, les mesures prises en vertu de l'article 609 ne constituaient pas une "restriction déguisée au commerce international" parce qu'elles ne représentaient pas un abus ou une utilisation illégitime des exceptions prévues à l'article XX. Au contraire, il était établi que les tortues marines étaient menacées par le chalutage des crevettes, que les DET évitaient ce danger et que, en limitant l'importation de crevettes pêchées sans DET, l'article 609 visait à faire en sorte que le marché de la crevette aux Etats -Unis ne contribue pas à la menace d'extinction des tortues marines.

3.295 Les Etats-Unis ont ajouté en outre que les données globales sur les importations des Etats-Unis qui avaient été communiquées au Groupe spécial montraient que les mesures prises en vertu de l'article 609 n'avaient pas eu de répercussion sur le volume global et le prix des crevettes importées et, partant, n'avaient pas servi à protéger l'industrie nationale. Ces données confirmaient aussi que l'article 609 ne constituait pas une restriction déguisée au commerce. Enfin, l'argument selon lequel les crevettes pêchées au moyen de chaluts équipés de DET dits souples pouvaient être importées aux Etats-Unis, alors que les DET rigides s'étaient avérés plus efficaces, n'était pas pertinent. Une fois encore, l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande essayaient de déplacer le problème en passant de la question de l'application de l'article XX à celle de la politique de conservation des tortues marines. Les mesures prises par les Etats -Unis ne constituaient pas une "restriction déguisée", que les Etats-Unis autorisent ou non l'importation de crevettes pêchées avec des chaluts équipés de DET souples.

3.296 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont répondu que les Etats-Unis n'avaient pas bien compris leur propos lorsqu'ils avaient dit que rien dans le texte introductif de l'article XX n'exigeait qu'une mesure s'attaque à la "cause première" d'un problème environnemental. Le texte introductif interdisait toute discrimination injustifiée entre les pays "où les mêmes conditions existent". Les Etats-Unis prétendaient qu'ils n'établissaient pas injustement une discrimination à l'égard des plaignants parce qu'ils fondaient cette discrimination sur le fait qu'un pays avait ou non un programme de DET et qu'un tel programme était nécessaire ou non dans les circonstances du pays pour protéger les tortues marines. (Dans les cas où ils considéraient que les DET n'étaient pas ou étaient peu efficaces pour protéger les tortues, y compris dans certaines régions des Etats -Unis eux-mêmes où l'on savait qu'il y avait des tortues marines, les crevettiers étaient exemptés de l'obligation d'utiliser des DET.) L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande soutenaient cependant qu'une discrimination injustifiée était établie entre eux et les pays ou régions où il n'était pas obligatoire d'utiliser des DET (y compris certaines régions des Etats-Unis) parce que les Etats -Unis n'avaient pas démontré en l'occurrence que les "mêmes conditions" n'existaient pas en Inde, au Pakistan et en Thaïlande, d'une part, et dans ces autres pays ou régions, d'autre part. En particulier, ils n'avaient pas démontré que l'obligation

d'utiliser des DET était plus nécessaire pour protéger les tortues marines en Inde, au Pakistan et en Thaïlande qu'elle ne l'était dans les pays et dans les régions des Etats -Unis qui en étaient exemptés.

3. Article XXIII:1 a)

3.297 L'Inde, le Pakistan et la Thaïlande ont rappelé que l'article 609 ainsi que l'embargo et la procédure de certification en découlant constituaient manifestement une infraction aux dispositions des articles I, XI et XIII du GATT. Il était bien établi que "dans les cas où il y a manifestement infraction aux dispositions de l'Accord général ou qu'en d'autres termes des mesures sont contraires aux dispositions de l'Accord général ..., la mesure prise fait présumer qu'un avantage est annulé ou compromis" au sens de l'article XXIII du GATT.⁴³⁵ En particulier, il avait été constaté que des restrictions à l'importation faisaient présumer que des avantages avaient été annulés ou compromis et qu'il incombait à la partie qui imposait la restriction d'infirmer cette présomption.⁴³⁶

3.298 L'Inde et le Pakistan ont estimé en outre que cette affaire offrait un exemple typique d'une mesure appliquée par un Membre qui annulait ou compromettait les droits et les avantages d'un autre Membre. Comme cela avait été dit, le volume et la valeur des exportations de crevettes de l'Inde et du Pakistan vers les Etats-Unis avaient fortement diminué depuis l'imposition de l'embargo. De plus, l'embargo avait entraîné une augmentation des coûts de transaction afférents à l'exportation de crevettes vers les Etats-Unis puisque tous les exportateurs devaient obtenir la signature d'un agent agréé de l'Etat avant l'expédition de la marchandise. De surcroît, l'embargo avait suscité beaucoup d'incertitude et de confusion dans l'industrie de la crevette de l'Inde et du Pakistan. Cela prouvait de façon convaincante que les droits des deux plaignants avaient été annulés ou compromis. Dans des circonstances analogues, de précédents groupes spéciaux avaient constaté que "l'existence d'une restriction quantitative devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple du fait qu'elle conduit à alourdir les frais commerciaux et qu'elle est génératrice d'incertitudes qui peuvent affecter les plans d'investissement".⁴³⁷

3.299 La Thaïlande a fait valoir aussi que, outre le fait que l'article 609 et l'embargo étaient présumés annuler ou compromettre des avantages revenant à la Thaïlande dans le cadre de l'Accord général, l'embargo avait directement provoqué la diminution des exportations de crevettes et de produits à base de crevettes vers les Etats -Unis. Comme cela avait été dit, entre la date d'application de l'embargo à l'encontre de la Thaïlande et la date à laquelle la Thaïlande avait été certifiée, ses exportations de crevettes vers les Etats -Unis avaient diminué d'environ 18 pour cent par rapport à la même période de 1995. De plus, comme les Etats-Unis pouvaient révoquer la certification sans préavis ni recours, ses exportations de crevettes pouvaient encore reculer dans l'avenir et l'incertitude causée par cette menace risquait de freiner l'investissement dans le secteur de la crevette en Thaïlande. En outre, l'application de l'embargo et de la procédure de certification avait semé l'incertitude sur le marché et avait augmenté les coûts de transaction afférents au commerce des crevettes avec les Etats-Unis.⁴³⁸ Ces coûts plus élevés comprenaient le coût de l'installation des DET à bord des crevettiers commerciaux, le coût des programmes mis en place pour apprendre aux

⁴³⁵Rapport du Groupe spécial Recours de l'Uruguay à l'article XXIII, adopté le 16 novembre 1962, IBDD, S11/98, paragraphe 15.

⁴³⁶Rapport du Groupe spécial Mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs, adopté les 15/16 mai 1984, IBDD, S31/102, paragraphes 47-48, 53, 55-56.

⁴³⁷Ibid.

⁴³⁸Ibid.

pêcheurs à les utiliser et le coût pour le gouvernement de l'application du règlement relatif à l'utilisation des DET.

IV. ARGUMENTS PRESENTES PAR LES TIERCES PARTIES

1. Australie

4.1 L'Australie a dit que ses exportations de crevettes vers les Etats -Unis étaient assujetties depuis mai 1996 aux prescriptions de l'article 609. L'imposition unilatérale, et sélectivement brutale, par les Etats-Unis d'un embargo à l'importation au titre de l'article 609 suscitait de graves préoccupations quant à la politique commerciale et environnementale, notamment du fait que, en vue de la protection des tortues, les Etats-Unis avaient imposé unilatéralement un embargo à l'importation au lieu de coopérer au niveau bilatéral et dans des instances multilatérales pour remédier aux problèmes transfrontières ou mondiaux en question. L'Australie s'interrogeait non pas sur la validité des objectifs écologiques poursuivis par les Etats -Unis pour protéger et conserver les tortues, mais sur les mesures particulières qu'ils avaient choisi d'appliquer à ces fins et sur la compatibilité de ces mesures avec leurs obligations dans le cadre de l'OMC.

4.2 Bien qu'elle en ait fait la demande en avril 1996, l'Australie n'avait pas été certifiée le 1er mai 1996. En appui à sa demande de certification, elle avait présenté une communication détaillée décrivant son régime de conservation des tortues marines, qui allait bien au -delà d'une simple protection contre les filets de pêche.⁴³⁹ Ce régime prévoyait des programmes de coopération avec l'industrie de la crevette pour limiter les contacts entre les chalutiers et les tortues. Six des sept espèces de tortues marines du monde se trouvaient dans les eaux bordant le nord de l'Australie. C'étaient des animaux migrateurs dont les populations se rencontraient en Australie et dans les pays voisins de la région indo -pacifique. La communauté internationale était préoccupée par l'incidence des activités humaines sur les populations de tortues, en particulier la chasse de subsistance et à des fins commerciales, le ramassage d'oeufs, la dégradation des plages de nidification et des aires d'alimentation, les prises accessoires lors de la pêche, les débris marins, et les chocs contre les bateaux. Les pêcheurs australiens s'efforçaient constamment de mieux maîtriser les incidences du chalutage des crevettes sur l'environnement, d'une manière générale, et sur les animaux qu'il importait de conserver, en particulier. Les travaux de recherche en vue de réduire au minimum les prises accessoires avaient aussi bien progressé à la Northern Prawn Fishery (NPF).

4.3 L'Australie a dit que les exportations australiennes de crevettes avaient totalisé 223 millions de dollars australiens en 1995/96. Les exportations annuelles représentaient entre 60 et 70 pour cent de la production totale de crevettes dans le pays. Par conséquent, l'Australie avait un intérêt commercial substantiel dans le présent différend, même si ses importations directes vers les Etats-Unis n'avaient pas été très importantes ces dernières années. Elle était particulièrement préoccupée par les incidences à moyen et à long terme de la désorganisation des marchés mondiaux, de la concurrence accrue imputable aux crevettes visées par l'embargo, des possibilités pour les marchés existants de faire baisser les prix, et des modifications que d'autres pays apporteraient en conséquence à leurs prescriptions en matière d'importation.

4.4 L'Australie a fait valoir que les mesures des Etats -Unis étaient incompatibles avec les articles premier et XI et qu'elles n'étaient pas couvertes par l'article III du GATT de 1994. De plus, les Etats-Unis n'avaient pas démontré que leurs mesures étaient conformes aux prescriptions de l'article XX.

⁴³⁹ Embargo imposé par les Etats-Unis à l'importation de crevettes sauvages, communication adressée par l'Australie au Secrétaire d'Etat des Etats -Unis en appui à sa demande de certification au titre de l'article 609 b), avril 1996.

4.5 Le traitement différencié appliqué aux crevettes provenant de pays certifiés et de pays non certifiés était incompatible avec les prescriptions de l'article I:1 du GATT de 1994. Les restrictions à l'importation appliquées par les Etats-Unis se fondaient uniquement sur le pays d'origine des crevettes, y compris parmi les pays Membres de l'OMC. Les Etats-Unis avaient certifié une quarantaine de pays au motif que ceux-ci pêchaient des crevettes en eau froide, ou qu'ils n'employaient pas de moyens mécaniques pour la pêche à la crevette, ou encore qu'ils imposaient l'obligation d'utiliser des DET. Ils avaient cependant refusé de certifier l'Australie et certains autres exportateurs de crevettes et d'admettre certaines crevettes exportées par ces pays autres que celles de catégories spécifiques telles que les crevettes d'aquaculture. Les crevettes provenant de pays certifiés n'étaient pas assujetties à ces limitations. La certification était accordée sur la base non pas de différences entre les produits exportés par les pays certifiés et les pays non certifiés mais de différences entre les politiques de conservation intérieures de ces pays. Rien dans les prescriptions en matière de certification appliquées par les Etats-Unis ne permettait de considérer que les crevettes et produits à base de crevettes provenant de pays certifiés et de pays non certifiés n'étaient pas des produits "similaires", et les mesures des Etats-Unis ne prévoyaient pas que l'octroi de la certification serait subordonné à des différences éventuelles entre les produits. Par conséquent, ces mesures assuraient aux importations de crevettes et produits à base de crevettes provenant de pays certifiés un avantage dont ne bénéficiaient pas les importations de produits similaires en provenance de pays non certifiés. Cela constituait un traitement discriminatoire des produits en fonction du pays d'origine puisque les mesures des Etats-Unis établissaient une distinction entre les importations sur la base des politiques de conservation intérieures des pays exportateurs et non sur la base de différences quant à la nature ou au caractère des produits. Ces mesures étaient donc incompatibles avec les obligations des Etats-Unis au titre de l'article I:1.

4.6 L'Australie a aussi fait valoir que les mesures des Etats-Unis ne relevaient pas de l'article III car elles n'étaient pas des mesures relatives à des impositions et réglementations intérieures affectant des produits importés, mais des conditions posées pour l'importation d'un produit. Elles constituaient un embargo à l'importation de crevettes n'ayant pas été pêchées avec utilisation de DET, et, à ce titre, relevaient de l'article XI. Même si les Etats-Unis devaient affirmer que ces mesures étaient des réglementations intérieures appliquées à la frontière et qu'elles relevaient de la note relative à l'article III, elles ne satisferaient toujours pas aux prescriptions de l'article III. En vertu de ces mesures, la certification et donc l'autorisation d'importer étaient subordonnées à l'établissement et à la mise en oeuvre, par le pays exportateur, d'un régime réglementaire "comparable" modifiant les pratiques de pêche à la crevette pour réduire la mortalité des tortues. Il n'avait manifestement pas été prévu que ces mesures soient couvertes par l'article III. Dans son rapport, le Groupe spécial chargé de l'affaire Thon II, par exemple, avait noté que "l'article III appelait une comparaison entre le traitement accordé aux produits d'origine nationale et aux produits similaires importés, et non une comparaison entre les politiques ou pratiques du pays d'origine et celles du pays d'importation". Il avait aussi constaté que la Note relative à l'article III pouvait par conséquent s'appliquer uniquement aux "lois, réglementations ou prescriptions qui affectaient les produits importés et les produits d'origine nationale considérés en tant que produits ou leur étaient appliquées".⁴⁴⁰ Les mesures des Etats-Unis établissaient une distinction entre les crevettes et produits à base de crevettes en fonction des politiques de conservation intérieures du pays dans lequel ils avaient été obtenus. Hormis des exceptions spécifiées, les Etats-Unis interdisaient l'importation de produits en provenance de pays qui, à leur avis, n'avaient pas mis sur pied un programme comparable au leur pour réduire les prises accidentelles de tortues marines lors de pêches à la crevette, en particulier par l'utilisation obligatoire

⁴⁴⁰Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994, paragraphe 5.8.

de DET. Cette distinction ne portait pas sur les crevettes en tant que produits et ne pouvait donc pas être couverte par les dispositions de l'article III.

