

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS33/R

6 janvier 1997

(97-0001)

---

Original: anglais

## ETATS-UNIS - MESURE AFFECTANT LES IMPORTATIONS DE CHEMISES, CHEMISIERS ET BLOUSES, DE LAINE, TISSES EN PROVENANCE D'INDE

### Rapport du Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial "Etats-Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde" est distribué à tous les Membres conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution générale le 6 janvier 1997, en application des procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1). Il est rappelé aux Membres que, conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, seules les parties au différend pourront faire appel du rapport d'un groupe spécial, l'appel sera limité aux questions de droit couvertes par le rapport du groupe spécial et aux interprétations du droit données par celui-ci, et il n'y aura pas de communication *ex parte* avec le groupe spécial ou l'Organe d'appel en ce qui concerne les questions que l'un ou l'autre examine.



TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION . . . . .	1
II. RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS . . . . .	2
Décembre 1994: les Etats-Unis demandent des consultations au titre de l'AMF . . . . .	2
Avril 1995: les Etats-Unis demandent des consultations au titre de l'ATV . . . . .	2
Juillet 1995: les Etats-Unis imposent des limitations des importations en provenance d'Inde . . . . .	3
Examen par l'Organe de supervision des textiles . . . . .	3
Octobre 1995: l'Inde demande un examen de la constatation de l'OSpT . . . . .	4
Mars 1996: l'Inde demande l'établissement d'un groupe spécial . . . . .	4
III. LES ALLEGATIONS DES PARTIES . . . . .	4
La demande de l'Inde . . . . .	4
La demande des Etats-Unis . . . . .	5
Observations sur la demande adressée au Groupe spécial . . . . .	5
IV. COMMUNICATIONS DE TIERCES PARTIES . . . . .	6
Communication du Canada . . . . .	6
Communication des Communautés européennes . . . . .	8
Communication de la Norvège . . . . .	9
Communication du Pakistan . . . . .	10
V. PRINCIPAUX ARGUMENTS DES PARTIES . . . . .	11
A. Introduction . . . . .	11
B. La charge de la preuve . . . . .	11
C. Le critère d'examen . . . . .	12
L'affaire <i>Chapeaux de dames en feutre de poil</i> . . . . .	15
D. L'article 6 de l'ATV . . . . .	19
Le mécanisme de sauvegarde de l'ATV . . . . .	19
Les analyses juridiques du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave suggérées par les parties . . . . .	21
La valeur du document sur l'état du marché . . . . .	25
Les sources des données communiquées par les Etats-Unis . . . . .	26
E. La démonstration par les Etats-Unis de l'existence d'un préjudice grave . . . . .	27
L'examen des variables économiques par l'Inde . . . . .	28
L'examen des variables économiques par les Etats-Unis . . . . .	29
La branche et les produits . . . . .	30
i) La nature du secteur de la laine aux Etats-Unis . . . . .	30
ii) De quoi est fait le marché intérieur . . . . .	33
iii) Les produits de fabrication nationale . . . . .	34

	<u>Page</u>
Les données sur la production nationale . . . . .	36
Les données sur les exportations . . . . .	38
Les données sur l'emploi, le nombre d'heures/homme travaillées et les salaires . . . . .	42
Les renseignements sur les prix . . . . .	44
Les renseignements sur les investissements et les capacités . . . . .	46
F. Le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la situation de la branche de production nationale . . . . .	48
G. L'imputation à l'Inde . . . . .	52
L'examen par l'OSpT de la mesure prise par les Etats-Unis . . . . .	53
H. La valeur juridique des "Autres renseignements pertinents" . . . . .	54
L'emploi dans les "Autres renseignements pertinents" . . . . .	57
Les établissements dans les "Autres renseignements pertinents" . . . . .	57
I. Les consultations et l'aval de l'OSpT: prescriptions procédurales additionnelles . . . . .	58
J. La date de la mesure de sauvegarde . . . . .	62
L'article XIII:3 b) du GATT de 1994 . . . . .	64
La hausse spéculative des importations . . . . .	67
Les circonstances inhabituelles et critiques . . . . .	68
K. L'article 2 de l'ATV . . . . .	69
VI. REEXAMEN INTERIMAIRE . . . . .	69
VII. CONSTATATIONS . . . . .	71
A. Introduction . . . . .	71
B. Les allégations des parties . . . . .	72
C. Questions générales d'interprétation . . . . .	73
1. La charge de la preuve . . . . .	73
2. Le critère d'examen . . . . .	74
3. Le rôle de la procédure de l'OSpT et le rôle du mécanisme de règlement des différends du Mémoire d'accord . . . . .	76
D. Examen de la détermination des Etats-Unis . . . . .	78
1. L'article 6 de l'ATV . . . . .	78
2. La thèse de l'Inde concernant les conditions de fond prescrites par l'article 6 de l'ATV . . . . .	80
3. Evaluation globale de la détermination des Etats-Unis . . . . .	86
4. Préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave . . . . .	87
5. L'obligation de tenir des consultations et la nécessité alléguée de l'aval de l'OSpT . . . . .	87

	<u>Page</u>
E. L'application rétroactive alléguée de la mesure de sauvegarde . . . . .	89
F. La violation alléguée par l'Inde de l'article 2 de l'ATV . . . . .	89
VIII. CONCLUSIONS . . . . .	89



## I. INTRODUCTION

1.1 Dans une communication datée du 14 mars 1996, l'Inde a demandé qu'un groupe spécial soit établi à la réunion suivante de l'Organe de règlement des différends (ORD), conformément à l'article XXIII:2 du GATT de 1994, à l'article 6 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, ainsi qu'à l'article 8:10 et aux autres dispositions pertinentes de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) (WT/DS33/1). Cette demande était motivée par une limitation des exportations indiennes de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés (catégorie 440 de la classification des Etats-Unis), instituée par les Etats-Unis au titre de l'article 6 de l'ATV.

1.2 L'Inde relevait dans cette communication que la question était restée sans solution malgré: des consultations bilatérales entre elle et les Etats-Unis, tenues en application de l'article 6:7 de l'ATV en avril et juin 1995; l'examen de l'affaire par l'Organe de supervision des textiles (OSpT) dans le cadre de l'article 6:10 de l'ATV, en août et septembre 1995; la communication adressée à l'OSpT, conformément à l'article 8:10 de l'ATV, dans le mois qui avait suivi la recommandation formulée par cet organe en application de l'article 6:10 de l'ATV, pour lui exposer les raisons pour lesquelles l'Inde n'était pas en mesure de s'y conformer; et l'examen de la question par l'OSpT, en application de l'article 8:10 de l'ATV, en novembre 1995. L'Inde considérait par conséquent qu'elle avait satisfait à toutes les conditions prescrites par l'article 8:10 de l'ATV pour recourir directement à l'article XXIII:2 du GATT de 1994. A sa réunion du 17 avril 1996, l'ORD, faisant droit à la demande de l'Inde, a établi un groupe spécial, doté du mandat type, conformément à l'article 6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends (WT/DSB/M/14).

1.3 Le 27 juin 1996, l'ORD a informé les Membres que le mandat et la composition du Groupe spécial (WT/DS33/2) étaient les suivants:

### Mandat

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par l'Inde dans le document WT/DS/33/1, la question portée devant l'ORD par l'Inde dans ce document; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords."

### Composition

Président: M. Jacques Bourgeois

Membres: M. Robert Arnott  
M. Wilhelm Meier

Cinq Membres, à savoir le Canada, les Communautés européennes, la Norvège, le Pakistan et la Turquie, se sont réservé le droit de participer aux travaux du Groupe spécial en qualité de tierces parties.

1.4 Le Groupe spécial a tenu des réunions avec les parties les 9 et 10 septembre et le 4 octobre 1996. Il leur a remis le texte complet de ses constatations et conclusions le 12 novembre 1996.

## II. RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS

### Décembre 1994: Les Etats-Unis demandent des consultations au titre de l'AMF<sup>1</sup>

2.1 Depuis l'entrée en vigueur de l'AMF en 1974, les exportations indiennes de produits textiles et d'articles d'habillement aux Etats-Unis étaient réglées par des accords bilatéraux sur les textiles conclus dans le cadre de l'article 4 de l'AMF. Le dernier de ces accords bilatéraux est venu à expiration le 31 décembre 1994 et depuis le 1er janvier 1995, c'est l'ATV qui régit le commerce des textiles et des vêtements entre ces deux Membres.

2.2 Dans le dernier accord bilatéral sur les textiles entre l'Inde et les Etats-Unis, les exportations indiennes de plusieurs catégories d'articles de coton et de fibres synthétiques ou artificielles étaient soumises à des plafonds contingentaires spécifiques (Groupe I), et les catégories de produits qui n'étaient pas ainsi désignées, plus tous les vêtements en soie mélangée et en fibres textiles végétales, étaient soumises à un plafond de groupe (Groupe II). Les produits en laine (Groupe III) n'étaient pas assujettis à des plafonds spécifiques ou de groupe, mais relevaient du mécanisme de consultations prévu par l'accord bilatéral.

2.3 Le 30 décembre 1994, les Etats-Unis avaient présenté une demande de consultations avec l'Inde au titre des paragraphes 19 et 20 de l'accord bilatéral, en vue de l'établissement de limitations des exportations indiennes de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés (catégorie 440 du Groupe III) aux Etats-Unis.<sup>2</sup> Dans cette demande de consultations, qui était accompagnée d'un exposé intitulé "Etat du marché - Chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés: catégorie 440", les Etats-Unis déclaraient en être venus à la conclusion que les niveaux des importations de cette catégorie de produits en provenance d'Inde créaient un risque réel de désorganisation de leur branche de production nationale.

2.4 Suite à la demande présentée en décembre 1994, des consultations avaient lieu à Genève le 18 avril 1995 entre l'Inde et les Etats-Unis, et l'Inde indiquait qu'à ses yeux, la demande de consultations, présentée la veille de la date d'expiration de l'AMF et de l'accord bilatéral sur les textiles, n'était plus valable en avril 1995: depuis le 1er janvier 1995, c'étaient l'ATV et les autres accords de l'OMC qui constituaient le cadre du commerce international des textiles.

### Avril 1995: Les Etats-Unis demandent des consultations au titre de l'ATV

2.5 Le même jour, 18 avril 1995, les Etats-Unis demandaient l'ouverture de nouvelles consultations avec l'Inde, notamment sur les produits de la catégorie 440, au titre du mécanisme de sauvegarde transitoire de l'article 6 de l'ATV et retiraient leur précédente demande de consultations, du 30 décembre 1994, du fait que l'Inde la considérait comme caduque par suite de l'entrée en vigueur de l'ATV. Dans cette nouvelle demande, qui revêtait la forme d'une note diplomatique, les Etats-Unis déclaraient être parvenus à la conclusion que l'accroissement brusque et substantiel des importations de produits de cette catégorie en provenance d'Inde "port[ait] ou menaç[ait] réellement de porter un préjudice grave à leur branche de production nationale" et dans le document intitulé "Etat de la situation-préjudice grave" (ci-après dénommé la documentation sur l'état du marché) dont elle était assortie, il était allégué qu'"un accroissement brusque et substantiel des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés de la catégorie 440, caus[ait] un préjudice grave à la branche

---

<sup>1</sup>Arrangement concernant le commerce international des textiles ("Arrangement multifibres", ou "AMF").

<sup>2</sup>L'action engagée par les Etats-Unis visait aussi deux autres catégories de produits, les pardessus et manteaux de laine, etc. pour hommes et garçonnets (catégorie 434 du Groupe III) et les manteaux, etc. de laine pour femmes et fillettes (catégorie 435 du Groupe III), qui sortent du cadre de la présente affaire.



de production américaine de ces articles. Les Etats-Unis proposaient un plafond de 76 698 douzaines pour les exportations des produits de la catégorie 440. Cette demande de consultations fut officiellement publiée au Federal Register le 23 mai 1995 (60 Fed. Reg. 27274).

2.6 Les deux délégations poursuivirent leurs discussions à Genève le 19 avril 1995, à la demande des Etats-Unis. Toutefois, comme la demande de consultations n'avait été présentée que la veille, l'Inde n'avait pas eu le temps d'achever l'examen du document sur l'état du marché et considérait donc ces consultations comme préliminaires. Au cours de ces consultations, l'Inde demanda aux Etats-Unis des éclaircissements sur un certain nombre de points techniques que soulevait ce document. De nouvelles consultations eurent lieu à Washington du 14 au 16 juin 1995, mais sans aboutir à un règlement de l'affaire par accord mutuel.

#### Juillet 1995: les Etats-Unis imposent des limitations des importations en provenance d'Inde

2.7 Le 14 juillet 1995, en l'absence de règlement convenu d'un commun accord dans les 60 jours prévus par l'ATV pour les consultations, l'Inde était informée par les Etats-Unis qu'une limitation serait appliquée aux importations en provenance d'Inde des produits de la catégorie 440 de la classification américaine, avec effet du 18 avril 1995 au 17 avril 1996. Le niveau de cette limitation était fixé à 76 698 douzaines pour cette première période de 12 mois.

#### Examen par l'Organe de supervision des textiles

2.8 Conformément à l'article 6:10 de l'ATV, les Etats-Unis ont notifié cette limitation à l'OSpT. Celui-ci a examiné la question à ses réunions tenues du 28 août au 1er septembre et du 12 au 15 septembre 1995 et a entendu des communications des Etats-Unis et de l'Inde.<sup>3</sup> Au sujet des produits de la catégorie 440, les Etats-Unis ont présenté à l'OSpT un document intitulé "Autres renseignements pertinents", qui contenait des données sur la situation de la branche de production américaine de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés.

2.9 Pour les produits de la catégorie 440, l'OSpT a fait les constatations suivantes:

"Au cours de son examen au titre des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis contre les importations de produits de la catégorie 440 en provenance d'Inde, l'OSpT a constaté que la menace réelle de préjudice grave avait été démontrée et que, conformément au paragraphe 4 de l'article 6, cette menace réelle pouvait être attribuée à l'accroissement brusque et substantiel des importations en provenance d'Inde."  
(G/TMB/R/3)

---

<sup>3</sup>Des limitations ont aussi été appliquées aux produits des catégories 434 et 435, et à sa réunion du 28 août au 1er septembre 1995, l'OSpT a examiné les trois mesures. Pour la catégorie 434, l'OSpT a constaté "qu'aucun préjudice grave ni aucune menace réelle de préjudice grave n'avait été démontré, et il a recommandé que les Etats-Unis annulent cette mesure". Les Etats-Unis ont annulé ladite mesure. Dans le cas de la catégorie 435, l'OSpT a constaté qu'aucun préjudice grave n'avait été démontré, mais il n'a pas pu parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave. L'OSpT a à nouveau examiné la question concernant les produits de la catégorie 435, dont l'Inde l'avait saisi en vertu de l'article 8:6 de l'ATV, à sa réunion tenue du 13 au 17 novembre 1995, mais il n'a pu ajouter aucune recommandation aux conclusions auxquelles il était parvenu à sa réunion antérieure. Cette question n'ayant pas été résolue par l'OSpT, l'Inde l'a portée devant l'Organe de règlement des différends (ORD). Le 23 avril 1996, l'Inde a été informée que les Etats-Unis avaient supprimé les limitations frappant les produits de la catégorie 435 par voie d'avis publié au Federal Register du même jour. Dans ces conditions, l'Inde a mis fin à son action dans le cadre du Mémoire d'accord, sans préjudice de sa position sur l'incompatibilité de la mesure prise par les Etats-Unis avec l'ATV ou sur les diverses questions de fait et de droit indiquées par elle dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial.

Octobre 1995: l'Inde demande un examen de la constatation de l'OSpT

2.10 Le 16 octobre 1995, l'Inde a adressé à l'OSpT une communication dans laquelle elle lui faisait savoir qu'elle n'était pas en mesure de se conformer à sa recommandation et lui en exposait les raisons, comme le prévoit l'article 8:10 de l'ATV. Elle lui demandait d'examiner à fond les raisons qu'elle lui avait fournies et de recommander aux Etats-Unis d'annuler la limitation appliquée aux exportations indiennes de produits de la catégorie 440.

2.11 L'OSpT a examiné la question soulevée par l'Inde à sa réunion tenue du 13 au 17 novembre 1995 et fait à ce propos dans son rapport la déclaration suivante:

"L'OSpT a examiné la question dont l'Inde l'avait saisi en vertu du paragraphe 10 de l'article 8 dans une lettre datée du 16 octobre 1995. L'OSpT a entendu l'exposé de l'Inde et a étudié les arguments avancés. Il ne pouvait ajouter aucune recommandation aux conclusions auxquelles il était parvenu à sa réunion du 12 au 15 septembre 1995 (G/TMB/R/3, paragraphe 26). L'OSpT considérait donc qu'il avait terminé son examen de la question." (G/TMB/R/6)

Mars 1996: l'Inde demande l'établissement d'un groupe spécial

2.12 La question relative aux produits de la catégorie 440 demeurant sans solution, l'Inde l'a portée devant l'ORD. Le 14 mars 1996, elle lui a adressé une demande d'établissement d'un groupe spécial pour examiner cette limitation, conformément à l'article XXIII:2 du GATT de 1994, à l'article 6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends et à l'article 8:10 et autres dispositions pertinentes de l'ATV. Elle a demandé que le groupe spécial soit doté du mandat type prévu à l'article 7 du Mémoire d'accord (WT/DS33/1). A sa réunion du 17 avril 1996, l'OSpT a décidé d'établir le groupe spécial, doté du mandat type, pour les produits de la catégorie 440, comme l'Inde le lui avait demandé (WT/DS33/2).

2.13 Le 18 avril 1996, les Etats-Unis ont annoncé que la limitation imposée sur les produits de la catégorie 440 continuerait à s'appliquer jusqu'au 17 avril 1997.

2.14 Le 24 juin 1996, le présent Groupe spécial a été constitué (document WT/DS33/2, daté du 27 juin 1996).

**III. LES ALLEGATIONS DES PARTIES**

La demande de l'Inde

3.1 Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial (WT/DS33/1), l'Inde demande que le Groupe spécial examine et constate ce qui suit:

- i) La limitation introduite par les Etats-Unis le 14 juillet 1995 à l'égard des importations de la catégorie 440 (chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés) en provenance d'Inde, avec effet à compter du 18 avril 1995, est incompatible avec les articles 6, 8 et 2 de l'Accord sur les textiles et les vêtements.
- ii) La mesure que les Etats-Unis ont prise en imposant la limitation visant les importations de la catégorie 440 en provenance d'Inde annule ou compromet les avantages résultant pour l'Inde de l'Accord sur l'OMC, et en particulier du GATT de 1994 et de l'Accord sur les textiles et les vêtements.

- iii) Le gouvernement des Etats-Unis devrait mettre cette mesure en conformité avec l'Accord sur les textiles et les vêtements en retirant la limitation qu'ils ont imposée aux importations de la catégorie 440 en provenance d'Inde.

3.2 L'Inde demande aussi que le Groupe spécial fasse la constatation supplémentaire suivante:

- i) En vertu de l'Accord sur les textiles et les vêtements, et notamment de son article 6, c'est aux Etats-Unis, en tant que pays importateur, qu'il incombe de démontrer l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. Les Etats-Unis doivent choisir, au début du processus, s'ils feront valoir qu'il existe un "préjudice grave" ou qu'il existe une "menace réelle". Ces deux allégations ne sont pas interchangeables, car les données à fournir varieraient selon la situation choisie. Il ne serait pas valable de transférer une sauvegarde transitoire dans une situation de menace réelle lorsque l'allégation de préjudice grave n'a pas été acceptée.
- ii) Aucune disposition de l'Accord sur les textiles et les vêtements ne permet aux Etats-Unis, en tant que pays importateur, d'imposer une limitation avec effet rétroactif.

#### La demande des Etats-Unis

3.3 Les Etats-Unis demandent au Groupe spécial de constater ce qui suit:

- i) l'application et le maintien par les Etats-Unis d'une mesure de sauvegarde limitant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde sont conformes aux dispositions de l'article 6 de l'ATV;
- ii) cette limitation n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article 2 ni avec aucune autre disposition de l'ATV; et
- iii) ladite mesure n'annule ni ne compromet aucun avantage résultant pour l'Inde de l'ATV ou du GATT de 1994.

#### Observations sur la demande adressée au Groupe spécial

3.4 Les Etats-Unis ont dit que la demande adressée par l'Inde au Groupe spécial tendait visiblement à obtenir une mesure corrective précise dans le présent différend, ce qui, à leur sens, sortait du cadre du mandat du Groupe spécial, tel qu'il était défini dans le Mémoire d'accord. L'Inde avait demandé au groupe spécial d'interpréter l'article 19:1 du Mémoire d'accord comme s'il prescrivait la suppression d'une limitation pour mettre ladite mesure "en conformité" avec l'accord visé. Les Etats-Unis s'étaient inscrits en faux contre l'idée affirmée par l'Inde que la mise en conformité des mesures de sauvegarde avec l'ATV ou, prétendument, avec le GATT de 1994, dans la mesure où il était pertinent, exigeait le retrait de la limitation. Ce qui était évident, c'était que le Mémoire d'accord donnait aux groupes spéciaux de l'OMC des instructions explicites quant à la seule et unique recommandation susceptible d'être légitimement formulée si les mesures prises par un Membre étaient jugées incompatibles avec ses obligations: mettre ces mesures en conformité avec ses obligations. C'était une pratique bien établie dans le cadre du GATT de 1947 que d'éviter d'accorder des mesures correctives précises comme le retrait ou la modification d'une mesure, et elle avait été codifiée à l'article 19:1 du Mémoire d'accord, qui stipulait: "Dans les cas où un groupe spécial ou l'Organe d'appel conclura qu'une mesure est incompatible avec un accord visé, il recommandera que le Membre concerné la rende conforme audit accord", et non pas que le Membre la "retire".

3.5 L'Inde a pris note avec inquiétude des vues des Etats-Unis exposées au paragraphe précédent et leur a demandé quelles options juridiques ils souhaitaient préserver en les exposant. Elle a souligné qu'elle n'avait pas demandé au Groupe spécial de faire une recommandation sur la question de la mise en oeuvre conformément à la première phrase de l'article 19:1 du Mémoire d'accord, mais d'exercer le pouvoir d'appréciation que lui conférait la seconde phrase dudit article, à savoir la faculté, outre les recommandations qu'il ferait, de "suggérer au Membre concerné des façons de mettre en oeuvre ses recommandations". Aux yeux de l'Inde, il n'y avait pas d'autre solution possible, lorsqu'une mesure de sauvegarde était contraire à l'article 6 de l'ATV, pour la mettre en conformité avec ses dispositions, et les Etats-Unis n'avaient pas été en mesure d'en indiquer. La seconde phrase de l'article 19:1 du Mémoire d'accord répondait à un souci d'économie de procédure; elle était destinée à réduire la probabilité d'une seconde procédure sur la mise en oeuvre des résultats de la première. Il serait donc parfaitement conforme non seulement à la lettre mais encore à l'esprit de cette disposition que le Groupe spécial constate en l'espèce l'absence de solution de rechange au retrait de la mesure et suggère par conséquent aux Etats-Unis de mettre sa recommandation en oeuvre en retirant ladite mesure.

#### IV. COMMUNICATIONS DE TIERCES PARTIES

4.1 A la première réunion de fond du Groupe spécial, tenue le 10 septembre 1996, quatre Membres (Canada, CE, Norvège et Pakistan), qui avaient indiqué à la réunion de l'ORD tenue le 17 avril 1996 leur intérêt dans l'affaire en qualité de tierces parties (DS33/2, paragraphe 4), ont présenté des communications. La Turquie, qui avait fait de même, a assisté à la réunion du Groupe spécial, mais sans présenter de communication.

##### Communication du Canada

4.2 Le Canada a indiqué qu'il avait un intérêt substantiel dans plusieurs questions relatives à l'interprétation de l'ATV soulevées par les parties au différend, à savoir: i) la question de la faculté, pour un Membre, de maintenir une limitation sans l'"aval" de l'OSpT; ii) la date d'effet appropriée pour l'application d'une mesure de limitation; iii) le type de renseignements qu'un Membre devait communiquer à l'OSpT pour justifier une demande de consultations et le traitement réservé aux renseignements supplémentaires fournis à cet organe; enfin, iv) le point de savoir si le Membre qui faisait la demande devait d'emblée en préciser la base.

4.3 Le Canada a noté que l'Inde avait notamment demandé au Groupe spécial, à titre de constatation supplémentaire, de dire que du fait que l'OSpT n'avait pas expressément reconnu le bien-fondé de la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis, cela impliquait qu'il ne l'avait pas jugée justifiée et que, par conséquent, les Etats-Unis étaient tenus en droit de retirer la limitation. Aux yeux du Canada, une telle interprétation était trop étroite, et elle limiterait indûment la faculté pour les Membres de prendre des mesures de sauvegarde en application des dispositions de l'ATV. Certes, l'Organe de supervision avait un rôle important à jouer dans l'examen des mesures de sauvegarde, mais leur maintien n'était nulle part dans l'ATV subordonné à son "aval". Bien au contraire, au cours des négociations du Cycle d'Uruguay qui avaient abouti à l'Accord, plusieurs participants avaient fait des propositions tendant à exiger une décision positive de l'organe d'examen multilatéral (à présent l'OSpT) pour permettre à une mesure de limitation de demeurer en vigueur: or, le Canada notait qu'aucune de ces propositions n'avait été retenue dans le texte de l'Accord, lequel rejetait implicitement la démarche préconisée maintenant par l'Inde.

4.4 Selon le Canada, si l'OSpT était tenu d'approuver expressément toutes les mesures de sauvegarde prises, il serait rarement possible à aucun Membre de se prévaloir de la clause de sauvegarde de l'ATV, parce qu'un seul membre de l'OSpT pourrait bloquer un consensus. Ce serait

manifestement là un résultat contraire au dessein de l'ATV, qui reconnaissait expressément aux Membres le pouvoir de déterminer si une mesure de sauvegarde s'imposait.

4.5 Le Canada a rappelé que l'Inde avait soutenu que les Etats-Unis n'étaient pas en droit d'imposer la mesure de limitation, comme ils l'avaient fait, à compter de la date de leur demande de consultations avec l'Inde au titre de l'article 6 de l'ATV. Ce dernier, a noté le Canada, était muet sur la date appropriée de prise d'effet d'une mesure de sauvegarde. En l'absence de toute interdiction précise, le Membre importateur était libre d'appliquer la mesure de sauvegarde à compter de la date de la demande. Il était plus indiqué de mettre la limitation en vigueur à la date la plus proche possible de celle de la demande afin d'éviter que le marché intérieur ne soit inondé d'importations après la demande, mais avant l'achèvement des consultations. Élément supplémentaire, le calcul du niveau de la limitation, suivant l'article 6:8 de l'ATV, reposait sur la formule, reprise de l'AMF, des 12 premiers des 14 mois précédant immédiatement celui où la demande de consultations avait été présentée. Ce calcul répondait au souci d'éviter de faire figurer dans le niveau de la période de référence ce qui était d'ordinaire le gros de la poussée des importations qui avait conduit à demander des consultations. Le calcul de cette formule corroborait l'idée qu'il était plus indiqué de mettre toute limitation en vigueur à une date aussi proche que possible de celle de la demande de consultations.

4.6 Le Canada a aussi évoqué la thèse soutenue par l'Inde que l'OSpT n'aurait dû s'appuyer dans son examen que sur les renseignements communiqués à l'Inde au moment de la demande de consultations, à l'exclusion des renseignements supplémentaires que les Etats-Unis avaient fourni à l'OSpT au moment de son examen. A ce propos, l'article 6:10 de l'ATV disait que pour examiner une mesure de sauvegarde, l'Organe de supervision disposerait des données factuelles accompagnant la demande de consultations communiquée à son Président en même temps qu'elle, en application de l'article 6:7 de l'Accord, "ainsi que de tous autres renseignements pertinents fournis par les Membres concernés". L'article 6:10 de l'ATV signifiait tout simplement que l'OSpT pouvait, dans la conduite de son examen, tenir compte non seulement des renseignements qui lui avaient été communiqués en application de l'article 6:7, mais encore de tout renseignement supplémentaire fourni par un Membre concerné. En pratique, cela l'autorisait à prendre en considération pour examiner la mesure de sauvegarde les données les plus à jour, y compris des données qui n'étaient pas disponibles au moment de la demande de consultations.

4.7 A propos de l'idée défendue par l'Inde que la démonstration de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave incombait au Membre importateur, qui était tenu de choisir d'emblée s'il alléguerait l'existence de l'un ou de l'autre, et que ces deux catégories n'étaient pas interchangeables parce que chacune demandait à être étayée par des données différentes, le Canada a relevé qu'aucune distinction n'était faite entre la définition du "préjudice grave" et celle de la "menace réelle de préjudice grave" à l'article 6 de l'ATV, pas plus que dans la liste des facteurs qu'un Membre devait prendre en considération pour établir une détermination au titre de l'article 6:2 de l'Accord. D'où la pratique suivie dans le cadre de l'ATV, suivant laquelle le Membre prenant une telle mesure de sauvegarde alléguait globalement "un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave", en laissant l'OSpT déterminer, dans son examen au titre de l'article 6:10 de l'Accord, s'il avait été satisfait à l'un ou à l'autre élément du critère, ou aux deux. Aux yeux du Canada, l'OSpT était tenu, lorsqu'il examinait une allégation de "préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave", de fonder ses recommandations sur les éléments de preuve portés à sa connaissance. Il pourrait constater que ces derniers corroboraient une détermination concluant à l'existence d'un "préjudice grave" seulement, d'une "menace réelle" seulement, ou des deux, ou d'aucun des deux. Il ne s'ensuivait pas pour autant qu'un Membre importateur dût être tenu de choisir quel volet du critère alléguer dès le début de la procédure prévue par l'article 6. Imposer pareille condition à un Membre importateur serait restreindre abusivement la portée de ses droits et empiéter sur la liberté de l'OSpT de conduire son examen et de faire ses recommandations sur la base de tous les éléments de preuve portés à sa connaissance.

4.8 Dans une communication ultérieure, l'Inde a contesté le point soulevé dans la première phrase du paragraphe 4.3 en rappelant que, dans le cadre de l'AMF, le pays exportateur était en droit de refuser d'accepter une limitation discriminatoire, alors qu'avec l'ATV, les Membres exportateurs avaient perdu ce droit. La contrepartie de cette perte était la prescription d'un examen et d'une recommandation de l'OSpT. Le recours dont les Membres importateurs disposaient dans le cadre de l'ATV n'était donc pas très sensiblement différent de celui que leur offrait auparavant l'AMF: ce dernier exigeait le consentement du pays exportateur et l'ATV, un examen et une recommandation de l'OSpT.

4.9 A ce propos, les Etats-Unis se sont déclarés en désaccord avec l'Inde, car l'AMF exigeait un examen des limitations unilatérales par l'OST et des recommandations de sa part, ce qui était exactement ce que l'ATV exigeait de l'OSpT.

#### Communication des Communautés européennes

4.10 Les Communautés européennes ont dit qu'à leur sens, une limitation pouvait se justifier soit dans le cas d'importations ayant porté un préjudice grave, soit dans le cas d'importations menaçant réellement de porter un préjudice grave, suivant les dispositions de l'article 6:2 de l'ATV. Nulle part dans cet accord ne figurait la moindre obligation faite au Membre importateur de choisir au début de la procédure s'il alléguait un "préjudice grave" ou une "menace réelle". C'était en effet qu'une telle obligation emporterait des conséquences dont manifestement les négociateurs de l'Accord n'avaient pas voulu, à savoir: i) qu'un Membre importateur alléguant un "préjudice grave" risquerait d'être persuadé par le Membre exportateur au cours de leurs consultations qu'il s'agissait en réalité d'une situation de "menace réelle", mais qu'aucune limitation ne pouvait être instituée pour la simple raison que le Membre importateur n'avait au départ fait état que d'un "préjudice grave"; ii) que les Membres importateurs auraient donc à demander simultanément deux séries de consultations parallèles, pour discuter de limitations reposant, dans le premier cas, sur un "préjudice grave" et dans le second, sur une "menace réelle" de préjudice grave. C'étaient là des situations qui à l'évidence ne découlaient pas du texte effectif de l'Accord et qui n'avaient pas non plus été voulues par les négociateurs. A un autre niveau, si les consultations débouchaient sur un accord dans le cadre de l'article 6:9 de l'ATV, on pouvait présumer que les deux parties avaient eu satisfaction sur ce point. En revanche, si les consultations n'aboutissaient pas, il appartiendrait à l'OSpT, en application de l'article 6:10 de l'ATV, de "[procéder] dans les moindres délais à l'examen de la question, y compris à la détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave". En pareil cas, ce serait la détermination de l'OSpT qui compterait, et l'option "choisie" par le Membre importateur serait indifférente.

4.11 Les Communautés européennes considéraient la question du critère d'examen comme très importante. Elles ont rappelé au Groupe spécial que l'une des discussions les plus approfondies des problèmes qui se posaient à son propos, dans des affaires comportant l'appréciation juridique des faits à la lumière des conditions de preuve prescrites par le Code des subventions du Tokyo Round<sup>4</sup>, avait eu lieu devant le groupe spécial qui avait examiné des droits compensateurs imposés par les Etats-Unis sur certains produits en acier au carbone, plomb et bismuth originaires de France, du Royaume-Uni et d'Allemagne. Le rapport de ce groupe spécial n'avait jamais été adopté, mais il renfermait d'utiles aperçus sur la différence entre les questions auxquelles devaient s'appliquer les règles normales d'interprétation des traités et celles qui comportaient une appréciation juridique des faits à la lumière des conditions de preuve posées par l'accord visé (paragraphe 368 et 369).

---

<sup>4</sup>Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

4.12 Aux yeux des Communautés européennes, il importait aussi que le Groupe spécial tienne compte du fait que le critère du caractère raisonnable proposé par les Etats-Unis avait beau être emprunté à l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil*, il connotait pour eux une extrême "déférence" à l'égard de l'opinion des autorités administratives nationales. Il convenait de noter qu'au dire du groupe spécial dans l'affaire *Acier au carbone, plomb et bismuth*:

"... les critères qui devaient être appliqués par un groupe spécial pour examiner les évaluations factuelles effectuées par les autorités nationales chargées d'une enquête dans les pays signataires au regard des dispositions de l'accord ne pouvaient reposer sur une simple transposition des normes appliquées dans le droit administratif national des signataires."

Les Communautés européennes attachaient beaucoup d'importance à une approche de ces problèmes se situant dans l'esprit du rapport du groupe spécial sur l'affaire *Acier au carbone, plomb et bismuth*. Il devait être clair que pour leurs évaluations factuelles effectuées à la lumière des prescriptions de l'accord (interprétées suivant les règles coutumières d'interprétation du droit international), il convenait de laisser aux autorités nationales chargées d'une enquête une certaine liberté d'appréciation, mais le Groupe spécial ne saurait emprunter à un système de droit particulier pour circonscrire cette marge de libre appréciation. En l'espèce, le Groupe spécial devait nécessairement s'inspirer des systèmes de droit administratif des Membres.

#### Communication de la Norvège

4.13 La Norvège a indiqué que si cette affaire la préoccupait, c'était avant tout par rapport à l'ensemble du système, et elle a noté que le Groupe spécial examinait un différend qui, par deux fois et avec des recommandations formulées par consensus, avait été traité par l'OSpT. Elle craignait de voir cette affaire ne pas aboutir seulement au règlement positif d'un différend, mais aussi à un affaiblissement ultérieur des recommandations et, partant, de l'efficacité de l'OSpT. Jusque-là, cette efficacité s'était traduite par un démantèlement des contingents beaucoup plus rapide que ce qui aurait été possible par l'intermédiaire de groupes spéciaux. La Norvège contestait la demande adressée par l'Inde au Groupe spécial de se pencher sur la question de "l'aval de l'OSpT" et celle du "préjudice grave" par opposition à la "menace réelle de préjudice grave". Sur la question de l'application rétroactive, elle admettait la demande d'éclaircissements de l'Inde.

4.14 Aux yeux de la Norvège, l'OSpT et l'Inde avaient tous deux tort de soutenir, à propos de l'introduction d'une mesure de sauvegarde, que l'ATV ne fournissait aucune indication quant à la date de sa prise d'effet, encore que l'Inde eût raison de dire qu'il n'y avait pas "dans la clause de sauvegarde transitoire de l'ATV d'autorisation explicite d'imposer la charge supplémentaire d'une application rétroactive". De l'avis de la Norvège, les indications que l'on pouvait y trouver étaient suffisantes, et il était inutile autant qu'injustifiable de recourir à l'article XIII:3 b) du GATT de 1994. L'article 6:10 de l'ATV donnait à penser que le terme "appliquer" était à distinguer du terme "mettre en oeuvre". Dire qu'un Membre "... pourra appliquer la limitation, en fonction de la date d'importation ou de la date d'exportation ..." ne pouvait pas être compris de la même façon que si le mot "appliquer" avait été remplacé dans cette phrase par "mettre en oeuvre". Le terme "appliquer" visait davantage la manière de procéder à la mise en oeuvre que le choix de sa date d'effet. Il était parfaitement raisonnable d'exiger qu'une mesure ne soit appliquée qu'une fois certaines procédures achevées et de laisser ensuite toute latitude de mettre en oeuvre la même mesure de manière à lui donner effet à partir d'une date différente. Cette idée trouvait aussi indirectement un appui dans le fait qu'une mesure pouvait être appliquée "dans les 30 jours suivant la période de 60 jours prévue pour les consultations". Il était donc légitime, aux yeux de la Norvège, de se demander s'il s'agissait vraiment en l'espèce d'un cas de mise en oeuvre rétroactive. Autre argument, si l'on avait bien affaire

à une mesure rétroactive, elle était prévue dans l'accord qui était le prédécesseur de l'ATV, ce qui donnait à penser qu'une disposition contraire expresse aurait été insérée dans celui-ci si les négociateurs avaient voulu rompre nettement avec le passé sur ce point.

4.15 La Norvège a aussi signalé que l'article 6:10 de l'ATV devait se lire conjointement avec l'article 6:11. Si l'on acceptait les arguments de l'Inde, cela ruinerait, selon toute probabilité, l'utile procédure de consultations prévue à l'article 6:10 de cet accord et encouragerait les importateurs à instituer des contingents sans consultation préalable, en vertu de l'article 6:11. La Norvège était aussi d'accord avec les Etats-Unis lorsqu'ils faisaient valoir que la position de l'Inde encouragerait un exportateur à inonder le marché du pays importateur après la demande de consultations et avant que celles-ci ne soient achevées. La Norvège appuyait la position de l'Inde dans la mesure où la question demandait à être clarifiée; en revanche, elle interprétait l'ATV différemment sur plusieurs points et demandait respectueusement au Groupe spécial de considérer favorablement les interprétations et arguments qu'elle venait d'avancer.

#### Communication du Pakistan

4.16 Le Pakistan a fait observer que l'ATV représentait un équilibre des droits et des obligations entre les Membres exportateurs et les Membres importateurs. Il constituait une amélioration par rapport à l'AMF et, même dans la période de transition, les progrès réalisés dans la négociation de cet accord ne pourraient pas être réduits à néant. Le Pakistan demandait instamment au Groupe spécial d'étudier dans cette perspective les conséquences que la présente affaire impliquait pour tout le système et de parvenir à une décision qui ne freine en rien les progrès déjà acquis ni ne compromette les avantages revenant aux Membres exportateurs. A son sens, le Groupe spécial devrait étudier dans quelle mesure les autorités qui avaient pris l'initiative d'une mesure de sauvegarde avaient agi de bonne foi et examiner notamment a) si lesdites autorités avaient fondé leur décision sur toutes les données disponibles; b) si l'analyse des données disponibles cadrait avec les principes et procédures normaux et généralement reconnus; c) s'il y avait une part d'arbitraire; et d) si une mesure quelconque avait été prise sur des présomptions dénuées de fondement. Dans l'examen des différentes étapes de l'affaire, il serait important de voir si les autorités avaient adopté une position cohérente tout au long, ou si elles en avaient changé ou avaient introduit des éléments nouveaux à différents stades de la procédure. La bonne foi ne pouvait ni ne devait coexister avec des justifications *a posteriori*.

4.17 Aux yeux du Pakistan, le Groupe spécial était tenu de se prononcer sur la distinction entre "préjudice grave" et "menace réelle de préjudice grave". S'il était vrai que les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV énuméraient les mêmes variables économiques à prendre en considération dans les deux cas, il l'était également qu'il faudrait au sujet de ces mêmes variables économiques une analyse et des renseignements différents pour prouver soit un préjudice grave, soit une menace réelle de préjudice grave, selon le cas. S'agissant de préjudice grave, l'analyse devrait clairement démontrer que le préjudice était déjà survenu, alors qu'en cas d'allégation de menace réelle de préjudice grave, elle devrait indiquer les facteurs qui risquaient d'entraîner un préjudice grave. Le Groupe spécial devrait aussi déterminer l'effet que l'apport de renseignements nouveaux de la part des parties pourrait avoir sur la légalité de l'ensemble de la procédure. L'ATV faisait une place importante à la phase des consultations, lesquelles devaient reposer sur les renseignements "précis et pertinents" communiqués par le Membre importateur au Membre exportateur en vertu de l'article 6:7 de l'Accord. Tout renseignement nouveau fourni à l'OSpT à l'occasion de l'examen de la mesure de sauvegarde défavoriserait beaucoup le Membre exportateur. Selon l'article 6:10 de l'ATV, l'OSpT pourrait disposer "de tous autres renseignements pertinents fournis par les Membres concernés", mais cela ne pouvait être interprété comme signifiant des renseignements nouveaux. Dans tous les cas où des renseignements nouveaux seraient communiqués, la procédure devrait être recommencée. Des renseignements nouveaux communiqués au moment de l'examen à l'OSpT pourraient être: i) des renseignements portant sur la période postérieure à la demande de consultations, qui ne devraient



pas entrer en ligne de compte dans l'affaire considérée; ii) des renseignements précédemment disponibles mais inutilisés, preuve de l'absence d'effort sérieux qui ne jouerait pas à l'appui de l'argument de la bonne foi; ou iii) des renseignements portant sur la période antérieure à la demande de consultations mais qui n'auraient pas été disponibles à la date de cette demande. Ce serait là aussi une justification *a posteriori* et, pour le Membre exportateur, un désavantage qui ne pourrait être réparé que par la présentation d'une demande nouvelle de consultations.

