ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS34/R
31 mai 1999

(99-2081)

Original: anglais

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

Rapport du Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial "Turquie – Restrictions quantitatives à l'importation de produits textiles et de vêtements" est distribué à tous les Membres conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution non restreinte le 31 mai 1999, en application des Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1). Il est rappelé aux Membres que, conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, seules les parties au différend pourront faire appel du rapport d'un groupe spécial. L'appel sera limité aux questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et aux interprétations de droit données par celui-ci. Il n'y aura pas de communication *ex parte* avec le Groupe spécial ou l'Organe d'appel en ce qui concerne les questions que l'un ou l'autre examine.

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

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. ASPECTS FACTUELS 2

A. LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX DANS LE CADRE DU GATT/DE L'OMC 2

B. RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LA TURQUIE ET LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES 6

1. L'Association entre la Turquie et les Communautés européennes et le processus du GATT/de l'OMC 6
2. Récapitulation de l'évolution récente du commerce entre la Turquie et les CE 9

C. LIMITES QUANTITATIVES DES IMPORTATIONS TURQUES DE CERTAINS PRODUITS TEXTILES ET VÊTEMENTS 10

1. Rappel historique 10
2. Évolution récente 12
3. Limites quantitatives appliquées par la Turquie à l'importation de certains produits textiles et vêtements en provenance d'Inde 13
4. Analyse statistique des importations turques de produits textiles et de vêtements soumises à restrictions 13
a) Importations de 61 catégories de produits textiles et de vêtements soumises à restrictions 13
b) Importations de 19 catégories de produits textiles et de vêtements soumises à restrictions pour l'Inde 14

III. POINTS PRÉLIMINAIRES 16

A. QUESTIONS SOULEVÉES 16

B. PRÉCISION DE LA DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT DU GROUPE SPÉCIAL 18

1. Arguments des parties 18
2. Arguments des tierces parties 23

C. NON-PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU DIFFÉREND 24

1. Arguments des parties 24
2. Arguments des tierces parties 27

D. STADE DES CONSULTATIONS DANS LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS CONCERNANT LE COMMERCE DES PRODUITS TEXTILES ET DES VÊTEMENTS 29

1. Arguments des parties 29
2. Arguments des tierces parties 31

IV. RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS 31

V. ALLÉGATIONS DES PARTIES 35

VI. PRINCIPAUX ARGUMENTS DES PARTIES 37

A. POINTS PRÉLIMINAIRES 37

1. Consultations 37
2. Offres de règlement 39

B. ARGUMENTS JURIDIQUES 40

1. Charge de la preuve 40
2. Articles XI:1 et XIII du GATT 41
3. Article 2 de l'ATV 41
4. Article XXIV du GATT 43
a) Rapport entre l'article XXIV et les autres dispositions du GATT 43
b) Article XXIV:5 a) 47
c) Article XXIV:8 a) 55
i) Rapport entre l'article XXIV:8 a) ii) et les autres dispositions de l'article XXIV 55
ii) Rapport entre l'article XXIV:8 a) ii) du GATT et l'article 2:4 de l'ATV 58
iii) Différences entre l'établissement d'une union douanière et l'élargissement d'une union douanière existante 60
iv) Portée de l'harmonisation du régime de commerce extérieur dans l'accord commercial régional conclu entre les CE et la Turquie 61
v) Autres solutions possibles 62
d) Les accords commerciaux régionaux entre la Turquie et les CE dans le cadre de l'article XXIV 66
i) Compatibilité avec les dispositions de l'article XXIV 66
ii) Type d'accord relevant de l'article XXIV 68
5. Annulation ou réduction d'avantages 72
a) Aspects commerciaux 72
b) Arguments 74

VII. RÉSUMÉ DES ARGUMENTS PRÉSENTÉS PAR LES TIERCES PARTIES 83

A. HONG KONG, CHINE 83

1. Généralités 83
2. Article 2 de l'ATV et articles XI et XIII du GATT 84
3. Article XXIV du GATT 84
4. Solutions de rechange et conclusions 86

B. JAPON 87

1. Généralités 87
2. Arguments 87

C. PHILIPPINES 89

1. Généralités 89
2. Articles XI et XIII du GATT et article 2 de l'ATV 89
3. Article XXIV du GATT 90
a) Les unions douanières dans leur contexte 90
b) Article XXIV:4 92
c) Article XXIV:5 92
d) Article XXIV:8 94
4. Conclusions 101

D. THAÏLANDE 102

1. Arguments 102
2. Conclusions 110

E. ÉTATS-UNIS 110

F. OBSERVATIONS DES PARTIES 115

VIII. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE 115

IX. CONSTATATIONS 118

A. RAPPEL DES DÉCISIONS PRÉJUDICIELLES 118

1. Article 6:2 du Mémorandum d'accord 118
2. Nécessité d'une participation des Communautés européennes 119
3. Nécessité d'épuiser les procédures dans le cadre de l'OSpT 123
4. Défaut de consultations 124

B. PRINCIPALES ALLÉGATIONS DES PARTIES 126

C. MESURES EN CAUSE 128

1. Indication des mesures en cause 128
2. Imputation à la Turquie des mesures en cause 128
3. Conclusion 133

D. PORTÉE DU DIFFÉREND 133

E. CHARGE DE LA PREUVE 136

F. ALLÉGATIONS FORMULÉES AU TITRE DES ARTICLES XI ET XIII DU GATT ET DE L'ARTICLE 2:4 DE L'ATV 137

1. Articles XI et XIII du GATT 137
2. Article 2:4 de l'ATV 139
a) Cadre réglementaire de l'ATV 139
b) Restrictions quantitatives autorisées en vertu de l'ATV 141
c) Les mesures prises par la Turquie dans le cadre de l'ATV sont-elles de nouvelles mesures? 142
d) Compétence de l'OSpT et compétence du Groupe spécial 144
3. Conclusions relatives aux allégations formulées par l'Inde au titre des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV 145