4.7 En ce qui concernait l'article XI, l'Australie a dit que les mesures des Etats -Unis interdisaient l'importation de crevettes et produits à base de crevettes en provenance de pays non certifiés, sauf pour certaines catégories spécifiées, y compris les crevettes d'aquaculture ou les crevettes pêchées dans des zones où il n'y avait aucun risque de capturer des tortues marines. Comme la certification était accordée sur la base de différences entre les politiques de conservation intérieures des pays, les mesures des Etats-Unis consistaient, pour l'essentiel, à interdire les importations de crevettes provenant de pays ne réunissant pas certaines conditions en matière de politique. Le Groupe spécial chargé de l'affaire Thon II avait constaté que l'interdiction des importations de thon ou de produits dérivés provenant de pays ne satisfaisant pas à certaines conditions en matière de politique était des "prohibitions ou ... restrictions" au sens de l'article XI du GATT.⁴⁴¹ Les mesures des Etats-Unis étaient donc incompatibles avec les prescriptions de l'article XI:1. Du fait qu'elles représentaient des prohibitions à l'importation et non des restrictions et que les Etats -Unis n'avaient pas fait valoir qu'elles se rapportaient à l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la commercialisation de produits, elles ne relevaient pas du paragraphe 2 de l'article XI.

4.8 L'Australie considérait qu'il appartenait aux Etats -Unis, du fait que ceux-ci n'avaient pas nié l'incompatibilité de l'embargo à l'importation avec d'autres dispositions du GATT et avaient invoqué les dispositions de l'article XX, de démontrer qu'ils avaient le droit exceptionnel de maintenir des mesures qui n'étaient pas conformes à d'autres dispositions du GATT. L'Australie ne contestait pas que des mesures ayant pour objectif déclaré de protéger la vie des animaux et de conserver des ressources naturelles épuisables relèvent de l'article XX b) et g). La question fondamentale dans la présente affaire était de savoir si l'embargo à l'importation de certaines crevettes pêchées dans d'autres endroits, qui avait été imposé sur la base de normes établies unilatéralement par les Etats -Unis pour protéger la vie des tortues et conserver les tortues aux Etats -Unis, constituait une mesure nécessaire à la protection de ces animaux ou se rapportant à la conservation des tortues en tant que ressource naturelle épuisable.

4.9 De l'avis de l'Australie, le différend ne portait pas sur le rapport entre le GATT et des obligations découlant d'un autre traité international ou de normes juridiques internationales en ce qui concernait l'utilisation de DET pour la pêche à la crevette dans tous les endroits. Par exemple, les dispositions de la Convention interaméricaine ne pouvaient donner lieu qu'à une règle régionale convenue entre les parties à ladite convention. Aucune partie ne contestait la compatibilité avec le GATT des restrictions imposées sur le commerce des tortues marines en vertu d'autres traités internationaux. Etant donné que les Etats -Unis n'étaient tenus par aucun autre traité international d'imposer un embargo à l'importation de crevettes provenant de pays qui, comme l'Australie, n'appliquaient pas de programmes réglementaires prévoyant l'obligation d'utiliser des DET, il ne s'agissait pas ici de contradiction entre les obligations au titre du GATT et celles qui découlaient d'autres traités internationaux. Le Groupe spécial devait donc examiner la question de savoir si les Etats-Unis avaient démontré que l'embargo à l'importation de certaines crevettes, qui avait été imposé sur la base de programmes réglementaires d'autres pays régissant la pêche à la crevette dans les endroits relevant de leur compétence, répondait aux conditions énoncées à l'article XX b) et g), y compris dans le texte introductif de l'article XX.

4.10 L'Australie estimait que l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires n'était pas pertinent en l'espèce car l'approche adoptée dans cet accord au sujet des

⁴⁴¹ Ibid., paragraphe 5.10.

mesures établies unilatéralement n'était pas applicable à des circonstances donnant lieu à des mesures qui ne visaient pas à lutter contre des parasites ou des maladies et qui concernaient la vie et la conservation d'animaux hors du territoire d'un Membre.

4.11 L'Australie ne contestait pas que les mesures ayant pour but déclaré de protéger et de conserver les tortues marines relèvent de l'article XX b) et g). Cependant, elle ne considérait pas que les Etats-Unis aient démontré que leurs mesures commerciales discriminatoires concernant les crevettes étaient soit nécessaires pour protéger les tortues marines dans tous les endroits soit conformes aux conditions posées pour le recours à des mesures commerciales discriminatoires en vue de la conservation des tortues marines.

4.12 Pour les autres Membres de l'OMC, y compris l'Australie, le seul moyen d'accéder au marché d'importation des Etats-Unis pour certaines crevettes était de se conformer aux prescriptions des Etats-Unis en matière de certification. Sauf pour les crevettes pêchées en eau froide, les crevettes pêchées par des moyens artisanaux et les crevettes d'aquaculture, le seul moyen permettant à un Membre d'être certifié était d'imposer, comme les Etats -Unis, l'obligation d'utiliser des DET, indépendamment de ses propres politiques pour la conservation des tortues. Les Etats -Unis n'étaient pas tenus d'imposer à d'autres Membres ces prescriptions spécifiques en matière de certification pour remplir des obligations découlant pour eux ou pour l'Australie d'un autre traité international. En fait, ils imposaient à d'autres Membres une mesure commerciale qui avait pour effet d'instituer un "partage du fardeau" quant aux conséquences économiques de la perte de production liée à l'utilisation de DET. L'obligation d'utiliser des DET imposée par les Etats -Unis faisait effectivement obstacle à la coopération internationale sur les questions relatives aux prises accessoires des pêches commerciales.

4.13 Il était difficile de voir comment les mesures des Etats -Unis pouvaient avoir un effet direct quelconque sur la conservation ou la protection des tortues. Par exemple, les crevettes capturées avec utilisation de DET dans des pays non certifiés demeuraient frappées d'embargo. De plus, les crevettes frappées d'embargo pouvaient provenir des pays qui avaient mis en place des politiques et programmes effectifs pour la conservation des tortues, ou qui étaient en train d'en élaborer, mais qui n'étaient pas certifiés simplement parce que leurs politiques différaient de celle des Etats -Unis car elles ne prévoyaient pas l'obligation d'utiliser des DET. Il pouvait y avoir des raisons d'ordre environnemental, commercial et réglementaire au fait que dans d'autres pays, le problème des prises accessoires devait être abordé différemment. En instituant l'embargo à l'importation, les Etats -Unis prohibaient ainsi les importations en provenance des pays non certifiés, que les crevettes en question aient été ou non pêchées d'une manière qui était ou pouvait être nocive pour les tortues, et que ces pays aient ou non adopté des pratiques et politiques en matière de pêche qui étaient ou pouvaient être nocives pour les tortues. L'embargo ne pouvait pas, en soi, favoriser la réalisation des objectifs des Etats-Unis en matière de conservation. Il ne pourrait peut-être y contribuer que s'il donnait lieu à des changements dans les politiques et pratiques suivies par les pays exportateurs. Comme le Groupe spécial chargé de l'affaire Thon II l'avait souligné dans son rapport, les mesures qui ne pouvaient avoir un effet sur la conservation ou la protection d'espèces sauvages que si elles entraînaient des modifications des politiques adoptées par d'autres pays ne pouvaient viser principalement à la conservation d'une ressource naturelle épuisable, ou à donner effet aux restrictions à la production ou à la consommation nationales, au sens de l'article XX g), ni être considérées comme "nécessaires" à la protection de la santé ou de la vie des animaux au sens de l'article XX b).⁴⁴²

⁴⁴²Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994, paragraphes 5.27 et 5.39.

4.14 En affirmant que les restrictions discriminatoires à l'importation avaient été imposées en vue d'éviter qu'il ne soit "porté atteinte" à leurs mesures de conservation, tout en estimant que les pays restaient "libres d'utiliser les méthodes qu'ils jugeaient appropriées pour la prise des crevettes", les Etats-Unis semblaient confondre "mesures" et "politiques". Les "mesures" étaient en l'occurrence des mesures commerciales discriminatoires. Les Etats -Unis n'avaient pas dit que l'admission des crevettes provenant de pays non certifiés les empêcherait de fixer et de faire respecter des conditions relatives aux prises accessoires pour les crevettes d'origine américaine, ou pour les crevettes provenant de pays avec lesquels ils s'étaient mis d'accord sur lesdites conditions, en vue d'appliquer des politiques de conservation convenues au niveau national ou international. Les Etats -Unis n'avaient pas dit non plus que sans certification ils ne pourraient pas s'acquitter de l'une quelconque de leurs obligations bilatérales, régionales ou multilatérales au titre d'un autre traité. Il semblerait que les restrictions au commerce, en tant que telles, répondaient à des objectifs liés au consensus national aux Etats-Unis sur les politiques intérieures de conservation liées au commerce. La "nécessité" de maintenir des mesures commerciales en vue de l'objectif déclaré d'éviter qu'il ne soit "porté atteinte" à des pratiques intérieures sans rapport avec le commerce ne permettait pas de démontrer que les mesures commerciales étaient "nécessaires" à la protection de la vie des animaux, ou qu'elles se "rapportaient" à la conservation d'une ressource naturelle épuisable. L'Australie a aussi fait valoir que les Etats-Unis n'avaient pas démontré que leurs mesures intérieures de conservation des tortues marines, ou les mesures de conservation des tortues marines entraînant des restrictions au commerce et convenues avec d'autres pays, pouvaient uniquement être maintenues au moyen de mesures commerciales discriminatoires à l'encontre des produits originaires de pays tiers. Les Etats -Unis n'avaient pas démontré qu'ils ne pouvaient pas raisonnablement prendre d'autres mesures compatibles avec le GATT afin de maintenir leurs propres mesures, ou des mesures convenues d'un commun accord avec d'autres pays, en vue de mettre en oeuvre des politiques unilatérales ou convenues au niveau international concernant la conservation des tortues marines à l'échelon international. En effet, des solutions de rechange étaient expressément indiquées aux alinéas 1) à 4) de l'article 609 a).

4.15 L'Australie a aussi fait valoir que l'application des mesures des Etats -Unis, outre qu'elle n'était pas conforme aux prescriptions de l'article XX b) et g), constituait une "discrimination injustifiable" et une "restriction déguisée au commerce international" incompatibles avec les prescriptions figurant dans le texte introductif de l'article XX. Les Etats-Unis n'avaient pas démontré le contraire. En particulier, ils n'avaient fourni aucun élément prouvant qu'ils avaient examiné de manière appropriée les moyens de répondre à leurs préoccupations concernant les pratiques de pêche à la crevette et la conservation des tortues dans d'autres pays - préoccupations qu'ils avaient invoquées prévalus pour justifier leur embargo discriminatoire à l'importation - en coopérant avec les gouvernements concernés. Les Etats-Unis avaient proposé à certains pays de négocier un accord multilatéral sur la conservation des tortues marines mais cette offre était subordonnée à l'acceptation de l'utilisation obligatoire de DET et ne pouvait donc pas être considérée comme indiquant que les Etats -Unis avaient étudié de façon appropriée les possibilités de coopération internationale sur les questions en jeu. De plus, ils avaient fait cette offre après avoir imposé l'interdiction d'importer et engagé des consultations à l'OMC. Ils cherchaient à défendre leurs mesures en les déclarant compatibles avec le texte introductif de l'article XX et en affirmant que ce texte ne prévoyait pas l'obligation de coopérer au niveau international. Ils avaient cependant négligé le fait qu'on pouvait difficilement voir comment une interdiction commerciale discriminatoire qui répondait à des préoccupations en matière de conservation sur le plan transfrontières et au niveau mondial pouvait satisfaire aux prescriptions du texte introductif de l'article XX alors qu'ils n'avaient pas étudié de façon appropriée les possibilités de coopération internationale. Il fallait donc présumer que les mesures des Etats -Unis étaient appliquées d'une manière qui entraînait une "discrimination injustifiable" et constituait une "restriction déguisée au commerce international", comme l'Organe d'appel l'avait constaté dans l'affaire *Essence*. Il convenait aussi de mentionner en relation avec le présent différend l'observation du Groupe spécial chargé de l'affaire *Thon I* concernant le fait que la possibilité de conclure des arrangements de coopération internationale en vue d'objectifs de conservation n'avait pas été étudiée, alors que cela

"paraissait souhaitable puisque les dauphins vivaient dans les eaux de nombreux Etats et en haute mer".⁴⁴³ Dans leur propre communication, les Etats -Unis avaient clairement reconnu et identifié les aspects transfrontières et mondiaux de la conservation des tortues mais ils n'avaient pas démontré qu'ils s'étaient efforcés de prendre en compte ces aspects afin d'éviter des mesures commerciales discriminatoires en étudiant comme il convenait les possibilités de coopération internationale.