## V. PRINCIPAUX ARGUMENTS DES PARTIES

### A. Introduction

5.1 Le Groupe spécial a noté le plan suivi par l'Inde pour la présentation de sa première communication, qui s'ouvrait sur des remarques d'ordre général au sujet du mécanisme de sauvegarde, suivies d'arguments relatifs à la charge de la preuve et au critère d'examen (Partie A). Venait ensuite un exposé où elle faisait valoir que la mesure de sauvegarde au sujet de laquelle les Etats-Unis avaient demandé des consultations n'était pas la mesure de sauvegarde avalisée par l'OSpT (Partie B). Puis étaient présentés successivement la thèse que les Etats-Unis n'avaient pas démontré l'existence d'un préjudice grave dans les consultations et avaient donc agi de manière incompatible avec l'article 6 de l'ATV (Partie C), un examen des renseignements supplémentaires (Partie D) et la question de l'application rétroactive (Partie E). La présente partie descriptive du rapport du Groupe spécial emprunte beaucoup au plan retenu par l'Inde, mais ne le reprend pas entièrement. Elle suit plutôt la démarche retenue par le Groupe spécial pour formuler ses constatations, car cela paraissait devoir permettre de relier plus facilement les arguments des parties aux constatations du Groupe spécial à leur sujet.

### B. La charge de la preuve

5.2 L'Inde a soutenu qu'il incombait aux Etats-Unis de prouver qu'ils avaient satisfait aux prescriptions de l'article 6 de l'ATV. Les PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 avaient constamment jugé qu'il fallait interpréter les exceptions restrictivement et que c'était à la partie qui se prévalait d'une exception d'assumer la charge de prouver qu'elle avait rempli les conditions justifiant en droit ce recours. L'Inde a évoqué à ce propos deux documents (IBDD, S30/147 et S36/386). Ne serait-ce que sur le fondement de ce seul principe, le Groupe spécial devrait nécessairement constater que c'était aux Etats-Unis qu'il incombait de prouver qu'ils avaient établi leur détermination en conformité des dispositions de l'article 6 de l'ATV. En outre, l'article 6:2 stipulait clairement qu'une mesure de sauvegarde n'était permise que s'il était démontré qu'un accroissement des importations portait ou menaçait réellement de porter un préjudice grave. Il appartenait par conséquent au Membre qui prenait la mesure de sauvegarde de faire cette démonstration. Cette conclusion découlait non seulement du principe général de droit reconnu par les groupes spéciaux, mais encore du texte même de l'article 6:2 de l'ATV. Celui-ci autorisait un Membre à prendre une mesure de sauvegarde lorsque "... il sera[it] démontré qu'un produit particulier [était] importé sur le territoire de ce Membre en quantités tellement accrues qu'il port[ait] ou menaç[ait] réellement de porter un préjudice grave ..." et poursuivait en énonçant que "le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave devra[it] manifestement être causé par cet accroissement en quantité ...". L'obligation de démontrer l'existence d'un accroissement des importations, d'un préjudice grave et d'un lien de causalité entre les deux était manifestement imposée au Membre qui décidait d'appliquer la mesure de sauvegarde, et non à celui (ou ceux) contre qui la mesure était dirigée.

5.3 L'Inde considérait aussi que le Membre qui avait recours à l'article 6 de l'ATV avait la possibilité de faire cette démonstration en présentant des éléments de preuve positifs sur la base des données qu'il avait recueillies. Si le Membre à l'encontre duquel la mesure était prise avait à assumer la charge de la preuve, il aurait à faire une démonstration négative, ce qui était souvent impossible,

sur la base des données dont il disposait et qui risquaient fort d'être plus restreintes que celles auxquelles le Membre importateur avait accès. Le but de l'article 6 de l'ATV, qui était d'imposer une discipline rigoureuse dans le recours aux mesures de sauvegarde, ne pourrait par conséquent pas être atteint si la charge de la preuve était transférée des Membres importateurs aux Membres exportateurs.

5.4 Les Etats-Unis ont fait valoir que, suivant la pratique admise en matière de règlement des différends dans le cadre du GATT de 1947, qui avait été reprise à l'OMC, c'était à l'Inde qu'il incombait en premier lieu d'établir une présomption d'incompatibilité avec l'ATV de l'application par les Etats-Unis d'une mesure de sauvegarde transitoire sur les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde. Le texte de l'article XXIII du GATT de 1994 et la pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947 corroboraient ce principe. L'article XXIII du GATT de 1994, mentionné à l'article 8:10 de l'ATV, prévoyait le recours à une procédure de règlement des différends lorsqu'un Membre considérait qu'un avantage résultant pour lui directement ou indirectement du GATT se trouvait annulé ou compromis du fait qu'un autre Membre ne remplissait pas les obligations qu'il avait contractées au titre de cet accord. En l'espèce, c'était au départ à l'Inde qu'il appartenait de démontrer que les Etats-Unis ne s'étaient pas acquittés de leurs obligations au titre de l'ATV, charge qu'à leurs yeux l'Inde n'avait pas assumée.

5.5 Les Etats-Unis ont également fait valoir qu'ils n'avaient pas à démontrer à nouveau que les mesures qu'ils avaient prises étaient justifiées. L'ATV autorisait un Membre à imposer une mesure de sauvegarde lorsqu'il avait établi par une détermination que les importations portaient ou menaçaient de porter un préjudice grave à son marché. Les Etats-Unis estimaient que le Groupe spécial avait pour tâche de déterminer si l'Inde avait avancé des faits qui apportaient des éléments de preuve convaincants et qu'il avait été déraisonnable de la part des Etats-Unis de déterminer, conformément aux dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV, que les effets défavorables de l'accroissement des quantités de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés importés aux Etats-Unis sur leur branche de production nationale étaient constitutifs d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. Si l'Inde n'avait pas produit ces éléments de preuve, le Groupe spécial devrait constater que la détermination au titre de l'article 6:2 de l'ATV avait été établie correctement et était conforme aux obligations des Etats-Unis dans le cadre de cet accord. Le même examen devrait être fait pour les déterminations au titre de l'article 6:4 de l'ATV.

5.6 Aux yeux des Etats-Unis, l'argument de l'Inde selon lequel l'ATV constituait une exception au GATT de 1994 et que cette "incompatibilité" était suffisante pour faire retomber sur le Membre défendeur la charge d'établir la conformité avec les obligations imposées par l'ATV renverserait l'équilibre de cet accord comme de beaucoup d'autres accords commerciaux multilatéraux. Sur ce chapitre, l'ATV était semblable, par exemple, à l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, à l'Accord sur les sauvegardes et à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

### C. Le critère d'examen

5.7 Aux yeux de l'Inde, l'ATV ne prévoyait pas de critère du caractère raisonnable et, étant donné la nature très exceptionnelle des dispositions de sauvegarde de cet accord, il serait inadmissible en droit d'y "importer" le critère d'examen retenu à la demande des Etats-Unis dans l'Accord antidumping.<sup>5</sup> De fait, la Décision ministérielle sur l'examen de l'article 17:6 de l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 impliquait clairement que ce critère ne valait que pour l'Accord antidumping et qu'il n'était nullement

---

<sup>5</sup>Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

susceptible d'application générale. Selon le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, le système de règlement des différends servait, entre autres choses, à clarifier les dispositions des accords de l'OMC "conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public".<sup>6</sup> Suivant les principes généraux du droit international, tout traité devait être exécuté de bonne foi.<sup>7</sup> La tâche du Groupe spécial était par conséquent de vérifier si les Etats-Unis avaient exécuté de bonne foi leurs obligations au titre de l'article 6 de l'ATV. L'Inde ne demandait pas au Groupe spécial de procéder à un nouvel examen de l'affaire et de remplacer la détermination des Etats-Unis par la sienne propre, elle lui demandait d'apprécier objectivement, conformément aux dispositions de l'article 11 du Mémoire d'accord, si les Etats-Unis avaient établi leur détermination en conformité des obligations que leur imposait l'article 6 de l'ATV.

5.8 En réponse à une question du Groupe spécial, l'Inde a indiqué que dans l'application du droit interne des Etats-Unis, et en particulier de la loi régissant l'examen des décisions en matière de droits antidumping et de droits compensateurs, les tribunaux avaient suivi la "doctrine Chevron" en déférant à l'opinion des autorités administratives. Le contrôle exercé par les tribunaux ne portait pas sur le point de savoir si l'autorité administrative qui avait appliqué des droits antidumping ou des droits compensateurs avait correctement interprété la loi, mais si son interprétation était raisonnable. De même, les tribunaux américains n'examinaient pas si l'autorité en question avait correctement appliqué la loi, mais si elle en avait fait une application raisonnable. La notion de "caractère raisonnable" servait ainsi à définir la portée doctrinale d'une construction jurisprudentielle qui avait engendré une liberté d'appréciation considérable pour les autorités administratives et opéré un important transfert de pouvoir du judiciaire au profit de l'exécutif. L'article 17 de l'Accord antidumping était une expression de la "doctrine Chevron". Dans la procédure en cours, les Etats-Unis, sans se référer directement à l'article 17 de l'Accord antidumping, avaient présenté au Groupe spécial des arguments qui, s'ils étaient acceptés, signifieraient l'incorporation dans l'ATV des principes dont cette disposition était inspirée.

5.9 Les Etats-Unis ont rétorqué que toutes les parties à un accord étaient tenues de l'appliquer de bonne foi. C'était là un principe important du droit des traités comme du droit interne des obligations. Le fait d'établir une détermination de manière raisonnable et de bonne foi découlait de cette première étape qu'était l'application d'un traité de bonne foi, il ne "remplaçait" pas l'obligation d'appliquer un traité de bonne foi. Les Etats-Unis avaient dit qu'en appliquant les dispositions de l'article 6 de l'ATV de bonne foi, ils avaient établi une détermination raisonnable après avoir examiné les données pertinentes indiquant qu'une mesure de sauvegarde transitoire était nécessaire. Ils avaient aussi obéi aux prescriptions de l'article 6:7 de l'ATV et, pour finir, de l'article 6:10 quand ils n'étaient pas parvenus à une solution convenue d'un commun accord avec l'Inde. Dans les constatations qu'il était tenu de faire en vertu des articles 6:10 et 8 de l'ATV, l'OSpT avait approuvé l'application de la mesure de sauvegarde par les Etats-Unis.

5.10 Les Etats-Unis ont aussi soutenu qu'il n'était nul besoin d'une disposition particulière concernant le critère d'examen dans l'ATV ni dans aucun autre accord, à ceci près que les négociateurs de l'Accord antidumping avaient jugé nécessaire de négocier un critère spécifique d'examen pour les affaires de droits antidumping en raison de leur nature et des problèmes rencontrés en la matière. Le critère d'examen de l'article 17.6 de cet accord n'était pas pertinent en l'espèce, et les Etats-Unis ne l'avaient pas invoqué pour cette affaire. Ils n'avaient cité aucun précédent jurisprudentiel en matière de droits antidumping ou de subventions comme l'Inde l'avait fait, et il était faux de sa part d'affirmer qu'ils avaient cherché à appliquer à la présente espèce les critères valables en ces matières.

---

<sup>6</sup>Article 3:2 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

<sup>7</sup>Voir l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

5.11 L'Inde a rappelé que les groupes spéciaux avaient pour rôle, selon l'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, de préserver les droits et les obligations des Membres de l'OMC. Si en l'espèce le Groupe spécial donnait sa sanction à des écarts "raisonnables" par rapport aux prescriptions de l'article 6 de l'ATV au lieu de déterminer si celles-ci avaient été observées de bonne foi, ou s'il la donnait à tel usage de la liberté d'appréciation au motif qu'il avait été "raisonnable" au lieu de déterminer si le Membre avait exercé cette liberté de bonne foi, il réduirait effectivement les droits et les obligations des Membres et, partant, agirait de manière incompatible avec ce principe fondamental du Mémoire d'accord. Le texte de l'ATV délimitait clairement la marge discrétionnaire dont disposait le Membre qui établissait une détermination aux fins de l'imposition d'une mesure de sauvegarde. Si le Groupe spécial devait l'élargir en appliquant la notion de caractère raisonnable, il agirait sans aucun motif au regard du texte de l'ATV et à l'encontre des principes généraux du droit international et il ne remplirait donc pas sa tâche, qui était de dire et de sanctionner le droit existant de l'OMC - au lieu de quoi, il inventerait un droit nouveau qu'aucun Membre n'avait accepté. Cela ne pourrait, aux yeux de l'Inde, que saper la confiance des Membres dans les procédures de règlement des différends instituées tout récemment.

5.12 Les Etats-Unis ont réaffirmé que le critère d'examen approprié était celui du caractère raisonnable et d'un examen de bonne foi des données. Le principe de l'application "de bonne foi" des traités était pertinent, mais, à leur sens, il faisait partie intégrante du critère du caractère raisonnable. L'un découlait de l'autre. Il allait de soi à leurs yeux que tous les Membres étaient tenus d'obéir au principe de droit international de l'application de bonne foi des traités et devaient nécessairement, ce faisant, en venir à des conclusions "raisonnables" sur la base de l'examen effectué. Ils avaient pour leur part appliqué l'ATV en suivant ce précepte dans son entièreté. A propos, tout d'abord, des principes pertinents des autres accords issus du Cycle d'Uruguay, les Etats-Unis ont relevé, à l'article 3:1 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, ce qui suit: "les Membres affirment leur adhésion aux principes du règlement des différends appliqués ... conformément aux articles XXII et XXIII du GATT de 1947, et aux règles et procédures telles qu'elles sont précisées et modifiées dans le présent Mémoire d'accord". Et à l'article XVI:1 de l'Accord instituant l'OMC: "[s]auf disposition contraire du présent accord ou des accords commerciaux multilatéraux, l'OMC sera guidée par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 et des organes établis dans le cadre du GATT de 1947".

5.13 Les Etats-Unis ont aussi noté, dans l'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, le passage suivant:

"Les Membres reconnaissent que [le système de règlement des différends de l'OMC] a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés."

Il ressortait donc clairement du texte de l'article 3:2 du Mémoire d'accord que si le mécanisme de règlement des différends de l'OMC devait aussi servir à clarifier les dispositions des accords visés, il ne pouvait avoir pour effet d'accroître ou de diminuer les droits et les obligations prévus dans ces accords.

5.14 Les Etats-Unis ont en outre signalé le passage de l'article 11 du Mémoire d'accord ainsi conçu:

"... un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions

des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés."

L'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends reprenait le texte du paragraphe 16 du Mémorandum d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance adopté en 1979 dans le cadre du GATT.<sup>8</sup> Les rédacteurs du nouveau mémorandum d'accord avaient cherché à en faire un texte complet incorporant tous les efforts antérieurs de codification du règlement des différends. Les PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 avaient voulu rendre compte dans le Mémorandum d'accord de 1979 de la pratique coutumière et des améliorations qui y avaient été apportées, dont le critère d'examen énoncé dans le rapport du Groupe de travail du GATT de 1951 sur le retrait par les Etats-Unis au titre de l'article XIX d'une concession tarifaire accordée pour les chapeaux de dames et cloches pour chapeaux de dames en feutre de poil (affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil*).<sup>9</sup>

5.15 Les Etats-Unis ont fait valoir que, somme toute, pour procéder à une évaluation objective conforme aux dispositions de l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, le Groupe spécial devait examiner s'ils avaient agi en conformité des prescriptions de l'ATV et de bonne foi, et si leur détermination était raisonnable eu égard aux données dont disposait l'autorité qui avait mené l'enquête.

#### L'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil*

5.16 Les Etats-Unis ont soutenu que l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil* fournissait une indication faisant autorité, tirée de la pratique et des procédures suivies dans le cadre du GATT de 1947, quant au critère d'examen à appliquer en l'espèce. Le critère d'examen énoncé dans cette affaire cadrerait aussi avec les principes de droit international concernant l'application de bonne foi des traités. Cette affaire donnait à penser qu'en l'espèce, le Groupe spécial était tenu de déterminer si les Etats-Unis avaient appliqué de bonne foi les dispositions de l'article 6 de l'ATV et fait une évaluation factuelle raisonnable ou de bonne foi pour établir les déterminations exigées d'eux au titre de l'article 6 de l'ATV. Aux termes de cet article, "[d]es mesures de sauvegarde pourront être prises lorsque, sur la base d'une détermination d'un Membre, il sera démontré ...". L'ATV était manifestement axé sur une détermination établie par le Membre importateur sur la base des données disponibles. Certes, le Groupe de travail dans l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil* avait examiné une mesure prise au titre de l'article XIX:1 du GATT de 1947, mais la détermination prescrite dans cette affaire par la pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947 était semblable à ce qu'exigeait l'article 6:2 de l'ATV.<sup>10</sup>

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

---

<sup>8</sup>Document L/4907, adopté le 28 novembre 1979.

<sup>9</sup>GATT/CP/106, rapport adopté le 22 octobre 1951, numéro de vente GATT/1951-3.

<sup>10</sup>De fait, les chapeaux de dames et cloches pour chapeaux de dames en feutre de poil figurent sur la liste de produits visés par l'ATV annexée à cet accord. Ces produits auraient relevé pour les Etats-Unis du mécanisme de sauvegarde de l'article 6 de l'ATV, mais comme ils les ont intégrés dans le cadre du GATT de 1994 en application de l'article 2 de l'ATV, c'est à nouveau l'article XIX qui, pour eux, s'applique à présent à ces produits.

"... l'on peut signaler que le Groupe de travail ne pouvait avoir les moyens matériels dont disposaient les autorités américaines pour interroger les parties en cause et des témoins impartiaux dans la région où est localisée l'industrie des chapeaux et pour se faire une opinion sur la foi de leurs dépositions ... D'ailleurs, les Etats-Unis n'avaient pas à apporter la preuve positive que le préjudice porté à cette industrie ou qui menaçait de lui être porté doit être considéré comme sérieux. Puisqu'il s'agit de savoir si les Etats-Unis ont violé ou non l'article XIX, on doit leur accorder le bénéfice du doute."<sup>11</sup>

5.18 Les Etats-Unis ont fait valoir qu'exactement comme en l'espèce, les renseignements examinés par le groupe de travail dans l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil* et qui avaient servi de base à ses conclusions, quoique solides, n'étaient pas parfaits; les autorités américaines n'avaient pas, par exemple, fait apparaître séparément les chiffres de production des cloches pour chapeaux de dames et pour chapeaux d'homme. Le groupe de travail n'en avait pas moins décidé que "les données fournies confirm[ai]ent l'opinion selon laquelle l'accroissement des importations avait porté ou menacé de porter préjudice aux producteurs américains".<sup>12</sup> Il avait en outre conclu que les autorités américaines avaient en l'espèce effectué une enquête complète "vu les renseignements dont elles disposaient à l'époque, et qu'elles [étaient] arrivées en toute bonne foi à la conclusion que les mesures envisagées étaient conformes aux dispositions de l'article XIX ...".<sup>13</sup> Le raisonnement du groupe de travail dans l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil* valait pour le critère d'examen que le Groupe spécial devrait retenir en l'espèce.

5.19 Aux yeux des Etats-Unis, le régime auquel le commerce des textiles et des vêtements était à présent soumis dans le cadre de l'OMC était un régime de sauvegarde, au même titre que l'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes. Les deux régimes permettaient à un Membre de limiter le commerce des produits faisant l'objet de transactions loyales sur la base d'une détermination établie par ce Membre, sous réserve de certaines limitations. Le régime des textiles s'écarterait de l'article XIX du GATT de 1994, mais beaucoup de ses principes de base relevaient des concepts fondamentaux qui sous-tendaient l'article XIX. Dans les cas où les négociateurs avaient indiqué qu'ils souhaitaient une différence entre les deux régimes, il fallait respecter les différences de droits et d'obligations prévues dans le texte négocié. En revanche, le précédent accepté de l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil*, qui était antérieur à la divergence entre les deux régimes, était convaincant pour l'interprétation des dispositions des deux régimes, ou de l'un ou de l'autre, en ce qui concernait la décision initiale de prendre une mesure de sauvegarde. S'inspirer de ce précédent ne signifiait pas reprendre en bloc les principes de l'article XIX du GATT de 1994 ou de l'Accord sur les sauvegardes, ni faire intervenir la question de la compensation et du traitement non discriminatoire comme l'Inde le prétendait.

5.20 Les Etats-Unis ont noté que, dans sa première communication, l'Inde avait soutenu que le critère d'examen à retenir en l'espèce ne devrait faire aucune place au caractère raisonnable de la détermination, et que le Groupe spécial devrait au contraire se concentrer sur le point de savoir si les autorités s'étaient acquittées de leurs obligations "de bonne foi", comme le groupe de travail l'avait fait dans l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil*. Quoique d'un avis différent de celui de l'Inde sur le rôle du caractère raisonnable, ils estimaient comme elle que l'application de bonne foi de la disposition de l'ATV était un critère pertinent pour l'examen du Groupe spécial. La "bonne foi" avait

---

<sup>11</sup>*Chapeaux de dames en feutre de poil*, *ibid.*, paragraphe 30.

<sup>12</sup>*Id.*, *ibid.*

<sup>13</sup>*Id.*, paragraphe 48.

été définie comme "conforme aux règles de l'honnêteté, de la confiance, de la sincérité, etc...".<sup>14</sup> Pour déterminer si les autorités s'étaient acquittées de leurs obligations "de bonne foi", le Groupe spécial n'avait pas besoin de vérifier s'il serait parvenu à la même conclusion qu'elles. Il examinerait sur quelle base reposaient les conclusions des autorités, y compris les données sur lesquelles celles-ci s'étaient appuyées, en vue de déterminer si leur détermination correspondait à une application de bonne foi des règles de l'ATV. En l'espèce, les autorités américaines avaient exercé leur liberté d'appréciation et suivi les dispositions pertinentes de l'ATV en toute bonne foi.

5.21 Les Etats-Unis estimaient donc que le raisonnement tenu dans l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil* valait également pour celle qui était soumise au Groupe spécial. La question-clé étant de savoir si la détermination faite par le Comité américain de la mise en oeuvre des accords sur les textiles (CITA) était conforme aux prescriptions des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV, ce que le Groupe spécial avait à examiner n'était pas s'il existait à présent un préjudice grave ou une menace de préjudice grave, mais si le CITA avait raisonnablement et de bonne foi conclu que c'était le cas à l'époque de sa détermination en avril 1995. La détermination du CITA ne pouvait donc être évaluée que sur la base des données existant à cette date. Les données présentées par la suite à l'OSpT étaient d'ailleurs venu corroborer l'analyse faite en avril 1995.

5.22 L'Inde a fait observer qu'aucun groupe spécial établi dans le cadre du GATT de 1947 n'avait suivi la démarche retenue par le groupe de travail dans l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil*. En fait, dans les affaires *Nouvelle-Zélande - Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande* et *Canada - Droits compensateurs sur les importations de maïs en grains en provenance des Etats-Unis*, les groupes spéciaux avaient procédé à un examen complet des mesures prises par les pays importateurs sans appliquer de critère d'examen et imposé à ces pays le devoir d'établir tous les faits sur lesquels ils avaient fait reposer leurs mesures. Les disciplines appliquées par ces groupes spéciaux qui avaient examiné dans le cadre du GATT de 1947 des mesures prises dans des cas de dumping et de subventions devaient, au minimum, l'être aussi pour des mesures discriminatoires frappant des exportations de textiles et de vêtements qui ne faisaient l'objet ni de dumping ni de subventions. L'Inde a en outre fait valoir qu'on ne saurait légitimement transposer les critères retenus dans l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil* pour les appliquer à une mesure relevant de l'ATV.

5.23 Les Etats-Unis ont repoussé cet argument de l'Inde selon lequel l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil* invoqués dans la procédure en cours. Dans cette affaire, l'examen avait porté sur une mesure de sauvegarde, mais il aurait été semblable à l'époque dans le contexte des textiles. Assurément, les affaires de dumping dans lesquelles le critère d'examen était différent de l'article 17.6 de l'Accord antidumping n'étaient plus valables à présent, et l'on voyait mal pourquoi le précédent des importations néo-zélandaises de transformateurs invoqué par l'Inde ou les principes qu'elle voulait interposer en l'espèce, qui était une affaire de sauvegarde dans le secteur des textiles, vaudraient davantage. En substance, si le critère de l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil* était sans doute modifié par les dispositions spécifiques de l'Accord sur les sauvegardes, les principes qui étaient utiles en l'espèce étaient sans rapport avec les mesures prises en vertu de cet accord. Or, l'Inde avait ressuscité le critère antérieur à l'article 17.6 de l'Accord antidumping, dans une affaire quasiment inédite, où était en jeu une mesure de sauvegarde spécifique pour les textiles et les vêtements.

5.24 L'Inde, toujours à propos de l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil*, considérait que ses constatations avaient été dépassées par l'Accord sur les sauvegardes, dont l'article 4 disait que la détermination de l'existence d'un dommage aux fins des mesures prévues à l'article XIX ne pouvait

---

<sup>14</sup>[D'après la définition de "good faith",] Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language (1989).

intervenir que si l'enquête effectuée par le Membre importateur démontrait, sur la base d'éléments de preuve objectifs, qu'un accroissement des importations avait causé un dommage grave. La situation juridique dans laquelle les critères *Chapeaux de dames en feutre de poil* avaient été élaborés n'était donc pas analogue à celle qui se présentait dans le cadre de l'article 6 de l'ATV, ni même à celle qui relevait de l'article XIX, tel que l'interprétait l'Accord sur les sauvegardes. L'analogie que les Etats-Unis voulaient voir le Groupe spécial établir était, pour ces raisons, déplacée. Les critères énoncés dans l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil* ne faisaient par conséquent plus partie du droit de l'OMC. En outre, les conclusions de ce groupe de travail se rapportaient à un mécanisme de sauvegarde qui laissait aux Membres de l'OMC affectés par la mesure de sauvegarde la faculté de prendre des mesures compensatoires; le mécanisme de sauvegarde prévu par l'ATV, en revanche, n'autorisait pas les Membres exportateurs à le faire. Ne serait-ce que pour cette seule raison, il ne s'agirait pas d'accorder aux Membres recourant aux dispositions de sauvegarde de l'ATV, qui ne prescrivaient aucune compensation, la latitude dont ils bénéficiaient au titre de l'article XIX du GATT de 1994. De plus, aux yeux de l'Inde, il avait été démontré qu'il serait contraire au droit et à la logique que le Groupe spécial déduise, du seul fait que les deux affaires portaient sur des mesures de sauvegarde, que le critère d'examen retenu dans *Chapeaux de dames en feutre de poil* devait obligatoirement s'appliquer aussi à la présente affaire.

5.25 A ces vues, les Etats-Unis ont répliqué que la présente affaire était à peu près inédite et qu'ils avaient puisé des citations et recherché des orientations dans une affaire de sauvegarde relevant du GATT de 1947 qui était très comparable à la situation devant laquelle on se trouvait lorsqu'il s'agissait d'établir des déterminations aux fins du mécanisme de sauvegarde de l'ATV. Il n'était pas juste d'affirmer comme le faisait l'Inde qu'aucun groupe spécial constitué dans le cadre du GATT de 1947 n'avait suivi la démarche retenue par le groupe de travail *Chapeaux de dames en feutre de poil* et que celle-ci ne faisait plus partie du droit de l'OMC. Les conclusions et recommandations de ce groupe de travail constituaient la quasi-totalité de la jurisprudence du GATT interprétant l'article XIX:1 (telle que celle-ci était recensée, par exemple, dans le chapitre de l'Index analytique du GATT consacré à l'article XIX). En vertu de l'article XVI:1 de l'Accord instituant l'OMC, l'Organisation et ses Membres seraient guidés par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles du système du GATT de 1947. L'article 3:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends disait la même chose. La décision *Chapeaux de dames en feutre de poil* conservait sa pertinence, même après la négociation du nouvel Accord sur les sauvegardes.

5.26 Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que les règles d'application d'une mesure de sauvegarde prévues par l'Accord sur les sauvegardes traduisaient un revirement par incorporation de la jurisprudence *Chapeaux de dames en feutre de poil*. Ces règles n'étaient pas définies en termes de faits que le Membre importateur était tenu de prouver, au besoin, à un groupe spécial. Elles l'étaient explicitement en termes d'enquête que les autorités compétentes devaient mener dans le Membre importateur. Ainsi, pour évaluer des mesures prises en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, un groupe spécial devrait suivre la démarche retenue dans l'affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil*.

5.27 Les Etats-Unis ont aussi évoqué le point soulevé par l'Inde au sujet de la compensation à la suite d'une mesure de sauvegarde, en notant qu'en vertu de l'article 8:2 de l'Accord sur les sauvegardes, il n'y avait pas de droit à compensation durant une période de trois ans. Ce n'était pas par hasard que c'était aussi là la durée maximale d'une limitation appliquée en vertu de l'article 6 de l'ATV. Il n'y avait pas sur ce point de perte très sensible de "droits du GATT". Les arguments de l'Inde au sujet de la nécessité d'une approbation multilatérale dans le cas où un Membre souhaiterait prendre une mesure de sauvegarde sans verser de compensation étaient tout simplement faux. La situation était aussi la même en matière de règlement des différends. Dans le cadre tant de l'ATV que de l'Accord sur les sauvegardes, les parties avaient recours au mécanisme de règlement des différends de l'article XXIII. Au surplus, avant l'Accord sur les sauvegardes et l'ATV, l'AMF permettait d'y recourir, et les Etats-Unis appelaient l'attention du Groupe spécial sur l'article 11:10



de l'AMF. Aux fins de l'analyse du critère d'examen, par conséquent, il n'y avait pas plus d'analogie avec la situation juridique relevant de l'article XIX du GATT de 1994 qu'avec n'importe quelle autre jurisprudence en matière de sauvegardes.

D. L'article 6 de l'ATV

Le mécanisme de sauvegarde de l'ATV

5.28 L'Inde a fait valoir que le mécanisme de sauvegarde transitoire établi en vertu de l'ATV constituait une exception aux principes fondamentaux de l'Accord général et des dispositions générales de sauvegarde de l'article XIX du GATT de 1994 et qu'il fallait l'interpréter en conséquence. L'article XI du GATT de 1994 énonçait une prohibition générale des restrictions quantitatives; l'une des exceptions à cette interdiction générale était l'article XIX du GATT de 1994, qui autorisait les mesures de sauvegarde sous forme de restrictions quantitatives. Toutefois, ces restrictions devaient obligatoirement être imposées en conformité des dispositions de l'article XIII du GATT de 1994, c'est-à-dire d'une manière non discriminatoire. Or, le secteur des textiles et des vêtements était longtemps resté en dehors du système du GATT, et l'ATV énonçait les mesures que les Membres auraient à appliquer pendant la période transitoire en vue d'assurer l'intégration de ce secteur dans le cadre du GATT de 1994. Sous le régime de l'ATV, toutes les restrictions quantitatives maintenues au titre des dispositions de l'AMF et qui étaient en vigueur le jour précédant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC seraient régies par les dispositions de l'ATV (article 2:1), et aucune nouvelle restriction ne serait introduite, sauf en application des dispositions de l'ATV ou du GATT de 1994 (article 2:4). Pour les mesures de sauvegarde, l'ATV envisageait l'application de l'article XIX du GATT de 1994 dans le cas des produits déjà intégrés dans le cadre du GATT de 1994, et celle de l'article 6 de l'ATV pour ceux qui ne l'étaient pas encore. L'article 6 de l'ATV instituait un mécanisme de sauvegarde transitoire qui permettait aux Membres de l'OMC non seulement d'imposer des restrictions quantitatives incompatibles avec l'article XI du GATT de 1994, mais encore de le faire "Membre par Membre", suivant les termes employés à l'article 6:4 de l'ATV pour qualifier l'application de ces mesures discriminatoires incompatibles avec l'article XIII du GATT de 1994.

5.29 L'Inde a également fait valoir qu'imposer des charges à certains exportateurs, non point parce qu'ils pratiquaient le dumping ou bénéficiaient de subventions, mais pour la simple raison qu'ils étaient plus efficaces que d'autres était contraire au but fondamental de l'ordre commercial multilatéral. Il n'y avait donc aucune autre disposition dans tout le système de droit de l'OMC autorisant à imposer des limitations des importations en provenance d'un Membre particulier de l'OMC pour la seule raison qu'il portait ou menaçait de porter préjudice à une branche de production nationale. Les rédacteurs de l'ATV avaient expressément reconnu le caractère exceptionnel du mécanisme de sauvegarde transitoire à l'article 6:1 de l'ATV, où il était dit que celui-ci "devrait être appliqué avec la plus grande modération possible".

5.30 Les Etats-Unis ont soutenu qu'en l'espèce, ils avaient fidèlement appliqué les procédures de l'article 6 de l'ATV et que la mesure prise par eux était parfaitement conforme à ses dispositions. L'article 6 devait être interprété suivant le sens ordinaire de ses termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'ATV. L'article 31.1 de la Convention de Vienne stipulait: "un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". Par application de ces principes, le sens ordinaire à attribuer aux termes mêmes de l'article 6:2 de l'ATV était tout simplement qu'une mesure pouvait être prise sur la base d'une détermination d'un Membre démontrant que les conditions requises de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave causé par des importations en quantités accrues étaient réunies et que ce préjudice grave ou cette menace réelle

de préjudice grave était légitimement imputable au Membre à l'encontre duquel la mesure avait été appliquée. Rien dans le texte de l'article 6 n'autorisait à supposer qu'il devait être interprété restrictivement ou comme une disposition posant une exception.

5.31 Aux yeux de l'Inde, il fallait tenir compte du caractère au plus haut point exceptionnel du mécanisme de sauvegarde de l'article 6 de l'ATV pour interpréter cette disposition. Les groupes spéciaux constitués dans le cadre du GATT de 1947 avaient à maintes reprises reconnu que les exceptions devaient être interprétées restrictivement (voir, par exemple, IBDD, S30/147 et S36/386). Il fallait faire une application particulièrement stricte de ce principe dans le cas d'une disposition qui constituait une exception non seulement aux principes énoncés à l'article XI, mais encore à ceux de l'article XIII du GATT de 1994. Cela impliquait, entre autres conséquences, qu'on ne saurait légitimement affaiblir les disciplines établies par l'article 6 de l'ATV en étendant, par analogie, au mécanisme de sauvegarde transitoire les principes juridiques élaborés dans le cadre d'autres dispositions de sauvegarde du système juridique de l'OMC.

5.32 Les Etats-Unis ont répliqué que le mécanisme de sauvegarde de l'article 6 de l'ATV devait être considéré comme partie intégrante de cet accord, et non comme une disposition "au plus haut point exceptionnelle". Les négociateurs du Cycle d'Uruguay avaient conçu l'ATV de manière à équilibrer les intérêts des Membres essentiellement exportateurs et des Membres essentiellement importateurs jusqu'à la fin de la période transitoire de dix ans. Les Membres exportateurs se voyaient garantir, pour le 1er janvier 2005, l'assujettissement de tous les produits textiles et articles d'habillement aux règles normales du GATT. De plus, ils avaient la garantie que durant la période transitoire, s'il y avait lieu, les produits contingentés bénéficieraient d'un accès accru à un rythme accéléré. Ils avaient enfin la garantie que des pourcentages spécifiés des quantités importées par les autres Membres des produits énumérés dans l'annexe de l'ATV seraient intégrés dans le cadre du GATT de 1994 en trois étapes. Une fois intégrés, ces produits ne pourraient pas rester ou être soumis à contingentement, sauf en vertu de l'article XIX du GATT de 1994. Les Membres importateurs, pour leur part, se voyaient offrir un mécanisme spécial de sauvegarde auquel ils pourraient recourir durant la période transitoire de dix ans en cas de préjudice grave ou de menace réelle de préjudice grave pour leurs producteurs par suite d'un brusque accroissement des importations. C'était cet équilibre des intérêts assuré entre les Membres exportateurs, par une croissance accélérée des contingents et une intégration spécifiée, et les Membres importateurs, par un mécanisme spécial de sauvegarde, qui avait permis à toutes les parties de s'entendre sur l'ATV.

5.33 L'Inde n'était pas d'accord avec les Etats-Unis sur l'idée que les Membres importateurs avaient obtenu le droit de prendre des mesures de sauvegarde en contrepartie d'une croissance accélérée des contingents et d'une intégration spécifiée pour les Membres exportateurs. L'argument négligeait le fait que les limitations appliquées dans le cadre de l'AMF étaient incompatibles avec les obligations des pays importateurs au titre du GATT de 1947. La suppression des contingents prévue par l'ATV dans le secteur des textiles et des vêtements ne constituait pas une libéralisation des échanges. En outre, l'Inde n'admettait pas que le mécanisme de sauvegarde dût être envisagé comme partie intégrante de l'ATV et non comme une disposition "au plus haut point exceptionnelle"; ou plutôt, tout en admettant que le mécanisme de sauvegarde faisait partie intégrante de l'ATV, elle le considérait aussi comme une exception aux principes fondamentaux du GATT et aux dispositions de sauvegarde générales de l'article XIX du GATT, que le Groupe spécial devrait interpréter en conséquence.

5.34 A ce propos, les Etats-Unis accordaient de l'importance au contexte, à l'objet et au but de l'article 6 de l'ATV. La capacité de réagir à des poussées des importations en appliquant une mesure de sauvegarde transitoire était une concession-clé faite aux Membres essentiellement importateurs dans les négociations du Cycle d'Uruguay. Elle faisait contrepoids à la libéralisation substantielle - et irréversible - du commerce qu'aménageait par ailleurs l'ATV. C'était pour cette raison que l'article 6 de l'ATV occupait une position centrale dans le fonctionnement de l'Accord durant la période

transitoire de dix ans. Ce serait faire fi des circonstances des négociations que de circonscrire exagérément l'interprétation de l'article 6. L'idée énoncée à l'article 6:1 de l'ATV que le mécanisme de sauvegarde transitoire "devrait être appliqué avec la plus grande modération possible" n'y changeait rien. Cette expression ne disait nullement comment il convenait d'interpréter l'article 6 dans un cas précis de préjudice grave ou de menace réelle de préjudice grave. Le terme "modération" sortait tout droit de l'article 3:2 de l'AMF. Pas plus à présent dans le cadre de l'ATV que précédemment dans celui de l'AMF, la "modération" ne revenait à s'abstenir de prendre une mesure de sauvegarde lorsque les conditions prescrites à l'article 6 de l'ATV étaient remplies.

5.35 Les Etats-Unis ont aussi signalé que les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde s'étaient accrues de 414 pour cent de l'année prenant fin en janvier 1994 à l'année prenant fin en janvier 1995. Il y avait eu une baisse très nette de la production nationale américaine en même temps que cette poussée des importations, qui avait forcé à constater l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave pour la branche de production nationale. Pour établir cette détermination, les Etats-Unis avaient suivi de bonne foi toutes les procédures de l'ATV nécessaires - en tenant compte de certains des facteurs pertinents énumérés à l'article 6:3 de l'Accord pour lesquels il existait des données publiées aussi bien que de renseignements obtenus à travers des contacts avec les producteurs sur d'autres facteurs pour lesquels il n'y avait pas de données publiées disponibles. Le caractère raisonnable de cette détermination était encore mis en lumière par le fait que l'OSpT, composé de Membres exportateurs et de Membres importateurs, avait approuvé par consensus l'application d'une mesure de sauvegarde par les Etats-Unis.

Les analyses juridiques du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave suggérées par les parties

5.36 L'Inde a fait valoir que c'était au Membre importateur qu'il incombait de démontrer l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave et que celui-ci devait choisir dès le début de la procédure s'il alléguerait l'existence d'un préjudice grave ou celle d'une menace réelle de préjudice grave. Les deux n'étaient pas interchangeables, parce que les données à fournir varieraient selon la situation choisie. L'existence d'une menace réelle ne pourrait être établie que par les données nécessaires sur l'imminence d'importations mesurables, à défaut desquelles la démonstration de l'existence d'une menace réelle reposerait fort probablement sur des conjectures, et non sur des faits concrets.

5.37 Les Etats-Unis ont répliqué que l'article 6 de l'ATV n'obligeait pas à choisir entre le préjudice grave et la menace réelle de préjudice grave et qu'il n'y avait pas de critères, définitions ou autres pour diviser l'expression "préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave". Pas plus qu'il n'avait existé de tels critères dans le cadre de l'AMF, d'où provenaient cette expression et les critères retenus dans l'ATV. Ce que l'Inde suggérait comme critères, séparément, pour le préjudice grave et pour la menace n'existait pas dans l'Accord. En particulier, il n'avait pas été négocié de critère distinct pour la menace réelle incorporé dans le texte de l'Accord. L'OSpT étant tenu d'examiner s'il existait "un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave", il n'était pas contraint de formuler une constatation reposant sur le point de savoir si un Membre avait allégué les deux ou non, et l'ATV n'exigeait ni de lui ni des autorités chargées de l'enquête qu'ils choisissent entre le préjudice grave et la menace réelle. De plus, l'ATV n'obligeait pas l'Organe de supervision à faire une constatation reposant sur l'expression tout entière.

5.38 L'Inde a maintenu que l'ATV traçait bien une ligne de démarcation entre le préjudice grave et la menace réelle de préjudice grave. Cette séparation trouvait son expression dans la pratique courante de l'OSpT qui faisait la distinction entre les deux dans ses recommandations. Si, par conséquent, l'Organe de supervision en était effectivement venu à la conclusion qu'il existait une situation de "préjudice grave", il l'aurait dit dans ses constatations. Comme il n'avait pas dit dans

sa constatation que l'existence d'un "préjudice grave" avait été démontrée, il était évident qu'il ne considérerait pas que la chose eût été démontrée. A en juger par la manière dont il avait rendu ses conclusions dans un certain nombre d'autres affaires, il était évident que si l'OSpT était parvenu à la conclusion que l'existence d'un "préjudice grave" avait été démontrée, il n'aurait pas constaté que l'existence d'une "menace réelle de préjudice grave" avait été démontrée.