G. MOYEN DE DÉFENSE DE LA TURQUIE FONDÉ SUR L'ARTICLE XXIV DU GATT 145

1. Principes d'interprétation généraux 146
a) La Convention de Vienne sur le droit des traités 146
b) Règles de l'OMC concernant les conflits 146
c) Principe de l'effet utile 148
2. Article XXIV du GATT: Aperçu général 149
3. Article XXIV:5 a) 152
a) Arguments des parties 152

b) Analyse de l'article XXIV:5 a) 153
i) Sens ordinaire des termes de l'article XXIV:5 a) *153*
ii) Contexte immédiat de l'article XXIV:5 a) *156*
iii) Conclusion fondée sur le sens ordinaire des termes et leur contexte immédiat *158*
4. Article XXIV:8 ..... **159**
a) Arguments des parties 159
b) Analyse de l'article XXIV:8 a) 160
i) Les termes du paragraphe 8 a) *160*
ii) Contexte immédiat *165*
iii) Conclusion *165*
c) Contexte élargi de l'article XXIV:5 et 8 et objet et but des accords 165
d) Pratique suivie par le GATT/l'OMC 167
e) Nature temporaire des restrictions quantitatives appliquées par la Turquie 169
f) Absence de recommandations formulées au titre de l'article XXIV:7 du GATT 170
g) Offre de négociation 171
h) Les prescriptions de l'accord d'union douanière CE-Turquie lui-même 171
i) Autres considérations 172
5. Conclusion **173**

H. ABSENCE D'ANNULATION ET DE RÉDUCTION D'AVANTAGES 175

I. RAPPEL DE NOS PRINCIPALES CONSTATATIONS 179

X. CONCLUSIONS **180**

ANNEXE **181**

I. INTRODUCTION

1.1 Le 21 mars 1996, l'Inde a demandé l'ouverture de consultations avec la Turquie conformément à l'article 4:4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord) et à l'article XXIII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994, au sujet de l'imposition unilatérale, par la Turquie, de restrictions quantitatives à l'importation d'une large gamme de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde à compter du 1er janvier 1996 (WT/DS34/1).

1.2 L'Inde et la Turquie n'ont pas engagé de consultations en raison d'un désaccord sur le bien-fondé de la participation des Communautés européennes (CE) à ces consultations, de sorte que le différend n'a pu être résolu à ce stade. L'Organe de règlement des différends (ORD) a été informé en conséquence le 24 avril 1996.[1]

1.3 Dans une communication datée du 2février 1998, l'Inde a demandé à l'ORD d'établir un groupe spécial pour examiner la question à la lumière du GATT et de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV), conformément à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (WT/DS34/2). Dans sa communication, l'Inde a allégué que les restrictions appliquées par la Turquie étaient incompatibles avec les obligations qui découlaient pour celle-ci des articles XI et XIII du GATT et n'étaient pas justifiées par l'article XXIV de l'Accord, qui n'autorisait pas l'application de restrictions quantitatives discriminatoires, et qu'elles étaient également incompatibles avec les obligations résultant pour la Turquie de l'article 2 de l'ATV. Elle a aussi fait valoir que les restrictions semblaient annuler ou compromettre les avantages qui lui revenaient directement ou indirectement en vertu du GATT et de l'ATV.

1.4 Le 13 mars 1998, l'ORD a établi, conformément à la demande de l'Inde, un groupe spécial doté du mandat type suivant (article 7:1 du Mémorandum d'accord)[2]:

> "Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par l'Inde dans le document WT/DS34/2, 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."

1.5 Le 11 juin 1998, les parties au différend sont convenues que le Groupe spécial aurait la composition suivante (WT/DS34/3):

Président:	M. l'Ambassadeur Wade Armstrong
Membres:	M. Luzius Wasescha
	M. le Professeur Robert Hudec

1.6 Le Professeur Robert Hudec ayant fait savoir qu'il renonçait à siéger au Groupe spécial, les parties au différend sont convenues, le 21 juillet 1998, de nommer un nouveau membre. En conséquence, la composition du Groupe spécial était la suivante (WT/DS34/4):

Président:	M. l'Ambassadeur Wade Armstrong
Membres:	M. Luzius Wasescha
	M. Johannes Human

[1] WT/DSB/M/15, pages 3-5.

[2] WT/DSB/M/43, page 7.

1.7 Les États-Unis; Hong Kong, Chine; le Japon; les Philippines et la Thaïlande ont réservé leurs droits de tierce partie conformément à l'article 10 du Mémorandum d'accord.

1.8 Le 14 août 1998, la Turquie a demandé au Groupe spécial de rendre des décisions préjudicielles sur un certain nombre de questions. Le 28 août 1998, le Groupe spécial a invité l'Inde, ainsi que les tierces parties, à présenter leurs vues sur les points soulevés par la Turquie. L'Inde a présenté des observations écrites sur ces questions; les États-Unis, le Japon et les Philippines, en qualité de tierces parties, ont également présenté des communications écrites. Le Groupe spécial a tenu une réunion à ce sujet avec la Turquie et l'Inde le 19 septembre 1998 et a fait connaître sa décision le 25 septembre 1998.

1.9 Le Groupe spécial a reçu les premières communications écrites des parties le 21 août 1998 (Inde) et le 18 septembre 1998 (Turquie). Il a aussi reçu des communications écrites de Hong Kong Chine, du Japon, des Philippines et de la Thaïlande agissant en qualité de tierces parties.

1.10 Le Groupe spécial a tenu la première réunion de fond avec les parties les 5 et 6 octobre 1998 et il s'est réuni avec les tierces parties le 6 octobre 1998.

1.11 Le 28 octobre 1998, le Groupe spécial a adressé aux CE une lettre pour leur demander certains renseignements factuels et juridiques pertinents, conformément à l'article 13:2 du Mémorandum d'accord. Les CE ont répondu par écrit le 13 novembre 1998 aux questions spécifiques posées par le Groupe spécial.

1.12 Le 19 novembre 1998, le Groupe spécial a reçu les deuxièmes communications écrites des parties, avec lesquelles il s'est à nouveau réuni le 25 novembre 1998.

1.13 Dans une communication datée du 20 janvier 1999, le Président du Groupe spécial a informé l'ORD que le Groupe ne pourrait pas remettre son rapport dans le délai de six mois. Les raisons de ce retard sont indiquées dans le document WT/DS34/5.

1.14 Le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties le 3 mars 1999. Le 12 mars, les deux parties ont demandé par écrit au Groupe spécial de réexaminer des aspects précis de son rapport intérimaire; aucune nouvelle réunion avec le Groupe spécial n'a été demandée.