4.16 L'Australie a noté que le présent différend ne portait pas sur la validité des objectifs environnementaux poursuivis par les Etats -Unis afin de protéger et de conserver les tortues, mais sur les mesures commerciales qui avaient été choisies concrètement en vue de ces objectifs et leur compatibilité avec les obligations des Etats -Unis dans le cadre de l'OMC. Comme l'Organe d'appel l'avait fait remarquer dans l'affaire *Essence*, le fait que les mesures des Etats-Unis étaient incompatibles avec les obligations de ce pays dans le cadre de l'OMC ne signifiait pas que la capacité de tout Membre de l'OMC de prendre des mesures pour protéger l'environnement était en cause, car "cela reviendrait à ne pas tenir compte du fait que l'article XX de l'Accord général cont[enait] des dispositions visant à permettre que d'importants intérêts des Etats - y compris la protection de la santé des personnes et la conservation des ressources naturelles épuisables - trouvent leur expression".⁴⁴⁴ Par ailleurs, dans le préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, les Membres de l'OMC avaient exprimé le souhait d'orienter leurs rapports dans le domaine commercial et économique de façon à permettre l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable. Ils concrétisaient actuellement ce souhait au Comité du commerce et de l'environnement (CCE) en examinant les questions liées au rapport entre le commerce et l'environnement, et en s'efforçant d'assurer la synergie des politiques internationales concernant le commerce et l'environnement.

4.17 Dans son rapport de novembre 1996, le CCE avait rappelé le Principe 12 de la Déclaration de Rio, à savoir que "toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au -delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international", et il a noté qu'il y avait "une complémentarité manifeste entre cette approche et les travaux de l'OMC visant à trouver des solutions multilatérales et concertées aux préoccupations commerciales".⁴⁴⁵

4.18 L'Australie a ajouté que le rapport du CCE comme la Déclaration ministérielle de Singapour avaient mis l'accent sur la nécessité de coordonner les politiques au niveau national dans le domaine du commerce et de l'environnement, et que, dans leur Déclaration, les Ministres avaient noté avec satisfaction la participation d'experts de l'environnement ainsi que du commerce aux travaux du CCE.

C'était sur cette base que les Membres devaient s'efforcer d'assurer la synergie des politiques commerciales et environnementales en faveur du développement durable.

2. Equateur

⁴⁴³Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, IBDD, S39/174, distribué le 3 septembre 1991, paragraphe 5.28.

⁴⁴⁴Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, page 33.

⁴⁴⁵Rapport (1996) du Comité du commerce et de l'environnement, WT/CTE/1, 12 novembre 1996, paragraphe 171.

4.19 L'Equateur a dit que la commercialisation internationale des crevettes et produits à base de crevettes jouait un rôle extrêmement important pour son économie et qu'il était l'un des principaux exportateurs du monde de crevettes d'élevage. En 1996, l'Equateur avait exporté au total 85 649 tonnes, pour un montant de 624 330 000 dollars EU. Les crevettes représentaient 20 pour cent des exportations totales équatoriennes et actuellement 4 pour cent du PIB du pays.

4.20 Depuis plusieurs années, les pays de la côte atlantique et du Bassin des Caraïbes avaient dû adapter leurs pratiques de pêche pour satisfaire aux prescriptions de l'article 609 afin de pouvoir exporter des crevettes vers les Etats -Unis. Les pays qui n'utilisaient pas de DET étaient portés sur une liste d'embargo et ne pouvaient pas exporter vers les Etats -Unis. L'Equateur n'avait pas été inclus dans la première liste des pays non conformes aux normes des Etats -Unis car il avait fourni des preuves suffisantes montrant que ses pratiques de pêche protégeaient les tortues marines conformément à la loi promulguée en avril 1996 qui instituait l'obligation d'utiliser des DET pour la pêche à la crevette dans les eaux équatoriennes. En novembre 1996, la première mission des Etats-Unis s'était rendue en Equateur et avait constaté que tout était mis en oeuvre pour l'utilisation de DET. La certification étant une procédure annuelle, une deuxième visite d'inspection officielle était effectuée en Equateur en mars 1997. Le 2 avril, l'Equateur apprit que le rapport des inspecteurs du NMFS était négatif et que le Département d'Etat avait décidé de l'inclure parmi les pays dont les crevettes ne pouvaient pas être importées aux Etats -Unis à compter du 1er mai 1997. Enfin, après plusieurs démarches du gouvernement équatorien, qui avait présenté sa demande de recertification, et la réception d'un rapport technique sur la mission d'inspection du NMFS, le 30 mai 1997, le Département d'Etat annonça sa décision de lever l'interdiction d'importer des crevettes marines en provenance de l'Equateur. En tout état de cause, cette situation avait été une grave source d'insécurité pour les exportateurs de crevettes, soumis à des mesures arbitraires qui les privaient de la prévisibilité nécessaire au bon déroulement de leurs activités commerciales. L'Equateur a aussi noté que les tortues de l'espèce "Galapagos" se trouvaient uniquement sur son territoire; cette espèce n'était pas aquatique et était protégée depuis 1970. Trois espèces de tortues nidifiaient en Equateur, mais uniquement dans l'extrême nord du pays, une région protégée depuis 1979. Les autres tortues étaient des espèces pélagiques, qui vivaient à une distance de 30 à 40 milles des côtes, alors que les crevettes étaient pêchées dans une zone comprise entre 8 et 10 milles au large des côtes. Ainsi, les Etats -Unis avaient imposé à l'Equateur des normes et procédures destinées à protéger des tortues qui ne se trouvaient pas dans ses eaux territoriales.

4.21 L'industrie de la crevette existait depuis 1968 en Equateur. En 1997, grâce aux efforts des entreprises équatoriennes, à l'exploitation des ressources naturelles existantes et à la formation de techniciens équatoriens, ce secteur était devenu, par son volume de production, l'un des piliers de l'économie du pays et la troisième source de recettes en devises après les bananes et le pétrole. L'Equateur était actuellement le plus gros producteur de l'hémisphère occidental et occupait le deuxième rang mondial. La production de crevettes se divisait en deux grandes catégories:

- a) Les crevettes d'élevage, qui représentaient 95 pour cent du volume des exportations. En 1995, au total 178 000 hectares de côtes et de plages étaient consacrés à l'élevage de crevettes en captivité, 82 pour cent de cette superficie étant exploitée par 1 974 producteurs.
- b) Les crevettes sauvages, pêchées par de petits pêcheurs et par des chalutiers composant une flotte de 179 bateaux dûment enregistrés, dont 150 étaient en activité. Les crevettes sauvages représentaient à peine 5 pour cent du volume total des exportations de crevettes même si leur part en valeur atteignait 8 pour cent en raison de leur grosseur.

4.22 L'évolution des exportations des crevettes d'élevage au cours des dernières années était principalement influencée par les progrès de la technique. En 1991, par exemple, l'Equateur avait exporté 79 029 tonnes pour un montant de 491,4 millions de dollars EU, soit un accroissement de

49,7 pour cent en volume et de 44,39 pour cent pour les recettes en devises par rapport à 1990. En 1992, il avait exporté un volume record de 86 796 tonnes pour un montant de 525,7 millions de dollars EU. En 1995 et 1996, les conditions de production s'étaient améliorées: 86 567 tonnes et 85 650 tonnes, respectivement, avaient été exportées, rapportant jusqu'à 673,4 et 624,3 millions de dollars EU, respectivement, pendant ces deux années. Entre janvier et avril 1997, le volume des exportations avait atteint 30 559 tonnes, soit l'équivalent de 249,6 millions de dollars EU, en progression de 25,12 pour cent par rapport à la valeur enregistrée pour la période allant de janvier à avril 1996. En 1996, les principaux importateurs de crevettes équatoriennes étaient les Etats-Unis avec 51 pour cent, l'Europe avec 36,5 pour cent, les pays d'Extrême-Orient avec 10,1 pour cent, les autres pays représentant 2,4 pour cent. Outre sa contribution au développement de l'économie du pays, l'industrie de la crevette créait aussi des emplois qualifiés et non qualifiés. On estimait à environ 150 000 le nombre des personnes directement employées par ce secteur et à environ 250 000 le nombre des personnes employées indirectement.

4.23 L'Equateur a noté qu'il ne s'agissait pas en l'espèce de discuter sur l'opportunité de mettre en oeuvre telle ou telle politique de conservation car tous les pays étaient d'accord sur la nécessité de protéger les ressources de la planète; le problème était de savoir comment cette politique devait être appliquée dans la pratique. De toute évidence, les relations entre les Etats devaient être définies dans le cadre du droit international, et on ne saurait accepter que des objectifs de politique intérieure d'un pays soient appliqués à d'autres Etats souverains. Ce principe du respect mutuel entre les Etats était l'une des notions fondamentales qui avaient permis à l'humanité d'assurer un degré relatif de paix et de prospérité pendant la seconde moitié de ce siècle: c'était un avantage qu'il fallait veiller à préserver. Il ne s'agissait pas non plus dans la présente affaire d'établir le degré de dommage causé aux exportations des pays n'ayant pas obtenu leur certification. Le problème tenait au fait que cette situation était une grave source d'insécurité pour les exportateurs de crevettes, soumis à des mesures arbitraires qui les privaient de la prévisibilité nécessaire à l'expansion future de leurs activités commerciales.

4.24 Faisant siens les arguments juridiques formulés par la Thaïlande, l'Equateur a fait valoir que la loi des Etats-Unis était incompatible avec les obligations qui découlaient pour ce pays du GATT de 1994, en particulier des articles I:1, III:4 et XI:1. De plus, l'embargo n'était pas justifié en vertu des exceptions prévues à l'article XX b) et g). En ce qui concernait l'article I:1, l'Equateur considérait qu'un produit unique, les crevettes, était traité différemment selon la méthode adoptée pour l'obtenir. Les crevettes pêchées sans utilisation de DET ne pouvaient pas être importées aux Etats -Unis. Par ailleurs, certains pays avaient eu plusieurs années pour adapter leurs pratiques de pêche conformément aux dispositions de la loi des Etats -Unis, tandis que d'autres, dont l'Equateur, avaient dû le faire en quelques mois, avec les charges financières et problèmes de formation que cela impliquait pour les pêcheurs. Au sujet de l'article III:4, l'Equateur a dit que les crevettiers des Etats-Unis pêchant dans l'océan Pacifique n'étaient apparemment pas tenus d'utiliser des DET et que leurs prises étaient commercialisées aux Etats -Unis sans restriction. Cette différence de traitement constituerait une discrimination au regard du principe du "traitement national". Tous les producteurs de crevettes devraient recevoir le même traitement que celui qui était accordé aux producteurs des Etats-Unis dans la région du Pacifique, surtout si les espèces de tortues qu'il s'agissait de protéger n'existaient pas dans leurs pays. L'Equateur estimait que les Etats -Unis ne se conformaient pas à l'article XI:1 car ils restreignaient les importations d'un produit sur la base de politiques intérieures de conservation et non de droits de douane, taxes ou autres impositions. Des groupes spéciaux antérieurs avaient constaté que des prohibitions instituées en ce sens par les Etats -Unis par le passé, par exemple dans les affaires Thon, étaient contraires au GATT, et plus particulièrement à l'article XI:1. Enfin, les règles énoncées par les Etats -Unis ne pouvaient pas être justifiées en vertu de l'article XX b) et g). La portée de ces dispositions était expliquée de manière plus détaillée dans le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire Thon I.

3. El Salvador

4.25 El Salvador a dit qu'il était intéressé à participer en tant que tierce partie aux travaux du Groupe spécial car les crevettes et produits à base de crevettes étaient une partie importante de son offre de produits d'exportation non traditionnels. Il s'était fixé comme ligne de conduite le respect rigoureux et la promotion des principes et disciplines multilatéraux régissant le commerce. Il estimait donc que l'application de mesures unilatérales et extraterritoriales ayant un effet restrictif sur le commerce était inacceptable et incompatible avec le système multilatéral. La réputation et la crédibilité de l'OMC, fruit de longues années de négociations qui avaient établi un équilibre délicat des droits et obligations entre les pays Membres, pouvaient être compromises par l'application et le maintien de telles mesures. El Salvador était confiant que les travaux du Groupe spécial permettraient de réaffirmer les principes et règles fondamentaux qui avaient fait du système multilatéral un bastion pour la libéralisation du commerce des marchandises et des services et pour la protection des intérêts commerciaux des Membres.

4. Communautés européennes

4.26 Les Communautés européennes ("CE") ont estimé que le présent différend ne portait pas sur l'opportunité de protéger et de conserver les tortues marines, inscrites à l'annexe I de la CITES et donc reconnues par tous comme étant une espèce menacée d'extinction. Il s'agissait en fait des méthodes employées pour assurer la conservation des tortues marines et, en particulier, des mesures prises pour faire en sorte que d'autres pays emploient les mêmes moyens que ceux des Etats-Unis, ou du moins des moyens comparables. A cet égard, certaines des questions portées devant le Groupe spécial étaient analogues à celles qui l'avaient été devant des groupes spéciaux antérieurs, comme celui qui était chargé de l'affaire Thon II. Cependant, les problèmes posés n'étaient pas identiques en raison, notamment, de la situation particulière des tortues marines. Le Groupe spécial était lui aussi invité à examiner le champ d'application des exceptions prévues à l'article XX du GATT de 1994. La présente affaire soulevait plusieurs questions importantes de principe général concernant le droit international et les règles de l'OMC, ainsi que les circonstances dans lesquelles les Membres pouvaient prendre des mesures pour conserver ce qui pourrait être considéré comme des "ressources mondiales partagées". Les CE ont noté à cet égard le premier paragraphe du préambule de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.