5.39 Faisant état de la mesure de sauvegarde spécifique au sujet de laquelle les Etats-Unis et l'Inde avaient tenu des consultations en juin 1995, l'Inde a relevé qu'il s'agissait d'une mesure fondée sur une détermination concluant à l'existence d'un préjudice grave, alors qu'en août 1995, l'OSpT avait analysé une mesure fondée sur une prétendue menace réelle de préjudice grave. A ses yeux, les Etats-Unis avaient sûrement des doutes quant au bien-fondé en droit de leur détermination de l'existence d'un préjudice grave et au sérieux de leurs données, puisqu'au moment où leur mesure avait été examinée par l'OSpT, ils avaient allégué que les importations en provenance d'Inde avaient aussi causé une menace réelle de préjudice grave et ils avaient présenté des données entièrement nouvelles. L'OSpT avait retenu cette nouvelle allégation, mais non celle sur laquelle l'Inde et les Etats-Unis avaient tenu des consultations. Leur Note diplomatique transmettant leur demande de consultations contenait un "Etat de la situation - préjudice grave", mais ne disait rien d'une prétendue menace réelle de préjudice grave. La mesure de sauvegarde qui avait fait l'objet des consultations était donc une mesure prétendument destinée à réparer le préjudice grave déjà porté à la branche de production nationale par les importations en provenance d'Inde. Les données peu nombreuses que les Etats-Unis avaient communiquées durant les consultations se rapportaient toutes à l'état de la branche de production à ce moment-là et aux importations qui avaient déjà eu lieu. Et d'ailleurs, l'Avis du CITA en date du 17 mai 1995 (publié au Federal Register le 23 mai 1995) ne faisait mention que d'un "préjudice grave porté à la branche de production américaine de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés". Dans ces conditions, l'Inde ne pouvait comprendre la demande des Etats-Unis que comme une demande concernant un préjudice grave et elle ne l'avait donc examinée que sous cet angle. N'ayant pas obtenu l'aval de l'OSpT pour la détermination au sujet de laquelle ils avaient tenu des consultations avec l'Inde, les Etats-Unis auraient dû retirer immédiatement leur mesure de sauvegarde.

5.40 L'Inde a aussi fait valoir que comme la mesure de sauvegarde avalisée par l'OSpT n'avait jamais fait l'objet de consultations avec elle de la part des Etats-Unis, elle n'avait donc jamais eu la moindre possibilité de la contester. A ses yeux, l'Organe de supervision avait commis une grave erreur en ne reconnaissant pas que l'existence d'un préjudice grave et celle d'une menace réelle de préjudice grave étaient deux situations entièrement différentes. Si l'on alléguait un préjudice grave, il fallait en même temps démontrer que celui-ci s'était déjà produit et justifier cette allégation conformément à l'article 6:7 de l'ATV, par des "renseignements factuels précis et pertinents" à son sujet. Dans le cas de préjudice grave, une analyse rétrospective s'imposait, et la question était la suivante: quel préjudice les importations ont-elles déjà causé? Pour l'allégation de menace réelle de préjudice grave, ce qu'il fallait démontrer était que la branche de production nationale avait atteint un stade où elle était vulnérable et au bord de subir un préjudice grave, de telle sorte que tout accroissement brusque et substantiel ultérieur des importations la précipiterait dans un état où elle serait victime d'un préjudice grave. Dans le cas de menace réelle, il fallait procéder à une analyse prospective et se demander: quelles importations sont imminentes et quel préjudice vont-elles probablement causer? Les faits à établir étaient différents en chaque cas, et une consultation sur un préjudice grave ne pouvait donc être considérée comme englobant une consultation sur une menace de préjudice grave.

5.41 Il y avait en outre, aux yeux de l'Inde, la note de l'article 6:4 de l'ATV, qui précisait bien que l'accroissement imminent serait mesurable et qu'il ne serait pas conclu à sa matérialité sur la base d'allégations, de conjectures ou d'une simple possibilité. Deux éléments intervenaient dans ce type de situation: "l'imminence" sur le plan temporel et le caractère "mesurable" sur le plan quantitatif. Des importations imminentes et mesurables pouvaient se déduire de circonstances telles que les

suivantes: les marchandises étaient déjà en cours de route et attendues dans l'avenir immédiat, ou des quantités mesurables de ces marchandises étaient déjà à quai pour le chargement, ou encore lesdites marchandises avaient fait l'objet d'un contrat ferme et étaient en attente d'expédition, et ainsi de suite. Les quantités mesurables devaient être suffisamment importantes pour satisfaire à la condition d'un "accroissement brusque et substantiel des importations".

5.42 Les Etats-Unis ont admis que le premier document sur l'état du marché ne faisait référence qu'au "préjudice grave". Toutefois, l'emploi de cette formule abrégée dans ce document était sans conséquence sur le fond et avait été rapidement corrigé. Dans leur Note diplomatique, les Etats-Unis avaient expressément informé l'Inde que le dossier reposait sur l'existence "d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave" et, au cours des consultations, lui avaient expliqué tous les facteurs qu'ils avaient retenus pour leur détermination. L'Inde s'était plainte aussi de ce qu'ils n'avaient pas expressément examiné chacun des facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, mais sans montrer pourquoi ils auraient été tenus de le faire. L'article 6:3 mentionnait "des variables économiques pertinentes telles que" celles qui étaient énumérées, en précisant qu'"aucun de ces facteurs, pris isolément ou combiné à d'autres facteurs, ne constituera[it] nécessairement une base de jugement déterminante". Les Etats-Unis avaient à l'évidence examiné des facteurs "tels que" ceux qui étaient énumérés. La question n'était pas de savoir s'ils avaient analysé un ensemble particulier de facteurs dans son intégralité (même en l'absence éventuelle de données sur certains d'entre eux), mais si leur examen était suffisamment sérieux pour pouvoir raisonnablement étayer la constatation faite et constituer une application de bonne foi du critère de l'article 6.

5.43 En réponse à une question du Groupe spécial, les Etats-Unis ont indiqué qu'avant la procédure de l'OSpT, l'Inde n'avait à aucun moment trouvé à redire à leur Note diplomatique demandant l'ouverture de consultations sur la base de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave, ni à l'emploi de l'expression abrégée dans le texte du document sur l'état du marché. L'Inde ne leur avait pas davantage demandé de préciser s'ils avaient choisi entre le préjudice grave et la menace vu que la Note diplomatique et le document d'avril renvoyaient apparemment à une question différente. Elle n'avait fait valoir cet argument que devant l'OSpT. La Note diplomatique adressée par les Etats-Unis à l'Inde était leur demande officielle de consultations. La mention d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave y avait toujours figuré, et partant, aucune "correction" n'était nécessaire. En réponse à une question de l'Inde, les Etats-Unis ont aussi expliqué qu'à leur sens, c'était l'expression tout entière qui était à la base de la demande de consultations, d'autant plus que ni l'ATV ni l'AMF, où l'on trouvait cette même expression comme définition de la "désorganisation du marché", ne faisait de distinction entre les deux ni ne prévoyait de critères différents en chaque cas.

5.44 Répliquant à ces observations, l'Inde a dit qu'à ses yeux, il n'était pas possible de corriger les termes employés dans le document sur l'état du marché, puisque la Note diplomatique qui l'avait précédé transmettait une détermination qui avait déjà été établie et que cette détermination ne se rapportait qu'au préjudice grave. La Note diplomatique qui la transmettait ne pouvait pas en changer la nature. L'Inde devait donc en conclure que c'était une prétendue situation de préjudice grave, et non de menace réelle de préjudice grave, qui était à la base de la demande de consultations des Etats-Unis ainsi que des discussions de fond tenues au cours de ces consultations. La distinction entre préjudice grave et menace réelle de préjudice grave n'était devenue un point litigieux dans cette affaire qu'au moment de l'examen à l'OSpT.

5.45 Les Etats-Unis ont maintenu qu'ils avaient suivi toutes les procédures prescrites par les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV. Le critère justifiant une mesure de sauvegarde était "un

préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave".<sup>15</sup> L'article 6:2 de l'Accord était ainsi conçu:

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

5.46 Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que l'article 6 de l'ATV n'indiquait pas séparément de définition de la menace réelle de préjudice grave, ni de facteurs applicables dans son cas, pour la distinguer du préjudice grave. L'expression "préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave" était tirée de la définition donnée à l'annexe A de l'AMF de la désorganisation du marché visée à l'article 3 de cet accord. Là non plus, on ne trouvait pas de facteurs énoncés séparément pour les deux éléments, et l'OST de l'AMF n'en avait jamais fourni aucun. L'article 6:3 de l'ATV citait divers facteurs à prendre en considération pour la détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave résultant d'un accroissement en quantité des importations totales. Aux termes de cette disposition:

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

5.47 Aux yeux des Etats-Unis, le document établi par le CITA comprenait suffisamment de renseignements pour justifier sa constatation. En ce qui concernait le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave dû aux importations totales, visé aux paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV, les faits, au moment où le CITA avait établi sa détermination, étaient, comme indiqué dans ledit document, les suivants: i) les importations totales étaient montées en flèche de 94 pour cent sur l'année prenant fin en janvier 1995, par rapport à l'année précédente; ii) la production nationale de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés subissait ou était réellement menacée de subir un préjudice grave par suite de cet accroissement massif des importations totales; iii) les produits en cause étaient des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés "similaires" et/ou "directement concurrents"; les fabricants américains étaient en concurrence avec des fournisseurs indiens et autres, et ils vendaient leurs produits aux mêmes magasins; et iv) des effets défavorables se faisaient sentir dans cette branche instable et de dimensions réduites sur les investissements, la part de marché et l'emploi (6 pour cent environ des ouvriers de la branche des chemises de laine tissées avaient perdu leur emploi de 1994 à 1995 par suite des importations). Plus précisément, les Etats-Unis avaient constaté que les importations de produits de la catégorie 440 s'étaient envolées, passant de

---

<sup>15</sup>L'article 3 de l'AMF prévoyait qu'une mesure pouvait être prise pour limiter les exportations "[causant] une désorganisation du marché au sens de l'annexe A ...". L'annexe A de l'AMF retenait pour la "désorganisation du marché" un critère qui reposait sur l'existence d'un "préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave pour les producteurs nationaux". Elle énonçait aussi des facteurs à prendre en considération pour la détermination qui étaient semblables à ceux que l'on trouve aux paragraphes 3 et 4 de l'article 6 de l'ATV.

44 363 douzaines en 1992 à 141 569 douzaines en 1994. Il ressortait des données que dans le même temps, la production, après avoir légèrement augmenté en 1993, avait chuté de 8,4 pour cent en 1994. Elle avait continué à baisser en 1995, pour tomber en juin à 5,3 pour cent de moins qu'un an plus tôt. La part de marché des fabricants nationaux avait diminué, l'emploi avait reculé, et les investissements, les profits et les capacités s'étaient défavorablement ressentis des importations de produits de la catégorie 440.

5.48 Pour répondre à une question du Groupe spécial, les Etats-Unis ont également expliqué qu'une constatation de "menace réelle de préjudice grave" n'exigeait pas à leur sens une catégorie de données, d'analyse ou d'argumentation différente de ce qui était prescrit pour la constatation d'un "préjudice grave". Pour établir leur détermination, les Etats-Unis étaient tenus de suivre les prescriptions des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV, qui fournissaient le critère et certains des facteurs importants à retenir pour établir une détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. A la différence de l'Accord sur les sauvegardes, l'article 6 de l'ATV ne prévoyait nullement de conditions différentes à remplir pour le préjudice grave, d'une part, et pour la menace réelle de préjudice grave, d'autre part. Il n'y avait pas non plus de critères séparés. Aucune disposition de l'ATV ne définissait le genre d'analyse ou d'argumentation prescrit pour le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave. Selon les Etats-Unis, il n'y avait pas lieu d'interpréter l'ATV en y introduisant de quelconques critères particuliers pour la menace.

5.49 Aux yeux de l'Inde, il était fait une distinction très nette entre l'existence d'un préjudice grave et celle d'une menace réelle de préjudice grave, et l'absence dans l'article 6 de l'ATV de conditions différentes à remplir pour l'un et pour l'autre ne supprimait pas cette claire différenciation. Il fallait examiner les facteurs cités aux paragraphes 3 et 4 de l'article 6 pour déterminer si la branche de production se trouvait ou non devant une situation où il existait un préjudice grave ou devant une situation où il existait une menace de préjudice grave. Le document des Etats-Unis sur l'état du marché définissait clairement leur détermination concluant à l'existence d'un "préjudice grave" au moment de la demande de consultations, et il n'y avait ni indication, ni données d'où conclure que les quelques facteurs examinés par les Etats-Unis dénotaient une situation qui pouvait être qualifiée de "menace réelle" de préjudice grave pour la branche de production nationale.

#### La valeur du document sur l'état du marché

5.50 Les Etats-Unis ont déclaré que les renseignements contenus dans le document sur l'état du marché constituaient la totalité de l'information dont le CITA s'était servi pour établir sa détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. D'autres renseignements pertinents avaient été communiqués au cours des consultations ou en application de l'article 6:10 de l'ATV, à titre de mise à jour ou sur demande, pour confirmer la détermination initiale. Les Etats-Unis ne trouvaient aucune indication dans l'ATV ou le Mémoire d'accord sur le point de savoir si ce document devrait être la seule et unique base d'appréciation retenue par le Groupe spécial pour décider s'ils avaient ou non agi en conformité des dispositions de l'article 6 de l'ATV. Cet article pouvait amener à conclure que les données initiales disponibles au moment de la détermination étaient pertinentes en droit pour apprécier le caractère raisonnable de la détermination du Membre importateur. Or, l'article 6:10 autorisait celui-ci à fournir des données supplémentaires ou nouvelles/actualisées pour l'examen à l'OSpT. Il en découlait implicitement que si des données supplémentaires étaient demandées au cours des consultations, elles pourraient être communiquées, si elles étaient disponibles, pour confirmer une détermination. L'article 6:7 ne prévoyait de données que pour accompagner la demande de consultations. Dans le contexte des consultations et de l'article 6:10 de l'ATV, les autres données pertinentes et la procédure de l'OSpT en l'espèce ne pouvaient avoir qu'une valeur indicative durant l'examen du Groupe spécial. Les Etats-Unis considéraient que le document sur l'état du marché de décembre 1994 n'avait aucune valeur juridique devant le Groupe spécial, puisque l'Inde avait rejeté leur demande de consultations fondée sur ce

document et exigé qu'ils la soumettent à nouveau au titre de l'ATV. Le "document sur l'état du marché" était l'exposé qui avait été joint à la demande présentée au titre de l'article 6 de l'ATV, et le seul qui eût une valeur dans la procédure en cours. Cela dit, cet état du marché d'avril 1995 reprenait certains renseignements factuels qui figuraient déjà dans le document de décembre.

5.51 L'Inde a soutenu que les Etats-Unis n'avaient pas satisfait aux prescriptions de l'article 6 de l'ATV dans le document sur l'état du marché qu'ils lui avaient présenté en avril 1995 comme base des consultations sur la mesure de sauvegarde envisagée. En outre, la détermination que ce document renfermait ne visait qu'un "préjudice grave", elle exposait les données de la situation qui, selon les Etats-Unis, existaient et c'était à elle qu'aurait dû se borner tout examen de l'OSpT. De plus, les renseignements qui y figuraient ne représentaient pas des données concernant la "branche de production" dont les Etats-Unis prétendaient qu'elle subissait un "préjudice grave" à cause de l'accroissement des importations, mais une autre, beaucoup plus vaste, et ils ne se rapportaient pas aux variables économiques à examiner pour établir la détermination.

#### Les sources des données communiquées par les Etats-Unis

5.52 Les Etats-Unis ont expliqué qu'ils s'étaient appuyés autant que possible sur les sources officielles pour apprécier objectivement la situation dans les industries nationales du textile et de l'habillement. Comme la branche qui fabriquait les produits de la catégorie 440, à savoir les chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, était de taille réduite, il y avait peu de données publiées disponibles pour compléter les statistiques officielles de la production et des importations qui étaient à la base de la détermination du CITA concernant l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. En conséquence, pour élaborer les données supplémentaires requises pour établir cette détermination, le CITA avait très largement fait fond sur l'information fournie par les fabricants de vêtements, et en particulier les deux principaux producteurs de vêtements de la catégorie 440. Il avait recueilli cette information à travers de multiples appels téléphoniques et échanges de télécopies. Et comme il l'avait obtenue directement auprès des différentes sociétés, il l'avait traitée comme confidentielle. En outre, l'ATV ne prévoyait pas de méthode de collecte des données; il indiquait seulement à l'article 6:7 que les données accompagnant la demande de consultations devaient être des "renseignements factuels précis et pertinents, aussi actualisés que possible".

5.53 Tout en admettant que l'article 6:7 de l'ATV stipulait que la demande de consultations devrait être assortie de "renseignements factuels précis et pertinents, aussi actualisés que possible", l'Inde considérait que l'obligation de ne pas ignorer l'information la plus récente disponible ne libérait pas pour autant les Etats-Unis de leur obligation, en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 6, de recueillir toutes les données économiques essentielles nécessaires pour démontrer que la branche de production nationale subissait un préjudice grave. Admettre l'argument des Etats-Unis sur ce point reviendrait à transformer les prescriptions additionnelles de l'article 6:7 de l'ATV en exemptions de celles des paragraphes 2 et 3 de l'article 6, ce qui ne pouvait être légitime en droit.

5.54 Les Etats-Unis ont en outre signalé que le CITA avait aussi utilisé des renseignements et des données communiqués par les chambres professionnelles et les syndicats, qui représentaient respectivement employeurs et les travailleurs de la branche. Ces deux sources étaient considérées comme particulièrement précieuses parce que ces organisations avaient les unes et les autres une vue d'ensemble de ce qui se passait dans la branche et une vision sans doute plus objective que les sociétés prises individuellement. En puisant à ces sources, le CITA avait repéré les fabricants de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés parmi les très nombreux producteurs de chemises, chemisiers et blouses tissés dans toutes les fibres et les avaient interrogés sur l'état actuel de leurs affaires, et en particulier les variables économiques exigées à l'article 6 de l'ATV. Ces renseignements avaient ensuite été analysés et précisés en détail dans le document sur l'état du marché. Le programme concernant les textiles et les vêtements étant conçu pour permettre d'adopter une mesure dans les



moindres délais, le Bureau des textiles et de l'habillement (OTEXA) n'avait pas eu la possibilité de mener de vastes enquêtes en bonne et due forme par écrit auprès des fabricants pour obtenir ces renseignements. Ces enquêtes formelles exigeaient la publication d'un avis préalable, suivie d'une longue période de commentaires de la part du public, qui auraient empêché d'adopter une mesure de sauvegarde à temps pour prévenir un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave pour la branche de production en question.

5.55 L'Inde a contesté certaines des indications mentionnées au paragraphe précédent en faisant valoir que les données officielles sur les importations de produits de la catégorie 440 avaient été intégralement publiées et comprenaient non seulement les importations globales attribuées à cette catégorie, mais encore les quantités, valeur, date d'exportation, date d'importation et pays d'origine pour chacune des lignes correspondantes du Tarif des douanes harmonisé. Quant aux "statistiques officielles de production", elles étaient limitées, et les Etats-Unis n'avaient pas indiqué avoir été en mesure de les compléter pour établir des niveaux et des tendances de la production nationale comparables à ceux de la totalité des produits d'importation entrant dans la catégorie 440. Les Etats-Unis avaient aussi ignoré les données précises et pertinentes recensées par leurs services statistiques officiels sur les exportations de produits comparables à ceux de la catégorie 440.

5.56 En réponse à une question de l'Inde, les Etats-Unis ont signalé que dans le cas des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, deux fabricants représentaient la majeure partie de la production nationale, de sorte qu'il avait été raisonnable de la part du CITA de s'appuyer sur les renseignements fournis par eux comme indices de la situation de la branche. Certains de ces renseignements avaient précisément trait à la branche des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, d'autres, lorsque la tendance générale correspondait à la situation dans cette branche, couvraient un champ plus large.

E. La démonstration par les Etats-Unis de l'existence d'un préjudice grave

5.57 L'Inde a soutenu que les Etats-Unis n'ayant pas réussi dans leur exposé sur l'état du marché à démontrer au cours des consultations que les chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés importés portaient un préjudice grave à leur branche de production nationale, ils avaient donc agi en contradiction avec les dispositions de l'article 6 de l'ATV. En vertu de l'article 6:2 de l'Accord, un Membre de l'OMC pouvait prendre une mesure de sauvegarde lorsque

"sur la base d'une détermination d'un Membre, il sera[it] démontré qu'un produit particulier [était] importé sur le territoire de ce Membre en quantités tellement accrues qu'il port[ait] ou menaç[ait] de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires et/ou directement concurrents".

Pour établir cette détermination, l'article 6:3 de l'ATV stipulait qu'un Membre

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

5.58 Les Etats-Unis ont répliqué que le CITA avait déterminé que les niveaux élevés et la montée en flèche des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés avaient coïncidé avec une détérioration de la situation de la branche de production nationale en ce qui concernait la production nationale, la part de marché, les investissements, l'emploi, le nombre d'heures-homme travaillées et la masse annuelle totale des salaires. Il en avait donc conclu que l'envolée de ces importations

avait porté ou menaçait réellement de porter un préjudice grave à la branche de production. Dans le cours de son enquête sur l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave pour la branche de production nationale de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, il n'avait pas trouvé la moindre indication de modifications techniques et/ou de changements dans les préférences des consommateurs ayant entraîné le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave.

5.59 Les Etats-Unis considéraient que le Groupe spécial devait commencer par décider, conformément à l'article 6:2 de l'ATV, s'il y avait des éléments de preuve à l'appui de la conclusion du CITA que la branche de production nationale des produits de la catégorie 440 avait subi ou été réellement menacée de subir un préjudice grave du fait des importations totales - et non des importations en provenance d'Inde. Ils ont fait valoir qu'ils avaient démontré que les importations totales avaient porté ou menacé réellement de porter un préjudice grave à leur branche extrêmement sensible qui fabriquait les chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Cette constatation cadrerait avec les dispositions de l'article 6:2 de l'ATV, en vertu duquel le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave devrait manifestement être causé par l'accroissement en quantité des "importations totales" du produit, et non par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs. Selon l'article 6:3 de l'Accord, "lorsqu'il déterminera[it] s'il exist[ait] un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave", le Membre était tenu d'examiner l'effet des importations sur la situation de la branche. Pour cela, les Etats-Unis devaient examiner des variables telles que celles qui étaient énumérées à l'article 6:3 de l'ATV, "aucun de ces facteurs, pris isolément ou combiné à d'autres, ne constitu[ant] nécessairement une base de jugement déterminante". L'article 6:7 de l'ATV corroborait leur interprétation suivant laquelle cette liste n'avait qu'un caractère exemplatif. Il y était dit que les données communiquées devaient porter sur "les facteurs indiqués au paragraphe 3 [de l'article 6] sur lesquels le Membre recourant à la mesure a[vait] fondé sa détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave".

5.60 L'Inde considérait que la liste de facteurs figurant à l'article 6:3 de l'ATV n'était pas censée impliquer que le Membre prenant la mesure se voyait accorder la liberté de choisir pour les "variables économiques pertinentes" les données qui étaient commodes, pas plus que cette liste de "variables économiques pertinentes" n'était censée être une liste exhaustive des variables à examiner. C'était plutôt le minimum de facteurs élémentaires dont il fallait avoir connaissance pour les examiner en vue d'établir une détermination documentée de l'existence manifeste d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave pour une branche de production précise.

5.61 L'Inde a en outre fait valoir que la question que le Groupe spécial devait trancher n'était pas de savoir si l'ATV prescrivait un critère de preuve spécifique, mais si les Etats-Unis avaient démontré l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la diminution de la production en relevant leur coexistence. Elle considérait la présence d'une hausse des importations et d'une baisse de la production comme nécessaire dans tous les cas où une mesure de sauvegarde était prise au titre de l'ATV, mais leur coexistence ne pouvait, par conséquent, suffire à constituer une détermination établissant un lien de causalité.

#### L'examen des variables économiques par l'Inde

5.62 Au dire de l'Inde, l'article 6:3 de l'ATV faisait obligation à un Membre d'examiner l'état de la branche de production considérée en s'en rapportant aux variations de onze facteurs: production, productivité, capacité utilisée, stocks, part de marché, exportations, salaires, emploi, prix intérieurs, profits et investissements. Le document des Etats-Unis sur l'état du marché des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés ne fournissait de chiffres que pour quatre seulement de ces onze facteurs, à savoir, production, part de marché, salaires et emploi. De plus, il reprenait des "déclarations

d'entreprises de la branche" comprenant des chiffres relatifs aux prix intérieurs et des détails anecdotiques sur les investissements et l'utilisation des capacités. Il y avait donc des lacunes dans ce document pour quatre variables économiques pertinentes, à savoir exportations, profits, productivité et stocks.

5.63 L'Inde a également fait valoir que si l'article 6:3 de l'ATV indiquait une liste exemplative de facteurs au sujet desquels il fallait examiner des données, il serait cependant normal qu'un Membre importateur examine aussi d'autres facteurs en établissant sa détermination. En tout état de cause, il serait contraire à l'article 6:7 de l'Accord que le Membre importateur ne tienne pas compte de la totalité des facteurs mentionnés à l'article 6:3. Les "autres renseignements pertinents" communiqués par les Etats-Unis à l'OSpT le 28 août 1995 étaient incompatibles avec les dispositions de l'article 6:10 de l'ATV, parce que ce n'étaient pas là les données communiquées à la délégation indienne au cours des consultations. De plus, il s'agissait de données que les Etats-Unis n'avaient pas eues à leur disposition lorsqu'ils avaient établi leur détermination.

5.64 Les Etats-Unis ont noté que l'Inde avait contesté la validité et la pertinence de certaines des données figurant dans le document sur l'état du marché et les données communiquées à l'OSpT en août 1995 et dit qu'à leurs yeux ces contestations n'étaient pas fondées. Elle avait aussi prétendu que la détermination du CITA n'était pas valide parce qu'elle ne contenait pas de données sur tous les facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, et à cela ils ont rétorqué que le CITA avait examiné les facteurs pour lesquels il disposait de renseignements. La liste de facteurs de l'article 6:3 de l'ATV était une liste exemplative. Les renseignements communiqués à l'Inde, et au Groupe spécial, représentaient une justification solide que n'entameraient pas des données sur d'autres facteurs. Dans le cadre de l'article 6:3 de l'ATV, la question n'était pas de savoir si le CITA avait analysé un ensemble particulier de facteurs dans son intégralité (même en l'absence éventuelle de données sur certains facteurs), mais si son examen était suffisamment sérieux pour étayer raisonnablement sa constatation et constituer une application de bonne foi de la norme de l'article 6.

5.65 Les Etats-Unis ont aussi indiqué qu'ils avaient essayé de communiquer des renseignements sur les autres facteurs, absents des publications, que l'Inde avait qualifiés d'anecdotiques et d'invérifiables. Les renseignements sur les prix intérieurs avaient été obtenus par des contacts individuels avec les entreprises. Elles étaient une quinzaine à fabriquer des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés aux Etats-Unis, et deux d'entre elles représentaient au moins 60 pour cent de la production américaine totale. Les renseignements présentés à l'occasion de la présente affaire reposaient essentiellement sur des entretiens avec ces deux entreprises; ils étaient donc pertinents et exacts.

#### L'examen des variables économiques par les Etats-Unis

5.66 Les Etats-Unis ont soutenu que conformément à l'article 6:3 de l'ATV, ils avaient examiné des données économiques pertinentes telles que la production, la perte de part de marché, la pénétration des importations, l'emploi, le nombre d'heures-homme travaillées, les salaires et les prix intérieurs. Ils avaient aussi considéré d'autres variables comme les profits, les investissements, les capacités et les ventes. Comme ils l'avaient exposé dans le document sur l'état du marché, les importations totales de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés étaient montées en flèche sur l'année prenant fin en janvier 1995 pour atteindre 141 502 douzaines, soit près du double du niveau enregistré sur les 12 mois précédents. Le rapport des importations à la production nationale avait augmenté à vive allure, passant de 88 pour cent en 1993 à 151 pour cent sur les neuf premiers mois de 1994, ce qui indiquait que les importations avaient dépassé de loin le niveau de la production nationale.

5.67 Les Etats-Unis ont également soutenu que ce niveau élevé et cette envolée d'importations à bas prix avaient coïncidé avec une détérioration de la situation de la branche au regard de facteurs

tels que la production nationale, la part de marché, l'investissement, l'emploi, le nombre d'heures-homme travaillées et la masse salariale annuelle totale. Ils avaient fait, entre autres, les constatations suivantes:

- a) La production américaine de vêtements de la catégorie 440 avait diminué sur les neuf premiers mois de 1994 pour tomber à 61 000 douzaines, soit 8 pour cent de moins que les 66 000 douzaines produites de janvier à septembre 1993.
- b) La part du marché intérieur détenue par les fabricants américains était tombée de 53 pour cent en 1993 à 40 pour cent sur les neuf premiers mois de 1994.
- c) L'emploi dans la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés, y compris de laine, avait diminué de 6 pour cent entre 1993 et 1994.
- d) Dans le même temps, la masse annuelle totale des salaires des ouvriers de la production dans la branche des chemises, chemisiers et blouses tissés, y compris de laine, avait diminué de 3 pour cent.
- e) Le nombre moyen d'heures-homme travaillées dans la branche des chemises, chemisiers et blouses tissés, y compris de laine, avait baissé de 6 pour cent entre 1993 et 1994.
- f) Les prix des chemises, chemisiers et blouses tissés fabriqués aux Etats-Unis étaient substantiellement supérieurs aux prix à l'importation.
- g) Les marges bénéficiaires s'étaient détériorées dans toute la branche de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés par suite de l'alourdissement des coûts des matières premières et du fait que les entreprises ne pouvaient pas relever leurs prix parce que ceux des produits importés étaient bas.
- h) Les niveaux d'investissement étaient stationnaires dans une bonne partie de la branche.
- i) Les capacités de production de plusieurs sociétés avaient diminué, un fabricant de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés indiquant qu'il avait abandonné la sous-traitance, ce qui représentait l'équivalent de la fermeture de quatre usines. Pour ses propres installations, ce fabricant ne tournait qu'à 70 pour cent de ses capacités.
- j) La plupart des entreprises avaient fait état de baisses des ventes, dues à une diminution de leur part de marché au profit des importations, moins chères; quelques-unes avaient indiqué des chutes de 20 pour cent ou davantage.

#### La branche et les produits

##### i) La nature du secteur de la laine aux Etats-Unis

5.68 Les Etats-Unis ont expliqué qu'à l'intérieur de l'industrie des textiles et des vêtements, le secteur des produits en laine était très sensible aux importations. A chaque stade de la transformation, la fabrication des articles de laine était plus coûteuse et/ou plus compliquée que celle de la plupart des articles de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, ce qui rendait ce secteur plus vulnérable face à la concurrence d'importations à bas prix. De plus, le marché intérieur des produits en laine était très étroit par rapport à celui des articles de coton et de fibres synthétiques ou artificielles. La part de la laine dans la consommation totale de fibres aux Etats-Unis (y compris la teneur en fibres

des articles importés) n'était que de 1,9 pour cent en 1995, contre 56,9 pour cent pour les fibres synthétiques ou artificielles et 38,5 pour cent pour le coton. Et la part des fabricants nationaux de produits en laine dans la consommation de fibres était encore plus faible. Avec une part aussi faible du marché total des textiles et des vêtements, les fabricants américains de produits en laine se trouvaient particulièrement exposés à un préjudice grave ou à une menace réelle de préjudice grave du fait des importations. Alors que les importations de tous les produits textiles et vêtements avaient enregistré une croissance de 10 pour cent en moyenne par an entre 1990 et 1995, celle des importations de produits en laine avait atteint 13,9 pour cent.

5.69 Les Etats-Unis ont aussi indiqué que les entreprises américaines fabriquant des vêtements de laine étaient en général de taille beaucoup plus réduite que celles qui fabriquaient des vêtements de coton et de fibres synthétiques ou artificielles. Cette petite taille les rendait particulièrement vulnérables lorsque les importations augmentaient. Ne disposant pas des réserves financières des grandes entreprises, elles ne pouvaient pas résister aussi facilement à une réduction brutale des ventes ou à une chute des prix due à la concurrence des importations. Les Etats-Unis ont aussi noté que la sensibilité du secteur des produits en laine par rapport au reste de l'industrie américaine des textiles et des vêtements avait été reconnue dans le cadre de l'AMF et de l'ATV. Sous le régime de l'AMF, où les coefficients de croissance des contingents étaient traditionnellement fixés à 6 pour cent par an pour la plupart des articles de coton ou de fibres synthétiques et artificielles, les Etats-Unis avaient négocié un coefficient de 1 pour cent pour les contingents de produits en laine, et cette exception par rapport aux coefficients de croissance normalement applicables aux autres articles en fibres avait été autorisée par l'Organe de surveillance des textiles (OST) dans le cadre de l'AMF. De même, les négociateurs de l'ATV avaient limité à 2 pour cent le coefficient de croissance applicable aux produits en laine<sup>16</sup>, alors que tous les autres produits devaient se voir accorder un coefficient de croissance annuel de 6 pour cent en vertu de l'article 6:13 de l'Accord. Aux yeux des Etats-Unis, la sensibilité de ce secteur était telle que même un accroissement relativement faible des importations pouvait avoir un impact très prononcé et dévastateur sur les fabricants américains de produits en laine.

5.70 De l'avis de l'Inde, il n'y avait pas dans l'ATV de dispositions qui vaudraient aux fabricants américains de vêtements de laine un traitement plus favorable qu'à tout autre compartiment de l'industrie américaine des vêtements ou de l'industrie des vêtements de tout autre Membre. Le coefficient de croissance plus faible stipulé pour les niveaux de limitation institués en vertu de l'article 6 sur les produits en laine n'entraînait en jeu qu'une fois la limitation justifiée auprès de l'OSpT et fixée au niveau approprié. Au surplus, les droits d'importation appliqués par les Etats-Unis aux vêtements de laine étaient plus faibles que ceux qui frappaient les tissus de laine. Cela paraissait bien indiquer qu'ils étaient plus soucieux de protéger leurs filatures dans le secteur de la laine que leurs fabricants de vêtements. Les exportateurs indiens qui leur fournissaient des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés étaient tous sur le plan financier de taille plus réduite que les établissements fabriquant les mêmes articles aux Etats-Unis. L'incidence défavorable d'une limitation était beaucoup plus lourde de conséquence pour ces fournisseurs qu'un accroissement des importations ne pouvait l'être pour les fabricants américains.

5.71 L'Inde a également soutenu qu'il n'était pas vrai que sous le régime de l'AMF un coefficient de croissance de 6 pour cent eût été applicable aux autres produits textiles et un coefficient de 1 pour cent aux produits en laine. De fait, certains des accords bilatéraux que l'Inde avait conclus renaient des coefficients de croissance inférieurs à 1 pour cent pour certains articles qui n'étaient pas des produits en laine. Et plusieurs limitations prévues par ces accords avec un coefficient de croissance de 6 pour cent s'appliquaient à des produits en laine. Ainsi, il y avait eu sous le régime

---

<sup>16</sup>Voir la Note à verser au dossier, en date du 16 décembre 1993, de M. Peter D. Sutherland, Président du Comité des négociations commerciales à l'échelon des hauts fonctionnaires, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, réimprimée sous la cote G/TMB/N/107, 30 juin 1995.

de l'AMF des coefficients de croissance atteignant jusqu'à 6 pour cent pour plusieurs produits en laine et des coefficients de 1 pour cent voire moins pour des produits autres qu'en laine. Sans doute une exception informelle avait-elle été prévue en dehors du texte de l'ATV pour le coefficient de croissance des limitations appliquées sur les produits en laine, mais rien d'autre n'indiquait, formellement ou informellement, dans le contexte de cet accord que les fabricants de produits en laine fussent admis à bénéficier d'aucun autre traitement exceptionnel ou considération spéciale pour se protéger contre les importations. Il n'était pas juste non plus de la part des Etats-Unis d'affirmer qu'ils avaient négocié avec tous les pays des coefficients de croissance de 1 pour cent pour les produits en laine dans le cadre de l'AMF. A titre d'exemple, les coefficients de croissance recensés dans le cas de certains vêtements en laine en provenance de Colombie et du Mexique étaient un grand nombre de fois plus élevés.

5.72 Pour les Etats-Unis, ces vues de l'Inde ne contredisaient pas la vérité essentielle de ce qu'ils alléguaient, à savoir que la sensibilité du segment lainier de leur industrie des textiles et des vêtements avait été sanctionnée dans le cadre de l'AMF et de l'ATV. Dans leurs accords bilatéraux de limitation des importations de textiles au titre de l'AMF, les coefficients de croissance des contingents applicables à la plupart des produits en fibres synthétiques ou artificielles ou en coton étaient traditionnellement fixés à 6 pour cent par an, et ils négociaient des coefficients de croissance de 1 pour cent pour les contingents de produits en laine. Les Etats-Unis parlaient là des plafonds spécifiques applicables à certaines catégories de produits. Les catégories de produits en laine soumises à un plafond global, comme dans leur accord bilatéral avec l'Inde, comportaient un coefficient de croissance de 6 pour cent. Aucune de ces catégories n'était soumise à un plafond spécifique applicable à elle seule. Enfin, la dernière affirmation de l'Inde n'était pas exacte. L'accord antérieur conclu avec la Colombie au titre de l'AMF prévoyait un coefficient de croissance de 1 pour cent pour toutes les catégories de vêtements en laine, et il en allait de même de l'accord avec le Mexique avant l'ALENA.

5.73 Répondant à une question de l'Inde, les Etats-Unis ont également fait valoir qu'ils étaient libres, en vertu de l'article 6:6 c) de l'ATV, d'accorder aux Membres qui remplissaient les conditions requises un coefficient de croissance supérieur à 2 pour cent, mais inférieur à 6 pour cent. Ainsi, même cette disposition tenait compte de la sensibilité des produits en laine du Membre importateur aux importations. Au demeurant, l'article 6:6 c) de l'ATV ne s'appliquait manifestement pas à l'Inde puisque, entre autres choses, ses exportations totales de textiles et de vêtements ne se composaient pas "presque exclusivement" de produits en laine et que leur volume n'était même pas relativement faible sur les marchés des Membres importateurs. En outre, même cette disposition ne prescrivait pas un coefficient de croissance de 6 pour cent pour les produits en laine après l'adoption d'une mesure de sauvegarde, mais laissait toute latitude aux Membres importateurs pour déterminer les niveaux des contingents, le coefficient de croissance et la marge de flexibilité.

5.74 Egalement en réponse à une question de l'Inde, les Etats-Unis ont expliqué que l'AMF avait tenu compte des difficultés des pays importateurs qui n'avaient qu'un petit marché, avec un niveau d'importations élevé et une production intérieure corrélativement basse, tant au paragraphe 2 de son annexe B qu'au paragraphe 12 du Protocole de prorogation de 1986. Ces paragraphes autorisaient des coefficients de croissance positifs inférieurs à ceux qui étaient normalement prescrits au titre des dispositions de l'annexe B de l'AMF. Si leur formulation n'avait pas son origine dans la situation du marché américain des textiles et des vêtements en laine, il était depuis longtemps manifeste qu'elle s'appliquait à ce marché. De ce fait, les Etats-Unis avaient, dès le début des années 70, négocié des limitations des exportations de ces produits qui, dans la totalité des cas, comportaient un coefficient de croissance de 1 pour cent pour tous les plafonds spécifiques visant les textiles et vêtements de laine. Il leur était arrivé de négocier des coefficients de croissance inférieurs à 1 pour cent pour les produits textiles en laine, mais jamais de coefficient supérieur à 1 pour cent. Ces coefficients avaient été acceptés par l'OST après que les Etats-Unis eurent expliqué les difficultés devant lesquelles se trouvaient leurs fabricants de produits textiles et de vêtements en laine. Les Etats-Unis avaient

noté, dans leur première communication écrite et dans leur exposé oral, que l'ATV "limitait" le coefficient de croissance. Pour le dire plus clairement, l'ATV, par le biais de la Note Sutherland (voir supra, note 16), prévoyait que le coefficient ne serait "en aucun cas inférieur" à 2 pour cent dans le contexte de l'article 6:13 de l'Accord. De même, pour les autres produits, l'article 6:13 exigeait un coefficient "de 6 pour cent au moins". En tant que tel, l'argument des Etats-Unis était que le seuil minimum applicable pour les produits en laine dans le cadre de l'ATV était très inférieur à celui qui était prévu dans le cas des autres fibres, en raison de la sensibilité aux importations du secteur de la laine des Membres importateurs, et en particulier des Etats-Unis.

5.75 L'Inde a souligné que l'AMF ne disait rien d'explicite sur la vulnérabilité du secteur de la laine en cas d'accroissement même modeste des importations. Cet accord tenait effectivement compte de l'existence de petits marchés, sans référence à des produits particuliers au sein de l'ensemble du marché. Partant, en l'absence de toute donnée corroborant la conclusion des Etats-Unis sur la vulnérabilité des produits en laine sur le marché américain, l'application du coefficient minimum autorisé de 2 pour cent et la demande de consultations envisageant des niveaux plus faibles au motif que le secteur de la laine était vulnérable n'étaient pas valides dans le cas des mesures prises par les Etats-Unis contre les produits de la catégorie 440 en provenance d'Inde.

ii) De quoi est fait le marché intérieur

5.76 L'Inde a fait valoir que la plupart des faits que les Etats-Unis avaient communiqués, d'abord à l'Inde au cours des consultations, à l'appui de leur allégation de l'existence d'un "préjudice grave", et par la suite à l'OSpT, à l'appui de leur allégation ultérieure de l'existence d'une "menace réelle de préjudice grave", ne se rapportaient pas à l'état de la branche de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, mais à celui de la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés en général. Ces données ne pouvaient pas être pertinentes parce que l'ATV faisait obligation aux Etats-Unis de démontrer que la branche particulière qui fabriquait des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés avait subi un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave. Or, cette branche particulière représentait moins de 1 pour cent de l'emploi dans la branche produisant des chemises, chemisiers et blouses tissés en général. L'état de cette dernière ne donnait donc aucune indication quant à celui de la branche particulière qui devait être protégée par les limitations des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Les Etats-Unis n'avaient communiqué que deux éléments d'information se rapportant à la branche particulière que leur mesure de sauvegarde était censée protéger, à savoir que sur les neuf premiers mois de 1994, les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés étaient passées de 43 000 à 92 000 douzaines, soit un accroissement de 114 pour cent, et que dans le même temps la production nationale de ces articles avait légèrement diminué, de 5 000 douzaines sur 66 000, soit 8 pour cent. Quant aux autres renseignements ayant précisément trait à la branche fabriquant des chemises, chemisiers et blouses de laine sur lesquels les Etats-Unis avaient fondé leur détermination, ce n'étaient pas des éléments de preuve positifs, mais de simples allégations, y compris la "constatation" d'une "réduction des capacités de production de plusieurs sociétés", sans vérification des variations globales des capacités et du fait que la branche avait produit 5 000 douzaines de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés de moins durant une brève période.