1.15 Le Groupe spécial a présenté son rapport final aux parties le 26 mars 1999.

II. ASPECTS FACTUELS

2.1 La présente section traite des aspects factuels du différend dans l'ordre chronologique, les restrictions quantitatives en cause étant exposées aux paragraphes 2.39 à 2.41 ci-après. Compte tenu de la nature du différend, elle abordera d'abord le contexte factuel dans lequel l'affaire est examinée.

A. LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX DANS LE CADRE DU GATT/DE L'OMC

2.2 Il n'y a pas toujours eu harmonie entre le principe de la nation la plus favorisée (NPF) et l'article XXIV du GATT, qui traite des unions douanières et des zones de libre-échange. En 1947, leur coexistence dans le cadre des relations commerciales internationales avait été jugée en définitive positive, conformément à l'idée que les unions douanières et les zones de libre-échange authentiques étaient conciliables avec le principe NPF et visaient le même objectif, c'est-à-dire une libéralisation des échanges convenue au niveau multilatéral.[3]

[3] Les unions douanières et les zones de libre-échange étaient considérées comme des instruments de création d'échanges (susceptibles de développer à la fois les échanges entre les parties et leur commerce avec les

2.3 En fait, la libéralisation des échanges dans le cadre du GATT s'est faite parallèlement à un processus d'intégration économique croissante entre les parties contractantes: entre 1948 et la fin de 1994, 107 accords commerciaux régionaux ont été notifiés au GATT au titre de l'article XXIV.[4]

2.4 Avant 1957, les parties contractantes du GATT n'avaient affaire qu'à trois accords de ce type, qui ne concernaient qu'une petite fraction de leurs échanges totaux (voir figure II.1), dont la compatibilité avec l'article XXIV du GATT faisait l'objet d'une dérogation temporaire et qui étaient maintenus sous surveillance.[5] L'applicabilité des dispositions de l'article XXIV a été pour la première fois véritablement mise à l'épreuve lors de la notification du Traité de Rome en 1957, qui concernait l'intégration de pays importants sur la scène internationale. Depuis lors, l'examen des accords commerciaux régionaux notifiés au GATT n'a jamais abouti à une détermination claire de leur compatibilité totale avec les règles, sauf dans un cas.[6] Les frictions entre les parties contractantes du GATT à l'occasion de l'établissement d'unions douanières et de zones de libre-échange étaient réglées de façon pragmatique.[7]

2.5 L'idée que les accords commerciaux régionaux pouvaient contribuer à l'expansion du commerce mondial a été réaffirmée durant le Cycle d'Uruguay, lorsque les négociateurs ont revu divers aspects de l'article XXIV, afin d'en éclaircir certaines de ses dispositions.[8]

2.6 Durant le Cycle d'Uruguay, le nombre d'accords commerciaux régionaux nouveaux notifiés au GATT a augmenté. La conclusion du Cycle et la création de l'OMC n'ont rien enlevé à l'attrait de l'intégration régionale. Depuis le 1er janvier 1995, 60 accords commerciaux régionaux dont la plupart sont encore en vigueur, ont été notifiés au titre de l'article XXIV du GATT.[9]

2.7 Le Conseil général de l'OMC a établi, le 6 février 1996, le Comité des accords commerciaux régionaux (le "Comité")[10], en lui confiant, notamment, le mandat d'examiner tous les accords commerciaux régionaux notifiés au Conseil du commerce des marchandises au titre de

---

parties tierces, mais les effets de distorsion qu'elles pouvaient avoir sur ces échanges suscitaient aussi des préoccupations.

[4] Sur ce nombre, 36 seulement sont encore en vigueur, ce qui tient, dans la plupart des cas, à l'évolution des accords commerciaux régionaux eux-mêmes, qui ont été remplacés par des accords plus modernes entre les mêmes signataires (renforçant généralement l'intégration) ou par des accords regroupant un plus grand nombre de parties.

[5] Voir à ce sujet le *Rapport sur l'union douanière entre l'Union sud-africaine et la Rhodésie du Sud* (IBDD, II/190) et les *décisions* correspondantes (IBDD, II/31 et S3/50), la *Décision sur le Traité instituant une zone de libre-échange entre le Nicaragua et le Salvador* (IBDD, II/32) et la *Décision sur la participation du Nicaragua à l'établissement d'une zone de libre-échange de l'Amérique centrale* (IBDD, S5/29).

[6] Celui de l'union douanière entre la République slovaque et la République tchèque (voir le rapport du Groupe de travail, document L/7501 du GATT, daté du 4 octobre 1994).

[7] Voir par exemple IBDD, S7, page 73 *et suivantes*.

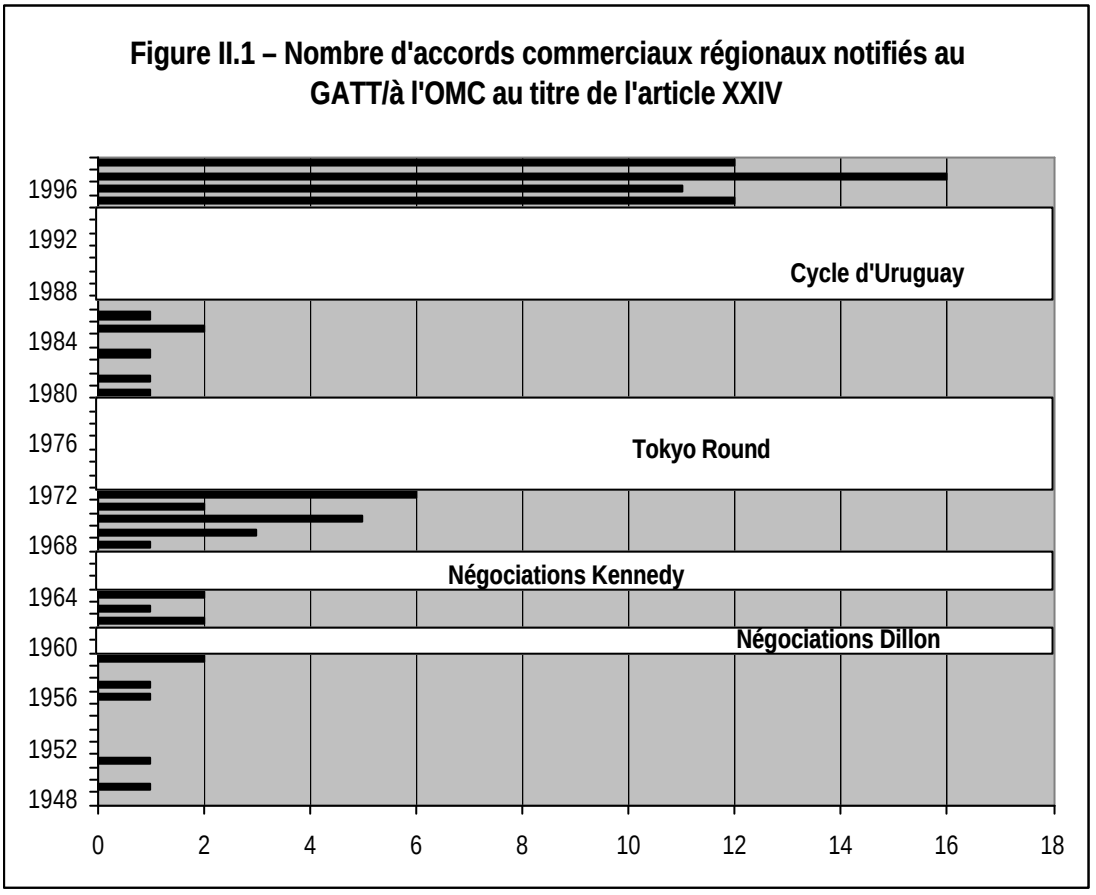
[8] Le résultat de ces négociations est repris dans le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994.