4.27 Les CE étaient elles aussi préoccupées par les dangers qui menaçaient les tortues marines. Elles estimaient cependant que, d'une manière générale, la réalisation d'objectifs communs relatifs à la conservation des ressources mondiales, y compris les espèces en péril devait se faire par voie de négociations internationales. Elles persistaient à penser qu'il n'était pas acceptable, en tant que principe général, qu'un Etat impose des restrictions au commerce pour contraindre d'autres Etats à adopter certaines mesures sous peine de sanctions économiques, notamment du retrait de droits découlant des Accords de l'OMC. Cette manière de voir était conforme au Principe 12 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. De l'avis des CE, il y avait un large consensus entre les parties au différend quant à la situation précaire des tortues marines et à la nécessité de prendre des mesures pour les préserver. Etant donné que les tortues marines étaient inscrites à l'annexe I de la CITES, les parties étaient convenues de restreindre les échanges en conséquence. De plus, comme les Etats-Unis l'avaient relevé, les tortues marines étaient protégées en vertu de la CMS. Les CE n'entendaient pas faire d'observations détaillées sur les données factuelles présentées par les Etats-Unis au Groupe spécial mais elles noteraient simplement que ces données montraient que l'utilisation de DET était, du moins dans certains cas, un moyen raisonnable et efficace de réduire au minimum le nombre de tortues marines tuées accidentellement du fait de certaines activités de pêche.

4.28 Abordant les aspects juridiques, les CE ont dit que les Etats-Unis ne contestaient apparemment pas l'existence d'une violation présumée du GATT et qu'il leur appartenait donc de prouver que les mesures incriminées pouvaient être justifiées au regard de l'article XX. Quant aux violations du GATT de 1994 alléguées par les plaignants, les CE ont fait observer que, malgré certaines différences entre la loi des Etats-Unis mise en cause dans la présente affaire et celle qui l'avait été dans l'affaire *Thon II*, la situation était pour l'essentiel la même. En particulier, un pays ne pouvait pas exporter certaines crevettes sauvages vers le marché des Etats-Unis sans avoir été certifié.

Cette loi était impérative et les CE étaient d'avis qu'elle équivalait à une restriction quantitative contraire à l'article XI:1.

4.29 Pour ce qui était de l'argument des Etats-Unis selon lequel les mesures incriminées étaient justifiées par les alinéas b) et g) de l'article XX, les CE estimaient que, comme l'Organe d'appel l'avait déclaré dans l'affaire *Essence*, les dispositions de l'article XX n'avaient pas été "modifiées à la suite des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay".⁴⁴⁶ L'article XX était une disposition d'exception et les groupes spéciaux l'avaient toujours interprété au sens étroit, de façon à préserver les objectifs fondamentaux de l'Accord général. Les CE appuyaient la recommandation des plaignants selon laquelle l'Accord général devait être interprété à la lumière des règles fondamentales de l'interprétation des traités telles qu'elles étaient codifiées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, et ont rappelé que l'Organe d'appel avait déclaré récemment, dans l'affaire *Essence*, qu'il ne fallait pas "lire l'Accord général en l'isolant cliniquement du droit international public".⁴⁴⁷

4.30 Pour ce qui était de la portée de l'article XX sur le plan de la compétence, les CE ont rappelé que dans l'affaire *Thon II*, le Groupe spécial avait conclu qu'il n'y avait aucune raison valable permettant de conclure que l'article XX b) ou g) s'appliquait uniquement aux politiques régissant des choses situées ou des actions intervenant dans le territoire relevant de la compétence de la partie qui prenait la mesure.⁴⁴⁸ Par ailleurs, dans l'affaire *Essence*, l'Organe d'appel n'avait imposé aucune limitation de compétence pour le recours à l'article XX. A la lumière de ces décisions, les CE considéraient que l'article XX pouvait, dans certaines circonstances, être invoqué pour justifier des mesures prises en vue de protéger des ressources communes mondiales (ressources environnementales partagées au niveau mondial) ou ressources situées hors du territoire d'un Membre, pour autant, bien entendu, que les autres conditions d'application associées à l'exception pertinente prévue à l'article XX, et énoncées dans la clause introductive dudit article, soient respectées. Cependant, ces circonstances devraient être effectivement exceptionnelles. Cela tenait au fait que l'article XX, en tant qu'exception aux règles de l'Accord général, devait être interprété de manière restrictive, et que, d'après le droit international général, les Etats ne pouvaient pas en principe appliquer leur législation en vue de contraindre d'autres Etats à prendre certaines mesures, y compris à modifier leurs propres règles intérieures.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, page 33.

⁴⁴⁷*Ibid.*, page 19.

⁴⁴⁸Au sujet de l'usage qui devait être fait des rapports de groupes spéciaux non adoptés, les CE ont rappelé la déclaration de l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*, adopté le 8 novembre 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, page 17, selon laquelle, bien que les rapports des groupes spéciaux non adoptés n'aient aucun statut juridique dans le système du GATT ou de l'OMC car ils n'avaient pas été approuvés sur décision des Parties Contractantes du GATT ou des Membres de l'OMC, "un groupe spécial pouvait néanmoins s'inspirer utilement du raisonnement présenté dans un rapport de groupe spécial non adopté qu'il jugeait en rapport avec l'affaire dont il était saisi".

⁴⁴⁹Voir Oppenheim's International Law, neuvième édition, pages 456-498.

4.31 De l'avis des CE, le droit international et la pratique internationale actuels montraient que l'environnement était un domaine dans lequel ces circonstances exceptionnelles pouvaient exister. Dans ce domaine en effet, pour que les règles convenues soient appliquées effectivement, il pouvait être nécessaire qu'elles le soient au-delà des limites normales de compétence des Membres. Ainsi, comme l'avaient noté les Etats-Unis, la CITES interdisait le commerce de certaines espèces en danger, y compris lorsque celles-ci se trouvaient dans les zones relevant de la compétence d'autres pays et de pays qui n'étaient pas parties à la convention. Les CE ne niaient pas que pour certaines espèces, en particulier les espèces migratrices, il soit peut-être nécessaire d'appliquer des mesures au-delà des limites de compétence habituelles. Elles ont noté à cet égard que les règles de l'OMC ne devaient pas faire obstacle à la réalisation d'objectifs environnementaux communs, même lorsque ceux-ci pouvaient justifier l'adoption de mesures à l'encontre de parties tierces. Cependant, pour que des circonstances exceptionnelles soient réputées exister, les Etats devaient pouvoir démontrer qu'ils avaient fait des efforts réels et soutenus pour trouver une solution multilatérale avant de prendre les mesures en question, comme l'Organe d'appel l'avait souligné dans l'affaire *Essence*. Les CE ont noté que, en l'absence d'une telle prescription, les pays seraient autorisés à contraindre, par une mesure unilatérale, d'autres pays à appliquer leur politique de conservation. Dans la présente affaire, les Etats-Unis avaient affirmé qu'ils avaient proposé de négocier un accord multilatéral pour l'Asie comparable à la Convention interaméricaine, mais que cette proposition n'avait pas été acceptée jusqu'à présent. Ils n'avaient cependant donné aucun détail ni sur les initiatives prises ni sur le contenu de l'Accord qu'ils proposaient de négocier. Les CE ont fait observer que l'interdiction ayant été imposée peu de temps après les décisions du CIT, il n'était guère possible d'essayer véritablement d'arriver à une solution négociée.

4.32 Les CE ont noté que, tout en invoquant la CITES et les dispositions d'autres conventions internationales pertinentes, les Etats-Unis n'avaient pas démontré que la méthode qu'ils imposaient pour la pêche à la crevette était requise par la CITES ou par une autre règle convenue au niveau multilatéral. La communication des Etats-Unis se fondait uniquement sur l'affirmation selon laquelle, parce que l'utilisation de DET était selon eux le moyen le plus efficace de protéger les tortues marines lors de la pêche à la crevette et parce qu'un accord régional préconisant l'emploi de ces dispositifs avait été conclu, l'obligation d'utiliser des DET était devenue une "norme environnementale multilatérale", concept dont le sens exact échappait aux CE. En conclusion, les CE estimaient que, pour justifier l'application de mesures unilatérales hors de sa sphère de compétence en vue de répondre à des préoccupations environnementales communes, un Membre devait démontrer qu'il s'était réellement efforcé d'arriver à une solution convenue au niveau multilatéral. De tels efforts devaient aller au-delà de la simple imposition de normes nationales à d'autres Membres. De plus, le Membre invoquant l'article XX devait démontrer qu'il n'avait pas d'autre solution objective que la mesure unilatérale prise.

4.33 Au sujet de l'article XX g), les CE convenaient avec les Etats-Unis que les tortues marines pouvaient être considérées comme une "ressource naturelle épuisable", eu égard à la définition retenue pour cette expression dans l'affaire *Harengs et saumons*⁴⁵⁰ et l'affaire *Thon II*, ainsi qu'à la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*. Cela tenait aussi au fait que les tortues marines figuraient à l'Annexe I de la CITES et étaient protégées en vertu de la CMS, ce dont il convenait de tenir compte, selon les CE, dans l'interprétation de la définition à donner de cette expression de l'article XX g). Vu la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence*, qui confirmait sur ce point le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Harengs et saumons*, il semblait évident que l'expression "se rapportant à" signifiait dans ce contexte "visant principalement à". Les Etats-Unis

⁴⁵⁰Rapport du Groupe spécial *Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés*, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106.

avaient affirmé que l'article 609 se rapportait à la préservation des tortues marines car il avait pour objet de faire en sorte que les crevettes importées aux Etats -Unis n'aient pas été pêchées d'une manière nocive pour ces tortues. Cependant, il semblait pour les CE que la mesure en cause était l'interdiction d'importer des crevettes. Comme dans le cas des mesures incriminées dans l'affaire Thon II, cette mesure n'aurait l'effet souhaité que si, à la suite de l'interdiction d'importer des crevettes, des changements étaient apportés aux pratiques et politiques des pays exportateurs quant à la manière dont les crevettes étaient pêchées. Ainsi, la manière dont la loi était conçue et le fait que les pays exportateurs ne seraient plus autorisés à exporter des crevettes vers les Etats -Unis s'ils ne modifiaient pas leurs pratiques et politiques montraient que la loi avait pour but d'obliger des pays tiers à se conformer aux mêmes règles que celles des Etats -Unis. Les CE ont noté à cet égard qu'une interprétation de l'article XX qui permettrait aux Etats -Unis d'imposer des restrictions unilatérales au commerce afin de faire appliquer leurs propres normes environnementales porterait gravement atteinte à l'Accord général, en particulier à sa vocation qui était de servir de cadre multilatéral au commerce entre les Membres. Les CE ont fait valoir que l'expression "conjointement avec" signifiait donner "effet à des restrictions équivalentes à la production nationale". Elles ont noté qu'il appartenait aux Etats-Unis de prouver qu'il était satisfait à ce critère et que leurs mesures ne visaient pas uniquement à créer des conditions équivalentes de concurrence pour le secteur national de la pêche.

4.34 A propos de l'article XX b), les CE sont convenues, à la lumière de l'affaire Thon II, que la protection des tortues marines était une politique qui pouvait relever de l'article XX b). Quant au terme "nécessaire", elles ont noté que les groupes spéciaux antérieurs l'avaient interprété comme signifiant que les mesures prises étaient "indispensables" ou "inévitables".⁴⁵¹ De plus, ces groupes spéciaux avaient souligné qu'un Membre était tenu de recourir, parmi les mesures dont il disposait raisonnablement, à celles qui comportaient le moindre degré d'incompatibilité avec les autres dispositions de l'Accord général. Les CE ont dit que les Etats -Unis n'avaient pas démontré que, compte tenu de leur objectif, les mesures prises pouvaient être considérées "nécessaires" à la protection de la vie des animaux. Plus particulièrement, ils n'avaient pas démontré que l'interdiction d'importer était le seul moyen possible permettant d'atteindre leurs objectifs pour ce qui était de la conservation des tortues marines; il n'apparaissait pas clairement que des mesures unilatérales étaient indispensables et qu'il n'avait pas été possible de trouver une solution négociée pour les mesures visant à protéger les tortues marines.

4.35 De l'avis des CE, il n'était pas nécessaire d'examiner la question de savoir si les mesures prises étaient compatibles avec le texte introductif de l'article XX puisque les Etats -Unis n'avaient pas démontré qu'elles relevaient de l'une des exceptions énoncées à l'article XX. En conclusion, les CE ont estimé que les mesures prises par les Etats -Unis en application de l'article 609 constituaient une restriction quantitative incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et qu'elles n'étaient justifiées en vertu d'aucune des exceptions prévues à l'article XX.

5. Guatemala

4.36 Le Guatemala a dit qu'il était lui aussi convaincu de la nécessité de préserver l'environnement et d'assurer la viabilité écologique. Il appuyait donc les mesures prises à cette fin, y compris celles qui visaient à préserver des espèces menacées, comme dans le cas de certaines espèces de tortues marines. Le Guatemala reconnaissait qu'il était souhaitable d'arriver à des arrangements multilatéraux

⁴⁵¹Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994; Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/386; Rapport du Groupe spécial Thaïlande - Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes, adopté le 7 novembre 1990, IBDD, S37/214.

à cet égard. L'OMC était le cadre le plus approprié pour discuter et négocier des accords commerciaux. Le Guatemala était préoccupé par la généralisation possible de la pratique qui consistait à adopter unilatéralement des mesures commerciales restrictives, forme déguisée et légalisée de protectionnisme, surtout lorsque les pays appliquant ces mesures étaient des pays économiquement développés qui avaient le plus d'influence à l'intérieur du cadre de réglementation des échanges. L'intérêt fondamental du Guatemala dans le présent différend était de faire en sorte que les mesures adoptées par les Etats-Unis pour interdire les importations de crevettes et certains produits à base de crevettes ne servent pas de précédent permettant à d'autres pays importateurs d'appliquer à l'avenir des mesures visant à restreindre indirectement et unilatéralement l'accès à leur marché d'une manière incompatible avec les dispositions de l'OMC, en particulier du GATT de 1994.