5.77 L'Inde a aussi relevé qu'au sujet de la baisse de la part de marché, le document sur l'état du marché indiquait que "la part du marché américain des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés détenue par les fabricants nationaux [était] tombée de 53 pour cent en 1993 à 40 pour cent en 1994". Au tableau II de ce document, le terme "marché" était employé pour désigner une construction artificielle faite de la somme des importations et de la production nationale, et non la quantité totale de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés achetée par les consommateurs américains. Cela aboutissait à des conclusions fallacieuses dans les cas où, comme en l'occurrence, une part substantielle de la production nationale était exportée. L'Inde considérait qu'une partie de

la production nationale américaine de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés était exportée et qu'il fallait donc la soustraire des chiffres de production pour connaître la fraction de cette production nationale qui était écoulee sur le marché intérieur - et en sus de laquelle les consommateurs américains pouvaient acheter des produits importés. Le marché (consommation) intérieur des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés était donc constitué par la production nationale diminuée des exportations et augmentée des importations. Pour déterminer les variations de la part des importations sur le marché intérieur, il était donc nécessaire d'examiner non seulement les variations de la production et des importations, mais encore celles des exportations.

5.78 A propos de ces considérations, les Etats-Unis ont expliqué que cela faisait un certain temps que le CITA traitait le marché total d'une catégorie de produits textiles ou de vêtements comme constitué de la production augmentée des importations. Les constatations du CITA sur la part du marché ainsi défini avaient été acceptées de longue date par l'OST dans ses examens des demandes de consultations présentées par les Etats-Unis. En l'espèce, le CITA avait constaté que devant l'envolée des importations totales, la part du marché détenue par les producteurs nationaux était tombée de 53 à 40 pour cent. Ces données étaient accessibles à tous dans la publication du Département du commerce sur les importations, la production, les marchés, les taux de pénétration des importations et les parts du marché intérieur des différentes catégories de produits textiles et de vêtements. L'Inde soutenait que les renseignements sur la part de marché examinés par le CITA n'étaient pas pertinents ou étaient lacunaires, en particulier parce que le marché considéré par lui n'englobait pas les variations en quantité des exportations. Les Etats-Unis avaient à maintes reprises informé l'Inde, l'OSpT et le Groupe spécial que les données sur les exportations en volume n'étaient pas fiables parce que les exportateurs n'étaient guère incités à les notifier. Cela n'avait rien de neuf, et n'était pas non plus propre aux seuls Etats-Unis, car les statistiques d'exportations de beaucoup d'autres Membres souffraient des mêmes problèmes.

5.79 Les Etats-Unis ont aussi indiqué que le problème de la comparabilité se posait pour toutes leurs catégories de vêtements de laine. C'était une situation qui durait depuis longtemps, puisqu'elle remontait à la création du système de classification de ces produits, à l'occasion de laquelle il avait été déterminé que les vêtements importés de fibres autres que la laine mais contenant plus de 17 pour cent en valeur de laine étaient en fait des produits concurrents des vêtements de laine fabriqués aux Etats-Unis, lesquels, aux fins des statistiques de production, avaient toujours été définis comme contenant 51 pour cent ou plus en poids de laine. Lorsqu'en janvier 1989, les Etats-Unis avaient adopté le Tarif des douanes harmonisé, ils avaient retenu cette définition en passant d'un système fondé sur l'élément de principale valeur à un système fondé sur l'élément principal en poids, les vêtements importés de laine étant désormais définis par un contenu de 36 pour cent ou plus en poids de laine. Parfaitement conscient de l'anomalie que présentaient les données, le CITA avait considéré la situation de la branche nationale de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, telle qu'elle ressortait des statistiques de production examinées par lui de cette branche ainsi définie, celle des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés contenant 51 pour cent ou plus de laine. Si les statistiques d'importations comprenaient des produits similaires et concurrents dont le poids de laine pouvait descendre jusqu'à 36 pour cent, rien dans le dossier porté à la connaissance du CITA, de l'OSpT ou du Groupe spécial ne donnait cependant à penser que les produits importés à plus faible teneur en laine ne concurrençaient pas les produits nationaux ou n'avaient pas d'incidence négative sur la branche de production nationale. Les Etats-Unis ont aussi relevé que, pour l'essentiel, les produits en provenance d'Inde contenaient, en fait, 51 pour cent ou davantage de laine et que la branche de production américaine n'en fabriquait pas contenant moins de 51 pour cent de laine.

iii) Les produits de fabrication nationale

5.80 L'Inde considérait que les Etats-Unis avaient faussement caractérisé la branche de production dont le CITA avait prétendu que les produits étaient comparables aux produits d'importation de la



catégorie 440. Dans le document sur l'état du marché, cette branche était caractérisée comme productrice de chemises, chemisiers et blouses tissés, en tissus de laine. Or, d'après l'Index (US Correlation) désignant les produits d'importation classés dans la catégorie 440, les chemises, chemisiers et blouses, de fibres synthétiques ou artificielles, tissés y étaient compris si le tissu contenait 36 pour cent ou plus en poids de laine. Ces articles de fibres synthétiques ou artificielles représentaient 15 à 25 pour cent des importations totales de produits de la catégorie 440 aux Etats-Unis, mais aucun de ces produits en fibres synthétiques ou artificielles et laine mélangées n'étaient retenus dans les statistiques américaines de la production ou de l'emploi. D'après les statistiques d'exportations officielles du Département du commerce, plus de 35 000 douzaines de ces chemises en fibres synthétiques ou artificielles contenant 36 pour cent en poids de laine avaient été exportées en 1993. Les statistiques d'exportations ayant été totalement exclues de l'analyse de la production et du marché relativement aux produits de la catégorie 440, toute conclusion sur le lien entre les importations et la production pour le marché intérieur était extrêmement contestable.

5.81 A cet égard, les Etats-Unis ont soutenu qu'ils n'avaient pas faussement caractérisé la branche de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés et que ces produits étaient comparables aux produits d'importation de la catégorie 440. Comme ils l'avaient indiqué, le CITA était parfaitement conscient du problème de comparabilité qui se posait pour toutes ses catégories de vêtements de laine. Ils avaient fait un exposé circonstancié de l'arrière-plan de cette situation dans leur communication. Il importait de signaler que les définitions qui sous-tendaient actuellement le système de classification des importations étaient appliquées depuis de nombreuses années, étaient bien connues de tous les grands participants au commerce international des textiles et avaient été explicitement acceptées et convenues dans le cadre de l'AMF et de l'ATV. L'Inde comprenait parfaitement le système de classification des Etats-Unis et connaissait à fond les données dont le CITA s'était servi pour établir ses déterminations. Il était déloyal de sa part de donner à entendre que les Etats-Unis "avaient faussement caractérisé la branche de production" et qu'il y avait "des oublis importants" dans les renseignements qu'ils avaient communiqués. En outre, étant donné la définition des vêtements de laine retenue aux fins des statistiques de production, il n'avait jamais été question de recueillir des données sur la production nationale de chemises, chemisiers et blouses de fibres synthétiques ou artificielles tissés contenant 36 pour cent ou plus en poids de laine. Au surplus, les Etats-Unis avaient précédemment indiqué que la branche de production américaine, telle qu'elle était définie par les statistiques de production correspondant à la catégorie 440, ne fabriquait pas et n'avait jamais fabriqué de ces vêtements. Ce fait n'était pas contredit par l'existence d'une classification américaine des exportations qui distinguait les vêtements de fibres synthétiques ou artificielles contenant 36 pour cent ou davantage en poids de laine. De même, l'usage que faisait l'Inde de ces chiffres d'exportations, dont les Etats-Unis avaient montré par ailleurs qu'ils étaient erronés, ne changeait rien à la conclusion que la branche de production américaine, telle qu'elle était ainsi définie, ne fabriquait pas de ces vêtements.

5.82 Les Etats-Unis ont également expliqué que leurs fabricants de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés n'en fabriquaient pas dans des mélanges contenant plus de 36 et moins de 50 pour cent en poids de laine. La majeure partie de cette production était en pure laine; les rares produits faits en mélange de fibres synthétiques ou artificielles et laine contenaient plus de 50 pour cent en poids de laine. Par conséquent, les chiffres de production indiqués dans l'état du marché ne se rapportaient qu'aux chemises, chemisiers et blouses tissés "riches en laine". Les statistiques officielles sur les exportations en volume n'étaient pas fiables, et les estimations provenant d'entreprises de la branche indiquaient que moins de 10 pour cent de la production nationale de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés étaient exportés. Puisque les fabricants nationaux ne produisaient que des articles contenant en poids surtout de la laine, on pouvait donc conclure qu'ils n'exportaient pas de chemises contenant 36 pour cent ou plus mais moins de 50 pour cent ou plus en poids de laine. Les chemises, chemisiers et blouses tissés contenant 36 pour cent ou plus en poids de laine importés aux Etats-Unis étaient considérés comme des vêtements de laine et, à ce titre, étaient directement concurrents des autres chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés de la catégorie 440, fabriqués ou importés aux Etats-Unis.

Les données sur la production nationale

5.83 L'Inde a noté que, contrairement à celle du segment de la laine, qui était en baisse, la production de l'ensemble de la branche avait augmenté, passant de 30 509 000 douzaines en 1993 à 32 767 000 douzaines en 1994, soit une hausse de 7,4 pour cent. Peut-être la baisse de la production du segment des produits en laine s'expliquait-elle d'ailleurs par l'augmentation de celle de chemises, chemisiers et blouses faits dans des fibres autres que la laine, du fait que les machines avaient été affectées à d'autres chaînes de production. L'explication plausible de ce transfert de production au sein de la branche fabriquant des chemises, chemisiers et blouses tissés était l'attrait commercial d'autres lignes de produit, et non l'accroissement des importations. Si la branche de production américaine n'avait pas pu ou pas voulu réagir à l'envolée de la demande de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés sur le marché intérieur, ce n'était pas là le signe d'un "préjudice grave" causé par les importations. De plus, si la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés avait trouvé avantage sur le plan commercial à concentrer ses capacités de production sur d'autres fibres que la laine, la légère baisse de la production de chemises, chemisiers et blouses de laine, dont le marché allait en se rétrécissant depuis 12 ans, ne pouvait absolument pas être imputée à l'accroissement des importations. Selon l'article 6:2 de l'ATV, le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave devait manifestement ne pas être causé par "d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs". De toute évidence, l'exposé du préjudice grave que contenait le document sur l'état du marché ne représentait pas un effort de bonne foi pour satisfaire à cette prescription.

5.84 Pour répondre à une question du Groupe spécial, l'Inde a expliqué qu'à son sens, il n'y avait manifestement pas de corrélation entre les variations des importations et celles de la production nationale américaine et qu'en général, le niveau de cette production n'avait pas varié en proportion de celui des importations. Il était faux, selon elle, de supposer que cette baisse avait été causée par un accroissement des importations. Il était dit dans le document sur l'état du marché que "il y a[vait] aux Etats-Unis à peu près 748 établissements fabriquant des chemises, chemisiers et blouses tissés, y compris en laine". Il ressortait des statistiques officielles de production des Etats-Unis que la production totale de chemises, chemisiers et blouses tissés était passée de 29,6 millions de douzaines en 1992 à 30,8 millions de douzaines en 1993, soit une hausse de 4 pour cent, et qu'en 1994, elle avait augmenté de 5,9 pour cent par rapport à 1993 pour atteindre 32,6 millions de douzaines. A en juger par ces chiffres, la branche de production nationale de chemises, chemisiers et blouses tissés avait accru sa production dans la période 1992-1994. L'Inde a fait valoir que ces établissements avaient pu doser autrement les fibres et mélanges de fibres, mais qu'on ne saurait nier le fait que la production effective de chemises, chemisiers et blouses tissés avait augmenté.

Production, importations totales et importations en provenance d'Inde  
de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés  
de la catégorie 440 aux Etats-Unis

(en douzaines)

	1993	1994	Année prenant fin en juin		
			1994	1995	Pourcentage de variation 95/94
Production	81 000	74 000	76 000	73 000	-3,9
Importations					
Total	72 302	141 569	80 456	144 034	79
Inde	14 787	76 809	22 994	70 856	208,2

Source: Communication des Etats-Unis, 20 septembre 1996.

5.85 A propos de ce tableau, l'Inde a noté que les Etats-Unis n'avaient pas retenu les chiffres de 1992, qui étaient disponibles au moment de l'établissement de l'état du marché. Ces chiffres de 1992 montraient que la production avait augmenté de 1992 à 1993 au même titre que les importations. Ainsi, la corrélation entre les baisses de la production et les hausses des importations n'était pas démontrée. En outre, si les Etats-Unis avaient aussi tenu compte des chiffres des exportations, la taille du marché serait très différente à divers égards de ce qu'avait indiqué le CITA, et il se dégagerait peut-être des conclusions différentes quant à l'impact de la baisse des exportations sur le niveau de la production nationale des Etats-Unis. Sur la base des statistiques américaines officielles disponibles, l'Inde estimait que la baisse des niveaux d'exportations devait avoir eu une incidence plus forte sur ce segment de la branche que tout autre élément. De plus, les Etats-Unis auraient dû relever que les chiffres de production présentés dans leur tableau ne comprenaient pas de chemises, chemisiers et blouses tissés en fibres synthétiques ou artificielles contenant 36 pour cent ou plus en poids de laine, alors que ces produits particuliers représentaient entre 15 et 25 pour cent des statistiques des importations.

5.86 En réponse, les Etats-Unis ont expliqué que les chiffres de la production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés qui étaient disponibles pour 1992 lors de la demande de consultations en avril 1995 étaient des estimations préliminaires. Comme celles-ci étaient en cours de révision à l'époque et que les résultats définitifs de 1992 devaient être publiés peu après, ils avaient préféré ne pas faire figurer dans le document sur l'état du marché les chiffres de production préliminaires pour 1992. Ces chiffres étaient faibles pour les vêtements de laine par rapport aux autres catégories de vêtements. Vu le faible volume de cette production, des révisions même mineures des premières estimations pouvaient entraîner des différences appréciables dans les chiffres de production définitifs. En tout état de cause, dans le cas particulier des produits de la catégorie 440, les chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, le chiffre définitif de 1992 était le même que l'estimation préliminaire, à savoir, 80 000 douzaines.

5.87 Poursuivant leurs observations sur ces points, les Etats-Unis ont dit que selon eux, l'Inde faisait état de statistiques d'exportations distinguant les expéditions de chemises en fibres synthétiques ou artificielles contenant 36 pour cent ou plus en poids de laine comme preuve qu'ils fabriquaient de ces chemises et à l'appui de sa thèse que c'était une baisse des exportations desdites chemises qui expliquait la baisse observée de la production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés de la branche de production américaine. Ils ont rappelé avoir précédemment indiqué que la branche de production américaine considérée en l'espèce ne fabriquait pas et n'avait jamais fabriqué les vêtements à faible poids de laine correspondant à cette catégorie d'exportations. Au surplus, ils avaient à maintes reprises signalé le manque de fiabilité et d'exactitude de leurs données sur les exportations en volume, qui faisait que ces renseignements ne se prêtaient pas à l'analyse.

5.88 L'Inde a relevé que les Etats-Unis avaient rejeté son idée qu'une certaine baisse de la production avait peut-être été la conséquence d'une diminution de la demande d'exportations, mais elle a maintenu que la baisse des exportations américaines était officielle et indiquait une chute brutale de 1992 à 1993 puis à 1994. Ces données apparaissaient non seulement dans les statistiques du Bureau of the Census du Département du commerce, mais encore dans celles du Département de l'agriculture.

5.89 Les Etats-Unis ont répondu à une question de l'Inde au sujet de l'évolution observée sur les neuf premiers mois de 1994, où la production nationale avait diminué de 5 000 douzaines alors que les importations avaient plus que doublé pour atteindre 92 000 douzaines, par rapport à la tendance de la décennie précédente, où la production nationale n'avait pas varié en proportion des importations. A leurs yeux, les statistiques de production de la catégorie 440 n'étaient pas comparables avec les données antérieures à 1992. Cela dit, il ressortait des données communiquées à l'OSpT en août 1995 que pour les trois années civiles consécutives où les chiffres de production et d'importation étaient comparables, le rapport des importations à la production nationale s'était accru de plus du triple, passant de 56 pour cent en 1992 à 191 pour cent en 1994.

5.90 En réponse à une autre question de l'Inde, sur la possibilité d'expliquer la baisse de production de 5 000 douzaines d'unités par une diminution des commandes extérieures plutôt que par une concurrence plus vive des importations, les Etats-Unis ont repoussé son idée qu'une certaine baisse de la production avait peut-être été la conséquence d'une contraction de la demande d'exportations. Le CITA avait constaté d'abondants éléments de preuve de l'existence d'un préjudice ou d'une menace de préjudice subi par les fabricants américains de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés du fait de la concurrence des importations et n'avait reçu aucun renseignement indiquant qu'il y eût une contraction des commandes à l'exportation. Les Etats-Unis ont aussi signalé que comme ils produisaient relativement peu de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, les chiffres de production préliminaires et définitifs pour 1992 communiqués en décembre 1994, avril 1995 et à présent étaient, une fois arrondis, identiques - 80 000 douzaines.

#### Les données sur les exportations

5.91 L'Inde a fait valoir que, pour déterminer si la part des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés sur le marché américain avait augmenté ou diminué en 1994, les Etats-Unis devaient nécessairement recueillir des données sur les exportations comparables aux statistiques d'importation et de production. Il n'y en avait pas dans le document sur l'état du marché.<sup>17</sup> Il incombait au Membre qui décidait d'imposer une mesure de sauvegarde d'être en mesure de fournir toutes les données pertinentes pour une évaluation de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave, et en particulier des données sur les exportations. Sinon, la mesure de sauvegarde ne pourrait pas être prise en conformité avec l'article 6 de l'ATV. L'Inde s'était procuré des chiffres concernant les exportations américaines de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés dans des publications officielles des Etats-Unis.<sup>18</sup> D'après ces données, la production américaine de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés était en quasi-totalité exportée, ne laissant plus que les importations pour satisfaire la demande. Cela semblait indiquer que les importations avaient approvisionné un marché intérieur délaissé par les producteurs nationaux et que leurs variations de niveau ne pouvaient en conséquence pas causer de préjudice à la branche de production nationale.

5.92 De plus, l'Inde considérait que pour déterminer si et dans quelle mesure les chemises, chemisiers et blouses en provenance d'Inde étaient effectivement en concurrence sur leur marché intérieur avec leur propre production des mêmes articles, les Etats-Unis devaient nécessairement examiner, notamment, les parts respectives de la production nationale vendues sur le marché intérieur et à l'étranger. Ils s'y étaient refusés, en prétendant que leurs statistiques officielles des exportations n'étaient pas fiables et qu'ils pouvaient s'en tenir aux "meilleurs renseignements disponibles". Or, en vertu de l'ATV, ils étaient tenus de fonder leur détermination sur la démonstration que c'était l'accroissement des importations, et non d'autres facteurs, qui avait causé le préjudice grave, et par conséquent de recueillir les données nécessaires pour faire cette démonstration. Si les meilleurs renseignements disponibles ne comprenaient pas de données sur les exportations, alors que celles-ci étaient nécessaires pour faire cette démonstration, les Etats-Unis ne pouvaient pas prendre la mesure de sauvegarde.

---

<sup>17</sup>Dans leur communication d'août 1995 à l'OSpT, les Etats-Unis fournissaient des données sur les exportations en valeur (en dollars) de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Ces données ne sont pas comparables avec celles qu'ils ont communiquées sur les importations et la production. La raison en est que les chiffres des exportations communiqués par les Etats-Unis sont exprimés en valeur (en dollars), alors que ceux des importations et de la production le sont en volume (en douzaines). Les Etats-Unis expliquaient dans une note de bas de page que les données sur les quantités exportées sont contestables à cause de discordances dans le recensement.

<sup>18</sup>1993: production 82 000 et exportations 85 000. 1994: production 76 000 et exportations 76 000.

5.93 En réponse aux allégations de l'Inde suivant lesquelles la branche de production nationale ne pouvait pas subir de préjudice de la part des importations parce que les producteurs nationaux avaient choisi d'exporter quasiment toute leur production, les Etats-Unis ont expliqué qu'en raison de leur inexactitude notoire, qui avait été signalée au moment de la procédure de l'OSpT en août 1995, les statistiques d'exportations américaines ne pouvaient pas servir à calculer le volume du marché américain. L'idée avancée par l'Inde que la production de la branche fabriquant des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés aux Etats-Unis avait été entièrement exportée était complètement fausse et demandait à être redressée. Les données officielles sur les exportations en volume étaient extrêmement suspectes, et l'on ne pouvait s'y fier pour apprécier la situation dans la branche de production. D'après les estimations émanant de la branche, celle-ci avait exporté à peu près 10 pour cent de sa production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés.

5.94 Les Etats-Unis ont développé les considérations qui précèdent en expliquant qu'ils savaient déjà par les deux principaux fabricants de la branche que 10 pour cent seulement de leur production étaient exportés. Ce renseignement avait été obtenu à titre confidentiel, en tant que secret commercial, et l'ATV ne prescrivait, ni ne pouvait être interprété comme prescrivant, aucun sondage aléatoire ou analyse scientifique. Et ce n'était pas non plus nécessaire en l'espèce, où 15 entreprises constituaient à elles seules toute la branche de production nationale. Des données portant sur 60 pour cent de la branche étaient parfaitement représentatives, et il avait assurément été raisonnable de la part du CITA de s'appuyer sur elles. En ce qui concernait les exportations, il y avait des sources de données meilleures que les statistiques officielles des Etats-Unis, et ce problème se retrouvait à propos des statistiques d'exportations d'autres pays. L'Inde se trompait en affirmant que, s'il était vrai que les exportateurs n'étaient guère incités à déclarer des données exactes sur leurs exportations, ce l'était également pour les chiffres de la production et des importations. Aux Etats-Unis, les fabricants étaient tenus par la loi de faire connaître leurs chiffres de production et aussi de mieux recenser les importations, aux fins de la perception des droits et de la surveillance des contingents en particulier. Il n'en allait pas de même dans le cas des exportations.

5.95 Les Etats-Unis ont aussi expliqué qu'ils n'avaient pas communiqué à l'Inde le tableau mentionné au paragraphe 43 de sa première communication au Groupe spécial; c'était un tableau qu'elle avait à l'évidence établi toute seule. Ils ont réaffirmé qu'ils avaient signalé durant les consultations et durant la procédure de l'OSpT en août que leurs données sur les quantités exportées ne pouvaient pas servir à calculer la taille de leur marché intérieur en raison des inexactitudes dont elles étaient notoirement entachées. Et même après qu'ils eurent expliqué tous les défauts de ces statistiques en détail au cours de l'examen devant l'OSpT, l'Inde avait continué à utiliser les données inexactes qu'elle avait obtenues sur les exportations pour avancer à tort que la branche américaine de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés exportait l'intégralité de sa production.

5.96 L'Inde a réaffirmé que les statistiques officielles des exportations américaines étaient accessibles et qu'elles étaient publiées non seulement par l'OTEXA, mais aussi par le Bureau of the Census du Département du commerce et le Département de l'agriculture. Ces données officielles détaillées sur les exportations américaines ménageaient la possibilité d'un examen des exportations en volume, en valeur et sur la longue durée de produits très spécifiques et très particuliers, y compris ceux qui seraient comparables aux produits de la catégorie 440 recensés dans les statistiques d'importations. Les faits, tels qu'ils étaient présentés dans ces statistiques officielles des exportations, indiquaient une baisse manifeste des exportations américaines de produits comparables à ceux de la catégorie 440. C'était le cas en particulier du n° 6205.30.1500 du SH désignant les exportations de chemises en fibres synthétiques ou artificielles contenant au moins 36 pour cent en poids de laine, et même si, comme le prétendait le CITA, les données n'étaient pas exactes, elles indiquaient au moins qu'une baisse importante des exportations de ces produits était intervenue entre 1992 et 1994.

5.97 A cela les Etats-Unis ont répliqué en rappelant à nouveau que les estimations recueillies par le CITA auprès des deux plus grands fabricants nationaux indiquaient que les exportations ne dépassaient pas 10 pour cent de la production américaine de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Si l'on corrigeait la taille du marché pour tenir compte des exportations, en retenant l'hypothèse qu'elles représentaient 10 pour cent de la production nationale, la part du marché détenue par les fabricants nationaux reviendrait pour 1993 de 53 à 51 pour cent et pour les neuf premiers mois de 1994, de 40 à 37 pour cent. De ce fait, la part de marché des importations passerait pour 1993 de 47 à 49 pour cent et pour la période de janvier à septembre 1994, de 60 à 63 pour cent. Plus généralement, en caractérisant les statistiques américaines par le manque de fiabilité, l'Inde soutenait apparemment qu'un Membre importateur ne pouvait pas se prévaloir des droits que lui reconnaissait l'article 6 de l'ATV pour prendre une mesure de sauvegarde sans avoir au préalable obtenu toutes les données nécessaires pour répondre à toute contestation concevable de la part du Membre exportateur et que ces données devaient toutes être accessibles au public. Admettre cet argument reviendrait à exiger que les données présentées par les Membres importateurs à titre de justification consistent exclusivement en renseignements provenant de sources accessibles au public, si limités ou inapplicables qu'ils puissent être. En réalité, il n'y avait aucune limite de ce genre dans l'ATV.

5.98 Résumant son argumentation, l'Inde a fait valoir que c'était entièrement au Membre importateur qu'il incombait de rassembler, examiner et communiquer au pays exportateur les données pertinentes relatives aux facteurs visés à l'article 6:3 de l'ATV. En l'espèce, les Etats-Unis n'avaient pas fourni à l'Inde, ni dans leur demande de consultations, ni au cours des consultations, le moindre renseignement sur un élément très important pour déterminer l'état de la branche de production américaine vis-à-vis des exportations indiennes de produits de la catégorie 440. L'Inde avait recueilli des données sur les exportations américaines à partir des chiffres publiés par le Département du commerce. Les Etats-Unis qualifiaient leurs propres statistiques publiées d'"inexactes" et "non fiables", mais ils n'étaient pas en mesure de fournir des données plus fiables et plus exactes sur leurs exportations. Si les données publiées par eux ne pouvaient pas servir à évaluer le volume de leurs exportations, il n'y avait aucun autre moyen de le faire correctement. L'Inde avait réuni dans un tableau différents chiffres concernant la production et les exportations publiés par les Etats-Unis, et il en ressortait que, pour les produits de la catégorie 440, une quantité égale à la totalité de la production américaine était exportée. Les Etats-Unis prétendaient que leurs statistiques officielles publiées sur les exportations en volume étaient très suspectes et suggéraient que "d'après les estimations d'entreprises de la branche, 10 pour cent à peu près de la production de chemises, chemisiers et blouses de laine [étaient] exportés". L'Inde soutenait que l'estimation de quantités approximatives par les entreprises de la branche ne pouvaient être tenue pour plus fiable que les données officielles publiées par les Etats-Unis.

5.99 Aux yeux de l'Inde, les Etats-Unis n'avaient pas non plus expliqué dans leur communication si les exportations de chemises en fibres synthétiques ou artificielles et laine mélangées contenant entre 50 et 64 pour cent de ces fibres avaient été prises en considération dans l'estimation des exportations de chemises, de chemisiers et blouses de laine, alors qu'aux fins de l'importation, ces articles étaient classés dans la catégorie 440. L'Inde croyait comprendre qu'en l'absence de procédure bien définie de délimitation des données sur les exportations, ces articles étaient classés comme chemises en fibres artificielles ou synthétiques aux fins de l'exportation. Les Etats-Unis avaient communiqué des données sur les exportations de ces chemises en fibres mélangées au Groupe spécial pour répondre aux questions que l'Inde avait posées le 20 septembre 1996, et ces données avaient prouvé que les établissements exportant ces articles avaient enregistré une baisse importante en 1994, qu'elle fût recensée en dollars, en douzaines ou en équivalent de fibre brute. Il était par conséquent plus que raisonnable de supposer que cette baisse des exportations devait avoir eu plus d'impact sur les données communiquées par les Etats-Unis au sujet de l'état de la branche de production que tout accroissement des importations.

5.100 Les Etats-Unis ont aussi résumé leur position, qui avait constamment été que leurs statistiques d'exportations en volume n'étaient pas fiables et ne pouvaient pas servir à évaluer la situation dans la branche de production américaine. L'Inde avait persisté à utiliser ces éléments de preuve défectueux, non seulement pour étayer leur assertion fausse que la majeure partie de la production américaine d'articles de la catégorie 440 était exportée, mais encore pour dénigrer les statistiques de production et les calculs de part de marché des Etats-Unis. L'insuffisance des statistiques d'exportations venait du fait que les exportateurs étaient peu incités à déclarer correctement ces données et de l'absence de procédures de vérification de leur exactitude. Comme il était indiqué dans l'annexe jointe à la première communication adressée par les Etats-Unis au Groupe spécial, la Division des statistiques commerciales de l'OTEXA et le Bureau of the Census avaient mené une enquête sur les exportations américaines de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés et constaté que dans 53 des 201 cas, la quantité déclarée était soit nulle, soit irréaliste; le Bureau of the Census avait eu des entretiens avec deux exportateurs américains qui avaient dit qu'ils exportaient des vêtements mais n'avaient pas la moindre idée de leur teneur en fibres. Le numéro à six chiffres de la liste B indiqué était faux dans quatre des six dossiers examinés, et le numéro exact n'avait pas pu être déterminé. Plus récemment, pour répondre aux questions soulevées par l'Inde au sujet des exportations américaines des produits du n° 6205.30.1500 de la Liste B, chemises et chemisettes, pour hommes et garçonnets, de fibres textiles synthétiques ou artificielles, contenant 36 pour cent ou plus en poids de laine, la Division des statistiques commerciales avait fait une enquête sur ces exportations par expédition. Cette enquête avait porté sur 7 554 douzaines de chemises exportées en 1994 en 32 expéditions distinctes. La plupart de ces expéditions étaient de faible volume et faites par différentes sociétés à destination de différents pays. Toutefois, il y en avait quatre de la même société à destination du Honduras, qui représentaient 51 pour cent des exportations totales des produits de ce numéro particulier de la Liste B, soit 3 840 douzaines. La Division des statistiques commerciales avait demandé à la Division du commerce extérieur du Bureau of the Census d'examiner les chiffres déclarés pour ces expéditions. Il avait été constaté que toutes les chemises ainsi exportées étaient effectivement des chemises tissées, de coton, et avaient été mal classées. Ces 3 840 douzaines de chemises auraient dû être classées sous le n° 6205.20.3000, chemises et chemisettes, pour hommes et garçonnets, de coton, et non 6205.30.1500, de laine.

5.101 Aux yeux des Etats-Unis, les résultats de cette enquête corroboraient ceux des précédentes enquêtes et déterminations de l'OTEXA concluant au manque de fiabilité des statistiques américaines des exportations en volume. En affirmant que l'estimation des quantités approximativement exportées recueillie auprès "d'entreprises de la branche ne pouvait être tenue pour plus fiable que les statistiques officielles publiées par les Etats-Unis", l'Inde se trompait. Il ressortait clairement des enquêtes menées par l'OTEXA et le Bureau of the Census que ces statistiques n'étaient ni fiables, ni exactes, ce qui faisait que ces renseignements ne se prêtaient pas à l'analyse. Le CITA, comme indiqué plus haut, avait recueilli les estimations des deux plus grands fabricants nationaux de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, qui représentaient au moins 60 pour cent de la production nationale, et ceux-ci avaient indiqué qu'il n'y avait pas plus de 10 pour cent de la production américaine de ces articles qui étaient exportés. Rien ne permettait de prétendre que des renseignements expressément demandés aux sociétés et communiqués par elles sur une composante importante de leurs ventes n'étaient pas plus fiables que des données non vérifiées qui s'étaient révélées fausses.

5.102 L'Inde a fait valoir que le calcul des niveaux d'exportations aurait dû être fait sur la base de données fiables au moment de la détermination de l'existence d'un préjudice grave, et non ultérieurement, pour répondre à une demande de sa part présentée dans le cadre d'une procédure de groupe spécial. Les nouveaux calculs faits par les Etats-Unis ne faisaient que mettre en relief l'observation formulée par l'Inde, à savoir que les statistiques d'exportations étaient indispensables au calcul de la part de marché et que les données et autres renseignements utilisés pour établir une détermination de l'existence d'un préjudice devaient obligatoirement être vérifiables pour servir de base à la démonstration prescrite par l'article 6 de l'ATV.

5.103 L'Inde a aussi noté que les Etats-Unis avaient prétendu qu'il était conforme aux prescriptions des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV de recueillir des données sur la production totale en prenant directement contact avec les fabricants bénéficiaires de la mesure de sauvegarde et de prétendre en même temps qu'il n'y avait pas de données sur les exportations de la production nationale disponibles parce que les statistiques officielles des exportations n'étaient pas fiables. On pouvait se demander pourquoi les Etats-Unis trouvaient conforme à l'ATV de recueillir les renseignements favorables aux producteurs nationaux (production totale) de manière informelle, en prenant directement contact avec eux, mais ce n'était qu'après avoir établi leur détermination concluant à l'existence d'un préjudice grave qu'ils avaient contacté informellement deux des 15 fabricants pour en obtenir des renseignements sur la part de leur production qu'ils exportaient. Pourquoi cela n'avait-il pas été fait avant l'établissement de la détermination?

Les données sur l'emploi<sup>19</sup>, le nombre d'heures/homme travaillées et les salaires

5.104 L'Inde a fait observer que, sur le chapitre de l'emploi, des heures/homme de travail et de la masse salariale totale annuelle, les renseignements indiqués dans le document sur l'état du marché se rapportaient aux "748 établissements qui aux Etats-Unis fabriquaient des chemises, chemisiers et blouses tissés, y compris de laine". Ce document mentionnait le fait que "l'emploi dans la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés, y compris de laine, était revenu en 1994 à 31 929 ouvriers de la production, soit 6 pour cent et 2 125 emplois de moins qu'en 1993". Si ces 2 125 emplois perdus étaient mis en rapport avec une baisse de 5 000 douzaines de la production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés entre la période de janvier à septembre 1993 et la période correspondante de 1994, cette perte impliquait qu'une baisse de la production de trois douzaines de ces articles entraînait la disparition d'un emploi par an, ce qui était manifestement absurde. Le document en question poursuivait en prétendant que "le nombre annuel moyen d'heures/homme travaillées a[vait] chuté" et la masse annuelle totale des salaires des ouvriers de la production avait diminué, alors même que ces deux allégations se rapportaient à l'ensemble de la branche de production de la totalité des chemises, chemisiers et blouses tissés, et non au segment qui fabriquait ceux de laine. Le fait que les données concernant la totalité de la branche n'avaient rien à voir avec ce segment fabriquant les chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés était corroboré par les renseignements communiqués par les Etats-Unis à l'OSpT en août 1995 sous le titre "Autres renseignements pertinents". Dans cette communication d'août 1995, il était bien précisé qu'il y avait en 1994 200 ouvriers employés à la production de ces articles en laine, contre 215 en 1993, soit au total 15 emplois de moins. L'Inde considérait qu'une ventilation plus poussée des données sur l'emploi, les salaires et le nombre d'heures/homme de travail, au niveau du segment de production des chemises, chemisiers et blouses de laine, aurait dû figurer dans l'état du marché qui lui avait été communiqué comme base des consultations en avril 1995, et elle l'avait à l'époque demandée. Pour l'emploi, les chiffres communiqués par les Etats-Unis en avril 1995 et en août 1995 étaient les suivants:

Année	Avril 1995			Août 1995		
	Ouvriers	Nombre annuel moyen d'heures/homme	Masse salariale annuelle totale	Ouvriers	Nombre annuel moyen d'heures/homme	Masse salariale annuelle totale
1993	34 054	62 500 000	423 100 000 \$	215	413 000	2 713 000 \$
1994	31 929	58 900 000	411 200 000 \$	200	382 000	2 590 000 \$

Source: Pour avril 1995, tableau III, Données sur l'emploi, du document des Etats-Unis sur l'état du marché; pour août 1995, tableau III, Données sur l'emploi, de la communication des Etats-Unis à l'OSpT.

<sup>19</sup>Voir aussi les paragraphes 5.154 à 5.156.



5.105 L'Inde a aussi relevé que les données sur l'emploi dans le segment des chemises, chemisiers et blouses de laine avaient été expressément demandées au cours des consultations par la délégation indienne et que celle-ci s'était entendu dire que ces données n'existaient pas. Or, ces mêmes données figuraient dans les prétendus "Autres renseignements pertinents" communiqués à l'Organe de supervision le 28 août 1995.

5.106 L'Inde a encore observé que, si les chiffres sur l'emploi communiqués par les Etats-Unis en août 1995 étaient mis en rapport avec ceux qu'ils avaient fournis dans leur document d'avril 1995 sur l'état du marché, ils indiquaient que le segment de la laine représentait 0,6 pour cent de l'emploi dans la branche de production des chemises, chemisiers et blouses tissés. Comme ce segment constituait une portion extrêmement faible, sinon négligeable, de l'emploi dans la branche de production nationale de ces articles, les chiffres communiqués par les Etats-Unis dans leur état du marché sur l'emploi, le nombre d'heures/homme et les salaires étaient totalement dénués d'intérêt.

5.107 Au sujet de cette dernière remarque, les Etats-Unis ont allégué qu'ils avaient indiqué à l'Inde au cours des consultations qu'il n'y avait pas de données disponibles sur l'emploi se rapportant spécifiquement à la catégorie 440, ce qui voulait dire seulement que ces données ne pouvaient pas être recueillies directement aux sources publiées et n'étaient pas non plus régulièrement établies pour le CITA. Il n'y avait de données publiées sur l'emploi et les salaires qu'à un niveau plus global que la branche de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés et, à l'époque de la demande, les données indiquées dans l'état du marché étaient ce que le CITA pouvait fournir de plus détaillé. Contrairement à ce que l'Inde donnait à entendre, les Etats-Unis n'avaient pas délibérément caché ces données à la délégation indienne au cours des consultations. En réalité, lorsqu'il était devenu manifeste que la justification de la demande était contestée par l'Inde à cause de l'absence de ces données et après que l'OSpT eut indiqué qu'elles seraient un élément nécessaire à leur examen de l'affaire, le CITA avait recherché des moyens de mettre au point les renseignements demandés. Ce n'était qu'après avoir élaboré une méthode de désagrégation plus poussée des données disponibles que l'OTEXA avait par la suite été en mesure de communiquer, comme l'Inde l'avait instamment demandé au cours des consultations et comme le souhaitait l'OSpT, des estimations plus précises fondées sur des renseignements supplémentaires recueillis à des sources officielles et industrielles, confirmant la tendance à la baisse qui se dégageait des données sur la catégorie plus large indiquées en avril 1995.

5.108 Les Etats-Unis ont répondu aux points soulevés par l'Inde en indiquant qu'en effet, les renseignements figurant dans le document sur l'état du marché à propos de l'emploi valaient pour la branche de production des chemises, chemisiers et blouses tissés. Le CITA pensait que les données plus globales y afférentes donnaient une indication générale de la tendance dans le segment des chemises, chemisiers et blouses tissés de laine à l'époque et avait reçu de fabricants des renseignements qui confirmaient ce fait. L'OTEXA avait par la suite été en mesure de fournir des estimations plus précises reposant sur des renseignements supplémentaires émanant de sources officielles et des fabricants.

5.109 L'Inde a observé que les Etats-Unis n'avaient pas expliqué pourquoi les données plus globales sur la totalité de la branche des chemises, chemisiers et blouses tissés ne donnaient pas d'indication de tendance de la production, des prix, des profits, des exportations, des importations ni d'aucune autre des variables économiques pertinentes à examiner avant de déterminer qu'il existait un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave. L'accroissement de la production de la totalité de cette branche avait apparemment été ignoré au niveau global parce qu'il contredisait la conclusion concernant la tendance tirée par les Etats-Unis des données relatives à la production.

5.110 Les Etats-Unis sont revenus sur l'allégation de l'Inde selon laquelle les chiffres qu'ils avaient fournis sur l'emploi, le nombre d'heures/homme et les salaires n'étaient pas pertinents parce qu'ils portaient sur toute la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés, et non sur le seul segment des chemises, chemisiers et blouses tissés de laine. Ils ont indiqué que les données sur l'emploi présentées dans le document sur l'état du marché, qui englobaient toute la branche de production américaine de chemises, chemisiers et blouses tissés, avaient été tirées des statistiques officielles du Bureau of Labour, lesquelles visaient des agrégats encore plus globaux de la production de vêtements. C'étaient là les meilleurs renseignements disponibles au moment de la demande de consultations. A la suite des questions posées au cours des consultations tenues en vertu de l'article 6 de l'ATV et comme l'avait indiqué l'OSpT, les Etats-Unis avaient fourni à celui-ci une ventilation de l'emploi pour la catégorie 440, chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Le CITA pensait que les données plus globales donnaient une indication générale de la tendance dans cette branche à l'époque et avait reçu des renseignements émanant des fabricants qui confirmaient ce fait. Il n'avait pas examiné la tendance de la seule production de chemises, chemisiers et blouses de laine, puisqu'il avait déjà les données sur la production pertinentes pour ce segment.

5.111 Les Etats-Unis ont relevé qu'au dire de l'Inde leur détermination concluant à l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave était dénuée de fondement du fait que, d'après les données ultérieures, le segment des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés était estimé n'avoir perdu que 15 emplois. Ils ont rappelé à ce propos que la branche nationale de production d'articles de la catégorie 440 était très petite, étant constituée de 15 entreprises seulement. Quand bien même la perte de 15 emplois pourrait à première vue apparaître faible en valeur absolue, elle n'en représentait pas moins une baisse de près de 7 pour cent de l'effectif des ouvriers de la production en une seule année. On pourrait difficilement prétendre que ce n'était pas là une diminution relative importante de l'emploi. En outre, les Etats-Unis ne voyaient rien dans le texte des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV indiquant que le terme "branche de production nationale" fût réservé à des groupes de sociétés plus vastes aux effectifs plus nombreux. De fait, le texte de l'article 6:2 de l'Accord mentionnait des "mesures de sauvegarde" et la "branche de production nationale de produits similaires et/ou directement concurrents". Ces termes n'opposaient aucun obstacle juridique au maintien d'une mesure de sauvegarde dans les cas où il s'agirait d'un produit étroitement défini ou d'une petite branche de production.