[9] La négociation d'accords commerciaux régionaux entre pays géographiquement éloignés est également devenue de plus en plus fréquente au cours des années 90.

[10] WT/L/127.

l'article XXIV.[11] Le Comité est également chargé d'examiner les accords commerciaux régionaux notifiés au titre de la Décision de 1979 concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement, et au titre de l'article V de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)[12], qui lui sont renvoyés, respectivement, par le Comité du commerce et du développement et le Conseil du commerce des services. Son mandat prévoit aussi l'examen des "conséquences systémiques [des accords commerciaux régionaux] et initiatives régionales pour le système commercial multilatéral et les relations entre eux".[13]

Figure II.1 – Nombre d'accords commerciaux régionaux notifiés au GATT/à l'OMC au titre de l'article XXIV



2.8 Plus tard au cours de l'année 1996, les Membres de l'OMC ont exprimé comme suit leurs vues sur les accords commerciaux régionaux et le rôle du Comité au paragraphe 7 de la Déclaration ministérielle de Singapour:

> "Nous notons que les relations commerciales des Membres de l'OMC sont de plus en plus soumises à l'influence des accords commerciaux régionaux, dont le nombre, la portée et le champ se sont considérablement accrus. Ces initiatives peuvent

[11] Le Comité est chargé des examens qui étaient précédemment effectués par des groupes de travail distincts, à raison d'un par accord.

[12] Ces dispositions régissent aussi l'intégration régionale au sein de l'OMC.

[13] WT/L/127, paragraphe 1 d).

> encourager une libéralisation plus poussée et aider les économies les moins avancées, en développement et en transition à s'intégrer au système commercial international. Dans ce contexte, nous notons l'importance des arrangements régionaux existants auxquels participent les pays en développement et les pays les moins avancés. L'expansion et la portée des accords commerciaux régionaux font qu'il est important d'analyser si le système de droits et obligations de l'OMC, dans la mesure où il se rapporte aux accords commerciaux régionaux, doit être encore clarifié. Nous réaffirmons la primauté du système commercial multilatéral, qui comprend un cadre pour le développement des accords commerciaux régionaux, et notre volonté de faire en sorte que les accords commerciaux régionaux apportent un complément aux règles de ce système et soient compatibles avec elles. À cet égard, nous nous félicitons de l'établissement du Comité des accords commerciaux régionaux et entérinons ses travaux. Nous continuerons d'œuvrer en faveur de la libéralisation progressive dans le cadre de l'OMC, comme nous nous sommes engagés à le faire dans l'Accord sur l'OMC et les Décisions adoptées à Marrakech, et de faciliter ainsi des processus de libéralisation du commerce aux niveaux mondial et régional qui se renforcent mutuellement."[14]

2.9 Dans son Rapport de 1998 au Conseil général, le Comité a indiqué de façon suffisamment explicite les résultats auxquels il était parvenu jusque-là dans ses travaux.[15] Le paragraphe 6 de ce rapport, consacré à l'examen des accords, est ainsi conçu:

> "En 1998, le Comité s'est efforcé d'accélérer l'examen en cours des accords et d'entamer celui des nouveaux accords dont il était saisi. Soixante-deux accords commerciaux régionaux au total relèvent actuellement de sa compétence. À ce jour, 54 accords commerciaux régionaux lui ont été soumis pour examen par le Conseil du commerce des marchandises, sept par le Conseil du commerce des services et un par le Comité du commerce et du développement. Les projets de rapport sur l'examen de 28 accords sont actuellement passés en revue; pour 13 autres accords, les rapports sont en cours d'élaboration ou les examens factuels sont bien engagés, tandis que la première série d'examens des 21 accords restants devrait avoir lieu soit à la vingtième session du Comité, soit au début de 1999 [...]. Aucun rapport n'a été adopté jusqu'ici."

En guise de conclusion, le Comité déclarait ce qui suit au paragraphe 15 de son Rapport:

> "En dépit de sa lourde charge de travail et des retards dans la communication de certains renseignements pertinents, le Comité a également progressé dans l'examen des accords commerciaux régionaux. Il a été reconnu qu'il fallait avancer dans le processus d'examen conformément aux règles de l'OMC; toutefois, les progrès en la matière étaient ralentis, entre autres choses, par l'absence de consensus sur l'interprétation de certains éléments de ces règles relatifs aux accords commerciaux régionaux. S'agissant des questions systémiques, le Comité a débattu de certains sujets importants et mis en évidence différentes manières de les aborder; il a également été reconnu qu'il fallait avancer dans l'examen des questions systémiques."

---

[14] WT/MIN(96)/DEC, paragraphe 7.

[15] WT/REG/7.

B. RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LA TURQUIE ET LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

1. L'Association entre la Turquie et les Communautés européennes et le processus du GATT/de l'OMC[16]

2.10 Le 12 septembre 1963, la Turquie a signé avec le Conseil et les États membres de ce qui était alors la Communauté économique européenne (CEE) l'*Accord d'Ankara*[17], qui est entré en vigueur le 1er décembre 1964. Cet accord constituait le fondement de l'association (au sens de l'article 228 du Traité de Rome) entre la Turquie et les CE, dont les objectifs devaient être atteints grâce à une union douanière qui serait établie en trois étapes progressives: une phase préparatoire, une phase transitoire et une phase finale. Son article 28 laissait également ouverte la "possibilité d'une adhésion" de la Turquie à la CEE. L'Accord d'Ankara lui-même énonçait les modalités de la phase préparatoire de l'association.

2.11 Les modalités et conditions de mise en œuvre de la phase transitoire étaient définies dans le *Protocole additionnel* de 1970 annexé à l'Accord d'Ankara et dans l'*Accord intérimaire*[18] de 1971. Les dispositions de l'Accord intérimaire sont entrées en vigueur le 1er septembre 1971, et le Protocole additionnel est entré en vigueur le 1er janvier 1973. Ces textes prévoyaient une période transitoire prolongée de 22 ans ainsi que l'établissement d'une union douanière pour la fin de 1995. Le Protocole additionnel prévoyait une libéralisation dissymétrique du commerce entre les parties en raison de la disparité de leurs niveaux de développement: les CE devaient supprimer l'ensemble des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'importation de produits industriels turcs à compter du mois de septembre 1971, tandis que la Turquie devait faire de même au cours de la période transitoire, conformément à un calendrier.[19] Le Protocole contenait aussi des dispositions destinées à aligner les politiques turques sur celles des CE dans de nombreux domaines (politique commerciale, normes, concurrence, aides publiques, commerce des services, etc.).

2.12 La Turquie et les CE ont également conclu en 1973 des *Protocoles complémentaires* à l'Accord d'Ankara (et à l'Accord intérimaire) énonçant les mesures d'adaptation et de transition consécutives à l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni aux CE.[20]

2.13 À partir de 1973, la Turquie a entrepris d'aligner progressivement, comme prévu, ses droits de douane sur le tarif douanier commun des CE. La mise en œuvre des obligations résultant de son association avec les CE a été suspendue pendant plusieurs années en raison notamment de la crise à laquelle son économie a été confrontée à la suite des chocs pétroliers de 1973 et 1979. En 1987, lorsqu'elle a demandé son adhésion aux CE, la réalisation de l'union douanière a été considérée comme faisant partie d'un ensemble de mesures destinées à l'aider à préparer cette adhésion. En 1988, elle a recommencé à abaisser ses droits de douane et à s'aligner sur le tarif douanier commun.

2.14 L'Accord d'Ankara et les instruments conclus ensuite durant les années 70 dans le cadre de l'association entre la Turquie et les CE ont été notifiés aux parties contractantes du GATT

---

[16] Les titres officiels des accords ont changé au cours du temps. Les Communautés européennes sont Membre de l'OMC.

[17] Document L/2155/Add.1 du GATT.

[18] Document L/3554 du GATT.

[19] D'autres accords conclus à l'époque par les CE avec les pays méditerranéens contenaient des dispositions analogues.

[20] Document L/3980 du GATT.

conformément à l'article XXIV:7 du GATT de 1947. Le GATT a confié à trois groupes de travail distincts la tâche d'examiner les différents accords au regard de ces dispositions. Le Conseil du GATT a adopté les rapports de ces groupes de travail comme suit:

i) Rapport du Groupe de travail sur l'Accord d'Ankara, adopté le 25 mars 1965 (IBDD, S13/61-65);

ii) Rapport du Groupe de travail sur le Protocole additionnel, adopté le 25 octobre 1972 (IBDD, S19/110-114);

iii) Rapport du Groupe de travail sur les Protocoles complémentaires, adopté le 21 octobre 1974 (IBDD, S21/117-119).

2.15 Ainsi qu'il en avait été convenu lors d'une réunion du Conseil d'association entre la Turquie et les CE ("Conseil d'association") qui s'était tenue en novembre 1992[21], les deux parties ont engagé des négociations sur les modalités de l'achèvement de l'union douanière, c'est-à-dire de la phase finale de l'association. Ces négociations se sont déroulées de 1993 à 1995.

2.16 Le 6 mars 1995, le Conseil d'association a adopté la *Décision n° 1/95*, qui devait entrer en vigueur le 1er janvier 1996.[22] Ce texte énonçait les modalités de la phase finale de l'association entre la Turquie et les CE. Outre la suppression des droits de douane et l'alignement sur le tarif douanier commun, il prévoyait l'harmonisation des politiques et pratiques turques dans tous les domaines visés par l'association où cela était jugé nécessaire "pour le bon fonctionnement de l'union douanière". Conformément à l'article 65 de la Décision n° 1/95, les parties devaient examiner, avant son entrée en vigueur, si les dispositions relatives à l'harmonisation (notamment celles de l'article 12) étaient respectées. Cette condition ayant été jugée remplie lors d'une réunion du Conseil d'association le 30 octobre 1995, la Décision n° 1/95 a été présentée pour approbation au Parlement européen, puis adoptée officiellement par le Conseil d'association le 22 décembre 1995. Le même jour, le Conseil a adopté la Décision n° 2/95, conformément à l'article 15 de la Décision n° 1/95. La Décision n° 2/95 énonçait les produits auxquels la Turquie était temporairement dispensée d'appliquer le tarif douanier commun à l'égard des pays tiers et fixait le calendrier de leur alignement sur le tarif douanier commun (du 1er janvier 1996 au 1er janvier 2001).

2.17 L'entrée en vigueur de la "phase finale d'établissement de l'union douanière" entre la Turquie et les CE a été notifiée à l'OMC le 22 décembre 1995, au titre de l'article XXIV du GATT.[23] Le texte des Décisions n° 1/95 et n° 2/95 a été distribué aux Membres le 13 février 1996.[24] Le 29 janvier 1996, le Conseil du commerce des marchandises a adopté le mandat type relatif à l'examen de l'"Union douanière entre la Turquie et la Communauté européenne"[25] ("Union douanière CE-Turquie") et a confié cet examen au Comité.[26]

---

[21] Le Conseil d'association a été créé par l'Accord d'Ankara comme seul organe de décision de l'Association entre la Turquie et les CE.