6. Hong Kong

4.37 Hong Kong a dit que tant la loi des Etats -Unis que les mesures d'application constituaient une violation de l'article XI:1 et ne pouvaient pas être justifiées en vertu de l'article XX du GATT de 1994. D'après un principe constant de la jurisprudence du GATT, un Membre pouvait contester la loi d'un autre Membre (indépendamment du fait que celle -ci était finalement mise en oeuvre ou non) si, en tant que telle, cette loi ne ménageait aucune marge discrétionnaire aux autorités nationales chargées de l'appliquer. Hong Kong ne se proposait pas d'aborder la question de savoir si l'approche préférée jusqu'ici par les groupes spéciaux du GATT devait être également suivie à l'avenir. A son avis, même si une telle loi accordait une faculté discrétionnaire aux autorités chargées de l'appliquer, elle n'en serait pas moins contraire aux obligations internationales du Membre en question dès lors qu'elle autorisait des mesures incompatibles avec le GATT: les Membres avaient l'obligation d'exécuter de bonne foi leurs obligations internationales. Cependant, même si le Groupe spécial devait fonder ses considérations à cet égard sur l'approche la plus conservatrice, appliquée actuellement, Hong Kong soutenait que l'article 609 ne ménageait aucune marge discrétionnaire aux autorités compétentes chargées de l'appliquer. Le libellé de l'article 609 était sans ambiguïté à cet égard. Il donnait aux autorités compétentes des Etats -Unis un certain pouvoir discrétionnaire d'autoriser à titre exceptionnel l'importation de crevettes et de produits à base de crevettes en provenance de pays tiers après l'octroi d'une certification à cet effet: cela signifiait que jusqu'au moment où la certification était accordée, les autorités compétentes des Etats -Unis n'avaient aucune faculté discrétionnaire. Etant donné que jusqu'ici, sauf pour les droits antidumping, il n'y avait dans la jurisprudence du GATT aucun moyen de recours ayant un effet *ex tunc*, les exportateurs se retrouvaient dans une situation fâcheuse car ils devaient prouver leur innocence après avoir été déclarés coupables. C'était pour cette raison que le Groupe spécial devait condamner l'article 609 proprement dit en le déclarant incompatible avec le GATT. Il ne faisait pas de doute que les mesures mettant en oeuvre cette loi devaient aussi être condamnées. Si le Groupe spécial devait cependant en décider autrement (par exemple en admettant que la loi en cause était purement discrétionnaire), il devrait néanmoins désavouer, pour les raisons exposées plus haut, les mesures prises par les Etats-Unis en application de l'article 609.

4.38 Hong Kong a dit que, dans leur argumentation, les Etats -Unis n'avaient pas explicitement abordé la question de savoir si les mesures en question devaient être reconnues comme des mesures à la frontière ou des mesures internes. Cette approche pourrait impliquer que l'article XX du GATT de 1994 serait reconnu comme étant une disposition autonome. Or ce n'était manifestement pas le cas. Comme il ressortait clairement de son intitulé, l'article XX contenait la liste des exceptions autorisées aux obligations découlant du GATT qui étaient énoncées dans les différentes dispositions de l'Accord général. De plus, les groupes spéciaux antérieurs du GATT avaient systématiquement envisagé l'article XX comme une exception aux obligations découlant du GATT. Par conséquent, il ne faudrait recourir à cette disposition que s'il avait été établi au préalable qu'il y avait incompatibilité avec une obligation dans le cadre du GATT.

4.39 En disposant que "l'importation de crevettes ou produits à base de crevettes qui ont été pêchées avec des techniques de pêche commerciale susceptibles de nuire à ces espèces de tortues marines est interdite ...", l'article 609 constituait manifestement une violation de l'article XI du GATT de 1994 car il établissait une restriction quantitative proscrite d'après la lettre de cette disposition. De telles mesures pourraient être éventuellement justifiées par l'invocation des exceptions mentionnées dans le GATT, à l'exclusion de toute autre disposition. En pareil cas, il appartenait au Membre qui souhaitait se prévaloir de cette possibilité de démontrer qu'une mesure qui serait par ailleurs incompatible avec le GATT pouvait être légitimée par le recours à une disposition du GATT autorisant ces dérogations. Dans la présente affaire, il semblait que la seule disposition qui pouvait permettre de justifier la mesure en cause était l'article XX. Hong Kong a dit que les Etats-Unis ne pouvaient pas justifier leurs mesures en vertu de l'article XX dans la présente affaire et elle a instamment invité le Groupe spécial à conclure en ce sens. A son avis, les mesures des Etats-Unis constituaient une violation du texte introductif de l'article XX, ne satisfaisaient pas aux prescriptions de l'article XX b) car elles n'étaient pas nécessaires à la protection de la vie des animaux, et ne relevaient pas de l'article XX g).

4.40 Hong Kong a rappelé que l'Organe d'appel, lorsqu'il avait interprété pour la première fois le texte introductif de l'article XX, avait noté que les groupes spéciaux devaient d'abord examiner la question de savoir si une mesure qui serait incompatible avec le GATT satisfaisait au critère mentionné dans le texte introductif puis déterminer si les autres conditions (par exemple le critère de la "nécessité" prévu à l'article XX b) du GATT) étaient également réunies, afin de se prononcer sur la compatibilité (ou l'incompatibilité) de la mesure à l'examen. Hong Kong est convenue que cette approche était conforme au libellé du texte introductif: "Sous réserve que ...". A son avis, les deux prescriptions figurant dans le texte introductif de l'article XX signifiaient qu'un Membre de l'OMC qui souhaitait se prévaloir de cette possibilité devait veiller, par exemple dans le cadre de la protection de l'environnement, à fixer des normes qui seraient respectées aussi bien par des produits nationaux que par des produits étrangers: en d'autres termes, le texte introductif de l'article XX du GATT énonçait à l'intention des Membres une obligation analogue à celle qui découlait des articles premier et III.⁴⁵² Il s'ensuivait que les Membres qui souhaiteraient se prévaloir de la possibilité offerte par l'article XX auraient à établir avec certitude les conditions de concurrence sur leur marché.

4.41 En affirmant que le texte introductif de l'article XX comportait une obligation analogue à celle qui découlait des articles premier et III, Hong Kong voulait dire qu'une fois fixées par un Membre en vue d'un objectif mentionné à l'article XX, les normes devaient être respectées aussi bien pour les produits nationaux que pour les produits étrangers. En d'autres termes, si ces normes constituaient en soi des exceptions aux obligations qui incombait aux Membres en vertu d'autres dispositions du GATT, elles devaient être appliquées de manière égale à tous les Membres (article premier), et de la même manière aux produits nationaux et aux produits étrangers (article III). Sur ce point, le GATT reflétait l'absence d'harmonisation entre les Membres des différentes politiques mentionnées dans le corps de l'article XX. D'ailleurs, il n'était ni un instrument d'harmonisation (tous les Membres devraient appliquer des politiques identiques en matière de santé et d'environnement), ni un instrument de déréglementation (aucun Membre ne pourrait appliquer une telle politique). Au contraire, chaque Membre appliquant sa propre politique dans le domaine de la santé ou de l'environnement pouvait légitimement se soustraire à ses obligations au titre du GATT pour autant qu'il respecte les conditions énoncées à l'article XX. En ce sens, l'article XX donnait le "feu vert" à la diversité des réglementations des Membres pour ce qui était des politiques mentionnées dans le corps de l'article. Par conséquent, les Membres désireux de se prévaloir de cette possibilité pouvaient annoncer leurs "préférences". Ces préférences annoncées devaient cependant s'appliquer erga omnes,

⁴⁵² Hong Kong a noté que c'était l'opinion de John H. Jackson, dans *The World Trading System* (1989).

c'est-à-dire qu'elles devaient être respectées aussi bien pour les produits nationaux que pour les produits étrangers.

4.42 Hong Kong a affirmé que la loi des Etats-Unis ne satisfaisait pas à cette prescription. Les producteurs étrangers, même une fois qu'ils avaient fourni des preuves documentaires démontrant que leur programme de réglementation était comparable à celui qui avait été adopté par les Etats-Unis, devaient encore montrer que leur taux moyen de prises accidentelles de tortues marines était comparable à celui des navires américains. Ce point ressortait clairement de l'emploi du terme "et" qui figurait entre les deux premières conditions mentionnées au titre des informations supplémentaires contenues dans les Directives de 1996 pour la détermination de la comparabilité des programmes nationaux avec le programme des Etats-Unis. La sous-section II des Directives stipulait que les prises accidentelles seraient réputées comparables si les gouvernements des pays exportateurs obligeaient leurs navires de pêche à utiliser des DET avec une efficacité comparable à celle des DET employés aux Etats-Unis. De l'avis de Hong Kong, les Etats-Unis n'appliquaient manifestement pas les mêmes règles aux produits étrangers et aux produits nationaux, puisque les producteurs nationaux n'étaient tenus de satisfaire à aucune règle spécifique. De plus, les producteurs qui exportaient vers le marché des Etats-Unis ne recevaient qu'ex post et jamais ex ante les informations sur les prises accidentelles, de sorte qu'ils seraient constamment dans l'incertitude quant à leurs possibilités d'exporter vers ce marché. Comme il a été dit plus haut, c'était précisément cette forme d'incertitude que le texte introductif de l'article XX visait à proscrire.

4.43 De plus, d'après la loi des Etats-Unis, l'importation de crevettes pêchées par les différents chalutiers des pays non certifiés était prohibée même si les navires étaient de fait équipés des DET requis. Cela signifiait que tel ou tel producteur étranger, même une fois qu'il aurait entièrement satisfait aux prescriptions des Etats-Unis, ne serait pas autorisé à y exporter des crevettes. Hong Kong considérait que les mesures des Etats-Unis étaient appliquées d'une manière qui constituait une discrimination arbitraire et injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existaient, et qu'elles constituaient donc une violation du texte introductif de l'article XX. Si le Groupe spécial devait faire sienne l'interprétation donnée par Hong Kong de ce texte introductif et constater par conséquent que les mesures des Etats-Unis en cause étaient incompatibles avec les prescriptions de ce texte, il n'était pas nécessaire qu'il examine la question de savoir si les mesures des Etats-Unis étaient justifiables en vertu de l'article XX b) ou g). Cependant, si le Groupe spécial devait adopter une approche différente, Hong Kong l'inviterait néanmoins instamment à constater qu'il y avait incompatibilité en ce sens que les mesures des Etats-Unis ne satisfaisaient pas aux prescriptions de l'article XX b) et que l'article XX g) n'était pas applicable aux mesures.

4.44 Hong Kong a noté que, pour qu'une mesure puisse être justifiée en vertu de l'article XX b), elle devait être réputée nécessaire à la réalisation de l'objectif déclaré (préférence annoncée). D'après un principe constant de la jurisprudence du GATT à cet égard, le critère de la "nécessité" était interprété comme étant l'obligation pour les Membres de choisir la solution la moins restrictive pour atteindre l'objectif déclaré. La mesure des Etats-Unis en cause se situait à l'autre extrême puisqu'elle équivalait à un embargo. Il convenait de relever que les groupes spéciaux chargés des affaires Thon I et Thon II, qui avaient été saisis de mesures présentant une ressemblance frappante avec celles dont il s'agissait en l'espèce, avaient constaté que les mesures des Etats-Unis étaient incompatibles avec le GATT. De plus, il était douteux que les DET soient une solution nécessaire à la réalisation de l'objectif déclaré. L'article XX imposait aux Membres une obligation de résultat: ils pouvaient recourir à toutes les mesures qu'ils jugeaient nécessaires en vue d'atteindre l'objectif déclaré. Cette caractéristique essentielle de l'article XX devait être préservée lorsque les Membres adoptant les mesures s'efforçaient de déterminer l'équivalence entre les règles étrangères et leurs propres règles. Cette manière de voir était pleinement conforme au fait que l'OMC n'imposait pas à ses Membres une approche harmonisée des politiques mentionnées à l'article XX. Par conséquent, la décision d'imposer des DET à des producteurs étrangers qui pourraient, par d'autres méthodes, arriver à un

taux de prises accidentelles comparable à celui des navires américains, serait manifestement incompatible avec l'esprit de l'article XX. En d'autres termes, pour autant que des mesures de remplacement puissent être utilisées sans préjudice du degré souhaité de réalisation de l'objectif, elles devaient être acceptées. Ce point était conforme aux rapports des groupes spéciaux antérieurs du GATT.⁴⁵³

4.45 Hong Kong a dit que l'article XX g) n'était pas applicable à la présente affaire. Les alinéas b) et g) de l'article XX établissaient deux règles juridiques différentes: le premier énonçait le critère de la "nécessité", tandis que le second prévoyait simplement qu'une mesure devait se rapporter (c'est-à-dire sans être nécessaire) à un objectif déclaré. S'il y avait recoupement du champ d'application de ces deux alinéas, l'article XX b) serait évidemment tombé en désuétude car les Membres désireux de se prévaloir de la possibilité prévue à l'article XX préféreraient toujours le faire dans le cadre de l'article XX g), qui établissait une règle beaucoup moins rigoureuse. Par ailleurs, l'énoncé de l'article XX g) ("ressources naturelles épuisables") semblait étayer leur conclusion systémique: "épuisables" signifiait "non reproductibles". Cette interprétation était pleinement conforme à la Convention de Vienne, qui énonçait le principe d'interprétation des traités dit de l'effet utile, selon lequel les accords devaient être interprétés de telle façon qu'aucun terme ne soit redondant.

Une interprétation qui admettrait un recoupement du champ d'application des alinéas b) et g) de l'article XX était contraire à ce principe.