5.112 L'Inde ayant demandé si le nombre des ouvriers de la production officiellement admis à bénéficier du Programme d'aide à l'ajustement (220 travailleurs) était plus de neuf fois supérieur à la diminution de leur effectif (24) enregistrée dans la période d'avril 1993 à avril 1995, les Etats-Unis ont expliqué que les 220 personnes, employées dans des établissements fabriquant des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, qui avaient été certifiées admises au bénéfice du Programme d'aide à l'ajustement durant la période de deux ans et demi écoulée de janvier 1993 à juillet 1995, recouvraient à la fois des ouvriers de la production et des employés occupant des fonctions administratives, de vente et de distribution liées à cette production. Les travailleurs officiellement admis au bénéfice du Programme d'aide à l'ajustement n'avaient pas tous définitivement perdu leur emploi; dans bien des cas, il s'agissait de cessation partielle ou de mise à pied temporaire. (Voir aussi les paragraphes 5.157 à 5.159.)

#### Les renseignements sur les prix

5.113 L'Inde a émis des doutes sur la possibilité de considérer les renseignements sur les prix intérieurs figurant dans le document sur l'état du marché comme représentatifs de la situation du segment particulier qui fabriquait des chemises, chemisiers et blouses en tissus de laine. D'après ce document, les déclarations d'entreprises de la branche étaient "fondées sur les renseignements communiqués par différentes entreprises américaines fabriquant des chemises, chemisiers et blouses aux Etats-Unis" et "en général ... val[ai]ent pour les entreprises fabriquant des chemises, chemisiers

et blouses, pour hommes et pour femmes, de laine, tissés". En d'autres termes, ces renseignements avaient été recueillis auprès d'entreprises fabriquant des chemises, chemisiers et blouses de laine dans le cadre de leur production de chemises, chemisiers et blouses tissés. On pouvait douter aussi qu'il fût approprié de retenir des enquêtes informelles auprès d'entreprises comme base de l'adoption d'une mesure dirigée contre les importations en provenance d'un partenaire commercial. Au cours des consultations bilatérales tenues en avril et juin 1995, la délégation indienne avait demandé à celle des Etats-Unis des éclaircissements sur la méthode sur laquelle leurs autorités s'étaient appuyées. La délégation américaine avait confirmé qu'il n'existait pas de procédure d'établissement régulier ou périodique de données sur les prix. Les données relatives aux prix et la décomposition des données sur l'emploi pour des segments précisément désignés comme les chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés reposaient sur des enquêtes informelles auprès d'un nombre limité d'entreprises fabriquant ces articles. Il n'y avait pas de méthode aléatoire scientifique, ni de dimension prescrite de l'échantillon pour ces enquêtes. Il fallait noter en outre que les entreprises qui y répondaient savaient toujours que le but de l'enquête était l'adoption d'une mesure de sauvegarde destinée à protéger leur segment de la branche de production.

5.114 Aux yeux de l'Inde, c'étaient peut-être ces méthodes informelles utilisées pour les enquêtes auprès des entreprises qui expliquaient la disparité de leurs résultats, tels qu'ils ressortaient des différentes déclarations émanant de la branche de production fournies par les Etats-Unis. Dans la demande de consultations de décembre 1994, par exemple, le prix moyen à la production indiqué était une fourchette de 215 à 225 dollars alors que, dans le document sur l'état du marché, c'était une fourchette de 525 à 550 dollars. Comme un doublement des prix à la production était fort peu probable en si peu de temps, cet écart entre les deux communications des Etats-Unis jetait le doute sur la cohérence de l'information recueillie à travers les enquêtes informelles.

5.115 Les Etats-Unis ont expliqué que la différence entre les deux prix ne tenait pas à une hausse des prix intérieurs, mais au fait qu'ils représentaient les prix moyens de deux groupes différents de produits. Les prix indiqués dans le document de décembre 1994 pour les produits de la catégorie 440 au titre de l'AMF correspondaient aux prix intérieurs moyens à la production de chemises de laine comparables aux chemises de laine importées d'Inde qui, pour l'essentiel, relevaient de l'un des 24 numéros à dix chiffres du Tarif des douanes harmonisé annoté des Etats-Unis constituant la catégorie 440. Ils avaient été retenus parce que les déterminations au titre de l'AMF étaient établies sur la base d'accroissements brusques et substantiels des quantités de produits importées par pays. Les Etats-Unis avaient comparé le prix moyen au débarquement après paiement des droits des chemises de laine importées d'Inde relevant du n° 6205.10.2010 de leur Tarif - chemises, pour hommes, de laine, autres que produits du folklore obtenus sur des métiers à main - avec le prix moyen à la production des chemises pour hommes, de laine, tissées. Quant au prix moyen à la production indiqué dans le document sur l'état du marché communiqué en avril 1995 au titre de l'ATV, il représentait le prix intérieur moyen de la totalité des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés fabriqués aux Etats-Unis qui étaient en concurrence avec la totalité des mêmes articles de la catégorie 440 importés de tous les pays. Dans le cadre de l'ATV, la détermination initiale portait sur les importations totales de produits de la catégorie considérée. Par conséquent, le prix moyen de 525 à 550 dollars la douzaine figurant dans le document sur l'état du marché répondait à la lecture que faisaient les Etats-Unis de l'article 6:2 de l'Accord, à savoir qu'il fallait examiner les "importations totales". En revanche, le prix moyen de 215 à 225 dollars indiqué en décembre 1994 renvoyait à un produit particulier en provenance d'un pays particulier (l'Inde), suivant la démarche analytique prescrite par l'AMF.

5.116 L'Inde ayant demandé si ces différences de prix substantielles pouvaient s'expliquer par des différences de qualité (importations à bas prix et production intérieure à prix élevés), les Etats-Unis ont répondu que le prix moyen à l'importation au débarquement après paiement des droits de douane des importations américaines totales de produits de la catégorie 440, chemises, chemisiers et blouses,

de laine, tissés, était de 187,23 dollars la douzaine tandis que pour les seules importations en provenance d'Inde, il était de 133,85 dollars la douzaine, soit 75 pour cent de moins que le prix moyen à la production des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés fabriqués aux Etats-Unis et 29 pour cent de moins que le prix moyen au débarquement après paiement des droits de douane de la quantité totale de produits de la catégorie 440, chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, importée aux Etats-Unis. La différence de prix entre ces articles selon qu'ils étaient fabriqués aux Etats-Unis ou importés (y compris d'Inde) tenait essentiellement aux différences de coûts de main-d'oeuvre, variables selon les pays producteurs. Les différences de qualité répercutées sur les prix de ces articles venaient du fait main, de la qualité du tissu de laine, de la teneur en fibres, du mélange de fibres, des accessoires, etc., éléments tous variables selon les pays producteurs. Le prix intérieur de ces articles correspondait au prix moyen de tous ceux qui étaient fabriqués aux Etats-Unis et avait été comparé avec le prix moyen à l'importation, débarqué tous droits payés, au niveau de la catégorie (totalité des produits importés dans la catégorie) en provenance de chacun des pays fournisseurs des Etats-Unis et avec le prix moyen à l'importation en provenance de tous les pays fournisseurs. Les Etats-Unis n'acceptaient pas les hypothèses de l'Inde que, sur un seul et unique marché, les prix des produits concurrents auraient "normalement tendance à converger" ou que des produits de qualité différente et vendus à des prix de détail variables ne pouvaient pas "être en concurrence".

5.117 A cette dernière remarque, l'Inde a répliqué que les Etats-Unis avaient établi un certain nombre de "différences de qualité" pour ces chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, mais n'avait pas fourni de données sur les diverses quantités respectivement fabriquées dans chaque qualité. Il aurait été intéressant de connaître la tendance de la production des chemises comparables à celles qui étaient importées d'Inde et dont le prix en décembre 1994 était de 225 dollars la douzaine, par rapport à celle de la totalité des produits de la catégorie 440, chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, dont le prix moyen à la production aux Etats-Unis atteignait 550 dollars la douzaine. Cela aurait indiqué que, non seulement les chemises fabriquées aux Etats-Unis étaient de qualité extrêmement variable, mais encore que la production de celles qui étaient directement comparables et en concurrence avec les chemises importées d'Inde s'était peut-être accrue, ou que les producteurs étaient peut-être passés à la fabrication des chemises les plus chères. Il aurait dû y avoir une certaine distinction dans la présentation des données sur les prix et la production indiquant que la comparaison était possible avec ceux des produits de la catégorie 440 qui étaient censés causer ou menacer réellement de causer un préjudice grave aux fabricants américains de "produits similaires et/ou directement concurrents".

5.118 Les Etats-Unis ont relevé à cet égard que les différences de qualité, telles qu'elles se répercutaient sur les prix des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, variaient selon les pays producteurs. Le prix intérieur de ces articles, qui correspondait au prix moyen de la totalité de ces produits fabriqués aux Etats-Unis, avait été comparé avec les prix à l'importation, au débarquement et après paiement des droits, des produits de la même catégorie en provenance de chaque fournisseur et avec le prix moyen à l'importation de ces produits en provenance de tous les fournisseurs. Les fabricants américains de ces produits de la catégorie 440, assez restreinte, étaient en concurrence avec les fournisseurs indiens et tous les autres fournisseurs.

#### Les renseignements sur les investissements et les capacités

5.119 L'Inde a relevé que le document sur l'état du marché contenait des renseignements sur les investissements et l'utilisation des capacités qui émanaient des fabricants. Ces renseignements se présentaient comme suit:

Variable	Renseignements communiqués dans le document sur l'état du marché d'avril 1995
Investissements	"Les niveaux d'investissement sont stationnaires dans une bonne partie de la branche."
Utilisation des capacités	"Plusieurs sociétés ont fait état d'une diminution des capacités. Une société a indiqué qu'elle avait totalement mis fin à la sous-traitance (qui représentait auparavant dans les 25 pour cent de ses fabrications), ce qui représentait l'équivalent de la fermeture de quatre usines. Ses propres installations tournent à présent à 70 pour cent seulement de leurs capacités. En outre, cette société exploite aussi plusieurs usines de tissage de la laine approvisionnant les fabriques de vêtements, qui tournent à présent à 65 pour cent environ de leurs capacités."

5.120 Selon l'Inde, ces renseignements étaient anecdotiques et invérifiables. On ne savait pas très bien non plus s'ils se rapportaient au segment particulier de la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés qui fabriquait des vêtements de laine. Le fait, par exemple, que "plusieurs sociétés [avaient] fait état d'une diminution des capacités" n'apparaissait pas significatif pour une branche de production dont les Etats-Unis avaient indiqué dans leur état du marché qu'elle était constituée de 748 établissements. De même, le fait qu'une seule société eût déclaré avoir abandonné la sous-traitance ou réduit l'utilisation de ses capacités n'était pas une bonne indication de l'utilisation des capacités dans toute la branche de production. Si les capacités de plusieurs sociétés qui avaient effectivement diminué étaient liées à la fabrication de chemises, chemisiers et blouses de laine, la baisse de la production nationale aurait dû être bien supérieure à l'estimation de 8 pour cent pour 1994. Les autres renseignements indiqués dans l'état du marché (et reproduits ci-dessous) étaient tout aussi anecdotiques et invérifiables. Dans le cas des "profits", ils portaient en réalité sur les "marges bénéficiaires", ce qui ne permettait pas de savoir si les profits totaux avaient diminué ou augmenté. Les Etats-Unis n'avaient produit aucune preuve à l'appui des assertions des fabricants concernant le rôle des importations "moins chères" dans l'évolution de la situation de la branche.

Variable	Renseignements communiqués dans le document sur l'état du marché d'avril 1995
Emploi	"Plusieurs sociétés ont fait état de baisses de l'emploi, dont certaines expressément imputées à l'impact des produits concurrents. Dans certains cas, la baisse de l'emploi se situait dans une fourchette de 25 à 30 pour cent".
Ventes	La plupart des sociétés ont fait état de baisses des ventes, leur part de marché ayant diminué au profit des importations, moins chères. Quelques-unes ont vu leurs ventes chuter de 20 pour cent."
Prix	"Les prix des produits d'origine nationale, fabriqués essentiellement à partir de tissus faits aux Etats-Unis, sont substantiellement plus élevés que ceux des produits importés concurrents."
Profits	"Il y a eu une érosion générale des marges bénéficiaires chez tous les fabricants de chemises de laine, par suite de l'alourdissement des coûts des matières premières et du fait qu'elles n'ont pas pu relever leurs prix en raison de la concurrence des importations à bas prix."

5.121 A l'affirmation de l'Inde que l'abandon de la sous-traitance ou la réduction des capacités utilisées de la part d'une seule société ne donnait pas une bonne indication de l'utilisation des capacités dans la branche tout entière, les Etats-Unis ont rétorqué que, étant donné la faible dimension de la branche de production des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, la diminution de l'utilisation des capacités de cette unique société était à elle seule très significative de ce qui se passait dans la branche tout entière. L'Inde avait aussi prétendu que la baisse de la production nationale intervenue en 1994 aurait dû être supérieure aux 8 pour cent auxquels elle avait été estimée; or, la baisse de l'utilisation des capacités n'était pas nécessairement en corrélation avec une baisse de même ampleur de la production sur la même période: elle indiquait bien davantage une détérioration de la situation dans la branche qui aboutirait à des baisses de production plus graves dans l'avenir.

F. Le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la situation de la branche de production nationale

5.122 Selon l'Inde, le document sur l'état du marché présenté par les Etats-Unis en avril 1995 affirmait que "l'accroissement brusque et substantiel des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, de la catégorie 440, caus[ait] un préjudice grave à la branche de production américaine de ces articles". Etant donné que les chiffres relatifs à la part de marché, à l'emploi et aux salaires étaient, comme l'Inde l'avait fait valoir, dénués de pertinence et que les chiffres relatifs aux prix intérieurs et les renseignements sur d'autres variables économiques pertinentes reposaient sur des méthodes d'enquête contestables et étaient invérifiables, le seul réel élément de preuve fourni par les Etats-Unis à l'appui de leur affirmation de l'existence d'un préjudice grave était le fait que les importations de produits de la catégorie 440 avaient augmenté en 1994 de 69 296 douzaines, pour atteindre près du double de leur niveau de l'année précédente, et que la production intérieure avait diminué de 5 000 douzaines sur les neuf premiers mois de l'année. Les Etats-Unis avaient prétendu que la production avait diminué à cause des importations, mais n'avaient aucunement analysé le lien entre les deux. Et la baisse de la production n'était pas non plus proportionnée à l'accroissement des importations. Dans les déclarations des fabricants étaient alléguées des diminutions de l'emploi, fermetures d'usines, baisses des profits et autres dues aux importations; mais il n'y avait aucune tentative pour relier ces évolutions aux importations. Le document sur l'état du marché communiqué par les Etats-Unis en avril 1995 n'allait jamais au-delà de l'assertion.

5.123 Les Etats-Unis ont répliqué que la condition, prescrite à l'article 6:2 de l'ATV, de l'établissement d'un lien de causalité entre le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave et les importations totales avait été remplie en l'espèce. Comme l'attestaient les renseignements indiqués dans l'état du marché et par la suite à l'OSpT: i) les importations ne s'étaient pas seulement accrues, elles s'étaient envolées; il y avait dans la branche des indicateurs négatifs enregistrés au même moment que cette montée en flèche des importations; ii) quelque 7 pour cent des travailleurs de la branche de production de chemises de laine tissées avaient perdu leur emploi de 1993 à 1994 (et 5,9 pour cent de 1994 à 1995); les données ultérieures corroboraient cette tendance, et l'impact défavorable des importations sur l'emploi était attesté par les certificats d'aide à l'ajustement commercial (en vertu de la loi américaine, il faut établir un lien avec les importations pour pouvoir prétendre au certificat); enfin, iii) la part de marché des fabricants américains et la production avaient diminué avec l'accroissement des importations.

5.124 Aux yeux des Etats-Unis, le CITA avait démontré dans le document sur l'état du marché et à l'occasion de l'examen de l'OSpT le lien de causalité prescrit par l'ATV. L'Inde avait eu beau affirmer qu'il fallait "des éléments de preuve positifs" sur ce point, les Etats-Unis n'avaient décelé aucun critère de preuve dans l'ATV et ne pouvaient qu'en conclure que l'Inde ajoutait à son texte des dispositions qui n'avaient pas été négociées et n'étaient pas censées correspondre à une interprétation de l'Accord de la part des Etats-Unis.

5.125 Les Etats-Unis considéraient que l'Inde cherchait à modifier l'ATV en créant une condition de proportionnalité pour l'établissement d'un lien de causalité. Elle avait soutenu qu'ils étaient tenus de démontrer que la baisse de la production attestée par les données dont disposait le CITA était "proportionnée à l'accroissement des importations". Ils ne trouvaient aucun critère de ce genre aux paragraphes 2 ou 3 de l'article 6 de l'ATV. Pas plus qu'il n'y avait de justification factuelle ou économique à fournir suivant laquelle la constatation de l'existence d'un préjudice grave porté à la branche de production nationale de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés par les importations devait se traduire par des variations exactement proportionnelles de la production et des importations. Les importations américaines de ces articles en provenance d'un certain nombre de pays étaient limitées par des contingents. Il y avait en outre de fortes variations saisonnières de ces importations ainsi que des décalages dans le temps entre les activités de production et d'importation.

5.126 L'Inde a affirmé qu'elle n'avait jamais proposé de condition de proportionnalité, mais avait remarqué que la production américaine n'avait jamais varié auparavant avec les importations et que cette absence de corrélation donnait à penser que d'autres facteurs avaient nécessairement pesé sur le niveau de la production nationale, en particulier les mouvements intervenus sur le marché extérieur. Elle estimait elle aussi que des facteurs comme les fortes variations saisonnières des importations et les différences de profil temporel des activités de production et d'importation empêchaient de conclure de la simple coexistence d'un accroissement des importations et d'une baisse de la production à l'existence d'un lien de causalité entre les deux.

5.127 L'Inde a également fait valoir que la démonstration de l'existence d'une hausse des importations et d'une baisse de la production ne démontrait pas l'existence d'un lien de causalité entre les deux; en bonne logique, il y fallait des faits et des données supplémentaires. L'article 6:2 de l'ATV stipulait expressément qu'une démonstration de l'existence d'un accroissement des importations et d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave n'était pas suffisante, mais devait être complétée par une démonstration additionnelle du fait que la cause du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave résidait dans l'accroissement des importations, et non dans d'autres facteurs. Les Etats-Unis n'avaient pas essayé de faire cette démonstration du lien de causalité.

5.128 A propos de l'absence de lien de causalité, l'Inde a évoqué les données sur la valeur en dollars des importations communiquées par les Etats-Unis à l'OSpT en août 1995, qui indiquaient que celle des exportations américaines de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés avait augmenté de 41 pour cent en 1993 et de près de 30 pour cent en 1994. Comme la majeure partie de la production nationale de ces articles était exportée, la branche de production nationale connaissait en fait une amélioration très sensible dans la période antérieure à l'imposition en juillet 1995 de la mesure de sauvegarde. De plus, dans sa communication d'août 1995 à l'OSpT, l'Inde avait signalé que les importations en provenance d'Inde des produits de la catégorie 440 diminuaient régulièrement depuis le début de l'année. Cette affirmation avait été confirmée par les chiffres d'importations communiqués par les Etats-Unis. Au premier semestre de 1995, les importations en provenance d'Inde s'étaient montées à 2 887 douzaines, soit 67 pour cent de moins qu'au premier semestre de l'année précédente. La condition d'un accroissement des importations n'était donc pas remplie en juillet 1995, lorsque les Etats-Unis avaient unilatéralement imposé des limitations des importations des produits de la catégorie 440 en provenance d'Inde. Dans la période du 18 avril au 2 août 1996, soit les trois premiers mois de la deuxième année d'application des limitations, les importations effectives en provenance d'Inde n'avaient même pas atteint 1 pour cent du niveau de limitation imposé par les Etats-Unis. Ainsi, les données et les statistiques d'importations ultérieures prouvaient, au-delà de tout doute possible, que l'imputation d'une menace réelle de préjudice grave pour la branche de production nationale aux importations en provenance d'Inde avait été une grossière erreur et que, par conséquent, l'OSpT s'était trompé dans sa constatation sur ce point.

5.129 L'Inde a également fait valoir que cette absence de lien de causalité entre l'accroissement des importations et la baisse de la production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés était démontrée par les chiffres en plus longue période. De 1985 à 1992, les importations de ces articles avaient constamment et substantiellement diminué, pour tomber de 262 000 à 44 000 douzaines. Dans le même temps, la production avait elle aussi substantiellement reculé, de 445 000 à 80 000 douzaines. Ainsi, le recul de la production s'était accompagné d'un recul des importations sur la période 1985-1992. En 1993, le marché américain de ces articles avait amorcé une reprise, la production et les importations retrouvant une courbe ascendante. En 1994, les importations avaient augmenté de près du double et la production, diminué de 7,5 pour cent. Comme la production américaine était en majeure partie exportée, cet accroissement des importations était à l'évidence lié à l'expansion de la demande intérieure de ces articles. Les fabricants américains de chemises, chemisiers et blouses tissés n'avaient probablement pas prévu cette évolution dans le segment lainier, puisque le marché se contractait depuis un certain nombre d'années. Une explication de cette absence de corrélation entre les importations en provenance d'Inde et la production nationale américaine était que les produits indiens et les produits américains n'étaient pas en fait concurrents sur le marché américain parce qu'ils se rangeaient dans des catégories de prix et de qualité différentes. Autre explication possible, l'Inde approvisionnait le marché américain, mais les fabricants américains approvisionnaient à la fois le marché intérieur et les marchés d'exportation. Les exportations indiennes, par conséquent, ne variaient qu'en fonction de la demande sur le marché américain; la production américaine variait aussi en fonction de la demande dans les autres pays.

5.130 L'Inde a relevé, à propos des données remontant jusqu'à 1983, qu'elles se rapportaient aux importations et à la production des produits classés dans la catégorie 440, qu'elles avaient été établies par l'OTEXA du Département du commerce et qu'elles figuraient dans ses publications périodiques. Les chiffres des importations de 1983 à 1985 étaient ceux des importations totales recensées de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés dont la laine était l'élément de principale valeur, et les importations recensées pour les années 1989 à 1994 étaient celles des chemises, chemisiers et blouses tissés dont l'élément principal, en poids, était la laine, ou les fibres artificielles ou synthétiques s'ils contenaient 36 pour cent ou plus en poids de laine. Il n'y avait pas de données accessibles au public pour la production, et l'on pouvait supposer que celles de l'OTEXA relatives aux produits de la catégorie 440 avaient été calculées par lui à l'intention du CITA pour l'évaluation du marché intérieur américain de ces produits.

5.131 Les Etats-Unis considéraient qu'en évoquant des chiffres de production et d'importations remontant aussi loin que 1983, l'Inde essayait de détourner l'attention de la montée en flèche des importations en provenance de ce pays enregistrée à l'époque qui avait immédiatement précédé la demande de consultations. Les séries chronologiques remontant à 1983 que l'Inde avait proposées péchaient techniquement en ce que les chiffres de production cités se rapportaient à une période comprenant deux années de recensement, 1987 et 1992. Les données antérieures à ces années n'étaient pas comparables à celles des années postérieures parce que la composition de l'échantillon était différente. De même, les chiffres des importations n'étaient pas comparables sur la période en question parce qu'à partir de 1989, les Etats-Unis étaient passés à la classification du Système harmonisé. De ce fait, il y avait eu un changement dans la définition des chemises de laine, qui reposait non plus sur la laine comme "élément de valeur principale" mais sur la laine comme "élément principal en poids", ce qui avait rendu les données antérieures à 1989 impossibles à comparer avec celles des années suivantes. Sur l'assertion de l'Inde selon laquelle la production américaine était en majeure partie exportée et l'hypothèse qu'elle en tirait que de ce fait, la branche de production nationale connaissait en réalité une amélioration de sa situation, les Etats-Unis ont noté que l'une et l'autre étaient fausses parce que les statistiques d'exportations étaient extrêmement peu fiables. Ils en avaient déjà fourni l'illustration en confirmant que 10 pour cent seulement de la production étaient exportés par la branche représentant 60 pour cent de la production américaine et que des exportations de coton avaient été classées à tort dans les articles de laine.



5.132 L'Inde considérait que le point de vue des Etats-Unis exprimé dans la première phrase du paragraphe précédent dénaturait ses arguments, qui renvoyaient le Groupe spécial à l'absence de rapport cohérent entre les variations des importations et celles de la production nationale. Cet argument restait valide indépendamment du changement de méthode de collecte des données des Etats-Unis. Entre 1985 et 1989, par exemple, période où l'on pouvait présumer que les données sur les importations et la production avaient été recueillies de manière cohérente, il y avait eu une baisse substantielle dans les deux cas. A partir de 1990, il n'y avait à nouveau plus de régularité cohérente entre l'évolution des importations et celle de la production nationale, sans aucun doute du fait des mouvements intervenus sur les marchés intérieur et extérieurs. C'était pour cette raison que l'Inde avait demandé des renseignements sur les exportations.

5.133 Les Etats-Unis ont répliqué que l'Inde se trompait en affirmant qu'entre 1985 et 1989, les données sur la production avaient été recueillies de manière cohérente. Comme ils l'avaient indiqué dans leur première communication, les données mentionnées par l'Inde se rapportaient à une période qui comprenait une année de recensement, 1987. Les données antérieures à cette année-là n'étaient pas comparables à celles des années postérieures en raison de différences dans la composition de l'échantillon.

5.134 A ces arguments l'Inde a rétorqué que la fiabilité ou la comparabilité des chiffres de production ne pouvaient pas varier très sensiblement d'un recensement à l'autre si toutes ces enquêtes étaient faites objectivement et scientifiquement. Pour mesurer si les importations pesaient ou non sur les tendances de la production, il n'était pas seulement justifié mais indispensable d'examiner le rapport entre importations et production sur une période aussi longue que possible. Les données en question établissaient le fait, sur une durée appréciable, qu'il n'y avait pas de corrélation, proportionnelle ou autre, entre les variations des niveaux d'importations et celles de la production nationale. Pour ce qui était du passage des Etats-Unis au Système harmonisé, leur communication était factuellement inexacte. La définition des chemises de laine antérieure au Système harmonisé reposait sur une détermination de l'élément de principale valeur. Dans le cadre du Système harmonisé, la classification reposait sur une détermination de l'élément principal en poids, mais les Etats-Unis avaient mis au point des ventilations statistiques tant des exportations que des importations pour distinguer les chemises, chemisiers et blouses dont l'élément principal en poids était constitué par des fibres synthétiques ou artificielles, mais qui contenaient 36 pour cent ou plus en poids de laine. Ces ventilations statistiques avaient été élaborées et appliquées en vue d'isoler ces articles contenant surtout en poids des fibres synthétiques ou artificielles mais, d'après les estimations des Etats-Unis, semblables aux chemises, chemisiers et blouses de laine dont la laine était l'élément de principale valeur. Ainsi, ces articles étaient rangés dans la catégorie 440 malgré le fait que c'étaient en réalité des chemises, chemisiers et blouses de fibres synthétiques ou artificielles.

5.135 En réponse, les Etats-Unis ont soutenu que l'Inde se trompait en affirmant que la fiabilité et la comparabilité des statistiques de production ne pouvaient pas varier très sensiblement d'un recensement à l'autre. Tout d'abord, il n'était pas question de fiabilité, mais seulement de comparabilité. Celle-ci disparaissait parce qu'au cours du processus de révision du recensement quinquennal des fabricants, de nouvelles entreprises étaient identifiées et il était constitué un nouvel échantillon, dont la taille et la composition étaient différentes par rapport au recensement précédent. De ce fait, le recensement quinquennal établissait un nouveau repère, et les données générées par cette nouvelle enquête n'étaient pas directement comparables à celles des années précédentes issues des déclarations des entreprises de l'ancien échantillon. Les chiffres de production publiés par le Bureau of the Census dans son bulletin trimestriel Current Industrial Report (CIR) reposaient sur les données recueillies auprès des entreprises identifiées dans le recensement quinquennal. A partir des statistiques de production recueillies pour 1992 dans le CIR, le nombre des entreprises figurant à l'origine dans le recensement de 1992 était révisé chaque année dans le cadre de l'enquête annuelle sur les entreprises manufacturières, effectuée dans les années intermédiaires entre deux recensements.

Les révisions annuelles de la taille de l'échantillon se retrouvaient dans les statistiques de production du CIR. Ce mode de collecte des données n'existait pas avant 1992.

5.136 A propos de ce que l'Inde avait dit de leur passage au Système harmonisé, les Etats-Unis ont déclaré qu'ils avaient effectivement mis au point des ventilations statistiques pour identifier les vêtements de laine qui, avant le Tarif des douanes harmonisé, étaient définis par leur élément de principale valeur. Lors de la création du système de classement des vêtements de laine, il avait été déterminé que les vêtements importés, de fibres autres que la laine mais contenant plus de 17 pour cent en valeur de laine, concurrençaient en fait sur le même marché les vêtements de laine de fabrication nationale qui, aux fins des statistiques de production, avaient toujours été définis comme contenant 51 pour cent ou plus en poids de laine. Lorsque les Etats-Unis avaient adopté en janvier 1989 le Tarif des douanes harmonisé et abandonné le mode de classement selon la valeur pour un système fondé sur le poids, ils avaient retenu cette définition en modifiant celle des vêtements de laine importés, devenus ceux qui contenaient 36 pour cent ou plus en poids de laine. Ces 36 pour cent avaient été appliqués à toutes les catégories de vêtements de laine, et non aux seuls chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. C'était la teneur en fibre la plus répandue dans les vêtements artisanaux qui avait le plus joué dans le passage de la notion d'élément de principale valeur à celle d'élément principal en poids. Pour toutes ces raisons, la comparaison des données à travers des périodes contenant ces solutions de continuité entre les statistiques recensées n'était pas valable, même avec les avertissements formulés par l'Inde.

G. L'imputation à l'Inde

5.137 Les Etats-Unis ont fait valoir qu'ayant correctement établi tant a) l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave que b) le lien de causalité entre ce préjudice ou cette menace et les importations totales, le CITA devait à l'étape suivante déterminer à quel ou quels Membres pouvait être imputée la cause du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave. L'article 6:4 de l'ATV ne leur prescrivait nullement de déterminer que l'Inde était l'unique cause du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave - qui d'ailleurs aurait déjà été constaté en vertu de l'article 6:2 de l'Accord avant qu'il fût possible de passer à l'analyse prévue à l'article 6:4. Ce qu'ils devaient déterminer, c'était, parmi les importations en provenance de divers Membres, celles auxquelles imputer ce préjudice ou cette menace. Les Etats-Unis rejetaient toute interprétation qui donnerait à entendre que le critère de l'article 6:2 de l'ATV était partie intégrante de celui de l'article 6:4 ou s'y trouvait enveloppé. Ce ne serait pas là une lecture légitime du texte, conforme aux principes de droit international énoncés à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

5.138 Les Etats-Unis ont aussi fait valoir qu'ils avaient observé les prescriptions de l'article 6:4 de l'ATV en imputant le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave à l'Inde.<sup>20</sup> Cette disposition prévoyait qu'après avoir établi une détermination concluant à l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave, le Membre devait attribuer ce préjudice ou cette menace à un ou des Membres, sur la base d'un accroissement brusque et substantiel, effectif ou imminent, des importations en provenance de ce ou ces Membres, ainsi que d'autres facteurs. Il était évident ici que la formule "effectif ou imminent" était associée à la mention à l'article 6:4 d'un accroissement "brusque et substantiel" des importations en provenance d'un ou de Membres - et non, comme le prétendait l'Inde, à l'examen du "préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave" prescrit aux paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'Accord.

---

<sup>20</sup>Ils ont aussi imputé un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave à Hong Kong pour la même catégorie de produits.

5.139 Les Etats-Unis ont noté que les importations en provenance d'Inde, quel que fût le critère pertinent retenu, s'étaient brusquement et substantiellement accrues. L'Inde avait été leur plus gros fournisseur de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés (catégorie 440) durant l'année qui avait pris fin en janvier 1995, avec 54 pour cent de leurs importations totales, soit 76 698 douzaines, cinq fois les 14 914 douzaines importées durant la période de 12 mois précédente. De plus, ces importations avaient dépassé les niveaux des contingents qu'ils appliquaient à trois autres fournisseurs. Enfin, ils avaient examiné les niveaux des importations de ces articles en provenance d'Inde par rapport aux importations provenant d'autres sources, la part de marché ainsi que les prix à l'importation et les prix intérieurs à un stade comparable de la transaction commerciale. Il ressortait des données que les importations en provenance d'Inde pour l'année terminée en janvier 1995 étaient égales à la production américaine totale de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés sur l'année terminée en septembre 1994. En 1993, les importations en provenance d'Inde de produits de la catégorie 440 s'étaient établies à 20 pour cent des importations américaines totales des mêmes produits et à 18 pour cent de leur production. Ces données, conjuguées à la baisse persistante de la production jusque-là et aux déclarations des fabricants indiquant qu'elle avait continué à diminuer, renforçaient l'image d'un nouveau préjudice imminent pour la branche de production. Comme l'exposait le document sur l'état du marché, les Etats-Unis avaient constaté qu'en 1994, leurs importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés de la catégorie 440 en provenance d'Inde étaient entrées à un prix moyen au débarquement après paiement des droits de douane de 133,85 dollars la douzaine, soit 75 pour cent de moins que le prix moyen à la production des mêmes articles aux Etats-Unis. Leur examen de ce genre de facteurs avait pleinement corroboré leur détermination imputant aux exportations indiennes le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave. Et les autres renseignements pertinents communiqués à l'OSpT, en partie pour répondre aux questions posées par l'Inde au cours des consultations bilatérales, ne faisaient que confirmer encore cette imputation. Au moment où les Etats-Unis avaient présenté leur dossier à l'OSpT, il existait des données plus à jour indiquant que les importations en provenance d'Inde représentaient 49 pour cent des importations américaines totales, 33 pour cent du marché total en 1994 et 96 pour cent de la production nationale des Etats-Unis cette même année (cette part devait atteindre 98 pour cent pour l'année se terminant en juin 1995). Dans ces conditions, lors de l'examen de l'OSpT, la tendance et la situation du moment exposées dans le document sur l'état du marché avaient été pleinement confirmées dans l'intervalle.

L'examen par l'OSpT de la mesure prise par les Etats-Unis

5.140 Les Etats-Unis ont fait observer qu'ils avaient soumis leur affaire à l'OSpT comme le prévoyait l'article 6:10 de l'ATV et pleinement répondu à toutes ses demandes de renseignements. En outre, comme l'énonçait expressément l'article 6:10, ils lui avaient communiqué d'autres données pertinentes sur la situation de la branche de production. L'OSpT avait procédé durant plusieurs jours à des auditions au cours desquelles la question avait été traitée très en détail. L'Inde avait présenté des arguments très étoffés et, à l'issue de cette procédure, l'OSpT avait déterminé qu'"une menace réelle de préjudice grave pouvait être imputée à l'accroissement brusque et substantiel des importations en provenance d'Inde".

5.141 Les Etats-Unis considéraient que la constatation de l'OSpT confirmant leur détermination et rejetant la contestation de l'Inde était conforme à l'article 6 de l'ATV. Si les consultations prévues à l'article 6:7 de l'Accord n'aboutissaient pas à une solution convenue d'un commun accord, le Membre importateur ne pouvait qu'exercer sa faculté de prendre une mesure pour limiter lesdites importations dans les 30 jours suivant la période de 60 jours visée à l'article 6:10 de l'ATV. Une fois cette mesure prise, l'article 6 prescrivait un examen automatique de la part de l'OSpT. Celui-ci était tenu d'examiner l'affaire, de déterminer si la mesure de sauvegarde était justifiée et de faire des recommandations appropriées aux Membres concernés. Outre les données communiquées en application de l'article 6:7 de l'Accord, l'article 6:10 prévoyait que l'OSpT "disposera[it] ... de tous autres renseignements pertinents fournis par les Membres concernés". Les Membres importateurs étaient tenus de notifier

au Président de l'OSpT des données factuelles pertinentes en même temps qu'ils présentaient leur demande de consultations. Les données additionnelles communiquées ultérieurement à l'OSpT corroboraient les conclusions de la détermination initiale et étaient parfaitement appropriées au regard de l'ATV.

5.142 Aux yeux de l'Inde, l'OSpT n'avait pas confirmé la mesure prise par les Etats-Unis; en réalité, cette mesure avait été prise sur la base d'une situation de "préjudice grave" et l'Organe de supervision n'avait pas constaté qu'une situation de "préjudice grave" eut été démontrée par les données présentées par les autorités américaines.

H. La valeur juridique des "Autres renseignements pertinents"

5.143 Selon l'Inde, l'OSpT avait commis une grave erreur en permettant aux Etats-Unis de lui fournir en août 1995 des renseignements destinés à justifier ce qu'ils alléguaient devant lui, à savoir que leur mesure de sauvegarde avait été prise sur la base d'une "menace réelle de préjudice grave", alors que pourtant les consultations avec l'Inde ne s'étaient pas tenues sur cette base. L'article 6:7 de l'ATV prescrivait au Membre importateur de chercher à engager des consultations avec le Membre exportateur pour lui fournir des renseignements "précis et pertinents" en ce qui concernait la période de référence retenue pour l'examen des facteurs sur la base desquels il avait établi sa détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. Passé la période de 60 jours prévue pour les consultations, il ne pouvait être apporté de renseignement nouveau que moyennant l'annulation de la demande de consultations et la présentation d'une nouvelle demande sur la base des renseignements nouveaux; autrement, l'obligation de fournir des renseignements précis et pertinents durant la période de consultations serait vide de sens.

5.144 L'Inde a observé que selon l'article 6:10 de l'ATV, l'OSpT devait disposer, pour examiner la mesure de sauvegarde après l'expiration de la période de 60 jours prévue pour les consultations, non seulement des renseignements communiqués par le Membre qui avait cherché à engager des consultations en application de l'article 6:7, mais encore de "tous autres renseignements pertinents fournis par les Membres concernés". Ces "autres renseignements pertinents" pourraient, par exemple, consister en un exposé narratif du Membre importateur concernant la limitation imposée, mais ne pouvaient pas être des données nouvelles introduites pour justifier la détermination au sujet de laquelle celui-ci avait cherché à engager les consultations. Cette possibilité ne pouvait pas s'analyser comme une manière de laisser au Membre qui avait pris la mesure encore du temps après coup pour mettre au point de nouvelles données. Si le CITA n'avait pas eu à sa disposition ou n'avait pas examiné certains renseignements ou données au moment de sa détermination de l'existence d'un préjudice grave, il ne pouvait pas les introduire à un stade ultérieur à titre d'"autres renseignements pertinents" pour justifier *a posteriori* l'application d'une mesure de sauvegarde.

5.145 Les Etats-Unis ont répliqué à cette dernière allégation de l'Inde qu'ils avaient présenté une communication contenant d'"autres renseignements pertinents", comme le permettait l'article 6:10 de l'ATV, en vue de fournir des données actualisées pour rendre compte de l'état le plus actuel de la situation sur le marché intérieur et en ce qui concernait les importations, et aussi pour répondre très précisément aux préoccupations évoquées dans les consultations bilatérales, mais non pour "justifier" leur décision. Ils renvoyaient le Groupe spécial à l'article 6:10 de l'Accord, aux termes duquel l'OSpT devait disposer non seulement des données communiquées au moment de la demande, mais encore "de tous autres renseignements pertinents". Au surplus, cette formule n'était pas définie.

5.146 L'Inde considérait qu'en donnant au Membre importateur le droit d'introduire des données nouvelles au moment où il procédait à son examen, l'OSpT dénierait en fait au Membre exportateur celui de contester ces renseignements au cours des consultations bilatérales préalables et accorderait en outre au Membre importateur le droit de sauter une étape importante de la procédure qu'il fallait

suivre en vertu de l'article 6 de l'ATV avant de pouvoir prendre une mesure de sauvegarde. Ainsi, en autorisant l'introduction de données nouvelles au moment où il procédait à son examen, l'OSpT relèverait en fait le Membre importateur de ses obligations. Or, l'OSpT n'avait pas le pouvoir d'accorder aux Membres le droit de déroger aux dispositions de l'ATV. Comme il ne motivait pas ses décisions sur les mesures de sauvegarde, on ne savait pas pourquoi il avait avalisé une mesure de sauvegarde prise sur la base d'une prétendue "menace réelle" de préjudice grave, qui n'avait pas fait l'objet de consultations préalables, et examiné des renseignements sur lesquels les consultations n'avaient pas porté. L'Inde considérait que cette décision la privait du droit de tenir des consultations avec les Etats-Unis, sur la base de faits pertinents et précis, au sujet de la mesure de sauvegarde spécifique avalisée par l'OSpT.

5.147 L'Inde a répété que les données communiquées à l'OSpT le 28 août 1995 étaient entièrement neuves dans certains de leurs éléments tels que le nombre d'établissements, l'emploi, les salaires et ainsi de suite dans le segment des articles de laine de la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés. Le document sur l'état du marché communiqué par les Etats-Unis en avril 1995 ne contenait pas de données sur les exportations. Dans leur communication d'août 1995 à l'OSpT, ils fournissaient des données sur la valeur en dollars des exportations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Pour d'autres facteurs, beaucoup des chiffres indiqués étaient des révisions de ceux qui avaient été antérieurement fournis à la délégation indienne. Les données nouvelles présentées devant l'OSpT ne constituaient donc pas les "autres renseignements pertinents" définis à l'article 6:10 de l'ATV.

5.148 Les Etats-Unis se sont déclarés en désaccord avec l'Inde sur ce point et ont signalé que ces "autres renseignements pertinents" avaient été communiqués pour répondre directement aux questions soulevées dans les consultations bilatérales et aux demandes de l'OSpT. Il n'y avait pas de données sur le nombre d'établissements indiquées dans la communication où étaient présentés les "autres renseignements pertinents".