[22] La Décision n° 1/95 est reproduite dans le document WT/REG22/1.

[23] WT/REG22/N/1.

[24] Respectivement sous les cotes WT/REG22/1 et WT/REG22/2.

[25] Ce mandat a été publié sous la cote WT/REG22/4. Dans le présent rapport du Groupe spécial, nous ferons référence à l'union douanière CE-Turquie sans évaluer la nature, au regard des règles de l'OMC, de cet arrangement, relevant de l'article XXIV.

[26] G/C/M/8.

2.18 La Turquie et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ont signé le 25 juillet 1996 un accord qui est entré en vigueur le 1er août suivant.[27] Dans leur communication conjointe à l'OMC, les parties ont déclaré que cet accord était "destiné à compléter l'Union douanière concernant les produits visés par la Communauté européenne du charbon et de l'acier et avait valeur d'arrangement transitoire portant sur ces produits jusqu'[...] en l'an 2002".[28]

2.19 Le 30 octobre 1996, la Turquie et les CE ont présenté à l'OMC des renseignements préliminaires sur la "phase finale de l'Union douanière", conformément au Modèle de présentation type pour la communication de renseignements sur les accords commerciaux régionaux.[29] Dans une communication conjointe datée du 24 novembre 1997[30], la Turquie et les CE ont fourni, "afin d'aider les Membres à examiner cette union douanière, [...] le détail des plafonds quantitatifs appliqués par la Turquie à l'importation de certains produits textiles et vêtements en provenance de certains Membres de l'OMC", y compris les niveaux de ces plafonds pour 1997.[31] Le Comité s'est réuni à deux reprises pour examiner l'union douanière CE-Turquie au regard des dispositions pertinentes du GATT: le 23 octobre 1996 et le 1er octobre 1997.[32] Les parties ont également répondu à des questions additionnelles posées par écrit par les Membres.[33] Le Comité n'a pas encore achevé son examen à ce jour.

2.20 La Turquie et les CE ont transmis des copies de leurs communications relatives aux limites quantitatives appliquées par la Turquie au Comité et, pour information, à l'Organe de supervision des textiles (OSpT), conformément à l'article 3:3 de l'ATV.[34] L'OSpT a pris note des renseignements ainsi communiqués aux réunions qu'il a tenues les 10 et 11 décembre 1997 et les 26 et 27 mai 1998.[35] À ce jour, la Turquie a notifié à l'OSpT ses listes pour les première et deuxième étapes d'intégration et l'intégration anticipée d'un produit qui fera l'objet de la troisième étape d'intégration.[36]

---

[27] WT/REG22/1/Add.1.

[28] WT/REG22/N/1/Add.1.

[29] WT/REG22/5.

[30] WT/REG22/7.

[31] Une communication analogue indiquant les niveaux des plafonds quantitatifs pour 1998 a été distribuée aux Membres le 28 juillet 1998 (WT/REG22/8).

[32] Voir WT/REG22/M/1 et WT/REG22/M/2 (Notes sur les réunions).

[33] WT/REG22/6 et WT/REG22/6/Add.1.

[34] G/TMB/N/308 et G/TMB/N/338.

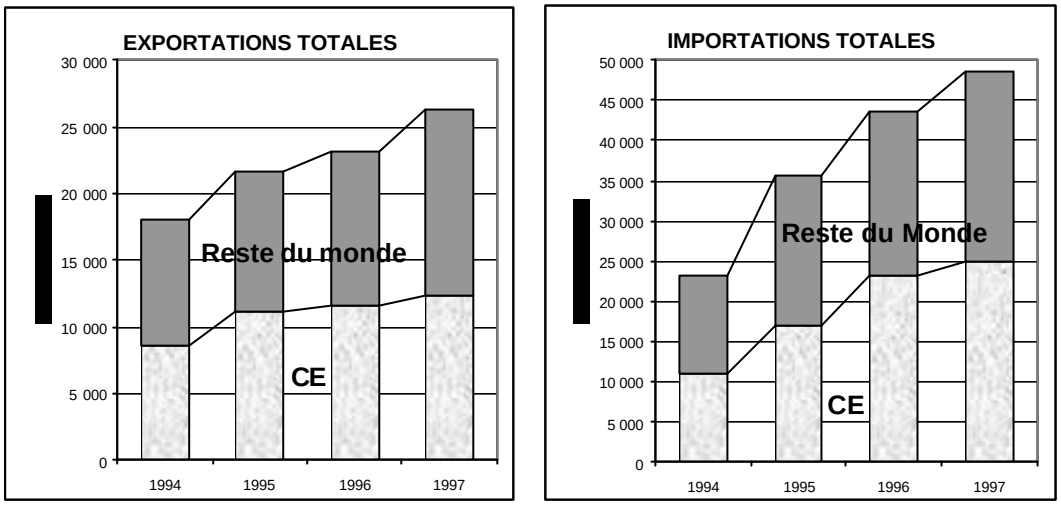
[35] Voir, respectivement, G/TMB/R/38 et G/TMB/R/43.

[36] Du point de vue de l'OSpT, la Turquie a un statut mixte. Alors qu'elle applique des restrictions à l'importation de produits en provenance de certains pays en développement, conformément à ses obligations à l'égard des CE, ses propres exportations vers les États-Unis et le Canada restent soumises à restrictions.

2. Récapitulation de l'évolution récente du commerce entre la Turquie et les CE[37]

2.21 Les Communautés européennes[38] sont traditionnellement le principal marché d'exportation pour les produits turcs ainsi que le principal fournisseur de la Turquie, puisqu'elles représentent environ 50 pour cent des exportations et des importations turques. En 1996 et 1997, les exportations vers les CE ont progressé plus lentement que les exportations vers le reste du monde. Les importations en provenance des CE ont augmenté de 37 pour cent en 1996 mais de 7 pour cent seulement l'année suivante; en revanche, les importations turques en provenance du reste du monde ont augmenté de 9 pour cent en 1996 et de 16 pour cent en 1997 (voir figure II.2).