4.46 Hong Kong a fait valoir que l'opinion des Etats-Unis concernant l'absence de toute limitation de compétence dans le corps de l'article XX b) et g) se fondait sur une application erronée du droit international public. Le GATT était un accord international et devait être interprété conformément aux principes coutumiers d'interprétation (article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends). Le système du GATT/de l'OMC ne prévoyait aucune clause de compétence. Il ne fonctionnait pas pour autant dans un vide à cet égard. Il n'y avait aucune séparation a priori de compétence au niveau international. La compétence était définie au niveau national. Le droit international public ne pouvait qu'imposer des limites à ces définitions. Ce principe ressortait d'un très grand nombre d'instruments portant sur la question. Les accords environnementaux multilatéraux (AEM) appartenaient à cette catégorie. Pour agir efficacement sur certains facteurs externes (et c'était surtout le cas dans le domaine de la protection de l'environnement), les Etats devaient recourir soit à l'application extraterritoriale du droit interne, soit aux traités internationaux. La première solution pourrait entraîner une violation des règles pertinentes du droit international public; la seconde constituait un transfert volontaire de souveraineté. Par conséquent, les AEM définissaient aussi la portée de la compétence. On pouvait dire qu'ils servaient dans la réalité à agir sur ces facteurs externes d'une manière compatible avec le droit international public. Cela revenait aussi à reconnaître clairement les limitations territoriales liées à l'article XX, car le GATT était un traité international qui s'appliquait dans le cadre du droit international public. En conclusion, il n'y avait aucune possibilité d'appliquer de manière extraterritoriale le droit interne dans le contexte de l'article XX.

4.47 Quant à l'applicabilité de la CITES à la présente affaire, Hong Kong a dit que l'examen des obligations découlant de cette convention ne relevait pas du mandat du Groupe spécial car les Etats-Unis n'avaient cité aucune obligation en ce sens pour justifier leurs mesures. En tout état de cause, il convenait de noter que la CITES avait pour objet de réglementer le commerce des espèces menacées d'extinction et que l'affaire portée devant le Groupe spécial ne concernait pas le commerce d'espèces en danger mais le commerce des crevettes. D'ailleurs, les prises accidentelles de tortues marines ne pouvaient en aucun cas être assimilées à un commerce.

⁴⁵³Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/386, paragraphe 5.26.

7. Japon

4.48 Le Japon a noté que l'opinion mondiale était de plus en plus consciente de la nécessité de conserver les espèces en danger et les ressources naturelles épuisables. Il estimait que la solution aux problèmes environnementaux transfrontières ou mondiaux devait être recherchée dans un cadre multilatéral et il attachait une grande importance au Principe 12 de la Déclaration de Rio selon lequel les mesures devaient être fondées sur un consensus international et il fallait éviter de recourir à des mesures unilatérales pour résoudre des problèmes environnementaux hors de la sphère de compétence du pays importateur. Fort de cette conviction, le Japon avait mis en oeuvre des politiques et mesures intérieures appropriées et participait activement à la coopération internationale en vue de résoudre les problèmes environnementaux transfrontières ou mondiaux. Il reconnaissait lui aussi que les tortues marines étaient l'une des espèces menacées d'extinction inscrites à l'Annexe I de la CITES et pour lesquelles il était impératif de prendre des mesures de conservation au niveau international. Il avait pris de nombreuses mesures pour les protéger, qui prévoyaient notamment la restriction des captures de tortues marines, la conservation des aires de ponte et un programme en faveur de la reproduction. Le Japon escomptait aussi que d'autres pays prendraient les mesures appropriées pour participer à l'effort international en faveur de la conservation des tortues marines.

4.49 Le Japon a noté qu'il ne possédait ni crevettier opérant à l'échelle commerciale ni d'autres types de bateau pratiquant le chalutage des crevettes, et qu'une très petite quantité de crevettes étaient prises accidentellement par des bateaux pêchant d'autres poissons. Par conséquent, aucun cas de tortues marines tuées ou gravement blessées accidentellement n'était imputable aux activités de pêche au Japon. Cela étant, le gouvernement japonais avait demandé à plusieurs reprises que les exportations japonaises de crevettes vers les Etats-Unis soient classées dans une autre catégorie que celle des importations visées par la loi américaine. Les Etats-Unis avaient cependant persisté et imposé une interdiction frappant également les activités de pêche de bateaux japonais. Le Japon a fait valoir que l'interdiction d'importer des crevettes et produits à base de crevettes - espèces non protégées - en vertu de l'article 609 avait été imposée sous forme de sanctions commerciales à l'encontre des pays dont les bateaux n'utilisaient pas de DET, qu'elle était incompatible avec les principes fondamentaux de l'OMC et les obligations des Etats-Unis au titre des articles I:1, XI:1 et XIII:1 du GATT de 1994, et qu'elle ne pouvait pas être justifiée en vertu de l'article XX du GATT de 1994. Les mesures incriminées des Etats-Unis constituaient aussi une application extraterritoriale inacceptable de politiques de conservation nationales.

4.50 Le Japon a dit que la décision des Etats-Unis de prohiber les importations de crevettes et de produits à base de crevettes en application de l'article 609 constituait une violation de l'article XI:1, qui prévoyait la suppression générale des restrictions quantitatives. Cette mesure était aussi incompatible avec les articles I:1 et XIII:1. Les Etats-Unis interdisaient uniquement les importations de crevettes et produits à base de crevettes en provenance des pays dont les navires n'utilisaient pas de DET. Or, si l'on se référait à la conclusion du Groupe spécial chargé de l'affaire Thon II, on pouvait dire que les différences dans les pratiques, politiques et méthodes adoptées pour la pêche à la crevette n'avaient aucune incidence sur le caractère intrinsèque des crevettes et produits à base de crevettes en tant que produits. L'interdiction d'importer des crevettes et produits à base de crevettes en vertu de l'article 609 avait donc pour effet d'appliquer un traitement différent à des "produits similaires". Cependant, étant donné l'importance accrue accordée aux objectifs des politiques de protection de l'environnement et de conservation des ressources, il convenait de noter qu'il était nécessaire dans certains cas d'appliquer un traitement différencié selon les procédés et méthodes de production pour résoudre des problèmes environnementaux transfrontières et mondiaux. De l'avis du Japon, la communauté internationale devrait examiner de manière plus approfondie la question des procédés et méthodes de production pour éviter des contradictions entre les règles de l'OMC et les efforts

déployés au niveau multilatéral pour résoudre des problèmes environnementaux transfrontières et mondiaux.

4.51 Notant que l'article XX devait être interprété en fonction de chaque cas, comme l'Organe d'appel l'avait déclaré dans l'affaire *Essence*, le Japon n'était pas convaincu que l'interdiction d'importer imposée par les Etats-Unis en vertu de l'article 609 soit "nécessaire" au sens de l'article XX b). Il ne réfutait pas l'argument des Etats-Unis selon lequel l'installation de DET pouvait être une méthode efficace de conservation des tortues marines et leur intention d'appliquer cette mesure en vertu de l'article 609 était d'atteindre cet objectif. Cependant, il doutait qu'il soit nécessaire d'imposer une interdiction d'importer des crevettes ou produits à base de crevettes en provenance de pays dont les navires n'utilisaient pas de DET. Comme dans les affaires *Thon*, on ne voyait pas comment l'interdiction d'importer pouvait, en soi, aider les Etats-Unis à protéger la vie des tortues marines. Le fait que l'interdiction s'appliquait à des pays non certifiés que les crevettes soient pêchées ou non dans des eaux où se trouvaient des tortues marines ou que des DET soient ou non effectivement installés et utilisés le montrait bien. Par ailleurs, le Japon ne pensait pas qu'il n'y ait aucune autre solution pouvant contribuer à la réalisation du même objectif tout en étant compatible ou moins incompatible avec les dispositions de l'OMC. Vu que les Etats-Unis eux-mêmes avaient reconnu que leurs efforts en faveur du transfert de technologie avaient effectivement facilité les choses au niveau international là où l'utilisation de DET était devenue une norme multilatérale, il était difficile d'accepter leur allégation selon laquelle il n'y avait aucune autre solution possible que l'interdiction d'importer. Certes, l'article XX b) n'obligeait peut-être pas les Membres à prendre des mesures spécifiques telles que la négociation d'arrangements internationaux de coopération avec les pays concernés, mais cela ne voulait pas dire que l'interdiction d'importer imposée par les Etats-Unis soit la seule solution possible et justifiée en tant que telle en vertu de cette disposition.

4.52 Quant à l'argument des Etats-Unis selon lequel les mesures prises en vertu de l'article 609 satisfaisaient aux prescriptions de l'article XX g), le Japon ne contestait pas leur opinion selon laquelle les tortues marines étaient des "ressources naturelles épuisables" au sens de cette disposition, mais il considérait que l'application extraterritoriale de la mesure des Etats-Unis sous la forme d'une interdiction d'importer portait gravement atteinte au droit des Membres dans le cadre du GATT de 1994. A son avis, le contrôle exercé sur les activités de pêche de bateaux étrangers dans les zones économiques exclusives d'un pays ne constituait pas une application extraterritoriale de mesures intérieures; ce point de vue était étayé par le principe général selon lequel chaque pays devait assumer la responsabilité de la conservation et de la gestion des ressources halieutiques dans sa zone économique exclusive conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cependant, l'imposition d'une interdiction d'importer en vue de contraindre d'autres pays à modifier leurs politiques de conservation des tortues marines dans leur sphère de compétence allait clairement au-delà de la portée envisagée à l'article XX g), pour les raisons exposées dans les deux affaires *Thon*. Sur ce point, le Japon faisait sienne l'observation formulée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence* selon laquelle l'autonomie dont disposaient les Membres de l'OMC pour déterminer leurs propres politiques en matière d'environnement, y compris la relation entre l'environnement et le commerce, était limitée par la nécessité de respecter les prescriptions de l'Accord général et des autres accords visés. De plus, même s'ils ne le disaient pas clairement, les Etats-Unis semblaient fonder leur allégation sur la CITES. A cet égard, le Japon a fait valoir que la CITES interdisait le commerce international des tortues marines mais ne réglementait pas leur capture. Par conséquent, les Etats-Unis ne pouvaient pas se prévaloir de la CITES pour justifier l'obligation imposée aux autres pays d'utiliser des DET.

4.53 Le Nigéria a déclaré qu'il partageait la volonté unanime de conserver et de protéger les tortues marines. Cependant, le présent différend ne portait pas sur l'opportunité de protéger et de conserver ces animaux mais sur les méthodes et mesures appliquées à cette fin. A cet égard, le Nigéria fondait sa position sur les paragraphes 169 et 171 du Rapport (1996) du Comité du commerce et de l'environnement à la Conférence ministérielle de Singapour, qui gardaient pour lui toute leur pertinence.⁴⁵⁴

9. Philippines

4.54 Les Philippines ont dit qu'elles exportaient des crevettes et produits à base de crevettes en quantités et pour des montants substantiels selon elles. Une ingérence inopportune dans le jeu des forces du marché avait provoqué des distorsions et lésé les Philippines. Le présent différend avait également des incidences systémiques. Par conséquent, en tant qu'exportateur et Membre de l'OMC, les Philippines avaient un intérêt substantiel dans l'affaire portée devant le Groupe spécial. Conformément au principe de l'"économie jurisprudentielle", qui avait été entériné par l'Organe d'appel, elles avaient axé leurs arguments sur les questions spécifiques dont la solution suffisait, à leur avis, pour régler le présent différend sans qu'il soit nécessaire d'aborder d'autres questions.

4.55 Les Philippines ont fait valoir que pour accélérer un règlement approprié du présent différend, il faudrait examiner tout d'abord la qualification juridique de l'article 609, tel qu'il était promulgué, interprété et mis en oeuvre. S'il s'agissait d'une mesure appliquée au "lieu de l'importation" (voir la Note relative à l'article III du GATT de 1994), il fallait en évaluer la compatibilité avec le GATT de 1994 essentiellement au regard de l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III.

⁴⁵⁴Rapport (1996) du Comité du commerce et de l'environnement, WT/CTE/1, 12 novembre 1996. Le paragraphe 169 du rapport se lit comme suit: "Les gouvernements Membres de l'OMC se sont engagés à ne pas introduire de restrictions au commerce ou de mesures compensatoires incompatibles avec l'OMC ou protectionnistes pour essayer de compenser les éventuels effets défavorables, réels ou présumés, des politiques environnementales sur l'économie ou la compétitivité nationale; cela serait non seulement contraire au caractère ouvert, équitable et non discriminatoire du système commercial multilatéral, mais serait également contre-productif pour ce qui est de la poursuite des objectifs environnementaux et de la promotion d'un développement durable. De même, et compte tenu du fait que les gouvernements ont le droit d'établir leurs normes environnementales nationales conformément à leurs conditions, besoins et priorités respectifs en matière d'environnement et de développement, les Membres de l'OMC notent qu'il serait inapproprié qu'ils assouplissent leurs normes environnementales nationales existantes ou l'application de ces normes afin de promouvoir leur commerce. Le CCE note la déclaration faite dans le rapport de 1995 sur les échanges et l'environnement au Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, selon laquelle il n'y a eu aucune preuve d'une relation systématique entre les politiques environnementales existantes et les incidences sur la compétitivité, ni d'un recours délibéré des pays à des normes environnementales peu élevées pour gagner des avantages concurrentiels. Le CCE se félicite des déclarations similaires faites dans d'autres instances intergouvernementales."

Le paragraphe 171 du rapport se lit comme suit: "Le CCE note que les gouvernements ont confirmé, dans les résultats de la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'environnement et le développement, leur engagement énoncé dans le Principe 12 de la Déclaration de Rio, à savoir que "toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international." Il y a une complémentarité manifeste entre cette approche et les travaux de l'OMC visant à trouver des solutions multilatérales et concertées aux préoccupations commerciales. Le CCE approuve et appuie les solutions multilatérales fondées sur la coopération internationale et le consensus comme étant le moyen le meilleur et le plus efficace pour les gouvernements de s'attaquer aux problèmes environnementaux de caractère transfrontières ou mondial. Les Accords de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux traduisent les efforts déployés par la communauté internationale pour réaliser des objectifs communs et il faut tenir dûment compte des uns et des autres en établissant entre eux des relations qui s'étaient mutuellement."