5.149 En réponse à une question du Groupe spécial, les Etats-Unis ont fait valoir que l'article 6:10 de l'ATV prévoyait expressément que l'OSpT "disposera[it] des données factuelles mentionnées au paragraphe 7 [de l'article 6 de l'Accord] qui [auraient] été communiquées à son Président, ainsi que de tous autres renseignements pertinents fournis par les Membres concernés". Il n'y avait là aucune définition des "autres renseignements pertinents" et aucune limitation de la quantité ou des sortes de renseignements qui pouvaient être communiqués à l'OSpT. La seule condition stipulée était que ces renseignements devaient être "pertinents". Les Etats-Unis interprétaient donc l'ATV comme autorisant la production de données nouvelles ou additionnelles pour confirmer celles qui étaient disponibles au moment de la détermination.

5.150 Répliquant à ces arguments, l'Inde a fait valoir que les révisions des données qui avaient constitué la base de la détermination exigeraient un réexamen de cette base et aboutiraient soit au retrait de la mesure, soit à l'adoption d'une mesure nouvelle. Les données nouvelles n'avaient pas servi aux Etats-Unis à établir leur détermination initiale et ne pouvaient pas davantage être considérées comme une clarification ou une confirmation de celles qu'ils avaient utilisées pour déterminer et démontrer qu'ils avaient agi en conformité des dispositions de l'article 6 de l'ATV. L'article 6:7 de l'Accord était très clair en prescrivant que le Membre qui cherchait à engager des consultations devait, au moment de sa demande de consultations, "communiquer, (...), en même temps, au Président de l'OSpT la demande de consultations, y compris toutes les données factuelles pertinentes dont il [était] fait mention aux paragraphes 3 et 4, ainsi que le niveau de limitation envisagé". La communication d'"autres renseignements pertinents" ne pouvait pas servir à justifier l'absence de "toutes les données factuelles pertinentes" qu'il était prescrit de communiquer au moment de la demande

de consultations, pas plus qu'elle ne pouvait s'y substituer dans l'examen destiné à déterminer si la situation de préjudice grave, ou de menace réelle de préjudice grave, avait été démontrée conformément aux critères de l'article 6 de l'ATV.

5.151 L'Inde a observé que sauf dans le cas des importations, il n'y avait visiblement pas de publications officielles fiables donnant des indications sur l'un quelconque des facteurs relatifs à une branche de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés aux Etats-Unis. Elle a fait valoir en outre que même si l'on tenait compte des compléments d'information fournis par eux après les consultations, les Etats-Unis ne pouvaient être réputés avoir satisfait aux prescriptions de l'article 6 de l'ATV. Elle soutenait que l'OSpT aurait dû mener son examen de la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis sur la seule base des documents communiqués à l'Inde en avril 1995, au moment de la demande de consultations. Les renseignements fournis à l'OSpT étaient par conséquent dénués de toute pertinence pour la procédure du Groupe spécial. Cela dit, même s'ils étaient pris en considération, les Etats-Unis ne pourraient pas être jugés avoir rempli les conditions prescrites aux paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV.

5.152 Les Etats-Unis ont répété qu'à la suite de la communication du document sur l'état du marché, des consultations s'étaient tenues, et que des questions avaient été posées au cours de ces consultations puis au cours de l'examen au sein de l'OSpT. Au terme de cette longue procédure, en juillet, il y avait des données supplémentaires auxquelles le CITA n'avait pas eu accès en avril 1995; certaines des données sur l'emploi et des données connexes qui figuraient dans le document en question n'étaient pas centrées sur la branche de production des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Certains des éléments de preuve recueillis après les consultations et en vue de la procédure devant l'OSpT étaient différents, une partie des données était davantage centrée sur la branche de production nationale de ces articles, mais toutes ces données allaient dans le même sens que celles qui avaient été indiquées à l'origine dans le document sur l'état du marché (à savoir que la branche de production nationale subissait ou était réellement menacée de subir un préjudice grave par suite des importations totales et que les importations en provenance d'Inde contribuaient à cette situation). Lorsqu'il y avait des données qui ne satisfaisaient manifestement pas au critère de la fiabilité, sur les exportations par exemple, le CITA ne s'en était pas servi pour sa détermination. Même les facteurs qui indiquaient mieux les tendances ou la situation du moment n'avaient pas, selon l'article 6:3 de l'ATV, à être seuls ou en combinaison déterminants pour le CITA. Celui-ci avait suivi sa pratique et ses procédures normales en puisant directement et indirectement des renseignements dans des publications fiables de sources officielles. Il avait aussi suivi sa pratique normale en consultant à titre confidentiel les principaux producteurs, qui représentaient un pourcentage substantiel de la production nationale, pour vérifier certains renseignements.

5.153 L'Inde a soutenu que suivant le même raisonnement que précédemment, le Groupe spécial qui examinait si une mesure de sauvegarde satisfaisait aux prescriptions de l'ATV ne pouvait lui aussi s'appuyer que sur les renseignements fournis par le Membre importateur au Membre exportateur au cours des consultations, en l'espèce, le document sur l'état du marché. Si le Groupe spécial devait procéder autrement, il dénierait en fait au Membre exportateur le droit de tenir des consultations sérieuses sur la base des renseignements qui avaient eux-mêmes été à la base de la détermination, et ce serait là la source d'un grave risque moral, car le Membre importateur ne serait alors plus incité à communiquer au Membre exportateur tous les renseignements en sa possession au moment des consultations. En outre, cela permettrait au Membre importateur d'adopter une mesure de sauvegarde sur la base de simples conjectures et de la maintenir ensuite si des renseignements ultérieurs venaient confirmer les faits. L'Inde a cité deux cas, exposés ci-dessous, où les Etats-Unis avaient tenté d'introduire en août 1995 des renseignements qui n'avaient pas été présentés au moment où la mesure avait à l'origine été prise.

L'emploi dans les "Autres renseignements pertinents"

5.154 L'Inde a noté que les données communiquées en premier lieu par les Etats-Unis pour l'emploi (tableau III du document sur l'état du marché) recouvraient l'effectif total des ouvriers de la production de chemises, chemisiers et blouses tissés. En août 1995, ils avaient présenté un "tableau III mis à jour", qui prétendait distinguer parmi eux ceux qui étaient employés principalement à la fabrication de chemises, chemisiers et blouses de laine. Ces ouvriers "récemment identifiés" qui constituaient l'effectif de "la branche de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés" représentaient 0,6 pour cent de l'effectif total de la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés. Ces données nouvelles étaient tirées du recensement des fabricants de 1992, du bulletin Current Industrial Report sur l'habillement, des Statistiques du Bureau of Labour et d'une enquête auprès de la branche de production. Ces données n'étant pas accessibles dans les publications du recensement, pas plus que dans les statistiques du Bureau of Labour, il fallait présumer qu'elles provenaient d'une enquête auprès de la branche qui n'était pas prescrite et dont les résultats n'étaient peut-être pas disponibles lorsque la décision de demander des consultations avait été prise en avril.

5.155 Pour répondre aux points soulevés au paragraphe précédent au sujet de l'emploi, les Etats-Unis ont expliqué que les procédures suivies par le CITA démontraient la fausseté de l'argument de l'Inde. En règle générale, lorsqu'une demande avait été présentée, il n'était pas mis fin aux efforts de collecte de données et autres renseignements pertinents. Le CITA s'était assuré qu'il possédait suffisamment de renseignements au moment de la demande pour prendre la mesure sur la base de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave pour la branche de production nationale de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Cependant, durant et après la période des consultations, il avait procédé à des sondages et à une analyse supplémentaires pour affiner les renseignements existants et fournir davantage de données concernant l'affaire, surtout après qu'il fut devenu apparent que l'adéquation de son information était contestée. A la différence d'autres régimes, celui de l'ATV n'excluait ni ne prescrivait rien quant à cette manière d'agir de la part du CITA. En donnant davantage de renseignements, celui-ci n'essayait pas de se justifier après coup, mais de répondre aux questions posées par l'Inde au cours des consultations et de parvenir à un accord mutuellement satisfaisant dans cette affaire. De plus, les Etats-Unis avaient été ultérieurement informés que l'OSpT estimait avoir besoin de données concernant l'emploi au niveau d'une catégorie plus précise pour examiner la question.

5.156 Les Etats-Unis ont également expliqué à propos des données sur l'emploi communiquées dans cette affaire qu'à l'époque de sa demande de consultations, le CITA disposait de données sur les effectifs de la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés et de renseignements tirés de ses consultations avec les fabricants indiquant que la tendance à la baisse de l'emploi à l'échelon de la branche rendait compte et était représentative de la situation dans le segment plus étroit des chemises, chemisiers et blouses de laine. Après une nouvelle analyse et de nouveaux entretiens confidentiels avec les deux principaux fabricants de ces articles, un chiffre de l'emploi avait été calculé pour les ouvriers spécifiquement employés à la production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, et ces données avaient été présentées dans le cadre des autres renseignements pertinents à la session d'août 1995 de l'OSpT.

Les établissements dans les "Autres renseignements pertinents"

5.157 Dans le second cas cité par l'Inde, il s'agissait de la localisation des établissements fabriquant des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Dans le document sur l'état du marché, il était indiqué, sous le titre "Profil de la branche", que ces établissements se concentraient dans l'Oregon, l'Etat de Washington, le Nebraska et l'Iowa. Néanmoins, les nouvelles données fournies par les Etats-Unis dans leur document d'août comprenaient, pour la première fois, une liste des ouvriers ayant reçu un certificat d'aide à l'ajustement commercial dans le secteur des "chemises, chemisiers

et blouses, de laine, tissés". D'après ces données, sur les quelque 200 ouvriers de la production qui constituaient l'effectif d'une présumée "branche de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés", 220 avaient été certifiés avoir droit à cette aide entre le 25 avril 1993 et le 15 avril 1995. Ce qui était intéressant dans l'exposé des Etats-Unis, c'était que ces ouvriers étaient originaires du Tennessee, de l'Utah, de Pennsylvanie et de Caroline du Sud. Ces Etats se situaient presque à un continent de distance de ceux où étaient implantés les établissements fabriquant ces chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Cela soulevait d'importantes questions au sujet des données examinées par les Etats-Unis en avril 1995, car à la lumière de ces données nouvelles présentées en août 1995, on se demandait si oui ou non elles étaient exactes et/ou pertinentes.

5.158 A propos de ces vues de l'Inde sur l'implantation des établissements, les Etats-Unis ont relevé que les deux principaux fabricants de chemises, chemisiers et blouses de laine, qui représentaient plus de 60 pour cent de la production nationale, possédaient des fabriques de vêtements dans l'Oregon, l'Etat de Washington, le Nebraska et l'Iowa et en Pennsylvanie. Ces deux fabricants pratiquaient aussi la sous-traitance de la production. L'un d'eux avait dû y mettre totalement fin à cause de l'incidence des importations et avait indiqué que cela représentait l'équivalent de la fermeture de quatre usines. Cette réduction de la sous-traitance pouvait rendre compte de l'admission au bénéfice de l'aide à l'ajustement des ouvriers des usines du Tennessee, de l'Utah et de Caroline du Sud. L'autre grand fabricant avait des activités de production en Pennsylvanie, ce qui expliquerait les certificats des ouvriers de l'établissement de Pennsylvanie.

5.159 Les Etats-Unis sont revenus sur les arguments avancés par l'Inde dans cette section en notant qu'entre autres choses, il ressortait des données dont le CITA disposait en avril 1995 que l'accroissement des importations et la baisse de la production étaient de grande ampleur et que les données supplémentaires communiquées ultérieurement par eux à l'OSpT avaient confirmé la validité de la détermination initiale et constituaient des données "pertinentes" qui étaient expressément autorisées par l'article 6:10 de l'ATV pour l'examen de l'OSpT - ce qui était évident après la période de 60 jours prévue pour les consultations.

#### I. Les consultations et l'aval de l'OSpT: prescriptions procédurales additionnelles

5.160 L'Inde a fait valoir que la mesure de sauvegarde sur laquelle les Etats-Unis avaient tenu les consultations n'avait pas été avalisée par l'OSpT et que celle qui avait reçu son aval n'avait pas fait l'objet de consultations. Par conséquent, leur mesure de sauvegarde ne satisfaisait pas aux conditions procédurales prescrites par l'article 6 de l'ATV, suivant lesquelles la mesure de sauvegarde devait avoir fait l'objet de consultations bilatérales et avoir été avalisée par l'OSpT. Celui-ci ne l'ayant pas avalisée, les Etats-Unis auraient dû la retirer. Cette condition de l'aval de l'OSpT était la garantie d'un examen multilatéral de la conformité de la mesure de sauvegarde avec les dispositions de l'ATV; le droit à des consultations et le droit à un examen multilatéral étaient tous deux d'une extrême importance comme remparts contre les recours abusifs au mécanisme de sauvegarde de l'ATV.

5.161 L'Inde se fondait à cet égard sur la nature et le but de l'ATV et sur les circonstances de sa conclusion. Fondamentalement, elle invitait le Groupe spécial à interpréter l'article 6 de manière à faire effectivement jouer à cette disposition son rôle de pivot de l'équilibre des droits et des obligations inscrits dans l'Accord. En interprétant l'article 6 de l'ATV en fonction de son contexte et de son but, le Groupe spécial ne pouvait qu'aboutir à la conclusion que la création d'un droit à des mesures de sauvegarde discriminatoires sans aucun droit à compensation ou rétorsion en contrepartie, ni aucun aval multilatéral, mettrait les Membres exportateurs dans une position juridique au regard de l'ATV pire que celle qui avait été la leur dans le cadre de l'AMF et serait par conséquent contraire aux objectifs fondamentaux de l'Accord. L'Inde ne pensait pas qu'il fût possible d'écarter ces arguments au simple motif que cet accord parlait de "recommandations" et non de "décisions" lorsqu'il prescrivait à l'OSpT d'intervenir. En outre, si, nonobstant le fait que l'ATV obligeait les



Membres de l'OMC à soumettre toutes leurs mesures de sauvegarde à l'OSpT et que ce dernier était manifestement tenu de l'obligation d'examiner la conformité de toutes ces mesures avec l'Accord et de faire des recommandations sur la totalité d'entre elles, le Groupe spécial devait décider que le fait de s'abstenir de faire une recommandation était sans conséquence juridique, il bouleverserait l'équilibre des droits et des obligations prévus par l'Accord. L'OSpT deviendrait alors le seul organe de l'OMC dont la décision de faire ou de ne pas faire une recommandation serait indifférente en droit.

5.162 Revenant sur les arguments de l'Inde au sujet de l'aval de l'OSpT, les Etats-Unis ont dit qu'à leur sens, la détermination du CITA avait été établie sur la base d'une démonstration de l'existence "d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave", et l'"aval" de l'OSpT à une mesure n'était pas requis comme condition de son maintien. L'OSpT avait estimé par consensus que la constatation d'une menace réelle de préjudice grave imputable à l'Inde dans cette affaire était justifiée. Il n'avait pas formulé de constatation en faveur ou à l'encontre d'un "préjudice grave" en soi, et il n'était tenu en vertu de l'ATV que de faire des recommandations "appropriées" après avoir examiné s'il existait un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave. Quelle que fût la constatation ou la recommandation de l'OSpT, les Membres n'étaient tenus en vertu de l'article 8:9 de l'Accord que de "[s'efforcer] d'accepter dans leur intégralité les recommandations de l'OSpT". Il n'y avait pas d'autre obligation concernant le maintien d'une mesure de sauvegarde dans l'Accord sur ce chapitre. Pour maintenir une mesure de sauvegarde transitoire, un Membre n'était pas tenu d'avoir l'approbation de l'OSpT.

5.163 Les Etats-Unis ont aussi évoqué l'assertion de l'Inde selon laquelle il n'y avait pas de différence entre les "recommandations" de l'OSpT et celles du Groupe spécial, de l'ORD et de l'Organe d'appel. Les textes de l'ATV et du Mémoire d'accord sur le règlement des différends démontraient clairement l'erreur dont cet argument était entaché. Le rapport du Groupe spécial ou un rapport de l'Organe d'appel adopté par l'ORD exigerait de la part de la partie à laquelle serait adressée une recommandation qu'elle prenne des dispositions pour mettre ses mesures en conformité avec ses obligations. Le Mémoire d'accord précisait aux articles 21 et 22 quelles étaient ces dispositions et les conséquences de l'inaction. Comme ils l'avaient déjà indiqué, l'article 8:9 de l'ATV n'exigeait des Membres, pour ce qui était des recommandations de l'OSpT, que de "[s'efforcer] [de les] accepter dans leur intégralité". L'ATV ne prescrivait rien au sujet des constatations et observations de l'OSpT. En outre, en vertu de l'article 8:10 de l'Accord, les Membres avaient alors recours aux procédures de l'article XXIII du GATT et du Mémoire d'accord.

5.164 Toujours sur la nécessité de l'aval de l'OSpT à une détermination, l'Inde a relevé que dans le cadre de l'article premier, paragraphe 6, de l'AMF, tous les droits que les signataires tenaient du GATT de 1947 en leur qualité de parties contractantes avaient été intégralement réservés et que nonobstant l'existence de l'AMF, ils n'avaient pas été en droit de prendre des mesures de sauvegarde incompatibles avec l'article XIX du GATT de 1947. Si un pays exportateur n'acceptait pas la détermination d'un pays importateur, il pouvait se prévaloir des droits qu'il tenait du GATT de 1947 et forcer ainsi ce pays à prendre une mesure non discriminatoire au titre de l'article XIX de cet accord. Cette possibilité, quoique rarement utilisée, faisait partie du jeu de freins et contrepoids de l'AMF. Vu cette situation juridique, l'OST ne pouvait exercer que des fonctions de conciliation. Dans le cadre de l'ATV, en revanche, les droits que les Membres exportateurs tenaient du GATT de 1994 étaient formellement amputés. Les Membres importateurs étaient désormais formellement en droit de prendre une mesure de sauvegarde discriminatoire sans avoir à fournir de compensation au Membre exportateur visé. Les Membres exportateurs de textiles ne pouvaient plus se prévaloir de leur droit à un traitement non discriminatoire et à compensation au titre des articles XIII et XIX du GATT de 1994 s'ils désapprouvaient les déterminations sur la base desquelles le Membre importateur avait pris sa mesure de sauvegarde. Cette importante perte de droits reconnus par le GATT avait été contrebalancée par l'exigence d'un examen et d'une approbation formels de la part de l'OSpT de toutes les mesures de sauvegarde prises au titre de l'ATV et par la mention explicite à l'article 8:10

de l'Accord du droit d'un Membre de porter l'affaire devant l'ORD et de se prévaloir des dispositions de l'article XXIII:2 dans le cas où l'affaire demeurerait sans solution même une fois la procédure de l'OSpT achevée. Cette condition ne privait les Membres importateurs d'aucun des droits qui leur avaient été reconnus dans le cadre du GATT ou dans celui de l'AMF. Si le Membre importateur n'obtenait pas l'approbation de l'Organe de supervision, il pouvait exercer son droit d'intégrer le produit considéré dans le cadre du GATT de 1994 et recourir à l'article XIX pour protéger sa branche de production. La condition de l'approbation de l'OSpT ne signifiait donc pas que les Membres importateurs ne pouvaient prendre de mesures de sauvegarde qu'avec une approbation multilatérale; elle signifiait qu'ils avaient besoin d'une approbation multilatérale s'ils voulaient le faire de manière discriminatoire et sans offrir aucune compensation commerciale au Membre exportateur.

5.165 A cela les Etats-Unis ont répondu en se défendant d'avoir faussement caractérisé l'AMF comme le prétendait l'Inde. Celle-ci, en effet, avait soutenu que l'AMF n'était pas une exception à l'Accord général en se fondant sur son article premier, paragraphe 6, qui disait que l'AMF ne modifierait pas les droits et obligations que les pays participants tenaient de l'Accord général. Or, elle avait négligé de mentionner le paragraphe 7 de ce même article, aux termes duquel "les pays participants reconnaiss[ai]ent que les mesures qui ser[ai]ent prises en vertu du présent arrangement, étant destinées à résoudre les problèmes spéciaux relatifs aux produits textiles, devraient être considérées comme exceptionnelles et ne se prêtant pas à une application dans d'autres domaines". C'était à ce paragraphe que les Etats-Unis songeaient lorsqu'ils avaient dit précédemment que l'AMF avait été établi à titre d'exception aux règles de l'Accord général concernant l'application de restrictions quantitatives.

5.166 L'Inde a également souligné que le mécanisme de sauvegarde de l'ATV représentait un compromis auquel les négociateurs étaient parvenus en stipulant qu'il devrait être appliqué avec la plus grande modération possible et en l'assortissant de disciplines propres à réduire les risques de recours abusif. Les prescriptions de l'article 6 concernant la "démarche en deux temps" à suivre pour la détermination ainsi que l'examen obligatoire de la part de l'OSpT étaient destinées à réduire ces risques. Selon les paragraphes 9 à 11 de cet article, toutes les mesures de sauvegarde devaient obligatoirement être soumises à l'examen de l'OSpT et ne pouvaient être appliquées ou maintenues par le Membre importateur que si elles avaient été avalisées par cet organe. L'examen prescrit de sa part serait dénué de sens et les objectifs de l'article 6:10 de l'Accord ne pourraient pas être atteints si une mesure de sauvegarde unilatérale pouvait être prise ou maintenue sans l'aval de l'OSpT. L'article 6 de l'ATV assurait l'équilibre nécessaire en donnant aux Membres importateurs la possibilité de recourir à une mesure de sauvegarde durant la période transitoire et en offrant aux Membres exportateurs la protection d'un examen de cette mesure par l'OSpT et, si nécessaire, par un groupe spécial. Cet équilibre serait rompu si le Groupe spécial devait constater que les Etats-Unis étaient en droit de prendre une mesure de sauvegarde malgré le fait que l'OSpT n'avait pas avalisé la mesure précise qu'ils envisageaient de prendre au moment où ils avaient demandé des consultations à l'Inde.

5.167 L'Inde a en outre observé que pour être conforme aux dispositions de l'ATV, une mesure de sauvegarde devait satisfaire aux conditions procédurales prescrites par l'article 6 de l'Accord. Pour les mesures autres que les limitations convenues d'un commun accord, ces prescriptions étaient essentiellement les suivantes:

- i) "Le Membre qui se propose de prendre une mesure de sauvegarde cherchera à engager des consultations" (article 6:7).
- ii) Cette demande "sera assortie de renseignements factuels précis et pertinents" (article 6:7).
- iii) Si les consultations n'aboutissent pas et qu'une mesure soit prise, l'OSpT "procédera dans les moindres délais à l'examen de la question" (article 6:10).

- iv) A la suite de cet examen, l'OSpT "adressera des recommandations appropriées aux Membres concernés" (article 6:10).

Par l'emploi du terme "shall" dans le texte anglais [du futur dans la version française] de toutes les dispositions précitées, l'article 6 de l'ATV indiquait clairement qu'une mesure de sauvegarde ne serait conforme à l'Accord que si la totalité des conditions énoncées ci-dessus, y compris celle d'une recommandation de l'OSpT sur la mesure de sauvegarde, étaient remplies. Dans l'affaire dont le Groupe spécial était saisi, l'OSpT n'avait pas fait de recommandation sur la mesure de sauvegarde au sujet de laquelle les Etats-Unis avaient établi une détermination et tenu des consultations avec l'Inde, moyennant quoi les conditions de procédure prescrites énumérées ci-dessus n'avaient pas été remplies.

5.168 Les Etats-Unis ont répliqué que, certes, l'OSpT avait un rôle important à jouer avec l'examen des mesures de sauvegarde et les Membres étaient tenus de s'efforcer de se conformer à ses recommandations, mais le maintien d'une mesure n'était pas subordonné à son "aval". En outre, l'OSpT n'était pas tenu de faire une constatation sur l'existence et d'un préjudice grave et d'une menace réelle de préjudice grave. Aux termes de l'article 6:10 de l'ATV, il devait "[procéder] ... à l'examen de la question, y compris à la détermination de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave et de ses causes, et [adresser] des recommandations appropriées ...". Contrairement à ce que prétendait l'Inde, rien n'obligeait l'OSpT à formuler par consensus une constatation sur la détermination complète des Etats-Unis portant sur "l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave". L'OSpT n'avait fait aucune observation sur l'existence d'un préjudice grave à propos des produits de la catégorie 440, mais il avait noté qu'il y avait eu un consensus en son sein sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave et la possibilité de l'imputer à l'accroissement brusque et substantiel des importations en provenance d'Inde (G/TMB/2 et G/TMB/R/3). Il n'y avait donc pas lieu de supposer de sa part la moindre constatation ou conclusion, dans un sens ou dans l'autre, au sujet de l'existence d'un préjudice grave. L'Inde avait soutenu que l'ATV avait expressément assigné à l'OSpT des fonctions juridictionnelles dont l'OST avait été dépourvu, mais les Etats-Unis considéraient que les paragraphes 9 et 10 de l'article 6 de l'ATV reprenaient presque exactement, sur l'étendue des compétences de l'OSpT, les paragraphes 4 et 5, respectivement, de l'article 3 de l'AMF. Par conséquent, l'argument de l'Inde selon lequel les rédacteurs de l'ATV avaient conféré à l'OSpT des pouvoirs que n'avait pas l'OST était dénué de fondement.

5.169 L'Inde a signalé que l'ATV n'était pas le seul des accords de l'OMC à attacher des conséquences juridiques à l'existence ou l'inexistence d'une recommandation d'un organe de l'OMC. Le Conseil général ne pouvait adopter le budget que si le Comité du budget, des finances et de l'administration lui présentait une "recommandation" (article VII de l'Accord sur l'OMC). La Conférence ministérielle ne pouvait adopter une interprétation du GATT que sur la base d'une "recommandation" du Conseil du commerce des marchandises (article IX de l'Accord sur l'OMC). Un Membre de l'OMC ne pouvait suspendre de concessions, au titre de l'article 22 du Mémorandum d'accord, que si les "recommandations" d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel n'étaient pas mises en oeuvre dans un délai raisonnable. De tout cela l'Inde concluait que l'argumentation des Etats-Unis revenait à inviter le Groupe spécial à prendre une mesure extraordinaire, à savoir, déclarer que l'OSpT était le seul organe de l'OMC dont la décision de faire ou de ne pas faire une recommandation n'aurait aucune conséquence juridique et ce, alors même que l'ATV lui avait expressément assigné une mission importante sur le plan du droit.

5.170 L'Inde rejetait la définition que les Etats-Unis avaient donnée de l'OSpT en le caractérisant comme "un organe de type administratif spécial et conciliatoire" semblable à l'OST et leur thèse qu'une mesure de sauvegarde pouvait être prise au titre de l'ATV même si l'OSpT n'avait pas fait de recommandation à son sujet. L'Inde a signalé que, aux termes de l'article 8 de l'ATV, l'OSpT devait

"... superviser la mise en oeuvre du présent accord, examiner toutes les mesures prises en vertu du présent accord et leur conformité avec celui-ci, et prendre les mesures qui lui incomb[ai]ent expressément en vertu du présent accord ..."

alors que suivant la disposition correspondante de l'AMF (article 11), l'OST avait pour tâche "... de veiller à la mise en oeuvre du présent arrangement".

5.171 Selon l'Inde, rien ne disait dans la disposition précitée que l'OST dût examiner toutes les mesures de sauvegarde pour voir si elles étaient conformes à l'AMF. Au surplus, l'OST avait pour seule tâche d'examiner "... à la demande de tout pays participant, ... promptement toute mesure ou disposition particulière que ce pays considérerait comme nuisible à ses intérêts ...". Les plaintes déposées devant l'OST pouvaient par conséquent ne pas être de caractère juridique mais économique. Il découlait clairement des considérations qui précédaient que l'OSpT avait une fonction juridictionnelle parce que sa mission principale était d'examiner la conformité de toutes les mesures de sauvegarde avec l'ATV, et que l'OST n'avait qu'une fonction de conciliation parce qu'il ne pouvait intervenir que si un pays lui demandait d'examiner une mesure nuisible à ses intérêts. En déclarant que l'OSpT avait des fonctions équivalentes à celles de l'OST, les Etats-Unis avaient tout bonnement ignoré le fait que les mandats de ces deux organes étaient définis de manière totalement différente dans les instruments juridiques qui en portaient création.

5.172 Tout en réservant entièrement sa position sur la question de l'aval, l'Inde a indiqué que dans l'affaire portée devant le Groupe spécial, la question de savoir si l'OSpT devait approuver les mesures de sauvegarde n'avait pas nécessairement à recevoir une réponse. L'OSpT n'ayant pris aucune décision sur la mesure de sauvegarde au sujet de laquelle les Etats-Unis avaient tenu des consultations avec elle, il suffirait au Groupe spécial de dire qu'une mesure de sauvegarde ne pouvait être prise au titre de l'ATV que si l'OSpT avait fait une recommandation, en laissant de côté le point de savoir si son approbation était requise. Cela permettrait au Groupe spécial de s'appuyer exclusivement sur la formulation explicite de l'article 6:10 de l'Accord ("l'OSpT ... adressera les recommandations appropriées"), sans recourir à l'interprétation de cette disposition en fonction de son contexte et de son but que l'Inde considérait comme celle qui convenait. Partant, au cas où le Groupe spécial conclurait que l'aval de l'OSpT n'était pas requis ou que l'affaire ne l'obligeait pas à statuer sur ce point, l'Inde lui demandait subsidiairement de constater que la mesure de sauvegarde des Etats-Unis était incompatible avec leurs obligations au titre de l'ATV parce que l'OSpT, contrairement à la condition expressément posée à l'article 6:10 de l'Accord, n'avait fait aucune recommandation sur la mesure au sujet de laquelle les Etats-Unis avaient tenu des consultations avec l'Inde.

5.173 Les Etats-Unis ont contesté la possibilité pour l'Inde de modifier après coup leurs conclusions en l'espèce comme ils l'avaient fait au paragraphe précédent, en adressant au Groupe spécial une demande subsidiaire qui ne figurait pas dans leur demande initiale. Cela était incompatible avec les dispositions du Mémoire d'accord comme avec la pratique de l'OMC et du GATT, ainsi qu'on pouvait le constater dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'essence nouvelle formule. Dans ce différend, l'Organe d'appel avait refusé de considérer les problèmes que le Venezuela n'avait pas soulevés dans un pourvoi en appel.

#### J. La date de la mesure de sauvegarde

5.174 L'Inde a soutenu que l'application rétroactive faite par les Etats-Unis de la mesure de sauvegarde était contraire à l'article XIII du GATT de 1994 et n'était pas justifiée au regard de l'article 6:10 de l'ATV. Le 14 juillet 1995, l'Inde avait été informée par les Etats-Unis qu'une limitation serait appliquée à ses exportations, entre autres, de produits de la catégorie 440 durant la période allant du 18 avril 1995 au 17 avril 1998 inclusivement. Les Etats-Unis avaient donc décidé que la période de limitation commencerait à la date de leur demande de consultations avec l'Inde

au titre de l'article 6 de l'ATV. Cela signifiait que, pour déterminer le volume des importations autorisées durant la période de limitation, celles qui avaient eu lieu durant la période des consultations seraient déduites, au détriment des exportateurs indiens.

5.175 Aux yeux de l'Inde, l'article premier, paragraphe 6, de l'ATV réservait expressément les droits que les Membres de l'OMC tenaient du GATT de 1994, "sauf disposition contraire du présent accord" (l'ATV). La limitation imposée par les Etats-Unis était incompatible avec l'article XIII du GATT de 1994 et n'était en conséquence justifiée que si, et dans la mesure où, elle était autorisée en vertu de l'ATV. L'article XIII:3 b) ne permettait pas l'application rétroactive de limitations des importations. Le Groupe spécial du GATT en l'affaire *CEE - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili* avait donc estimé que "la répartition de contingents antidatés, c'est-à-dire de contingents déclarés déjà remplis au moment de leur publication, n'était pas conforme aux prescriptions [du] paragraphe 3 b) de l'article XIII ...".<sup>21</sup> L'ATV ne prévoyait pas d'exception à ce principe. Il disposait seulement à l'article 6:10: "Le Membre qui se propose de prendre une mesure de sauvegarde pourra appliquer les limitations, en fonction de la date d'importation ou de la date d'exportation", si, "à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la date de réception de la demande de consultations", aucun accord n'est intervenu. Nulle part dans l'ATV il n'y avait la moindre indication d'une faculté d'antidater les limitations.

5.176 Aux yeux des Etats-Unis, le raisonnement en vertu duquel l'Inde jugeait l'affaire *Pommes de table* comparable à ce qu'ils avaient fait en l'espèce n'était pas logique. Il y avait une nette différence entre déclarer un contingent totalement rempli et le déclarer partiellement rempli. Ils ne saisissaient donc pas le raisonnement de l'Inde sur ce point. Leur cas n'était pas identique ou semblable à celui de l'affaire *Pommes de table*, qui, par conséquent, n'était même pas convaincante en l'espèce.

5.177 L'Inde a répondu que certes, ce groupe spécial avait examiné un cas extrême, c'est-à-dire un cas de contingent antidaté de telle sorte que le contingent total déclaré disponible pour les opérations commerciales ultérieures avait déjà été totalement rempli au moment de la publication. Mais son raisonnement vaudrait aussi dans le cas où un contingent déclaré disponible au moment de sa publication serait déjà en partie rempli.

5.178 Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que l'application de la mesure de sauvegarde transitoire à compter de la date de la demande de consultations était conforme aux dispositions de l'ATV. C'était ce qu'ils avaient fait pour la limitation des importations de chemises, chemisiers et blouses de laine tissés en provenance d'Inde. L'ATV n'interdisait pas ce choix. Comme même l'OSpT l'avait relevé, "l'Accord sur les textiles et les vêtements ne [fournissait] aucune indication au sujet de la date d'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde".<sup>22</sup> Ainsi, en l'absence de toute disposition contraire, il n'était pas interdit aux Etats-Unis d'appliquer la mesure de sauvegarde à partir de la date de la demande. C'était même là une nécessité pratique, du fait que cette demande ne pouvait manquer de déclencher des opérations commerciales spéculatives. Si les opérateurs pensaient que les importations effectuées avant l'achèvement des consultations ne seraient pas déduites d'une limitation à prévoir, des importations spéculatives viendraient aggraver le préjudice ou mettre en faillite le reste de la branche. Certes, bien souvent, les importations continuaient à augmenter après la notification d'une demande, mais les opérateurs savaient par l'avis publié au Federal Register que tout contingent unilatéral qui serait institué serait appliqué aux exportations effectuées depuis la date de la demande. Les Etats-Unis soutenaient que même si la demande de consultations avait été officiellement publiée après la date de la demande elle-même, ils n'avaient "mis en vigueur" la limitation que bien après la publication,

---

<sup>21</sup>IBDD, 36S/100, p. 144.

<sup>22</sup>G/TMB/R/2, par. 18.

alors qu'elle s'appliquait aux expéditions effectuées à compter de la date de la demande. L'admission de ces expéditions ne serait affectée qu'après la mise en vigueur de la limitation (après la publication), et le contingent de l'Inde ne serait déduit que plus tard, ou après la publication.

5.179 Les Etats-Unis ont souligné qu'ils n'acceptaient pas l'interprétation donnée par l'Inde de l'article 6:10 de l'ATV et des articles XIII et X:2 du GATT de 1994 sur la question de la date de prise d'effet d'une mesure de sauvegarde. Ils ont ajouté aux observations formulées au paragraphe précédent qu'à propos de l'article X:2, il leur paraissait douteux qu'une mesure de sauvegarde prise au titre de l'ATV pût être considérée comme "d'ordre général". Comme les parties en convenaient toutes deux, les mesures de sauvegarde au titre de l'ATV étaient appliquées Membre par Membre et n'étaient pas soumises aux dispositions du GATT de 1994 prévoyant une application non discriminatoire des restrictions quantitatives. Même ainsi, les Etats-Unis soutenaient qu'ils n'avaient "mis en vigueur" la mesure de sauvegarde, au sens de l'article X:2 du GATT de 1994, qu'après la publication. En tant que tel, l'article X:2 du GATT de 1994 n'était probablement pas applicable.

5.180 L'Inde a relevé que l'AMF fixait très précisément le début de la période de limitation de 12 mois, pour supprimer toute incertitude au cours des consultations tenues à la suite d'une demande de consultations, et ne laissait au pays intéressé aucune possibilité d'appliquer cette limitation à compter d'aucune autre date que celle qui y était spécifiée. A la différence de l'AMF, l'ATV autorisait l'application d'une limitation pendant trois ans et précisait que cette application devait intervenir, à un moment que fixerait le pays importateur, dans les 30 jours suivant la période de 60 jours prévue pour les consultations. Les Etats-Unis dénaturaient les faits en présentant l'Accord comme autorisant les Membres à choisir la date à laquelle la limitation prendrait effet pour 12 mois.

5.181 Les Etats-Unis ont réaffirmé que dans certains cas, comme celui des produits en laine, le caractère saisonnier des expéditions indiquait une baisse des importations, et non une réticence des expéditeurs à l'annonce d'une demande de consultations. Néanmoins, si les expéditions de produits exportés postérieurement à la demande n'étaient pas déduites du contingent, ce serait presque à coup sûr la garantie d'une envolée pour les mois immédiatement postérieurs à la demande, sans rien à payer ultérieurement pour avoir causé un préjudice supplémentaire à la branche de production nationale. Si le Groupe spécial interdisait cette pratique, qui n'était pas prohibée par l'ATV, ce serait pour les opérateurs le signal qu'ils pourraient inonder le marché d'importations avant l'achèvement des consultations.

5.182 L'Inde a fait valoir que somme toute, les Etats-Unis n'avaient produit aucun élément prouvant qu'il y aurait des "exportations spéculatives" à la suite d'une demande de consultations. Celle-ci pourrait constituer, ou ne pas constituer, une incitation réelle ou imaginaire à une prompt expédition des produits en vue d'exporter des marchandises avant le début de l'application d'un contingent, mais il n'était fourni aucun élément démontrant que tel était effectivement le cas. Les données présentées par les Etats-Unis sur les délais d'expédition étaient en l'occurrence sans valeur. Aux yeux de l'Inde, elles indiquaient seulement que les délais de transit entre l'Inde et les Etats-Unis se situaient quelque part entre 48 heures et 50 jours. Il faudrait examiner plus sérieusement le temps écoulé entre la commande ou l'ouverture d'une lettre de crédit irrévocable, la réception des documents d'exportation appropriés, la date effective d'exportation et la date d'importation. Les Etats-Unis n'avaient pas dit avoir examiné l'un quelconque de ces éléments en vue de discerner les "profils effectifs de transport" des marchandises avant, ou après, le début de l'application d'un contingent.

#### L'article XIII:3 b) du GATT de 1994

5.183 L'Inde a fait valoir que l'OSpT avait à juste titre noté que "l'Accord sur les textiles et les vêtements ne fourni[ssai]t aucune indication au sujet de la date d'entrée en vigueur des mesures de

sauvegarde".<sup>23</sup> Toutefois, il serait totalement erroné d'en conclure que les Membres importateurs avaient le droit d'appliquer leurs limitations rétroactivement. Selon l'Inde, c'était exactement le contraire. Comme il n'y avait pas dans le mécanisme de sauvegarde transitoire de l'ATV d'autorisation expresse d'imposer cette charge additionnelle que représentait l'application rétroactive, la prohibition générale des limitations rétroactives des importations énoncée à l'article XIII:3 b) du GATT de 1994 s'appliquait, et les Membres importateurs n'étaient donc pas en droit d'imposer cette charge. L'idée qui apparaissait implicite dans cette affirmation de l'OSpT était que tout ce qui n'était pas interdit par l'article 6 de l'ATV était permis. Elle inversait totalement la relation entre les principes généraux du GATT de 1994 et les dispositions très exceptionnelles de l'article 6. L'absence dans l'ATV de toute disposition autorisant la rétroactivité n'était pas due à une négligence. L'article 3:5 i) de l'AMF énonçait expressément que si aucun accord n'était intervenu à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la date de réception de la demande de consultations, le pays importateur pouvait imposer des limitations à un niveau spécifié "pour la période de 12 mois commençant à la date de la réception de la demande par le ... pays participant". Tous les négociateurs de l'ATV connaissaient bien l'AMF, mais il avait néanmoins été décidé de ne pas faire figurer de disposition correspondante dans l'ATV.

5.184 L'Inde considérait que la date de publication de la demande de consultations était indifférente dans le contexte de l'article 2:4 de l'ATV et de l'article XIII du GATT, et elle a souligné que la condition d'une publication préalable posée par l'article XIII ne serait pas remplie si le Membre importateur publiait, au moment de la demande de consultations, la quantité ou la valeur des produits susceptibles d'être importés au cours d'une période ultérieure déterminée dans le cas où il déciderait de limiter les importations à la suite des consultations. Le but même de l'article XIII était d'assurer la prévisibilité dans les relations commerciales en obligeant les Membres de l'OMC à indiquer clairement leur futur régime commercial. Cette interprétation irait en outre à l'encontre de l'intention de l'article X:2 du GATT de 1994, parce qu'elle permettrait aux gouvernements de mettre des mesures en vigueur avant d'avoir annoncé leur décision définitive de les appliquer.

5.185 L'Inde considérait aussi qu'il fallait donner une interprétation cohérente de la condition d'une publication préalable des contingents de l'article XIII du GATT de 1994 et de celle de l'article 6:10 de l'ATV en vertu de laquelle une mesure de sauvegarde ne pouvait être prise que dans les 30 jours suivant la période de 60 jours prévue pour les consultations. Si la condition posée par l'article XIII pouvait être remplie par la simple annonce de la possibilité d'un contingent et non du contingent lui-même, il faudrait, en bonne logique, considérer comme compatible avec l'article 6:10 de l'ATV l'annonce, au cours de la période de 30 jours, de la simple possibilité d'un contingent au lieu du contingent lui-même. Ces considérations disaient assez clairement qu'autoriser les Membres de l'OMC à s'acquitter de leurs obligations de publication préalable au titre des Accords de l'OMC en annonçant *ex ante* la possibilité d'une mesure commerciale et en prenant *ex post* la décision de l'imposer effectivement aurait des conséquences de grande portée, en privant ces accords de leur rôle de sources de droit et de prévisibilité dans les relations commerciales internationales. Le Groupe spécial ne devrait donc pas aboutir à un compromis entre la position de l'Inde et celle des Etats-Unis en déclarant que la date de publication de la demande de consultations était admissible comme antedate d'un contingent.