Figure II.2 – Exportations et importations totales de la Turquie en provenance des Communautés européennes et du reste du monde, 1994-1997



2.22 En 1997, les exportations totales de la Turquie se ventilaient comme suit par grande catégorie[39] de produits: produits agricoles (17 pour cent), textiles (10 pour cent), vêtements (27 pour cent) et autres produits industriels (45 pour cent). À un niveau plus détaillé, les principaux groupes de produits exportés étaient les suivants: fruits comestibles (5 pour cent), fer et acier (8 pour cent) et machines, appareils et matériels électriques (6 pour cent). En 1997, la part des produits industriels dans les importations totales turques était de 95 pour cent, dont 7 pour cent pour les textiles et les vêtements. Les principaux sous-groupes de produits industriels importés étaient les combustibles, les machines et les produits chimiques.

2.23 L'évolution des exportations turques vers les CE par grande catégorie de produits durant la période 1994-1997 se distingue sur certains points de l'évolution correspondante des exportations turques vers les pays non membres des CE. Pour les produits agricoles, les exportations vers les pays non membres des CE ont progressé (quoique modérément) pendant presque toute la période, tandis que les exportations vers les CE n'ont augmenté qu'en 1995 et 1997. Pour les textiles et les vêtements,

[37] Sur la base des statistiques communiquées par le gouvernement turc.

[38] Les chiffres du commerce extérieur cités dans cette section se rapportent aux CE à 15.

[39] Les grandes catégories de produits sont définies ici comme suit: produits agricoles (chapitres 1 à 23 du tarif douanier turc); textiles (50 à 60); vêtements (61 à 63); et autres produits industriels (24 à 49 et 64 à 97).

la croissance des exportations vers les CE a été régulière durant la période; les exportations de ces produits vers les pays non membres des CE se sont accrues en 1995 et, après une quasi-stagnation en 1996, ont à nouveau progressé en 1997. Après une forte augmentation en 1995, les exportations d'autres produits industriels vers les CE se sont considérablement ralenties, tandis que les exportations vers les pays non membres des CE ont connu une croissance régulière tout au long de la période, pour dépasser en 1997 de 46 pour cent le chiffre de 1994 (voir le tableau II.1).

Tableau II.1: Exportations de la Turquie vers les Communautés européennes et les autres pays, par grande catégorie de produits, 1994-1997

	Exportations vers les CE				Exportations vers les autres pays			
	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
	(Millions de dollars)				(Millions de dollars)			
Produits agricoles	1 572	1 841	1 729	1 901	2 060	2 132	2 284	2 643
Textiles et vêtements	4 150	5 353	5 665	5 933	2 285	2 967	3 031	3 886
Autres produits industriels	2 913	3 885	4 154	4 413	5 126	5 460	6 360	7 468
Exportations totales	**8 634**	**11 078**	**11 549**	**12 248**	**9 471**	**10 558**	**11 676**	**13 997**
	(Pourcentage)				(Pourcentage)			
Part des "textiles et vêtements" dans les exportations totales	*48,1*	*48,3*	*49,1*	*48,4*	*24,1*	*28,1*	*26,0*	*27,7*

Source: Gouvernement turc.

2.24 Par grande catégorie de produits, les importations de produits agricoles en provenance des CE en Turquie ont baissé en 1996 et en 1997, tandis que les mêmes importations en provenance des autres pays ont continué de croître, quoique à un rythme plus lent. Les importations de textiles et de vêtements en provenance des CE ont plus que triplé entre 1994 et 1997; les mêmes importations en provenance des autres pays ont repris après la baisse de 1996, pour atteindre en 1997 un niveau supérieur de 75 pour cent à celui de 1994 (voir le tableau II.2).

Tableau II.2: Importations de la Turquie en provenance des Communautés européennes et des autres pays, par grande catégorie de produits, 1994-1997

	Importations en provenance des CE				Importations en provenance des autres pays			
	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
	(Millions de dollars)				(Millions de dollars)			
Produits agricoles	457	1 031	959	755	810	1 591	1 903	1 809
Textiles et vêtements	501	828	1 392	1 617	1 136	1 853	1 590	1 994
Autres produits industriels	10 172	15 216	21 002	22 713	10 409	15 403	16 995	19 912
Importations totales	**10 915**	**16 861**	**23 138**	**24 870**	**12 355**	**18 847**	**20 489**	**23 715**
	(Pourcentage)				(Pourcentage)			
Part des "textiles et vêtements" dans les importations totales	*4,6*	*4,9*	*6,0*	*6,5*	*9,2*	*9,8*	*7,8*	*8,4*

Source: Gouvernement turc.

C. LIMITES QUANTITATIVES DES IMPORTATIONS TURQUES DE CERTAINS PRODUITS TEXTILES ET VÊTEMENTS

1. Rappel historique

2.25 La suppression progressive des restrictions quantitatives dans les grands pays développés durant les années 50, consécutive aux efforts de libéralisation générale entrepris dans le cadre du

GATT, a entraîné, dans ces pays, une forte augmentation des importations de textiles et de vêtements en provenance des pays où les coûts étaient faibles. Pour atténuer les difficultés causées à leurs fabricants, certains pays importateurs ont convaincu les exportateurs de textiles de coton de conclure des accords d'autolimitation des exportations. Pour tenter de trouver une solution multilatérale au problème, les PARTIES CONTRACTANTES du GATT ont reconnu en 1960 le phénomène de désorganisation des marchés, posant ainsi les fondements de mesures de sauvegarde sélectives dans le domaine des produits textiles et des vêtements (en dérogation aux prescriptions de l'article XIX du GATT de 1947).

2.26 Par la suite, les restrictions discriminatoires ont pris la forme, en 1961, de l'Accord à court terme concernant le commerce international des textiles de coton, suivi en 1962 de l'Accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton (1962-1973). L'Arrangement concernant le commerce international des textiles ou "Arrangement multifibres" (AMF) est entré en vigueur en 1974, étendant aux articles en laine et en fibres artificielles et synthétiques (et, à partir de 1986, à certains articles en fibres végétales) les restrictions qui visaient les articles en coton.[40]

2.27 Durant ses 21 années d'existence, de 1974 à 1994, l'AMF a fait l'objet de nombreuses modifications et adaptations opérationnelles. Les restrictions qui y figuraient ont évolué pour devenir un réseau complexe de restrictions négociées au niveau bilatéral (ou imposées en cas de mesures unilatérales) à de courts intervalles, souvent tous les ans à peu près. À sa dernière année d'existence, l'AMF comptait 44 participants, dont six (Canada, Norvège, États-Unis, et CE, *plus* Australie et Finlande) appliquaient des restrictions. Ces restrictions servaient presque uniquement à protéger les marchés de ces pays contre les importations de textiles et de vêtements en provenance des pays en développement et, dans une moindre mesure, des anciens pays à commerce d'État, également signataires de l'AMF.