Dans le cas contraire, il convenait de l'évaluer essentiellement au regard des autres dispositions du GATT de 1994, y compris mais non uniquement les obligations énoncées par les dispositions de l'article XI et de l'article premier.

4.56 Les produits soumis à réglementation en vertu de l'article 609 étaient les "crevettes ou produits à base de crevettes qui [avaient] été pêchées avec des techniques de pêche commerciale susceptibles de nuire" aux espèces de tortues marines "dont la conservation [faisait] l'objet des règlements promulgués par le Secrétaire au commerce le 29 juin 1987". Les Philippines ont noté que, aux fins du présent différend, les Etats-Unis n'avaient aucune "loi, réglementation ou prescription" intérieure pertinente de quelque sorte que ce soit affectant les crevettes ou produits à base de crevettes en tant que produits. Il n'y avait pas de lois, règlements et prescriptions pertinents affectant "la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieure [ni de] réglementations quantitatives intérieures prescrivant le mélange, la transformation ou l'utilisation en quantités ou en proportions déterminées de certains produits" (article III:1). Il n'y avait aucune distinction, en tant que produits, entre les crevettes et produits à base de crevettes pêchées ou traitées ailleurs et les "produits nationaux similaires" (crevettes et produits à base de crevettes pêchées et traitées aux Etats-Unis par des bateaux ou ressortissants relevant de la compétence des Etats-Unis). Par conséquent, l'article 609 n'était pas une mesure appliquée au "lieu d'importation" au sens de la Note relative à l'article III du GATT de 1994. Pour déterminer si certains règlements pouvaient être considérés comme des "mesures appliquées au lieu d'importation" au sens de l'article III, deux groupes spéciaux du GATT avaient décidé dans leur rapport qui n'avait pas encore été adopté (Thon I et II) que les mesures devaient avoir d'une certaine manière un effet sur le produit soumis à réglementation. Sur la base de cette distinction, ces groupes spéciaux avaient constaté qu'une mesure visant à réglementer, au lieu d'importation, un produit en fonction de la manière dont il avait été produit, c'est-à-dire en fonction du procédé et de la méthode de production, n'aurait pas suffisamment d'effet sur le produit pour être considérée comme une mesure interne appliquée au lieu d'importation. Les Philippines ont aussi fait valoir que les "lois, règlements ou prescriptions" intérieurs pertinents des Etats-Unis étaient un programme de réglementation régissant les prises accidentelles de tortues marines par les bateaux américains lors de ces opérations de pêche. Il pouvait y avoir une différence, selon les techniques utilisées, entre les taux de prises accidentelles de tortues marines lors de la pêche à la crevette, mais il n'y avait aucune distinction entre les crevettes pêchées au moyen d'une technologie donnée et celles qui l'étaient au moyen d'une autre technologie, en tant que telles. Aux fins du règlement du présent différend, l'article 609 n'était pas une mesure appliquée au "lieu d'importation".

4.57 Les Philippines ont dit que l'article 609, en subordonnant l'importation de crevettes et produits à base de crevettes aux Etats-Unis à une obligation de certification, était une restriction "à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante" et constituait une violation de l'article XI:1 du GATT de 1994. En même temps, l'article 609 établissait une discrimination en faveur des Membres ayant obtenu cette certification car il autorisait l'importation de "produit similaire". Si tant était qu'une discrimination soit acceptable en vertu d'un régime de restrictions quantitatives autorisé par ailleurs, son fondement devait avoir, d'une manière ou d'une autre, un effet sur le produit réglementé en tant que produit. Les Philippines ont aussi fait valoir que, étant donné qu'il n'y avait aucune différence de sens entre l'expression "produit similaire" figurant à l'article XIII et les mots "produits similaires" figurant à l'article III, l'article 609 était en outre administré de manière discriminatoire et contraire à l'article XIII:1.

4.58 Les Philippines ont aussi dit que l'article 609 accordait aux Membres qui avaient été certifiés la possibilité d'exporter des crevettes et produits à base de crevettes vers les Etats-Unis, tout en refusant la même possibilité aux Membres n'ayant pas obtenu cette certification, et qu'il constituait un manquement à l'obligation fondamentale des Membres de l'OMC d'accorder "immédiatement et sans

condition" les mêmes "avantages, faveurs, privilèges" au "produit similaire originaire ou à destination du territoire" de tous les autres Membres (article premier). Là encore, si tant était qu'une discrimination soit acceptable, son fondement devait avoir, d'une manière ou d'une autre, un effet sur le produit réglementé en tant que produit. Etant donné qu'il n'y avait aucune différence entre les produits des Membres n'ayant pas été certifiés et les produits similaires des Membres certifiés, l'article 609 constituait un manquement à l'obligation d'accorder le traitement NPF énoncée à l'article premier.

4.59 Les Philippines ont dit que l'Accord SPS constituait l'interprétation autorisée et définitive par les Membres de l'OMC du champ d'application de l'article XX b) du GATT de 1994. L'Accord SPS, mentionnait les "dispositions du GATT de 1994 qui se rapport[aient] à l'utilisation des mesures sanitaires ou phytosanitaires, en particulier les dispositions de l'article XX b)" (préambule) et disposait que les "mesures sanitaires ou phytosanitaires qui [étaient] conformes aux dispositions pertinentes du présent accord ser[aient] présumées satisfaire aux obligations incombant aux Membres en vertu des dispositions du GATT de 1994 qui se rapport[aient] à l'utilisation des mesures sanitaires ou phytosanitaires, en particulier celles de l'article XX b)" (article 2:4). Ainsi, l'Accord SPS disposait de manière catégorique, en des termes clairs et sans ambiguïté, que l'article XX b) du GATT devait être interprété au regard de "l'utilisation des mesures sanitaires ou phytosanitaires". Les Philippines ont fait valoir qu'il n'était pas nécessaire d'entrer dans les détails pour établir que l'article 609, qui visait à réglementer l'admission aux Etats-Unis de crevettes et de produits à base de crevettes en fonction des prises accidentelles de tortues marines lors d'opérations de chalutage des crevettes, n'était pas une mesure sanitaire ou phytosanitaire suivant la définition figurant à l'annexe A de l'Accord SPS. Par conséquent, l'article XX b) du GATT de 1994 n'était pas applicable au présent différend et ne pouvait pas être invoqué par les Etats-Unis pour leur défense.

4.60 Au sujet des arguments formulés par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande, les Philippines ont dit que l'article XX g) du GATT de 1994 n'était pas applicable. A leur avis, tous les animaux étaient des ressources naturelles "renouvelables" en ce sens qu'ils étaient capables de reproduction. En même temps, tous les animaux étaient exposés au risque d'extinction. Les animaux étaient donc des ressources naturelles "renouvelables" exposées au risque d'extinction. Les ressources naturelles inanimées, qui n'étaient pas capables de reproduction, étaient "non renouvelables" et "épuisables". Aux fins de l'interprétation de l'article XX g), il fallait faire la distinction entre a) le fait d'être renouvelable et exposé au risque d'extinction, et b) le fait d'être non renouvelable et par conséquent "épuisable". Si l'on ne faisait pas cette distinction et si l'on considérait que les ressources naturelles aussi bien renouvelables que non renouvelables étaient visées par l'article XX g), le mot "épuisables" qualifiant les "ressources naturelles" serait superflu. On pourrait alors parfaitement supprimer le terme "épuisables" sans changer le sens de l'article XX g). D'après une règle fondamentale de l'interprétation du droit, il fallait attribuer à chaque mot son sens raisonnable et supposer qu'aucun mot n'était superflu. Les Philippines ont aussi fait observer que certaines espèces de tortues marines étaient effectivement en danger mais que ce fait n'était pas pertinent aux fins de l'interprétation et de l'application de l'article XX g). Le fait d'être une espèce en danger n'était pas un état intrinsèque mais une circonstance résultant de plusieurs facteurs et par conséquent un concept factuel dynamique. Par contre, le fait d'être "épuisable" était un état intrinsèque, un concept juridique statique. Un texte juridique pourrait, certes, viser à couvrir un nombre potentiellement infini de circonstances, mais il ne changeait pas de sens selon les circonstances. Par conséquent, les animaux n'étaient pas des "ressources naturelles épuisables" au sens de l'article XX g). Même à supposer que les animaux soient des ressources naturelles "épuisables" (ce qui signifierait que l'article XX g) était interprété comme visant à la fois les ressources naturelles renouvelables et non renouvelables), l'article XX g) ne pouvait pas être invoqué dans le présent différend car il y avait une règle spécifique applicable aux animaux, en l'occurrence l'article XX b). D'après le principe de la *lex specialis*, les règles applicables à une catégorie particulière faisant partie d'une catégorie générale l'emportaient, en ce qui concernait la catégorie particulière, sur les règles applicables à la catégorie générale. En outre, comme il a été dit

plus haut, l'article XX b) était uniquement applicable dans le contexte des mesures sanitaires et phytosanitaires. Par conséquent, l'article XX g) ne s'appliquait pas, lui non plus, au présent différend et ne pouvait pas être utilisé par les Etats -Unis comme argument de défense.

10. Singapour

4.61 Etant donné qu'elle était tout aussi soucieuse d'assurer la survie des tortues marines en danger et qu'elle était elle-même partie à la CITES, Singapour approuvait les efforts déployés par les Etats-Unis pour la conservation de ces animaux. Dans le cadre de ses propres mesures globales de conservation, elle interdisait le chalutage dans ses eaux territoriales, de même que la capture, la chasse ou la pêche au filet, le maintien en captivité ou l'abattage de la faune sauvage locale, y compris les tortues marines. Tout en exprimant son appui à la politique appliquée par les Etats -Unis pour la conservation des tortues marines, elle était d'avis que l'imposition de l'embargo en application de l'article 609 était excessive. L'embargo était un obstacle aux échanges légitimes et faisait peu de cas des attentes que pouvaient avoir les Membres de l'OMC au titre de l'Accord général quant au rapport de concurrence entre leurs produits et ceux d'autres Membres. Singapour demandait donc au Groupe spécial de constater que l'embargo imposé par les Etats -Unis à l'importation de certaines crevettes et produits à base de crevettes en application de l'article 609 était incompatible avec les obligations découlant pour les Etats-Unis des articles XI:1, XIII:1 et I:1 du GATT et n'était pas justifié en vertu de l'article XX b) et g) du GATT. Elle invitait instamment les Etats -Unis à mettre cette mesure en conformité avec leurs obligations au titre du GATT. Outre qu'elle avait un intérêt commercial substantiel, Singapour était aussi préoccupée par les incidences systémiques de l'application extraterritoriale par les Etats-Unis de leur politique intérieure de conservation sur le système commercial multilatéral.

4.62 Bien qu'elle ne soit pas un pays pratiquant la pêche à la crevette, Singapour avait des intérêts commerciaux substantiels dans le présent différend. En 1996, ses exportations de crevettes et produits à base de crevettes vers les Etats -Unis avaient atteint 13,5 millions de dollars singapouriens. Les Etats-Unis étaient son principal marché pour les crevettes et produits à base de crevettes et absorbaient près de 10 pour cent de ses exportations de ces produits vers le monde entier, qui se chiffraient à 161 millions de dollars singapouriens. La plupart de ces exportations étaient des réexportations. Singapour a fait observer que ses exportations de crevettes et produits à base de crevettes avaient pâti de l'embargo. Entre le 1er mai 1996, date d'entrée en vigueur de l'embargo, et le 30 avril 1997, ses exportations avaient fléchi de 66 pour cent pour tomber à 8,2 millions de dollars singapouriens, contre 24,2 millions de dollars singapouriens pendant la période de 12 mois correspondante précédente, soit de mai 1995 à avril 1996.

4.63 Singapour a fait valoir que, comme l'article 609 interdisait l'importation de crevettes et produits à base de crevettes en provenance de pays où les crevettes avaient été pêchées avec des techniques de pêche commerciale susceptibles de nuire aux tortues marines, l'embargo, qui n'était ni un droit de douane, ni une taxe, ni une imposition, était incompatible avec l'article XI:1. Il n'y avait aucune différence entre les crevettes pêchées dans les installations d'aquaculture et celles qui l'étaient en haute mer: il s'agissait de produits similaires. Il n'y avait de même aucune différence entre les crevettes pêchées avec utilisation de DET et celles qui l'étaient en haute mer par d'autres moyens: il s'agissait là aussi de produits similaires. En interdisant l'importation de crevettes et produits à base de crevettes en provenance de certains Membres tout en autorisant l'importation de produits similaires en provenance d'autres Membres, l'article 609 établissait une discrimination entre des produits similaires, d'une manière contraire aux prescriptions de l'article XIII:1. Enfin, il contrevenait à l'article I:1 car il autorisait l'importation de crevettes et produits à base de crevettes en provenance de certains Membres mais en interdisait l'importation en provenance d'autres Membres. Il n'accordait pas les mêmes

avantages, faveurs, privilèges ou immunités à des produits similaires originaires de différents Membres.

4.64 A propos de l'article XX du GATT de 1994, Singapour a fait observer que la pratique suivie de longue date par les groupes spéciaux consistait à interpréter cette disposition de manière à préserver les objectifs et principes fondamentaux du GATT. Si l'article XX était interprété comme autorisant les Membres à se soustraire à leurs obligations au titre du GATT en prenant des mesures commerciales pour contraindre d'autres Membres à modifier leurs politiques dans leur sphère de compétence, y compris leurs politiques de conservation, l'équilibre des droits et obligations entre les Membres, en particulier le droit d'accès aux marchés, serait gravement compromis. Avec une telle interprétation, le GATT ne pourrait plus servir de cadre multilatéral pour le commerce (voir l'affaire Thon II). Singapour a demandé au Groupe spécial de garder ce fait présent à l'esprit lorsqu'il examinerait la question de savoir si l'embargo imposé en application de l'article 609 relevait des exceptions autorisées énoncées à l'article XX b) et g). Singapour ne pouvait pas partager l'avis des Etats-Unis selon lequel l'embargo était justifié en vertu de l'article XX b) et g) du GATT.