5.186 Les Etats-Unis, citant l'argument de l'Inde au sujet de l'article XIII:3 b) du GATT de 1994, ont fait valoir que cet article sortait du cadre du mandat du Groupe spécial. L'Inde avait demandé au Groupe spécial de constater qu'"[a]ucune disposition de l'Accord sur les textiles et les vêtements ne permet[tait] aux Etats-Unis ... d'imposer une limitation avec effet rétroactif". Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, l'Inde n'avait invoqué aucune disposition du GATT de 1994 sur ce problème et, à ce titre, son argument ne devait pas à présent être examiné au regard du GATT

---

<sup>23</sup>G/TMB/R/2, par. 18.

de 1994. En tout état de cause, l'application de la mesure en question serait à leurs yeux parfaitement conforme aux dispositions de l'article XIII:3 b) du GATT de 1994 du fait qu'avait été publiée la quantité totale (pas moins de 76 698 douzaines de chemises, chemisiers et blouses de laine tissés) qui serait autorisée à compter de la date de la demande de consultations, dans le cas où il ne serait pas trouvé de solution convenue d'un commun accord avec l'Inde. Les Etats-Unis avaient aussi publiquement fait savoir que les produits exportés ou déjà en cours de route postérieurement à la date de la demande de consultations, mais qui entreraient avant la date de prise d'effet de la limitation (soit 90 jours après la date de la demande de consultations) ne se verraient pas refuser l'entrée, mais seraient imputés sur le volume précédemment annoncé du contingent.

5.187 Répliquant à l'argument des Etats-Unis suivant lequel l'article XIII ne faisait pas partie du mandat du Groupe spécial, l'Inde a rappelé qu'au paragraphe 12 de sa demande d'établissement d'un groupe spécial, elle avait demandé à celui-ci de constater qu'"aucune disposition de l'Accord sur les textiles et les vêtements ne permet[tait] aux Etats-Unis, en tant que pays importateur, d'imposer une limitation avec effet rétroactif". A cet égard, a-t-elle fait valoir, l'ATC constituait une exception aux règles fondamentales du GATT de 1994, et tout Membre de l'OMC qui demandait des consultations en alléguant qu'une certaine mesure n'était pas conforme à l'ATV soutenait en fait que cet accord ne justifiait pas cet écart par rapport aux dispositions fondamentales du GATT. Les Etats-Unis et les autres Membres de l'OMC devaient donc nécessairement avoir compris que l'Inde avait demandé au Groupe spécial de constater qu'étant donné l'absence dans l'ATV de règle autorisant l'application rétroactive des mesures de sauvegarde, elle était en droit de prétendre à l'application non rétroactive prescrite par le GATT de 1994. Le texte d'une demande d'établissement d'un groupe spécial devait s'interpréter comme tout autre texte juridique, c'est-à-dire non seulement d'après les termes employés, mais encore à la lumière de leur contexte et de leur but. L'Inde considérait que sa demande de constatation sur la rétroactivité, dans le contexte où elle avait été présentée et vu le but auquel elle répondait, devait nécessairement s'interpréter comme recouvrant une demande de constatation au titre du GATT de 1994 sur la question de la rétroactivité.

5.188 Le Groupe spécial lui ayant demandé à quelles dispositions de l'Accord sur l'OMC, du GATT et de l'ATV elle se référait éventuellement au paragraphe 11.2 de sa demande d'établissement d'un groupe spécial (WT/DS33/1), l'Inde a relevé qu'aux termes de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, cette demande devait "[contenir] un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui [devait] être suffisant pour énoncer clairement le problème". Cette disposition n'obligeait pas le Membre plaignant à indiquer les dispositions précises de l'accord ou des accords invoqués, et ce n'était d'ailleurs pas ce que les Membres avaient coutume de faire. A en juger par le texte de l'article 7 du Mémoire d'accord, les parties au différend étaient tenues de citer le titre des accords visés, à charge pour le Groupe spécial d'examiner la question à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités. L'utilisation des parenthèses dans le mandat type énoncé à l'article 7 du Mémoire d'accord semblait bien aussi le confirmer. Au paragraphe 11.2 de sa demande d'établissement d'un groupe spécial comme au paragraphe 79 ii) de sa première communication écrite, l'Inde avait demandé au Groupe spécial de constater, conformément à l'article 3:8 du Mémoire d'accord, que la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis annulait ou compromettait des avantages découlant pour elle de l'Accord sur l'OMC, de l'ATV et du GATT de 1994 en particulier. L'expression "Accord sur l'OMC" désignait l'"Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce", suivant la liste type d'abréviations. Aux termes de l'article II:2 de l'Accord sur l'OMC, les accords et instruments juridiques connexes repris dans les annexes 1, 2 et 3 faisaient partie intégrante dudit accord. Bref, le terme "Accord sur l'OMC" recouvrait "les accords commerciaux multilatéraux". Dans ces conditions, le Groupe spécial devrait interpréter le paragraphe 11.2 de sa demande d'établissement d'un groupe spécial et le paragraphe 79 ii) de sa première communication écrite comme lui demandant de constater, conformément à l'article 3:8 du Mémoire d'accord,



qu'étant incompatibles avec les dispositions de l'ATV et du GATT de 1994, qui étaient des accords commerciaux multilatéraux compris dans "l'Accord sur l'OMC", les mesures prises par les Etats-Unis annulaient ou compromettaient les avantages découlant pour l'Inde des dispositions de ces accords.

#### La hausse spéculative des importations

5.189 L'Inde a en outre observé que les Etats-Unis avaient indiqué qu'ils jugeaient l'application rétroactive des limitations nécessaire pour empêcher une hausse spéculative des importations après la demande de consultations. Si les opérateurs pensaient que les importations effectuées avant l'achèvement des consultations ne seraient pas déduites, avaient-ils fait valoir, la demande de consultations déclencherait des opérations commerciales spéculatives qui aggraveraient le préjudice porté à la branche de production nationale. Aux yeux de l'Inde, cet argument ne reposait pas sur les réalités des échanges commerciaux. La plupart des produits textiles et des vêtements étaient fabriqués sur commande, et il était généralement impossible de mener à bien en 60 jours seulement tout le processus de passation du contrat, fabrication et transport. Dans la réalité, les demandes de consultations, en raison de l'incertitude qu'elles créaient, avaient plus souvent tendance à décourager les opérateurs et avaient donc un impact commercial équivalent aux limitations que le Membre importateur se proposait de prendre.

5.190 En réponse à une question du Groupe spécial, l'Inde a développé son argument suivant lequel il était généralement impossible de fabriquer et expédier des produits textiles dans un laps de temps aussi bref que 60 jours. Elle a expliqué qu'en Inde, les contingents étaient répartis suivant les principes indiqués dans une notification du gouvernement. Dans les années 1994 à 1996, l'un des systèmes d'attribution, dit Premier entré premier servi (petites commandes), était destiné à assurer le maximum de rapidité pour l'exécution des commandes extérieures. Les quotes-parts étaient attribuées contre lettre de crédit des importateurs pour les petites commandes, les quantités attribuées en vertu de ce système devant obligatoirement être utilisées dans les 60 jours suivant l'attribution. Les exportateurs de vêtements ne cessaient de représenter aux autorités que ce délai de 60 jours était insuffisant pour traiter les commandes extérieures. L'Inde s'était donc trouvée dans la nécessité de prévoir une période de validité de 75 jours à compter de 1996. En outre, il y avait eu des représentations de la part des exportateurs de vêtements de laine, qui souhaitaient voir porter la durée de validité à 90 jours, car même ces 75 jours apparaissaient insuffisants dans le cas des commandes de vêtements de laine. Les exportations indiennes de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés à destination des Etats-Unis se composaient presque entièrement d'articles en laine régénérée, c'est-à-dire fabriqués à partir de chiffons de laine dont il fallait extraire et régénérer ce qu'ils contenaient de fibre et en faire des fils, des tissus et ensuite des vêtements. Les commandes extérieures visant des modèles de tissus et de vêtements précis, la plupart de ces opérations devaient être exécutées après réception de la commande de vêtements. Il était donc évident que dans le cas des chemises, chemisiers et blouses de laine tissés exportés aux Etats-Unis, le délai requis était encore supérieur à ce qu'il fallait comme temps pour l'exportation d'autres vêtements.

5.191 En réponse à une question du Groupe spécial, les Etats-Unis ont indiqué qu'à leur sens, lorsqu'une demande de consultations était annoncée au Federal Register, les parties intéressées étaient informées qu'en cas d'échec des consultations, les Etats-Unis pourraient décider d'instituer une limitation pour la période de 12 mois débutant à la date de la demande de consultations. Si les Etats-Unis n'informaient pas ainsi le public, cela inciterait les exportateurs à expédier rapidement des produits avant le début de la période d'application d'un contingent. Dans les situations de progression rapide des importations, les importateurs souhaitaient que leur marchandise soit promptement expédiée afin de ne pas être bloquée par un contingent. Prétendre comme le faisait l'Inde qu'il faudrait plus de 60 jours aux importateurs pour recevoir de telles commandes en provenance d'Inde était contraire aux caractéristiques effectives du transport dans la réalité. A l'analyse, les expéditions de produits de la catégorie 440 exportés d'Inde durant la période de 12 mois allant du

18 avril 1995 au 17 avril 1996, première période d'application de la mesure prise au titre de l'article 6, révélaient une situation différente. Sur 200 entrées environ, 25 pour cent étaient parvenus à destination dans les 48 heures suivant le départ d'Inde par avion. Une seule avait mis plus de 50 jours à arriver aux Etats-Unis, la plupart y parvenant dans les trois à quatre semaines suivant la date d'exportation au départ d'Inde. A une époque où la communication était instantanée, il fallait très peu de temps pour accomplir les transactions commerciales relativement simples qu'exigeait un programme déjà en cours. Indépendamment du temps nécessaire pour engager une transaction d'achat nouvelle, les opérateurs pourraient être incités à des "exportations spéculatives" pour éviter qu'un contingent ne soit imposé sur des commandes déjà placées et en attente d'expédition. Une fois informé du risque d'imposition d'un contingent dans les 60 jours, l'opérateur commercial intéressé pourrait chercher à accélérer l'expédition d'une commande ou l'assurer par la voie aérienne, comme l'attestaient les données présentées ci-dessus.

5.192 A cela l'Inde a répliqué que pour examiner plus sérieusement les délais d'expédition, il faudrait considérer le temps qui s'écoulait entre la commande, ou l'ouverture d'une lettre de crédit irrévocable, la réception des documents d'exportation appropriés, la date effective d'exportation et la date d'importation. D'aucun de ces éléments les Etats-Unis n'avaient dit l'avoir examiné en vue de discerner "les caractéristiques effectives du transport" des marchandises avant, ou après, le début du contingentement. L'Inde a expliqué qu'elle n'avait jamais allégué qu'il fût impossible d'expédier des marchandises aux Etats-Unis par avion en très peu de temps. Elle avait allégué que les produits textiles étaient généralement fabriqués sur commande et que la période qui s'écoulait entre la commande et l'exportation était normalement supérieure à 60 jours. Les Etats-Unis ont signalé qu'ils avaient étudié le profil du transport durant la période la plus pertinente au regard de ce problème, la première période de contrôle de la mesure considérée, celle du 18 avril 1995 au 17 avril 1996. L'examen avait révélé que sur quelque 200 entrées, 25 pour cent avaient mis 48 heures pour arriver d'Inde par avion. La plupart arrivaient trois à quatre semaines après la date d'exportation d'Inde.

#### Les circonstances inhabituelles et critiques

5.193 L'Inde a relevé que l'ATV prévoyait des circonstances tout à fait inhabituelles et critiques où un retard dans l'application d'une limitation pourrait entraîner un dommage difficilement réparable, et qu'il n'était pas exclu de voir de telles circonstances naître de la réaction des opérateurs à une demande de consultations. En pareil cas, le Membre importateur avait le droit de recourir à l'article 6:11 de l'ATV et, sous réserve des conditions rigoureuses énoncées dans cette disposition, d'appliquer une mesure de sauvegarde à titre provisoire avant la fin de la période prévue pour les consultations. Les circonstances que les Etats-Unis invoquaient pour justifier l'apparition d'un droit nouveau au bénéfice des Membres importateurs au titre de l'ATV étaient donc expressément couvertes par cette disposition. Si le Groupe spécial devait reconnaître l'existence d'un droit général d'imposer des limitations rétroactivement pour faire face aux importations spéculatives aggravant le préjudice causé à la branche de production nationale, il permettrait en fait aux Membres importateurs d'échapper aux rigueurs de la disposition même de l'ATV qui les autorisait à faire face aux situations de ce genre.

5.194 En désaccord avec l'Inde sur l'idée que la possibilité de prendre une mesure de sauvegarde dans des circonstances critiques en vertu de l'article 6:11 de l'ATV réglait le problème, les Etats-Unis ont fait valoir que cette disposition de l'Accord était destinée à régler les vrais cas d'urgence, et non le problème du commerce spéculatif qui se posait dans la quasi-totalité des cas. Même dans le cadre de l'AMF, une mesure prise dans des "circonstances critiques" était sans rapport avec la question de la date d'effet d'une mesure de sauvegarde. La même disposition existait dans l'AMF, assortie d'une stipulation prévoyant expressément l'application des limitations à compter de la date de la demande de consultations dans les circonstances ordinaires de l'adoption d'une mesure de sauvegarde.

L'ATV n'apportait pas le changement de fond qui consisterait à annoncer que le mécanisme des circonstances critiques "remplaçait" la liberté d'appliquer la limitation à compter de la date de la demande de consultations.

5.195 Les Etats-Unis sont aussi revenus sur l'idée défendue par l'Inde que la mesure de sauvegarde prévue dans des circonstances critiques par l'article 6:11 de l'ATV était destinée en tout état de cause à résoudre le problème traité par l'application d'une limitation à compter de la date de la demande. Cet article 6:11 de l'ATV n'était pas une disposition créée de toutes pièces pour la première fois ou instituée comme notion nouvelle dans le cadre de l'ATV pour régler le problème du commerce spéculatif. A l'instar de quelques autres dispositions de l'ATV, c'était simplement une disposition transportée de l'AMF pour les cas réels de circonstances critiques - de ceux qui ne pouvaient vraiment pas attendre que les parties aient décidé de la date et du lieu des consultations. Si l'article 3 de l'AMF traitait le problème en reconnaissant expressément au pays importateur la faculté d'appliquer la mesure de sauvegarde de cette manière, il renfermait aussi un paragraphe 6 qui était le prédécesseur du paragraphe 11 de l'article 6 de l'ATV. Il s'ensuivait que même dans le cadre de l'AMF, la mesure prise "dans des circonstances critiques" était sans rapport avec la question de savoir quand une mesure de sauvegarde ordinaire pouvait être appliquée et avec la solution du problème des opérations spéculatives lorsque des consultations avaient lieu dans le cadre du mécanisme de sauvegarde ordinaire.

K. L'article 2 de l'ATV

5.196 L'Inde a observé que l'article 2:4 de l'ATV interdisait l'introduction de restrictions nouvelles, sauf en application des dispositions de l'Accord ou des dispositions pertinentes du GATT de 1994. Les restrictions visées dans ces dispositions étaient les mesures prohibées par les articles XI et XIII du GATT de 1994. Toute restriction nouvelle incompatible avec les articles XI ou XIII et qui ne serait autorisée ni par les dispositions de l'ATV ni par celles du GATT de 1994 était par conséquent également incompatible avec l'article 2:4 de l'ATV. L'Inde a répondu à l'argument des Etats-Unis en demandant au Groupe spécial de constater que l'application rétroactive de leur mesure de sauvegarde était incompatible avec l'article XIII du GATT et avec l'article 2 de l'ATV, ou, si le Groupe spécial devait considérer que l'article XIII du GATT ne faisait pas partie de son mandat, que cette application rétroactive était incompatible avec l'article 2 de l'ATV.

5.197 Les Etats-Unis ont fait valoir que puisque la mesure de sauvegarde visant les importations de chemises, chemisiers et blouses de laine tissés en provenance d'Inde était parfaitement conforme à l'article 6 de l'ATV, il n'y avait pas violation de l'article 2 de l'Accord.

5.198 En résumé, l'Inde a demandé au Groupe spécial de constater que l'application rétroactive de la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis était incompatible avec l'article XIII du GATT et l'article 2 de l'ATV, ou, si le Groupe spécial devait considérer que l'article XIII du GATT ne faisait pas partie de son mandat, que cette application rétroactive était incompatible avec l'article 2 de l'ATV.

VI. REEXAMEN INTERIMAIRE

6.1 Le 22 novembre 1996, les Etats-Unis et l'Inde ont demandé au Groupe spécial de réexaminer, conformément à l'article 15:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, des aspects précis de son rapport intérimaire remis aux parties le 12 novembre 1996. Les deux pays sont convenus de ne pas demander au Groupe spécial de tenir une réunion à cette fin. Le Groupe spécial a examiné les arguments présentés par les parties par écrit et il remet son rapport final en conséquence.

6.2 Le Groupe spécial note que le 22 novembre 1996 également, les Etats-Unis ont indiqué que la limitation qui était l'objet du présent litige serait retirée "en raison d'une baisse régulière des

importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde et de l'ajustement de la branche de production". Ce retrait a été confirmé par voie d'avis publié au Federal Register du 4 décembre 1996 (61 FR 64342). En l'absence d'accord entre les parties pour mettre fin à la procédure, le Groupe spécial considère qu'il y a lieu, en vue de s'acquitter de son mandat, rappelé au paragraphe 1.3 du présent rapport, qu'il remette son rapport final sur la question visée dans ce mandat malgré le retrait de la limitation appliquée par les Etats-Unis. Un certain nombre de groupes spéciaux du GATT ont fait de même.<sup>24</sup>

6.3 Sur l'interprétation des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV, les Etats-Unis ont fait valoir que dans le cadre de l'AMF, ils n'avaient jamais été tenus de "démontrer" au moins la totalité des facteurs qui y étaient mentionnés; que l'Inde avait admis que l'article 6:3 renfermait une liste exemplative de tels facteurs; et que l'interprétation qu'en donnait le Groupe spécial en inversait le sens. Le Groupe spécial estime que l'ATV est un accord différent de l'AMF; que l'Inde n'a rien admis de tel<sup>25</sup>; et que le texte de l'article 6:3 de l'ATV est clair.

6.4 Sur les observations des Etats-Unis concernant le fait que les autorités américaines n'avaient pas de statistiques d'exportations fiables, le Groupe spécial répète qu'il n'interprète pas l'ATV comme imposant aux Membres de l'OMC une quelconque méthode de collecte des données, mais qu'il appartient à chaque Membre concerné de recueillir les données pertinentes aux sources autorisées, ce qui peut comprendre le secteur privé.

6.5 Sur l'obligation faite au Membre importateur par l'article 6:2 de l'ATV de confirmer de manière positive que l'état de sa branche de production considérée n'a pas été causé par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs, le Groupe spécial renvoie simplement au texte clair de l'article 6:2 de l'Accord. L'absence, dans la détermination, de référence adéquate à la question des modifications techniques et des changements dans les préférences des consommateurs implique nécessairement que le Membre importateur ne s'est pas occupé de cet aspect de la condition d'un lien de causalité.

6.6 Sur l'argument avancé par l'Inde que l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends lui permet de prétendre à une constatation sur chacun des points qu'elle a soulevés, le Groupe spécial n'est pas d'accord avec elle et renvoie à la pratique d'économie jurisprudentielle constante des groupes spéciaux du GATT. L'Inde est en droit de voir régler par le Groupe spécial le différend sur la "mesure" contestée, et si le Groupe spécial juge qu'il est possible de régler la question précise en cause en ne traitant que certains des arguments soulevés par la partie plaignante, il peut le faire. Le Groupe spécial décide par conséquent de ne retenir que les points de droit qu'il estime nécessaires pour faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur le présent différend.

---

<sup>24</sup>Voir, par exemple, les rapports "CEE - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili" (adopté le 22 juin 1989, IBDD, S36/100), "CEE - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte des Etats-Unis" (adopté le 22 juin 1989, IBDD, S36/148), "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada" (adopté le 22 février 1982, IBDD, S29/96), ou encore "CEE - Mesures appliquées aux protéines destinées à l'alimentation des animaux" (adopté le 14 mars 1978, IBDD, S25/53).

<sup>25</sup>Ainsi qu'il est noté au paragraphe 5.63 du présent rapport, l'Inde a dit que "... si l'article 6:3 de l'ATV indiquait une liste exemplative de facteurs au sujet desquels il fallait examiner des données, il serait cependant normal qu'un Membre importateur examine aussi d'autres facteurs en établissant sa détermination. En revanche, en tout état de cause, il serait contraire à l'article 6:7 de l'Accord que le Membre importateur ne tienne pas compte de la totalité des facteurs mentionnés à l'article 6:3 ...".

6.7 Sur l'observation de l'Inde au sujet de la charge de la preuve, c'était à l'Inde qu'il incombait d'établir une présomption de violation de l'ATV, à savoir que la restriction imposée par les Etats-Unis ne respectait pas les dispositions de l'article 2:4 et de l'article 6 de l'Accord. Il appartenait ensuite aux Etats-Unis de convaincre le Groupe spécial qu'à l'époque de leur détermination, ils avaient respecté les prescriptions de l'article 6 de l'ATV.

6.8 Sur les observations formulées par l'Inde au sujet des "deux voies" exposées aux paragraphes 7.18 à 7.21, le Groupe spécial ne prend pas position sur le point de savoir s'il faut épuiser la procédure de l'OSpT avant de pouvoir engager une procédure de groupe spécial. Sur les rôles différents des deux procédures, OSpT et groupe spécial, le Groupe spécial développe son analyse au paragraphe 7.19.

6.9 Sur l'argument de l'Inde affirmant qu'elle avait bien contesté les statistiques de production des Etats-Unis, le Groupe spécial modifie son texte en conséquence.

6.10 L'Inde et les Etats-Unis ont par ailleurs suggéré d'autres modifications rédactionnelles, que le Groupe spécial accepte et introduit dans le texte de son rapport final.

## VII. CONSTATATIONS

### A. Introduction

7.1 Les principaux faits qui ont abouti au présent différend sont les suivants: le 18 avril 1995, les Etats-Unis ont demandé, en application de l'article 6:7 de l'ATV, l'ouverture de consultations avec l'Inde sur la mesure de sauvegarde qu'ils envisageaient de prendre à l'égard des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, de la catégorie 440. Cette demande de consultations consistait en une note diplomatique et un document intitulé "Etat de la situation - préjudice grave: produits de la catégorie 440", en date du 18 avril 1995 (ci-après dénommé le document sur l'état du marché). Il était indiqué, dans la note diplomatique, que l'accroissement brusque et substantiel des importations en provenance d'Inde des produits de la catégorie 440 "port[ait] ou menaç[ait] réellement de porter un préjudice grave à la branche américaine de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés"; et, dans l'état du marché, que "l'accroissement brusque et substantiel des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, de la catégorie 440, port[ait] un préjudice grave à la branche américaine de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés". Le 23 mai 1995, les Etats-Unis publiaient au Federal Register un avis annonçant que "l'accroissement brusque et substantiel des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, de la catégorie 440, port[ait] un préjudice grave à la branche américaine de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés" et que

"si aucune solution n'[était] convenue dans le cadre des consultations avec le gouvernement indien ..., il se [pouvait] que le Comité de la mise en oeuvre des Accords sur les textiles établisse ultérieurement une limite à l'entrée et au retrait d'entrepôt pour la mise à la consommation des produits textiles en laine de la catégorie 440 ... et exportés au cours de la période de 12 mois allant du 18 avril 1995 au 17 avril 1996, à un niveau qui ne sera[it] pas inférieur à 76 698 douzaines ...".

7.2 Les parties ont tenu des consultations bilatérales à Genève le 19 avril 1995 et à Washington, du 14 au 16 juin 1995. Ces consultations n'ont pas débouché sur une solution convenue d'un commun accord, et le 14 juillet 1995, les Etats-Unis ont mis en oeuvre une limitation des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés (catégorie 440) en provenance d'Inde, avec effet

à compter du 18 avril 1995 pour un an. En même temps, les Etats-Unis ont porté la question devant l'OSpT conformément à l'article 6:10 de l'ATV. Ils ont par la suite prorogé cette limitation jusqu'au 17 avril 1997 inclusivement.

7.3 Suivant les prescriptions de l'article 6:10 de l'ATV, l'OSpT a examiné la question à ses troisième et quatrième réunions, tenues du 28 août au 1er septembre et du 12 au 15 septembre 1995, et en a conclu que, s'agissant de la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis à l'encontre des importations de produits de la catégorie 440 en provenance d'Inde, "... la menace réelle de préjudice grave avait été démontrée et que, conformément au paragraphe 4 de l'article 6, cette menace réelle pouvait être attribuée à l'accroissement brusque et substantiel des importations en provenance d'Inde".<sup>26</sup> En application de l'article 8:10 de l'ATV, l'Inde a demandé à l'OSpT de réexaminer sa décision sur la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis à l'encontre des importations de produits de la catégorie 440 en provenance d'Inde. L'OSpT a examiné la question à sa réunion des 13 au 17 novembre 1995 et conclu qu'il "ne pouvait ajouter aucune recommandation aux conclusions auxquelles il était parvenu à sa réunion du 12 au 15 septembre 1995 ... L'OSpT considérait donc qu'il avait terminé l'examen de sa question"<sup>27</sup>. Le 14 mars 1996, en application de l'article 8:10 de l'ATV et de l'article 6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, l'Inde demandait à l'ORD d'établir un groupe spécial pour examiner la question litigieuse. Le Groupe spécial a été établi le 17 avril 1996.

#### B. Les allégations des parties

7.4 Le principal grief de l'Inde est que la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis à l'encontre des importations de ses chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés a été imposée en violation des prescriptions des articles 6, 8 et 2 de l'ATV. Elle demande que le Groupe spécial suggère aux Etats-Unis de retirer cette mesure.

7.5 Les Etats-Unis soutiennent qu'ils ont respecté leurs obligations au titre de l'ATV en appliquant et en maintenant la limitation des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, en provenance d'Inde. En conséquence, ils demandent au Groupe spécial de débouter l'Inde de sa demande.

7.6 En particulier, l'Inde allègue que les Etats-Unis n'ont pas respecté les conditions de procédure et de fond prescrites à l'article 6 de l'ATV lorsqu'ils ont imposé cette mesure de sauvegarde. Elle fait valoir que l'application des paragraphes 2, 3, 7 et 10 de l'article 6 est subordonnée à trois conditions. En premier lieu, il y a une condition de fond qui oblige le Membre importateur à démontrer qu'un accroissement des importations d'un produit particulier porte ou menace réellement de porter un préjudice grave à la branche nationale de production de produits similaires ou directement concurrents. Selon l'Inde, les Etats-Unis n'ont pas fait cette démonstration dans leur document sur l'état du marché, puisque, d'emblée, les données qu'il contenait apparaissaient défectueuses. Deuxièmement, l'Inde affirme qu'il y a aussi des conditions procédurales à remplir quant à la nature, à la qualité et au champ des consultations. Elle fait valoir que les Etats-Unis n'ont pas tenu de consultations sur la mesure de sauvegarde spécifique envisagée pour laquelle la demande de consultations avait été présentée et qu'au cours de leurs consultations avec l'Inde, ils n'ont pas démontré, à l'aide de renseignements pertinents et précis, que les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés causaient un préjudice grave à la branche nationale de production de produits

---

<sup>26</sup>G/TMB/R/3, par. 26.

<sup>27</sup>G/TMB/R/6, par. 14.

similaires ou directement concurrents. Troisièmement, l'Inde soutient que pour imposer et maintenir une mesure de sauvegarde, les Etats-Unis devaient obtenir l'aval de l'OSpT. Elle qualifie ces deux dernières conditions procédurales d'"obligation à deux niveaux".

7.7 De plus, l'Inde soutient que l'application par les Etats-Unis de ladite mesure de sauvegarde à compter de la date de la demande de consultations est contraire à l'article 2 de l'ATV et à l'article XIII du GATT de 1994.

7.8 Les Etats-Unis soutiennent qu'ils se sont bien conformés aux prescriptions de l'article 6 de l'ATV en ce que le CITA a effectivement démontré que le produit considéré était importé aux Etats-Unis en quantités tellement accrues qu'il portait ou menaçait réellement de porter un préjudice grave à la branche de production américaine de produits similaires et/ou directement concurrents. Tout en n'étant pas d'accord avec l'Inde sur sa démarche en deux temps, ils ont fait valoir que les conclusions de l'OSpT confirmaient qu'ils se trouvaient devant une menace réelle de préjudice grave. Ils ont aussi avancé que la date d'application de la limitation était conforme aux dispositions de l'ATV et que l'invocation par l'Inde de l'article XIII du GATT de 1994 ne relevait pas du mandat du Groupe spécial. En tout état de cause, ils allèguent que l'article XIII ne peut jouer que pour les mesures non discriminatoires, alors que les limitations fondées sur l'article 6 de l'ATV doivent être appliquées Membre par Membre.

### C. Questions générales d'interprétation

7.9 Avant de passer au principal grief de l'Inde, à savoir que la détermination établie par les Etats-Unis de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave est défectueuse et ne satisfait pas aux conditions de fond et de procédure prescrites par l'article 6 de l'ATV, le Groupe spécial examinera les questions de charge de la preuve incombant aux parties, le critère d'examen du Groupe spécial en l'espèce et les rôles respectifs de la procédure de l'OSpT et du mécanisme de règlement des différends institué par le Mémoire d'accord.

#### 1. La charge de la preuve

7.10 La principale allégation de l'Inde est que les Etats-Unis n'ont pas démontré l'existence d'un préjudice grave pour la branche de production américaine, comme l'exigent les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV. Elle fait valoir que c'était aux Etats-Unis qu'il incombait de prouver qu'ils s'étaient conformés aux prescriptions de l'article 6 de l'Accord. A ses yeux, les mesures de sauvegarde ayant un caractère exceptionnel, elles doivent être interprétées restrictivement, et il appartenait donc aux Etats-Unis de prouver qu'ils avaient respecté toutes les conditions de leur application mentionnées à l'article 6 de l'ATV.

7.11 Sur la question de la charge de la preuve, les Etats-Unis ont répliqué que, traditionnellement, dans la pratique du GATT, c'était à la partie plaignante d'établir une présomption de violation devant un groupe spécial. Ainsi, ont-ils fait valoir, c'était à l'Inde qu'il incombait d'avancer des faits propres à emporter la conviction qu'il avait été déraisonnable de la part du CITA, sur la base des éléments de preuve dont il disposait, de déterminer que les effets négatifs sur la branche de production américaine de l'accroissement des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés étaient constitutifs de "préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave".<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup>A propos de cette expression, le Groupe spécial relève dans le texte anglais de l'ATV que l'article 6:2, par exemple, l'emploie indifféremment avec ou sans virgule entre les deux membres. Il décide d'utiliser l'expression "préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave" sans chercher à régler la question soulevée par l'Inde et examinée plus avant aux paragraphes 7.31 et 7.53.

7.12 Il semble que les parties se soient intéressées à deux aspects différents de ce qu'on pourrait appeler la question de "la charge de la preuve". Le Groupe spécial estime qu'il y a une distinction à faire. Tout d'abord, il considérera la question de savoir à laquelle des parties incombe la charge de la preuve devant lui. L'Inde étant la partie qui a engagé la procédure de règlement du différend, il estime que c'est à elle d'avancer des arguments de fait et de droit en vue d'établir que la restriction décidée par les Etats-Unis était incompatible avec l'article 2 de l'ATV et que leur détermination aux fins de l'adoption d'une mesure de sauvegarde était incompatible avec les dispositions de l'article 6 de l'Accord. Deuxièmement, il considérera la question de ce que le Membre importateur est tenu de démontrer au moment de sa détermination. Sur les obligations de fond imposées par l'article 6 de l'ATV, il ressort clairement du texte de ses paragraphes 2 et 3 que, dans leur détermination concluant à la nécessité de la limitation envisagée, les Etats-Unis étaient tenus de l'obligation de démontrer qu'ils avaient respecté les conditions mises à son application par les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV.

## 2. Le critère d'examen

7.13 Au dire de l'Inde, le Groupe spécial, établi en application de l'article 8:10 de l'ATV et de l'article 6 du Mémoire d'accord, a pour tâche de déterminer si les Etats-Unis ont observé les prescriptions de l'article 6 de bonne foi, et non s'ils ont agi de manière raisonnable. L'Inde a renvoyé le Groupe spécial aux affaires Transformateurs<sup>29</sup> et Maïs en grains au Canada<sup>30</sup>, portant respectivement sur des droits antidumping et des droits compensateurs, dans lesquelles, selon elle, les groupes spéciaux avaient examiné les mesures prises par les pays importateurs et leur avaient imposé le devoir d'établir tous les faits sur la base desquels ils les avaient prises. A cela les Etats-Unis ont répliqué que la tâche du Groupe spécial est de voir si les autorités américaines ont pu raisonnablement et de bonne foi déterminer qu'il existait un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave, et non s'il existait, en tant que tel, un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave. Les Etats-Unis ont renvoyé le Groupe spécial au rapport du Groupe de travail dans l'affaire Chapeaux de dames en feutre de poil<sup>31</sup> qui, à leur sens, fournit une indication tirée de la pratique et des procédures du GATT de 1947 qui faisait autorité quant au critère d'examen à appliquer en l'espèce. Dans l'affaire Chapeaux de dame en feutre de poil, le Groupe de travail avait conclu de son examen d'une mesure de sauvegarde appliquée par les Etats-Unis à l'encontre d'importations en provenance de Tchécoslovaquie en vertu de l'article XIX du GATT de 1947 que les Etats-Unis devaient se voir "accorder le bénéfice du doute", et il avait rejeté la demande de la Tchécoslovaquie.

7.14 Aux arguments de l'Inde, les Etats-Unis ont répliqué que le critère d'examen retenu dans les affaires de droits antidumping et de droits compensateurs, de même que la disposition pertinente de l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI du GATT de 1994 (son article 17.6), n'étaient pas applicables au présent différend. L'Inde a contesté la pertinence de l'affaire Chapeaux de dames en feutre de poil, dans laquelle étaient énoncés les critères d'examen des mesures de sauvegarde prises

---

<sup>29</sup>Rapport du Groupe spécial "Nouvelle-Zélande - Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande", adopté le 18 juillet 1985, IBDD, 32S/57.

<sup>30</sup>Rapport du Groupe spécial "Canada - Droits compensateurs sur les importations de maïs en grains en provenance des Etats-Unis", adopté le 26 mars 1992, IBDD, 39S/460.

<sup>31</sup>Rapport du Groupe de travail sur un "Retrait de concession effectué par les Etats-Unis d'Amérique en application de l'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce concernant les chapeaux de dames et cloches pour chapeaux de dame en feutre de poil", document du GATT CP/106, adopté le 22 octobre 1951 (C.P.6/SR.19), version publiée par le Secrétariat en novembre 1951, préface de M. E. Wyndham-White.



au titre de l'article XIX du GATT de 1947, puisque le mécanisme prévu par l'article XIX était différent en droit de celui de l'article 6 de l'ATV qui, par exemple, ne prévoit aucune compensation en faveur du Membre exportateur.

7.15 Le Groupe spécial ne considère pas que les rapports cités par les parties soient pertinents pour le présent différend. Il relève en premier lieu que dans l'affaire Japon - Taxes sur les boissons alcooliques, l'Organe d'appel a bien précisé que les rapports antérieurs de groupes spéciaux établis dans le cadre du GATT ne constituent pas une "pratique ultérieurement suivie", ayant force obligatoire, au sens de l'article 31 de la Convention sur le droit des traités (Convention de Vienne). L'Organe d'appel a aussi conclu que "... les rapports de groupes spéciaux [ne] constituent [pas] "d'autres décisions des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947" aux fins de l'application de l'alinéa 1 b) iv) du texte de l'Annexe 1A incorporant le GATT de 1994 à l'Accord sur l'OMC".<sup>32</sup> Le Groupe spécial n'est donc pas lié par les rapports antérieurs établis dans le cadre du GATT, encore qu'il puisse en suivre le raisonnement dans la mesure où celui-ci est pertinent. Deuxièmement, les rapports cités par les parties ont été adoptés il y a de nombreuses années (plus de 40 dans un cas) et ils interprétaient des accords différents dans des contextes différents. Troisièmement, l'ATV a institué un nouveau régime pour les produits textiles, et le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, de nouvelles règles pour les groupes spéciaux.

7.16 Le Groupe spécial relève que l'ATV n'établit pas de critère d'examen à l'intention des groupes spéciaux.<sup>33</sup> Cela dit, bien que le Mémoire d'accord ne fasse nulle part expressément mention de critères d'examen, le Groupe spécial considère que son article 11, qui expose les paramètres de la fonction des groupes spéciaux, est ici pertinent:

"La fonction des groupes spéciaux est d'aider l'ORD à s'acquitter de ses responsabilités au titre du présent Mémoire d'accord et des accords visés. En conséquence, un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés. Le groupe spécial devrait avoir régulièrement des consultations avec les parties au différend et leur donner des possibilités adéquates d'élaborer une solution mutuellement satisfaisante." (c'est le Groupe spécial qui souligne)

7.17 Aux termes de l'article 11 du Mémoire d'accord, le Groupe spécial est tenu de déterminer quelle est "la question dont il est saisi". Il a été établi en application de l'article 8:10 de l'ATV et de l'article 6 du Mémoire d'accord. Selon l'article 8:10 de l'ATV, un Membre peut porter une question non résolue devant l'ORD comme suit:

"... Après un examen approfondi des raisons données, l'OSpT établira immédiatement toutes autres recommandations qu'il jugera appropriées. Si ces autres recommandations ne permettent pas de résoudre la question, chacun des Membres pourra porter celle-ci devant l'Organe de règlement des différends et invoquer le paragraphe 2 de l'article XXIII du GATT de 1994 et les dispositions pertinentes du Mémoire d'accord sur le règlement des différends." (c'est le Groupe spécial qui souligne)

---

<sup>32</sup>Rapport Japon - Taxes sur les boissons alcooliques; rapport de l'Organe d'appel, adoptés le 29 octobre 1996, page 17 (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R).

<sup>33</sup>Le Groupe spécial note que les deux parties ont admis que la disposition concernant le critère d'examen dans les affaires antidumping n'était pas applicable en l'espèce.

La "question" que lesdites recommandations "ne permettent pas de résoudre" est visiblement le droit contesté du Membre importateur d'appliquer la limitation envisagée, ainsi qu'il est prévu à l'article 6:10 de l'ATV en ces termes:

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

La seule limitation considérée dans le cadre de l'article 6 de l'ATV est la limitation que le Membre importateur envisage de prendre. Par conséquent, en vertu de l'article 11 du Mémoire d'accord, la fonction du Groupe spécial, établi en application de l'article 8:10 de l'ATV et de l'article 6 du Mémoire d'accord, est limitée à une évaluation objective des faits entourant l'application de la limitation spécifique imposée par les Etats-Unis (et contestée par l'Inde) et de la conformité de cette limitation avec les accords pertinents de l'OMC.

3. Le rôle de la procédure de l'OSpT et le rôle du mécanisme de règlement des différends du Mémoire d'accord

7.18 Dans ce contexte, il paraît utile au Groupe spécial d'établir une distinction importante entre le rôle des groupes spéciaux en vertu du Mémoire d'accord et le rôle de l'OSpT en vertu de l'ATV en ce qui concerne les mesures de sauvegarde. Le Groupe spécial note que le préambule de l'ATV renvoie au processus d'intégration progressive des produits textiles et des vêtements dans le cadre des disciplines du GATT de 1994 sur une période de dix ans. A la lumière de l'objet et du but de cet accord, le rôle de l'OSpT se comprend sans doute mieux si l'on conçoit l'application de l'ATV comme offrant deux voies: celle de l'OSpT et celle du Mémoire d'accord.

7.19 Les textes respectifs de l'ATV et du Mémoire d'accord confirment que le rôle et les fonctions des groupes spéciaux établis dans le cadre du Mémoire d'accord sont substantiellement différents de ceux de l'OSpT. Ce dernier, par exemple, n'est pas enfermé dans un mandat spécifique comme le sont les groupes spéciaux établis en vertu du Mémoire d'accord (article 7 du Mémoire d'accord). Il a pour fonction de superviser la mise en oeuvre de l'ATV en général et d'examiner les mesures prises, les accords conclus et toutes autres questions portées devant lui. La nature de ces fonctions générales confirme le rôle spécial et multiple de cet organe. C'est ce qui transparaît aussi dans son règlement intérieur, sa règle de prise de décision et sa composition. Ses membres sont nommés par les Membres de l'OMC désignés par le Conseil du commerce des marchandises, mais ils s'acquittent de leur fonction à titre personnel. Suivant une décision du Conseil général, l'OSpT est composé de groupes, comprenant pour la plupart plusieurs Membres de l'OMC, au sein desquels les Membres nomment aussi pour la plupart des suppléants. De plus, un membre de l'OSpT nommé par un Membre de l'OMC concerné par un différend porté devant l'OSpT participe à ses délibérations, mais ne peut empêcher un consensus en son sein (article 8:2 de l'ATV). Au contraire, dans le cadre du Mémoire d'accord, les membres des groupes spéciaux ne sont pas choisis au sein de groupes, et les ressortissants d'une partie à un différend ne peuvent pas siéger au groupe spécial appelé à en connaître si les parties n'en sont pas ainsi convenues (article 8:3 du Mémoire d'accord). De plus, tout membre d'un groupe spécial peut émettre une opinion dissidente dans le cadre du Mémoire d'accord, tandis que l'OSpT ne peut agir que par consensus. D'ailleurs, l'article 8:3 de l'ATV indique clairement les pouvoirs d'investigation étendus de l'OSpT, comme suit:

"3. L'OSpT sera considéré comme un organe permanent et se réunira selon qu'il sera nécessaire pour s'acquitter des fonctions qui lui incombent en vertu du présent accord. Il se fondera sur les notifications et les renseignements fournis par les Membres conformément aux articles pertinents du présent accord, complétés des renseignements additionnels ou des précisions nécessaires que ces Membres pourront communiquer ou qu'il pourra décider de leur demander. Il pourra aussi se fonder sur les notifications présentées aux autres organes de l'OMC et sur les rapports émanant de ceux-ci ou des autres sources qu'il pourra juger appropriées." (c'est le Groupe spécial qui souligne)

Le Groupe spécial relève aussi que, selon l'article 8:10 de l'ATV, un Membre qui, une fois la procédure de l'OSpT achevée, n'a pas obtenu satisfaction à travers ses recommandations peut demander l'établissement d'un groupe spécial sans avoir à demander les consultations visées à l'article 4 du Mémoire d'accord. En d'autres termes, la procédure de l'OSpT peut remplacer la phase des consultations dans la procédure de règlement des différends prévue par le Mémoire d'accord et elle est distincte de la procédure formelle de jugement des groupes spéciaux.<sup>34</sup>

7.20 Il s'ensuit qu'en cas de divergences, l'ATV exige des parties, premièrement, qu'elles cherchent à engager des consultations en vue de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante du problème dans le cadre des paramètres ou considérations précis exposés dans la (ou les) disposition(s) pertinente(s) de l'Accord. Si les consultations ne permettent pas de trouver une solution mutuellement satisfaisante, la question pourra ou devra, selon la disposition applicable, être portée devant l'OSpT pour examen et recommandations. S'il s'agit d'un recours à l'article 6 de l'ATV, les consultations ont pour objet de voir s'il est entendu de part et d'autre que la situation appelle une limitation des exportations du produit considéré. Si tel est le cas, des détails concernant la mesure de limitation convenue seront communiqués à l'OSpT, qui devra déterminer si l'accord est justifié, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ATV. S'il n'y a pas d'accord entre les parties et qu'une mesure de sauvegarde soit prise, la question devra aussi être portée devant l'OSpT. Aux termes de l'article 6:10 de l'ATV, pour procéder à son examen, "... l'OSpT disposera des données factuelles mentionnées au paragraphe 7 [de l'article 6] qui auront été communiquées à son Président, ainsi que de tous autres renseignements pertinents fournis par les Membres concernés". Au cours de cet examen, l'OSpT n'a pas à s'en tenir aux renseignements initialement communiqués par le Membre importateur puisque les parties peuvent fournir des renseignements supplémentaires et différents à l'appui de leur position qui, dans l'interprétation du Groupe spécial, peuvent se rapporter à des événements ultérieurs. Au surplus, l'OSpT peut entendre des témoins au sujet de ces faits et procéder à une véritable enquête, pour recueillir des preuves et établir les faits, sur la persistance de la situation des parties intéressées à la mesure de sauvegarde en vue de régler le différend. Les membres de l'OSpT délibèrent sur la base de la totalité des renseignements présentés pour décider si la mesure de sauvegarde prise par le Membre importateur est justifiée et s'il existe un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave dans sa branche de production nationale ainsi qu'un lien de causalité.

7.21 La seconde voie est le Mémoire d'accord. Si, après avoir eu recours aux articles 6:10 et 8:10 de l'ATV, le Membre exportateur n'est pas satisfait de la recommandation de l'OSpT, il peut contester la mesure de sauvegarde en la soumettant à la procédure formelle de règlement des différends instituée par le Mémoire d'accord. A la différence de l'Organe de supervision, un groupe spécial

---

<sup>34</sup>L'article 8:10 de l'ATV est ainsi conçu: "Si un Membre estime qu'il n'est pas en mesure de se conformer aux recommandations de l'OSpT, il lui en exposera les raisons au plus tard un mois après avoir reçu ces recommandations. Après un examen approfondi des raisons données, l'OSpT établira immédiatement toutes autres recommandations qu'il jugera appropriées. Si ces autres recommandations ne permettent pas de résoudre la question, chacun des Membres pourra porter celle-ci devant l'Organe de règlement des différends et invoquer le paragraphe 2 de l'article XXIII du GATT de 1994 et les dispositions pertinentes du Mémoire d'accord sur le règlement des différends."

établi en vertu du Mémoire d'accord n'est pas appelé, de par son mandat, à réexaminer la situation du marché. Pour apprécier si la décision d'imposer des mesures correctrices commerciales nationales était compatible avec l'Accord sur l'OMC, les groupes spéciaux ne procèdent pas à un nouvel examen de l'état du marché mais s'en tiennent aux éléments de preuve utilisés par le Membre importateur pour établir la détermination qui l'avait amené à imposer cette mesure. De plus, contrairement à l'OSpT, ces groupes spéciaux ne prennent pas en considération les événements postérieurs à la détermination initiale. S'agissant de la détermination des Etats-Unis en cause dans la présente affaire, le Groupe spécial considère par conséquent qu'il lui est demandé de procéder à une évaluation objective de la question de savoir si les Etats-Unis ont respecté les prescriptions des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV au moment de leur détermination.

#### D. Examen de la détermination des Etats-Unis

##### 1. L'article 6 de l'ATV

7.22 Avant d'examiner le document des Etats-Unis sur l'état du marché, il faut déterminer quelles sont les conditions d'application d'une mesure de sauvegarde en vertu de l'article 6 de l'ATV. Dans les affaires Essence<sup>35</sup> et Taxes japonaises<sup>36</sup>, l'Organe d'appel a souligné qu'en vertu de l'article 3:2 du Mémoire d'accord, l'Accord sur l'OMC doit être interprété et clarifié, lorsque c'est nécessaire, par référence à la règle fondamentale d'interprétation des traités énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne. Aux termes dudit article, un traité doit être interprété de bonne foi "suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". Le Groupe spécial est par conséquent tenu, lorsqu'il est appelé à interpréter et à appliquer les dispositions de l'Accord sur l'OMC, y compris celles de l'ATV, de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte.<sup>37</sup>

7.23 Les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV sont ainsi conçus:

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

---

<sup>35</sup>Rapport "Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules"; rapport du groupe spécial distribué le 29 janvier 1996 (WT/DS2/R), rapport de l'Organe d'appel distribué le 20 mai 1996 (WT/DS2/AB/R), tous deux adoptés par l'ORD le 6 juin 1996.

<sup>36</sup>Rapport "Japon - Taxes sur les boissons alcooliques"; rapport du groupe spécial distribué le 11 juillet 1996 (WT/DS8/R, WT/DS10/R, WT/DS11/R), rapport de l'Organe d'appel distribué le 4 octobre 1996 (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R), tous deux adoptés par l'ORD le 29 octobre 1996.

<sup>37</sup>Voir le rapport de l'Organe d'appel intitulé "Japon - Taxes sur les boissons alcooliques", *op. cit.*, page 14: "Les dispositions du traité doivent être interprétées suivant leur sens ordinaire, dans leur contexte. Il doit également être tenu compte de l'objet et du but du traité pour déterminer le sens de ses dispositions." A la note 19, page 14, l'Organe d'appel cite l'affaire *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies (Deuxième affaire concernant les admissions)* C.I.J. Recueil (1950), p. 4, à la page 8, où la Cour a déclaré: "La Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir d'un tribunal appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte." A la note 20, l'Organe d'appel ajoute "... il faut se référer à "l'objet et au but" du traité pour déterminer le sens des "termes du traité" et non en tant que base indépendante d'interprétation", et il cite d'autres références.

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

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

7.24 Le texte de l'article 6:2 de l'ATV confirme deux propositions: premièrement, les Membres de l'OMC ont le droit de prendre des mesures de sauvegarde; deuxièmement, la décision d'imposer une mesure de sauvegarde doit reposer sur une démonstration faite par le Membre importateur, avant que la mesure de sauvegarde ne soit prise, que l'accroissement en quantité des importations cause ou menace réellement de causer un préjudice grave.

7.25 Aux yeux du Groupe spécial, le texte des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV indique clairement que tous les facteurs économiques pertinents, à savoir tous les facteurs énumérés au paragraphe 3, devaient être pris en considération par le CITA, quand bien même ils seraient écartés par la suite, avec une explication appropriée. La formule employée au paragraphe 3, à savoir

"... le Membre examinera l'effet de ces importations sur la situation de la branche de production en question dont témoignent des modifications des variables économiques pertinentes telles que la production, la productivité, la capacité utilisée, les stocks, la part de marché, les exportations, les salaires, l'emploi, les prix intérieurs, les profits et les investissements." (c'est le Groupe spécial qui souligne),

implique deux conditions. En premier lieu, il faut que les variables économiques pertinentes soient examinées. En second lieu, la production, la productivité, l'utilisation des capacités et ainsi de suite sont des variables économiques pertinentes. Le texte de l'article 6:3 de l'ATV, en énonçant que "... le Membre examinera l'effet ... sur la situation de la branche de production en question dont témoignent des modifications des variables économiques pertinentes telles que la production, la productivité, et ainsi de suite ...", dit clairement que chacun des facteurs énumérés n'est pas seulement pertinent, mais doit être examiné. Effectivement, les variables économiques énumérées sont des exemples de variables économiques pertinentes, elles sont présumées être des "variables économiques pertinentes" et elles doivent être examinées par le pays importateur dans sa détermination.

7.26 Le libellé de la première phrase de l'article 6:3 de l'ATV impose au Membre importateur l'obligation d'examiner, au moment de sa détermination, au moins la totalité des facteurs énumérés dans ce paragraphe. Le Membre importateur est libre de décider - pour apprécier s'il y a eu ou non un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave pour la branche de production nationale - que certains de ces facteurs ont plus ou moins de poids. Au minimum, il faut que le Membre importateur soit en mesure de démontrer qu'il s'est interrogé sur la pertinence de chacun des facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>Il peut y avoir des cas où l'absence de renseignements sur un ou plusieurs facteurs n'exclurait pas la constatation de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave.

7.27 La dernière proposition de l'article 6:3 de l'ATV, "aucun de ces facteurs, pris isolément ou combiné à d'autres facteurs, ne constituera nécessairement une base de jugement déterminante", confirme qu'il faut fournir une certaine analyse et une explication pertinente et adéquate de la manière dont les faits dans leur ensemble étayent la conclusion que la détermination est conforme aux prescriptions de l'ATV.

7.28 L'article 6:2 de l'Accord exige que le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave subi par la branche de production nationale n'ait pas été causé par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs. En mentionnant ainsi expressément certains facteurs, il impose au Membre importateur l'obligation supplémentaire de se pencher sur la question de savoir si le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave n'a pas été causé par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs.

7.29 Venons-en maintenant à l'examen du document sur l'état du marché des Etats-Unis, auquel l'Inde se réfère pour alléguer que leur détermination n'est pas conforme aux dispositions de l'article 6 de l'ATV.

2. La thèse de l'Inde concernant les conditions de fond prescrites par l'article 6 de l'ATV

7.30 L'Inde prétend que l'ATV exige qu'il soit démontré que l'accroissement des importations cause ou menace réellement de causer un préjudice grave et qu'en l'espèce, les données sur l'état de la branche de production et la méthode de collecte et d'analyse de ces données étaient entachées de si graves défauts qu'elles ne pouvaient absolument pas servir de base à une démonstration de la situation de la branche de production. L'Inde prétend aussi que les Etats-Unis n'ont pas démontré l'existence du moindre lien de causalité entre l'accroissement des importations et la baisse de la production, et n'ont d'ailleurs pas même essayé de le faire. Les Etats-Unis rétorquent que l'ATV ne prescrit aucune méthode précise de collecte des données et que la démonstration faite par le CITA était raisonnable, au sujet tant du lien de causalité que du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave.

7.31 L'Inde demande aussi que le Groupe spécial fasse la constatation supplémentaire suivante:

"En vertu de l'Accord sur les textiles et les vêtements, et notamment de son article 6, c'est aux Etats-Unis, en tant que pays importateur, qu'il incombe de démontrer l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave. Les Etats-Unis doivent choisir, au début du processus, s'ils feront valoir qu'il existe un "préjudice grave" ou qu'il existe une "menace réelle". Ces deux allégations ne sont pas interchangeables car les données à fournir varieraient selon la situation choisie. Il ne serait pas valable de transférer une sauvegarde transitoire dans une situation de menace réelle lorsque l'allégation de préjudice grave n'a pas été acceptée."

Le Groupe spécial considère que cette demande serait normalement considérée comme une question préalable qui pourrait infléchir son analyse dans la présente section de son rapport. Toutefois, vu sa conclusion sur la détermination des Etats-Unis, il la traitera au paragraphe 7.53.

7.32 Le Groupe spécial procédera comme suit: il fera d'abord des observations d'ordre général au sujet du document des Etats-Unis sur l'état du marché; il fera ensuite des commentaires sur certains des facteurs mentionnés dans ce document; il se penchera aussi sur le fait que certains facteurs n'ont pas été pris en considération par le CITA; puis il passera au problème du lien de causalité; enfin, il procédera à une évaluation globale de la détermination des Etats-Unis, en tenant compte des conditions précises prescrites par les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV.

7.33 Pour commencer, il y a deux remarques d'ordre général à faire. En premier lieu, le document sur l'état du marché qui, au dire des Etats-Unis, constitue la totalité de l'information utilisée par le CITA pour établir sa détermination, donne une définition spéciale de la catégorie de produits à laquelle devait s'appliquer la mesure de sauvegarde: les chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, soit la catégorie 440. Or, beaucoup des données indiquées ne se rapportent pas à "la branche de production" en question, ou à ce segment de production précis, comme l'exige 6:3 de l'ATV. Dans la section suivante, intitulée "Profil de la branche", il est dit que le secteur entier des chemises, chemisiers et blouses tissés comprend à peu près 748 établissements. Dans un exposé ultérieur, présenté au Groupe spécial dans une annexe jointe à leur première communication à titre d'élément de preuve pertinent pour cette affaire, les Etats-Unis informent le Groupe spécial que l'industrie particulière des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés se composait d'une quinzaine d'entreprises et que deux d'entre elles représentaient au moins 60 pour cent de la production nationale totale de ladite industrie. Néanmoins, dans leur analyse du préjudice grave causé à la branche de production nationale, à la section III:A du document sur l'état du marché, ils donnaient des renseignements sur l'emploi, le nombre d'heures/homme et les salaires pour la branche des chemises, chemisiers et blouses tissés, mais non pour la seule industrie des chemises, chemisiers et blouses tissés en laine. De même, les renseignements indiqués à la section III:B de ce document reposaient tous sur des déclarations de fabricants de chemises, chemisiers et blouses tissés en général. Sans doute y était-il affirmé que "[e]n général, ces renseignements val[ai]ent" pour l'industrie des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, mais on discerne mal dans quelle mesure les références à "plusieurs", "quelques", "la plupart des", et ainsi de suite, sociétés de la branche des chemises, chemisiers et blouses tissés s'appliqueraient au seul segment des mêmes articles faits en laine, qui représente une si faible portion de l'ensemble. Ces déclarations vagues de fabricants auraient pu être précisées, puisque les Etats-Unis l'ont fait quelques mois plus tard, comme en témoigne leur exposé ultérieur présenté au Groupe spécial en annexe à leur première communication à titre d'élément de preuve pertinent en l'espèce. Il aurait dû être possible, par exemple, de donner des renseignements sur les ventes et les profits pour 1994 ou 1993. En second lieu, dans le document sur l'état du marché, les Etats-Unis ne mentionnaient nulle part plusieurs facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV. Ils ne disaient rien au sujet de la "productivité", des "stocks" et des "exportations", autant de facteurs qui auraient pu avoir une certaine influence sur leur détermination globale.

7.34 Passons à présent à l'examen des éléments précis du document sur l'état du marché. La section III:A de ce document, intitulée "Préjudice grave pour la branche de production nationale", se divise en six sous-sections, à savoir 1) production américaine, 2) diminution de la part de marché, 3) pénétration des importations, 4) emploi, 5) nombre d'heures/homme, 6) masse salariale annuelle totale. De même, la section III:B, "Déclarations d'entreprises de la branche", comprend six subdivisions, 1) emploi, 2) ventes, 3) profits, 4) investissements, 5) capacité et 6) prix. Le Groupe spécial relève à ce propos que sur les onze variables économiques mentionnées à l'article 6:3 de l'ATV, il y en a trois, la productivité, les stocks et les exportations, sur lesquelles il n'est fourni aucun renseignement ou commentaire.

7.35 "A. Préjudice grave pour la branche de production nationale"

"1. Production américaine"

*"La production américaine de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés produits de la catégorie 440, a diminué sur les neuf premiers mois de 1994 pour tomber à 61 000 douzaines, soit 8 pour cent de moins que les 66 000 douzaines produites de janvier à septembre 1993. (tableau II)"*

Bien que l'Inde ait contesté l'exactitude des statistiques américaines de production en général, elle n'a soulevé aucune question particulière sur ces chiffres.

7.36 "2. Diminution de la part de marché"

*"La part du marché américain des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés détenue par les fabricants nationaux est tombée de 53 pour cent en 1993 à 40 pour cent sur les neuf premiers mois de 1994. (tableau II)"*

L'Inde a présenté des statistiques américaines d'où il ressortait qu'en 1993 et 1994 la majeure partie de la production avait été exportée.<sup>39</sup> Lorsque le Groupe spécial leur a demandé de fournir des données pertinentes, les Etats-Unis ont dit que leurs statistiques d'exportations n'étaient pas fiables parce qu'il n'y avait rien pour inciter les exportateurs à déclarer ces exportations. Dans leur réfutation écrite, les Etats-Unis estimaient que quelque 10 pour cent peut-être de la part de la production nationale étaient exportés, mais du fait du manque de fiabilité des statistiques d'exportations, le CITA n'avait pas fait figurer de données sur les exportations dans son document sur l'état du marché.

7.37 Cette absence de données sur les exportations signifie que les statistiques américaines ne donnent pas d'indications fiables sur les variations de la part de marché, c'est-à-dire de la part de la consommation intérieure apparente. L'absence de données établies par les autorités ou leur exactitude douteuse ne sauraient constituer une raison valable de ne pas procéder à la moindre évaluation de l'incidence des exportations. Dans un exposé ultérieur présenté au Groupe spécial dans une annexe jointe à leur première communication à titre d'élément de preuve pertinent dans la présente affaire, les Etats-Unis déclaraient: "L'évaluation repose sur des entretiens avec les chambres professionnelles et les syndicats et les renseignements obtenus d'eux, ainsi que sur des enquêtes effectuées directement auprès de certaines sociétés." Les Etats-Unis auraient dû être en mesure d'obtenir des données plus exactes pour leur document sur l'état du marché auprès de ces sources, voire directement de la quinzaine de fabricants constituant ce secteur.

7.38 "3. Pénétration des importations"

*"Le rapport des importations à la production nationale est passé de 88 pour cent en 1993 à 151 pour cent sur la période de janvier à septembre 1994. (tableau II)"*

Ces données n'ont pas été contestées par l'Inde.

7.39 "4. Emploi"

*"L'emploi dans la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés, y compris de laine, est revenu en 1994 à 31 929 ouvriers de la production, soit 6 pour cent ou 2 125 emplois de moins qu'en 1993. (tableau III)"*

Ces renseignements ne sont pas ceux qu'exige l'article 6:3 de l'ATV, car ils ne sont pas propres à la branche de production particulière fabriquant les produits de la catégorie 440, c'est-à-dire les chemises, chemisiers et blouses tissés de laine. Dans un exposé ultérieur présenté au Groupe spécial dans une annexe de leur première communication à titre d'élément de preuve pertinent pour la présente affaire, les Etats-Unis étaient plus précis et avançaient le chiffre de 15 emplois perdus entre 1993 et 1994 (et 12 entre juin 1994 et juin 1995, dont neuf pour le premier semestre de 1995) dans le segment précis à l'examen. Le texte des Déclarations d'entreprises de la branche relatives à l'emploi

---

<sup>39</sup>L'Inde a dit qu'en 1993, la production américaine s'était établie à 82 000 douzaines et les exportations, à 85 000 douzaines et qu'en 1994, la production et les exportations étaient revenues à 76 000 douzaines, en se référant à une publication du Département du commerce, intitulée US Imports, Production, Markets, Imports Production ratios and Domestic Market Shares for Textile and Apparel Product Categories, divers numéros.



n'était pas expressément relié à la branche particulière pour laquelle la limitation a été imposée: "plusieurs sociétés ont fait état de baisses de leurs effectifs, dont certaines expressément imputées à l'impact des produits importés concurrents ...".

7.40 "5. Nombre d'heures/homme"

*"Le nombre annuel moyen d'heures/homme travaillées a chuté de 62,5 millions en 1993 à 58,9 millions en 1994, soit une baisse de 6 pour cent. (tableau III)"*

Comme le tableau III l'indique clairement, ces chiffres se rapportaient à la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés tout entière, mais aucune donnée d'aucune sorte n'était fournie pour le segment fabriquant des chemises, chemisiers et blouses tissés de laine. Dans un exposé ultérieur communiqué au Groupe spécial en annexe à leur première communication à titre d'élément de preuve pertinent en l'espèce, les Etats-Unis étaient plus précis et indiquaient que le nombre d'heures/homme était revenu de 433 000 en 1992 à 382 000 en 1994, soit une baisse de 11,8 pour cent, dans le segment précis considéré.

7.41 "6. Masse salariale annuelle totale"

*"La masse annuelle totale des salaires des ouvriers de la production est tombée de 423,1 millions de dollars en 1993 à 411,2 millions en 1994, soit 3 pour cent de baisse. (tableau III)"*

Ces chiffres ne se rapportaient pas aux fabricants de chemises, chemisiers et blouses de laine tissés, mais à la totalité de la branche de production de chemises, chemisiers et blouses tissés. Dans un exposé présenté ultérieurement au Groupe spécial en annexe à leur première communication à titre d'élément de preuve pertinent pour la présente affaire, les Etats-Unis étaient en mesure de communiquer pour ce segment précis de la branche de production des données pertinentes sur l'évolution intervenue de 1992 à juin 1995.

7.42 "B. Déclarations d'entreprises de la branche"

Dans le cadre de la section III:B du document sur l'état du marché, les Etats-Unis donnaient des indications sur la branche de production qui, signalaient-ils, "repos[ai]ent sur des renseignements fournis par différentes entreprises américaines fabriquant des chemises, chemisiers et blouses aux Etats-Unis ... En général, ces renseignements valent pour les fabricants de chemises, chemisiers et blouses, pour hommes et pour femmes, de laine, tissés".<sup>40</sup> Cette indication des Etats-Unis qu' "en général, ces renseignements valent pour [la branche de production pertinente] ..." ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 6:3 de l'ATV, qui exige que les renseignements se rapportent à la branche de production particulière visée par la mesure de sauvegarde, c'est-à-dire la branche fabriquant des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés.

---

<sup>40</sup>Le Groupe spécial note que pour la sous-section A de ce document, les renseignements indiqués se rapportent souvent aux chemises, chemisiers et blouses tissés en général et que pour la sous-section B, ils concernent le secteur encore plus large des "chemises, chemisiers et blouses". A quoi les Etats-Unis ajoutent: "En général, ces renseignements valent pour les fabricants de chemises, chemisiers et blouses, pour hommes et pour femmes, de laine, tissés."

7.43. "1. Emploi"

*"Plusieurs sociétés ont fait état de baisses de leurs effectifs, dont certaines expressément imputées à l'impact des produits importés concurrents. Quelques-unes de ces baisses se situaient dans une fourchette de 25 à 30 pour cent."*

Le Groupe spécial renvoie aux observations formulées au paragraphe 7.39. Il n'y a dans ce document aucun renseignement qui se rapporte spécifiquement à la branche de production en question.

7.44 "2. Ventes"

*"La plupart des sociétés ont fait état de baisses des ventes dues à une diminution de leur part de marché au profit des importations à plus bas prix. Quelques-unes ont vu leurs ventes chuter de 20 pour cent ou davantage."* (c'est le Groupe spécial qui souligne)

Il n'était fourni ni détails, ni éléments de preuve factuels. De plus, on ne trouve dans le document sur l'état du marché aucun renseignement se rapportant spécifiquement à la branche de production en question. Le Groupe spécial note que dans l'exposé ultérieur qu'ils lui ont présenté en annexe à leur première communication à titre d'élément de preuve pertinent pour la présente affaire, les Etats-Unis disaient:

*"Les deux plus grands fabricants américains de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, qui représentent plus de 50 pour cent de la production nationale, ont indiqué que leurs ventes étaient restées stationnaires au dernier semestre de 1994 et au premier semestre de 1995."*

Ces deux déclarations apparaissent contradictoires.

7.45 "3. Profits"

*"Les marges bénéficiaires ont subi une érosion dans toute la branche des chemises de laine par suite de l'alourdissement des coûts des matières premières et du fait que les sociétés n'ont pas été en mesure de le répercuter sur leurs prix en raison de la concurrence des importations à bas prix."*

Cette déclaration est vague et imprécise. On voit mal ce que signifie concrètement cette "érosion" des marges bénéficiaires qui n'est pas chiffrée.

7.46 "4. Investissements"

*"Les niveaux d'investissement sont stationnaires dans une bonne partie de la branche."* (c'est le Groupe spécial qui souligne)

Or, dans le paragraphe liminaire de la section III.A, les Etats-Unis disaient: "... l'envolée des importations, ... s'est traduite par une baisse ... des investissements". Ces déclarations sont toutes deux vagues et imprécises et apparaissent incohérentes.

7.47 "5. Capacité"

*"Plusieurs sociétés ont fait état d'une baisse des capacités. L'une a indiqué avoir mis entièrement fin à la sous-traitance (qui assurait auparavant dans les 25 pour cent de ses fabrications), ce qui représentait l'équivalent de la fermeture de quatre usines. Ses propres*

*installations tournent à présent à 70 pour cent seulement de leurs capacités. En outre, cette société exploite aussi plusieurs fabriques de tissus de laine approvisionnant ses usines de fabrication de vêtements, et les unes et les autres tournent maintenant à 65 pour cent environ de leurs capacités."*

On ne voit pas bien dans quelle mesure ces déclarations sont applicables à la branche spécifique des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Il est dit qu'une société "tourne à 70 pour cent seulement de ses capacités", mais sans plus d'explication. La question se pose donc de savoir si ce taux d'utilisation des capacités est plus faible ou plus élevé que l'année précédente. La référence aux usines de tissus concerne une branche différente.

7.48 "6. Prix"

*"Les prix des articles d'origine nationale, fabriqués essentiellement à partir de tissus faits aux Etats-Unis, sont substantiellement plus élevés que ceux des importations concurrentes."*

A la lecture du tableau IV, communiqué au titre de la Partie IV du document sur l'état du marché relative à "l'imputation", on constate que le prix moyen à l'importation en provenance du reste du monde était en 1994 de 187,23 dollars, le prix moyen aux Etats-Unis de 525 à 550 dollars et le prix moyen à l'importation en provenance d'Inde, de 133,85 dollars. En soi, cette différence de prix ne dit rien sur l'état de la branche de production américaine en question.

Le lien de causalité

7.49 Le Groupe spécial relève que les Etats-Unis faisaient explicitement référence à la question du "lien de causalité" dans les déclarations d'entreprises de la branche relatives à l'emploi, aux ventes et aux profits. Dans l'introduction de la section III:A de leur document sur l'état du marché, ils déclaraient aussi ce qui suit: "L'action conjuguée des niveaux élevés et de l'envolée des importations ainsi que du bas prix des articles en provenance de ces pays s'est traduite par une diminution de la production nationale, de la part de marché, des investissements, de l'emploi, du nombre d'heures/homme travaillées et de la masse annuelle totale des salaires". Or, le Groupe spécial note qu'en ce qui concerne les effets allégués des importations, les Etats-Unis mentionnaient (aux sections A et B du chapitre III du document sur l'état du marché) une série de facteurs, sans indiquer aucune donnée précise concernant la branche de production de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés censée avoir subi un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave. Au surplus, s'il est fait mention dans le paragraphe introductif de la sous-section A d'une diminution des investissements, le paragraphe 4 des Déclarations d'entreprises de la branche indique que les niveaux d'investissement étaient stationnaires. Le Groupe spécial note aussi, à propos de la diminution des profits (Déclarations d'entreprises de la branche), que l'allégation des Etats-Unis concernant des hausses de coûts non chiffrées affaiblit l'analyse du lien de causalité parce qu'ils disent que des facteurs autres que la hausse des importations, tels que des hausses de prix de la matière première, contribuaient au préjudice causé à l'industrie des chemises de laine. Au sujet du lien de causalité évoqué dans la sous-section relative à la diminution des ventes (Déclarations d'entreprises de la branche), les Etats-Unis affirmaient que certaines sociétés avaient vu leurs ventes baisser du fait de la diminution de leur part de marché au profit des importations à plus bas prix; or, en l'absence de toute donnée sur les exportations, les parts de marché ne pouvaient pas avoir été déterminées convenablement. Il était dit que les baisses alléguées de l'emploi (Déclarations d'entreprises de la branche) avaient été expressément imputées à l'impact des produits importés concurrents, mais ces baisses n'étaient pas propres à la branche de production particulière fabriquant des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Pour la diminution alléguée de l'utilisation des capacités, l'absence de données sur les exportations nuit aux renseignements sur l'utilisation des capacités et amène à se demander si la baisse du taux d'utilisation n'était pas due à une baisse des exportations. S'ajoutant à ces différentes

lacunes bien précises, les Etats-Unis n'expliquaient pas comment les importations pouvaient s'être accrues de 80 000 douzaines sur les neuf premiers mois de 1993, cependant que la production nationale ne diminuait que de 5 000 douzaines.

7.50 Dernier point, mais non le moindre, le libellé très clair de l'article 6:2 de l'ATV "... Le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave devra manifestement être causé par ... et non par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs" impose au Membre importateur l'obligation explicite ne serait-ce que d'envisager la question de savoir si le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave a été causé à la branche de production nationale en question par des changements dans les préférences des consommateurs ou par des modifications techniques. Le Membre importateur demeure libre de choisir la méthode par laquelle il appréciera si l'état de ladite branche a été causé par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs, mais il est tenu de démontrer qu'il s'est penché sur la question. Les Etats-Unis ne faisaient nullement mention de cette question dans leur document sur l'état du marché.

### 3. Evaluation globale de la détermination des Etats-Unis

7.51 De son évaluation de la détermination des Etats-Unis au regard des dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV, le Groupe spécial tire la conclusion suivante. Comme il l'expose aux paragraphes 7.25 à 7.28, y compris la note 38, l'article 6:3 de l'ATV énumère onze facteurs économiques qui doivent être "considérés" ou "examinés" par le Membre importateur, lorsque celui-ci établit sa détermination, pour la branche de production particulière pour laquelle la mesure est imposée, à savoir, en l'espèce, celle des chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, produits de la catégorie 440. Ces facteurs sont les suivants: production, productivité, capacité utilisée, stocks, part de marché, exportations, salaires, emploi, prix intérieurs, profits et investissements. Le Groupe spécial constate que les Etats-Unis n'ont pas examiné huit de ces facteurs - productivité, capacité utilisée, stocks, exportations, salaires, emploi, profits et investissements - dans le contexte de la branche de production en question - les chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés - et qu'ils n'en ont donné aucune explication. Sur cinq de ces facteurs (capacité utilisée, salaires, emploi, profits et investissements), ils ont fourni quelques renseignements pour les seuls secteurs plus larges des chemises, chemisiers et blouses ou des chemises, chemisiers et blouses tissés, sans les rapporter convenablement à la branche de production considérée. L'absence de toute donnée sur les exportations vicie par ailleurs les déclarations sur les parts de marché, les ventes et l'utilisation des capacités aux fins de la démonstration de l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave comme d'un lien de causalité. De plus, les renseignements indiqués sont souvent vagues et imprécis dans les deux sections A et B du chapitre III de leur document. Les Etats-Unis n'y ayant fait figurer aucun renseignement précis pour la branche de production très particulière considérée, ils ne pouvaient par conséquent pas faire une analyse convaincante de la cause du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave subi par la branche de production en question, à savoir, les chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés. Les Etats-Unis affirmaient effectivement dans l'introduction à la section III A de ce document que les importations s'étaient traduites pour la branche de production américaine par diverses pertes (production nationale, part de marché, investissements, emploi, nombre d'heures/homme travaillées et masse salariale annuelle totale), mais sans lier l'effet des importations sur ces variables économiques à la branche de production particulière à laquelle elles avaient prétendument porté préjudice. En outre, ils passaient sous silence la question de savoir si l'état allégué de la branche de production en question était causé par des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs. Enfin, ils ne donnaient aucune explication sur les raisons pour lesquelles ils n'avaient pas été en mesure de recueillir de renseignements spécifiques ou plus précis pour la branche de production en question lorsqu'ils avaient établi leur détermination, alors

qu'ils ont été en mesure d'élaborer ces données quelques mois plus tard (comme l'atteste un exposé ultérieur qu'ils ont communiqué au Groupe spécial en annexe à leur première communication à titre d'élément de preuve pertinent en l'espèce).

7.52 Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, et attendu que le droit des Membres importateurs de prendre des mesures de sauvegarde sous forme de limitations doit être exercé dans le cadre des paramètres définis à l'article 6 de l'ATV, le Groupe spécial conclut qu'à première vue, la détermination des Etats-Unis ne respectait pas les prescriptions de l'article 6 de l'ATV. Cela ne veut pas dire que le Groupe spécial interprète l'ATV comme imposant aux Membres importateurs une quelconque méthode particulière, que ce soit pour la collecte des données ou pour l'examen et la pondération de tous les facteurs économiques pertinents sur la base desquels il décidera s'il est nécessaire ou non d'imposer une limitation à titre de sauvegarde. C'est à chaque Membre d'apprécier l'importance relative de tel ou tel facteur, y compris ceux qui sont énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, à la lumière des circonstances de chaque espèce. Le Membre importateur n'en est pas moins tenu de se conformer dans sa détermination à deux prescriptions, à savoir i) "considérer" au moins tous les facteurs économiques énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, comme indiqué plus haut aux paragraphes 7.25 et 7.26, et ii) confirmer, comme l'exige expressément l'article 6:2, que c'est l'accroissement des importations qui est la cause du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave subi par la branche de production nationale en question et que l'état de ladite branche n'est pas causé par d'autres facteurs tels que des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs.

#### 4. Préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave

7.53 Comme indiqué au paragraphe 7.31, l'Inde a demandé une constatation supplémentaire sur la question du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave. Le Groupe spécial relève que la Note diplomatique mentionnait bien un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave, tandis que le document sur l'état du marché et l'Avis publié le 23 mai 1995 au Federal Register s'en tenaient à une allégation de préjudice grave. Il ne considère pas pour autant qu'il lui faille décider si le préjudice grave ou la menace réelle de préjudice grave constitue une seule et même notion; si le préjudice grave est une forme abrégée de l'expression "préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave"; si la menace réelle de préjudice grave n'est qu'un degré inférieur de préjudice grave; si les deux expressions visent deux types différents de situation sur le marché importateur; voire si la Note diplomatique et le document sur l'état du marché constituent ensemble une seule et même demande de consultations dans laquelle la formule "préjudice grave" sert d'abréviation pour désigner l'expression "préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave". Que les Etats-Unis aient voulu démontrer l'existence d'un "préjudice grave" ou, à supposer qu'il s'agisse de critères distincts, d'une "menace réelle de préjudice grave" ou d'un "préjudice grave ou menace réelle de préjudice grave", il leur fallait démontrer l'effet des importations sur la branche de production nationale considérée en se référant au moins aux onze facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV. Partant, vu les conclusions exposées au paragraphe précédent au sujet de ces facteurs, le Groupe spécial considère que la démonstration faite par les Etats-Unis dans leur document sur l'état du marché, lequel représente la totalité des renseignements utilisés par le CITA pour établir sa détermination, ne corrobore pas une détermination concluant à l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace réelle de préjudice grave, envisagés en bloc ou séparément. De même, les lacunes que le Groupe spécial constate dans l'analyse de causalité présentée dans le document sur l'état du marché demeureraient, que l'accroissement en quantité des importations soit allégué avoir causé un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave entendus comme une seule et même notion ou comme deux notions distinctes.

#### 5. L'obligation de tenir des consultations et la nécessité alléguée de l'aval de l'OSpT

7.54 L'Inde soutient aussi qu'à première vue, la mesure prise par les Etats-Unis n'est pas conforme aux conditions de procédure prescrites par l'article 6 de l'ATV. Elle fait valoir que ces conditions

procédurales sont les suivantes: a) le Membre qui se propose de prendre une mesure de sauvegarde cherchera à engager des consultations; b) la demande de consultations sera assortie de renseignements factuels précis; c) si les consultations n'aboutissent pas et qu'une mesure soit prise, l'OSpT procédera dans les moindres délais à l'examen de la question; d) à la suite de cet examen, l'OSpT fera les recommandations appropriées. Aux yeux de l'Inde, l'emploi, dans le texte anglais, du mot "shall" [en français du futur] signifie qu'il faut que toutes ces conditions procédurales soient remplies pour qu'une mesure de sauvegarde soit conforme à l'ATV. Elle soutient par conséquent que les Etats-Unis ne pouvaient pas justifier leur limitation comme la réaction à une menace réelle de préjudice grave parce que le document sur l'état du marché ne traitait que de l'existence d'un préjudice grave.

7.55 L'Inde soutient aussi que la mesure prise par les Etats-Unis est incompatible avec les dispositions de l'article 6 parce que les consultations préalables obligatoires n'avaient pas porté sur la mesure pour laquelle les Etats-Unis ont obtenu "l'aval" de l'OSpT. Selon elle, la mesure qu'ils ont prise n'a jamais été avalisée par l'Organe de supervision, parce que celui-ci a avalisé une mesure différente de celle qui était à la base de la décision des Etats-Unis d'imposer une mesure de sauvegarde et différente de celle sur laquelle l'Inde et les Etats-Unis avaient tenu des consultations. L'Inde fait valoir que l'OSpT a avalisé une mesure destinée à compenser un accroissement des importations qui entraînait une menace de préjudice grave, alors que les Etats-Unis ont imposé, et l'objet de leurs consultations avec l'Inde avait été, une mesure de sauvegarde destinée à compenser un accroissement des importations qui causait un préjudice grave à la branche de production nationale.

7.56 Sur l'argument de l'Inde que la mesure sur laquelle les Etats-Unis ont tenu des consultations et qu'ils ont portée devant l'OSpT était une mesure destinée à compenser un préjudice grave et non une menace réelle de préjudice grave<sup>41</sup>, le Groupe spécial considère qu'ayant conclu que la détermination des Etats-Unis ne respectait pas les prescriptions de l'article 6 de l'ATV, indépendamment du point de savoir si l'expression "préjudice grave ou menace de préjudice grave" désigne une seule notion ou deux notions distinctes, il ne lui est pas nécessaire de dire si les consultations avaient été dûment tenues, ou si l'OSpT a fait une recommandation au sujet de la mesure sur laquelle les Etats-Unis avaient tenu des consultations avec l'Inde.

7.57 Sur l'allégation de l'Inde selon laquelle la limitation imposée par les Etats-Unis n'est pas valable parce que l'OSpT n'a pas avalisé la mesure qu'ils ont tenté de justifier dans le document sur l'état du marché et sur laquelle les consultations avaient porté, le Groupe spécial relève qu'en vertu de l'article 6:10 de l'ATV, les Etats-Unis, s'ils étaient en droit d'imposer une limitation, pouvaient le faire sans l'autorisation de l'OSpT, tout en étant tenus de porter la question devant lui en vue de recommandations appropriées. Le texte de l'article 8:9 de l'ATV confirme que les recommandations de l'OSpT n'ont pas force obligatoire en ces termes:

"Les Membres s'efforceront d'accepter dans leur intégralité les recommandations de l'OSpT, qui exercera une surveillance appropriée sur leur mise en oeuvre." (c'est le Groupe spécial qui souligne)

---

<sup>41</sup>Le Groupe spécial rappelle que dans leur Note diplomatique, les Etats-Unis avaient demandé l'ouverture de consultations sur un accroissement brusque et substantiel des importations en provenance d'Inde des produits de la catégorie 440 qui causaient "un préjudice grave ou une menace réelle de préjudice grave" à la branche de production nationale, que le document des Etats-Unis sur l'état du marché était intitulé "Etat de la situation: préjudice grave: catégorie 440" et qu'il était dit dans l'Avis publié le 23 mai 1995 au Federal Register que "l'accroissement brusque et substantiel des importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, produits de la catégorie 440, caus[ait] un préjudice grave à la branche de production américaine de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés".

Le Groupe spécial rejette par conséquent l'allégation de l'Inde selon laquelle l'ATV ne permet le maintien d'une mesure de sauvegarde que si elle a été dûment avalisée par l'OSpT.

E. L'application rétroactive alléguée de la mesure de sauvegarde

7.58 L'Inde soutient aussi que la décision des Etats-Unis de fixer la période d'application de la mesure de sauvegarde à compter de la date de la demande de consultations contrevient aux dispositions de l'ATV, et en particulier de ses articles premier, paragraphe 6, et 2, ainsi qu'à celles de l'article XIII du GATT de 1994 parce que les mesures de sauvegarde ne devraient être appliquées et mises en vigueur qu'après l'expiration de la période de 60 jours prévue pour les consultations. Les Etats-Unis ont contesté le droit de l'Inde d'invoquer une violation de l'article XIII du GATT de 1994 à l'appui de sa prétention et demandent instamment que celle-ci soit repoussée. Ayant conclu que la détermination des Etats-Unis ne respectait pas les prescriptions des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de l'ATV et que, par conséquent, la mesure qu'ils ont prise l'a été en violation de l'ATV, le Groupe spécial n'a pas besoin d'examiner si la date d'application de cette mesure était conforme aux règles de l'OMC.

F. La violation alléguée par l'Inde de l'article 2 de l'ATV

7.59 Ayant conclu que la mesure de sauvegarde prise par les Etats-Unis l'a été en violation des dispositions de l'article 6 de l'ATV, le Groupe spécial estime que les Etats-Unis ont appliqué une limitation qui n'était pas autorisée au titre de l'ATV et qui, par conséquent, a aussi été prise en violation de l'article 2:4 de l'ATV.

VIII. CONCLUSIONS

8.1 Le Groupe spécial conclut que la limitation appliquée par les Etats-Unis à compter du 18 avril 1995 aux importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés, produits de la catégorie 440, en provenance d'Inde et sa prorogation étaient contraires aux dispositions des articles 2 et 6 de l'ATV. L'article 3:8 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends disposant que "dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage", le Groupe spécial conclut que ladite mesure prise par les Etats-Unis a annulé ou compromis les avantages découlant pour l'Inde de l'Accord sur l'OMC, et en particulier de l'ATV. Le Groupe spécial recommande à l'Organe de règlement des différends de statuer dans ce sens.