4.65 Quant à l'article XX b), Singapour a dit que la mesure pour laquelle l'exception était invoquée n'était ni nécessaire ni conforme aux prescriptions de la clause introductive de l'article XX. Elle a noté que des groupes spéciaux antérieurs avaient conclu qu'un Membre ne pouvait justifier une mesure incompatible avec une autre disposition du GATT en la déclarant "nécessaire" s'il disposait d'une autre mesure dont on pourrait raisonnablement attendre qu'il l'emploie et qui n'était pas incompatible avec d'autres dispositions du GATT. Dans les cas où ils ne pouvaient pas facilement recourir à une mesure compatible avec d'autres dispositions du GATT, les Membres étaient tenus d'utiliser, parmi les mesures dont ils disposaient raisonnablement, celle qui comportait le moindre degré d'incompatibilité avec les autres dispositions du GATT.⁴⁵⁵ Singapour a noté que les Etats-Unis appliquaient le raisonnement suivi par l'Organe d'appel dans l'affaire *Essence* pour faire valoir que, afin de savoir si une mesure était "nécessaire" au sens de l'article XX b), il fallait le déterminer "cas par cas, en examinant minutieusement le contexte factuel et juridique d'un différend donné". D'après les Etats-Unis, l'article XX b) n'était pas un critère de la "mesure la moins incompatible". De l'avis de Singapour, le raisonnement de l'Organe d'appel se fondait sur l'idée qu'il fallait éviter de fausser les obligations affirmatives au titre du GATT par une interprétation trop large des exceptions énoncées à l'article XX ou, à l'inverse, de vider de sens ces exceptions en attribuant une portée excessive aux obligations au titre du GATT. Dans cette optique, les décisions des groupes spéciaux antérieurs concernant le critère de la nécessité étaient conformes au raisonnement de l'Organe d'appel. Sinon, les Membres pourraient facilement contourner leurs obligations au titre du GATT même s'il existait des mesures moins incompatibles avec ces obligations. Dans de telles circonstances, le GATT ne pourrait pas jouer efficacement son rôle de cadre multilatéral pour le commerce entre les parties contractantes. Les Etats-Unis n'avaient pas prouvé, comme ils en avaient l'obligation, que l'embargo imposé en vertu de l'article 609 était nécessaire. Ils n'avaient pas démontré qu'ils avaient épuisé toutes les autres options dont ils disposaient pour assurer la protection des tortues par le biais de mesures compatibles avec le GATT. En tout état de cause, le Groupe spécial chargé de l'affaire Thon II avait conclu que les mesures prises de manière à contraindre d'autres pays à modifier leurs politiques, et qui n'avaient d'effet que si ces modifications étaient effectuées, ne pouvaient pas être considérées nécessaires à la protection de la santé ou de la vie des animaux au sens de l'article XX b). L'embargo imposé en vertu de l'article 609 relevait clairement de cette catégorie de mesures.

⁴⁵⁵Rapport du Groupe spécial Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930, adopté le 7 novembre 1989, IBDD, S36/386, paragraphe 5.26; rapport du Groupe spécial Thaïlande - Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes, adopté le 7 novembre 1990, IBDD, S37/214; rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994; rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/R.

4.66 Singapour a fait observer que la clause introductive de l'article XX énonçait d'autres restrictions au recours à des mesures incompatibles avec le GATT. L'élément fondamental se trouvait dans le but et l'objet, qui étaient d'éviter l'abus ou l'utilisation illégitime des exceptions aux règles de fond.⁴⁵⁶ Les mesures ne devaient pas être un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée au commerce international. Pour Singapour, la mesure prévue à l'article 609 était une discrimination arbitraire ou injustifiable. Il y avait discrimination arbitraire ou injustifiable dans le délai donné aux différents pays pour utiliser les techniques DET. Les pays de la région des Caraïbes avaient bénéficié d'une période d'adaptation progressive de trois ans. Cependant, d'autres pays n'avaient eu que quatre mois pour mettre en place des programmes comparables. Les Etats -Unis avaient affirmé que la différence de délai était directement liée aux améliorations apportées aux techniques DET, à l'abaissement des coûts et au fait que les DET étaient plus largement disponibles. Or cela supposait que tous les pays seraient capables de mettre en oeuvre en quatre mois des programmes comparables pour la conservation des tortues. Cela supposait aussi que tous les gouvernements seraient capables d'informer et de former en quatre mois leurs producteurs de crevettes. Pour ces raisons, l'embargo ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article XX b).

4.67 En ce qui concernait l'article XX g), Singapour a dit que la mesure pour laquelle l'exception était invoquée ne se rapportait pas à la conservation de ressources naturelles épuisables et/ou n'était pas appliquée conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales. De plus, cette mesure n'était pas conforme aux prescriptions de la clause introductive de l'article XX. Des groupes spéciaux antérieurs avaient conclu que l'expression "se rapportant à" devait être interprétée comme signifiant "visant principalement à".⁴⁵⁷ Cette interprétation avait été aussi acceptée par les Etats-Unis dans l'affaire Essence. Bien qu'elle ne fasse pas partie elle-même du texte d'un traité et n'ait pas été conçue comme un critère déterminant, comme l'Organe d'appel l'avait clairement indiqué dans l'affaire en question, cette expression était cependant une base utile pour l'analyse de l'équilibre des droits dans le cadre du GATT. Dans le contexte du présent différend, elle signifiait que l'embargo devait viser principalement à la conservation des ressources naturelles. L'article 609 était manifestement une tentative des Etats -Unis de contraindre d'autres pays à modifier leurs politiques. Par conséquent, on ne pouvait pas dire qu'il vise principalement la conservation de ressources naturelles épuisables. Dans l'affaire Thon II, le Groupe spécial était arrivé à une conclusion analogue.

4.68 Appliquant au présent différend le raisonnement suivi par le Groupe spécial chargé de l'affaire Thon II dans son rapport, Singapour estimait que l'embargo ne pouvait pas être considéré comme visant principalement à donner effet à des restrictions à la production ou à la consommation nationales puisqu'il visait manifestement les politiques de conservation d'autres pays et ne pouvait avoir d'effet que si des modifications étaient apportées à ces politiques. Elle a fait observer que d'après un fonctionnaire des Etats-Unis, l'imposition actuelle de l'embargo en application de l'article 609 pouvait compromettre les efforts déployés au niveau mondial pour la protection des tortues marines. D'autres fonctionnaires des Etats -Unis avaient aussi relevé qu'il fallait généralement un certain temps pour maîtriser l'utilisation des DET, qui exigeaient beaucoup de formation et de pratique. Tel était le cas aux Etats-Unis au milieu des années 80, tel était le cas dans la région des Caraïbes au début des années 90 et tel serait sans doute le cas dans d'autres pays actuellement. Autrement dit, l'embargo tel qu'il était aujourd'hui appliqué au niveau mondial ne serait pas efficace.

⁴⁵⁶Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9.

⁴⁵⁷Rapport du Groupe spécial Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106, paragraphe 4.6; rapport du Groupe spécial Etats-Unis - Restrictions à l'importation de thon, non adopté, DS29/R, distribué le 16 juin 1994.

Singapour a noté que dans l'affaire *Essence*, l'Organe d'appel avait estimé que le membre de phrase "si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales" n'était pas destiné à établir un "critère fondé sur les effets" empirique. Cependant, l'Organe d'appel avait aussi précisé qu'il ne laissait pas entendre que l'examen des effets prévisibles d'une mesure n'était jamais pertinent. Il avait conclu que cette phrase établissait une obligation d'impartialité dans l'imposition de restrictions, au nom de la conservation, à la production ou à la consommation de ressources naturelles épuisables. Si l'on suivait ce raisonnement, l'embargo incriminé ne satisfaisait pas non plus aux prescriptions en matière d'exception. Il n'était pas appliqué de manière impartiale. Il visait la totalité des importations de crevettes en provenance d'un pays et non telle ou telle expédition. Sur le plan intérieur, les Etats -Unis prohibaient uniquement les prises de tel ou tel bateau n'ayant pas utilisé de DET lors de la pêche, ce qui donnait fortement à penser qu'ils prenaient moins en considération les intérêts des pêcheurs étrangers que ceux des pêcheurs nationaux. De l'avis de Singapour, cela n'était manifestement pas impartial.

4.69 En ce qui concernait le texte introductif de l'article XX, Singapour a dit que, pour les mêmes raisons que celles qui étaient signalées au paragraphe 4.66, l'embargo constituait une discrimination arbitraire ou injustifiable. Il ne satisfaisait donc pas aux prescriptions de l'article XX g).

4.70 Singapour a fait observer que le gouvernement des Etats -Unis avait admis devant le CIT que l'article 609 serait peut-être incompatible avec le GATT. Il avait reconnu que l'on pouvait très sérieusement douter de la compatibilité de cet article avec les obligations des Etats -Unis au titre du GATT et que si les dispositions relatives à l'embargo étaient contestées devant le GATT, il serait probablement conclu qu'elles constituaient une violation des principes du GATT. En effet, en faisant opposition à la décision du tribunal américain qui exigeait l'application de l'article 609 aux crevettes pêchées avec utilisation de DET, les Etats -Unis semblaient reconnaître que l'embargo n'était pas conforme aux dispositions de l'article XX. Singapour a dit que les questions soulevées dans le présent différend étaient identiques sur tous les points matériels à celles qui l'avaient été dans l'affaire *Thon II*. Les Etats-Unis n'avaient pas cherché à dissocier ces affaires ni à prétendre que l'embargo sur les crevettes était conforme aux exceptions prévues à l'article XX b) et g) telles qu'elles avaient été interprétées par le groupe spécial chargé de ladite affaire. Ils avaient en fait invité le présent Groupe spécial à rejeter l'interprétation, l'analyse et les constatations du groupe spécial précédent. Ils n'avaient cependant pas contesté la validité de la principale conclusion du groupe spécial précédent selon laquelle les mesures visant à imposer un embargo sur les importations que les produits en question aient été ou non obtenus d'une manière susceptible de nuire aux espèces qu'il s'agissait de protéger constituaient une violation des prescriptions de l'article XX.

4.71 Singapour souscrivait au Principe 12 de la Déclaration de Rio et à la section B du Programme "Action 21", qui indiquaient clairement qu'il fallait éviter les mesures unilatérales et que les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devaient, autant que possible, être fondées sur un consensus international. Ce principe avait été adopté par consensus au Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC.

11. Venezuela

4.72 Le Venezuela a dit que l'article 609 était incompatible avec le GATT de 1994 et qu'il n'était pas couvert par les exceptions générales prévues dans l'Accord. La présente affaire revêtait à son avis une importance particulière du fait que les Etats -Unis affirmaient que les dispositions de l'article XX, alinéas g) et b), n'imposaient pas de limitation de compétence aux fins des mesures visées par ces alinéas. Le Venezuela ne souscrivait pas à cette interprétation et avait déjà exprimé son désaccord en d'autres occasions (notamment en tant que tierce partie dans les deux affaires Thon). Selon lui, le fait que le libellé des dispositions de l'article XX ne mentionnait pas expressément la compétence territoriale aux fins des mesures visées par ces exceptions ne signifiait pas que celles -ci puissent être invoquées sans limites. De plus, même si un Membre pouvait adopter des mesures visant des ressources naturelles communes, telles que les espèces migratrices, ou des mesures visant les activités de ses ressortissants hors de son propre territoire, cela ne devait pas être interprété comme lui permettant de légiférer au sujet des activités des ressortissants d'autres Membres. Affirmer le contraire serait accepter qu'un Membre puisse appliquer des restrictions commerciales à d'autres Membres pour la simple raison que ceux -ci maintenaient des politiques intérieures différentes. Le problème ne se limitait pas forcément aux politiques environnementales mais pouvait aussi s'étendre à d'autres domaines dans lesquels les Etats exerçaient leur droit souverain de légiférer en fonction des circonstances qui leur étaient propres, comme c'était le cas pour la santé, l'éducation et d'autres politiques sociales. De plus, la mesure examinée par le présent Groupe spécial se fondait sur la manière dont les crevettes étaient pêchées et non sur les crevettes en tant que produits. De l'avis du Venezuela, les dispositions de l'OMC ne s'appliquaient pas aux mesures fondées sur les procédés et méthodes de production lorsque ceux -ci n'étaient pas incorporés au produit lui -même. Le Groupe spécial devrait s'en tenir à cette approche car sinon, il y aurait le risque que les Membres puissent appliquer un traitement discriminatoire à des produits similaires, différenciés principalement selon les procédés de production utilisés pour les fabriquer ou les obtenir. Le Venezuela estimait par conséquent que le Groupe spécial devait évaluer très soigneusement les incidences de la présente affaire sur le système commercial multilatéral.

4.73 Le Venezuela n'était pas directement affecté par la mesure incriminée. Il imposait l'utilisation de DET à sa flotte de crevettiers dans le cadre d'une politique nationale et régionale de protection des tortues marines. Il était aussi le dépositaire de la Convention interaméricaine sur la protection et la conservation des tortues marines. Il importait cependant de relever à cet égard que la Convention contenait une disposition selon laquelle les parties devaient agir conformément à l'Accord sur l'OMC, en particulier à l'Accord OTC et à l'article XI du GATT de 1994. Le Venezuela avait donc un intérêt systémique dans la présente affaire car il estimait que l'application unilatérale, hors de la sphère de compétence, de mesures fondées sur des procédés et méthodes de production non incorporés aux produits, en vue d'imposer à d'autres Membres les politiques intérieures d'un pays, était inacceptable et incompatible avec les règles de l'OMC. Il y avait d'autres solutions, meilleures et compatibles, auxquelles il fallait recourir pour atteindre les objectifs de la protection de l'environnement: pour l'essentiel, la coopération multilatérale entre les Etats et l'assistance technique.