2.28 Après plus de 30 ans de régimes spéciaux et de plus en plus complexes régissant le commerce international des produits textiles et des vêtements, les négociations menées pendant sept ans dans le cadre du Cycle d'Uruguay ont abouti à l'ATV. À l'issue du processus de transition prévu par l'ATV, le vaste et complexe système de restrictions bilatérales prendra fin le 1er janvier 2005, et les pays importateurs ne pourront plus faire de discrimination entre les exportateurs dans l'application de leurs mesures de sauvegarde.

2.29 La Turquie a adhéré à l'AMF en 1981, en tant que pays exportateur. Depuis 1979, les produits textiles et les vêtements turcs étaient soumis à restrictions sur le marché des CE au titre de l'article 60 du Protocole additionnel annexé à l'Accord d'Ankara.[41]

2.30 Le 31 décembre 1994, un jour avant l'entrée en vigueur de l'ATV, la Turquie n'appliquait pas de restrictions quantitatives à l'importation de produits textiles et de vêtements. Ses exportations de certains produits textiles et vêtements étaient soumises à restrictions sur les marchés des CE et d'autres pays au titre de l'AMF.

[40] Sur le plan opérationnel, l'AMF (comme les accords concernant les textiles de coton) énonçait des règles relatives à l'application de restrictions, soit au moyen d'accords bilatéraux, soit, en cas de désorganisation ou de menace de désorganisation du marché, de mesures unilatérales. Les pays importateurs étaient également tenus, à certaines exceptions près, d'accepter un coefficient de croissance annuelle dans le cadre des restrictions.

[41] Notifiées à l'OSpT au titre de l'article 7 de l'AMF.

2. Évolution récente

2.31 Conformément à l'article 13 de la Décision n° 1/95, à partir du 1er janvier 1996, les droits de douane appliqués par la Turquie aux produits industriels importés de pays tiers ont été harmonisés avec le tarif douanier commun, et la redevance de 20 pour cent environ destinée au Fonds pour la construction d'immeubles d'habitation, qui était perçue sur les produits industriels, a été supprimée. En ce qui concerne les produits textiles et les vêtements, les droits NPF appliqués par la Turquie en ont été ramenés d'environ 10 pour cent pour les textiles et 14 pour cent pour les vêtements en 1994 (plus la redevance destinée au Fonds pour la construction d'immeubles d'habitation) à 9 pour cent en 1996.[42]

2.32 La Décision n° 1/95 contenait, notamment à l'article 12, des dispositions expresses relatives au commerce des textiles et des vêtements, complétées par des déclarations des deux parties en la matière. Aux termes de ces dispositions, la Turquie devait adopter les règlements pertinents des CE relatifs aux importations de textiles et de vêtements, notamment le Règlement 3030/93 du Conseil, qui prévoyait que les accords bilatéraux avec les pays fournisseurs seraient mis en œuvre au moyen d'un ensemble de limites quantitatives appliquées par les CE à certaines importations, et instituait un système de surveillance des importations.

2.33 L'alignement de la politique commerciale turque sur celle des CE dans le domaine des textiles et des vêtements est fondé sur deux décrets promulgués par le Conseil des ministres de la Turquie: le Décret n° 95/6815 sur les *Mesures de surveillance et de sauvegarde appliquées aux importations de certains produits textiles,* qui concernait les produits en provenance des pays avec lesquels la Turquie avait des accords bilatéraux, et le Décret n° 95/6816 sur les *Mesures de surveillance et de sauvegarde appliquées aux importations de produits textiles originaires de certains pays non visés par des accords, protocoles et autres arrangements bilatéraux,* datés l'un et l'autre du 30 avril 1995 et publiés au *Journal officiel* de la Turquie le 1er juin 1995. Ces deux décrets ont été publiés conjointement avec leur règlement d'application, sous l'autorité du Sous-Secrétariat au commerce extérieur, organe turc chargé de déterminer et de calculer les contingents applicables aux importations de produits textiles et de vêtements.

2.34 Au début de 1995, pour se conformer aux prescriptions de la Décision n° 1/95 concernant la "réalisation de l'union douanière", la Turquie a envoyé des propositions aux pays concernés (c'est-à-dire ceux dont les textiles et vêtements importés dans les CE étaient soumis à restrictions), y compris l'Inde, afin de conclure des accords sur la gestion et la répartition des contingents suivant un système de double vérification. Une formule type a été proposée pour le calcul des niveaux de restrictions quantitatives que la Turquie mettrait en place dans le secteur des produits textiles et des vêtements à l'égard de tous les pays tiers concernés.

2.35 Le 31 juillet 1995, la Turquie a transmis aux autorités indiennes un projet de mémorandum d'accord sur le commerce des catégories de produits textiles et de vêtements pour lesquelles elle se proposait de mettre en place des restrictions quantitatives. L'Inde a été invitée à engager avec elle des négociations, auxquelles participeraient les CE, afin de conclure, avant la réalisation de l'union douanière, un arrangement sur le commerce de ces produits qui serait analogue à celui qui existait déjà entre l'Inde et les CE. Jugeant que les restrictions envisagées étaient contraires aux obligations multilatérales de la Turquie, l'Inde a refusé d'engager des discussions sur les conditions proposées par la Turquie.

2.36 La Turquie a négocié avec 24 pays (Membres ou non de l'OMC) des accords prévoyant des restrictions analogues à celles des CE. Conformément à l'article 12 de la Décision n° 1/95, la

[42] En 1993, le niveau moyen de protection contre ces importations en Turquie était de 37 pour cent.

Commission des CE a coopéré avec les autorités turques à la mise au point des positions de négociation et a participé d'une façon générale aux négociations elles-mêmes. À partir du 1er janvier 1996, des restrictions unilatérales ou des régimes de surveillance ont été appliqués aux importations originaires de 28 autres pays (Membres ou non de l'OMC), y compris l'Inde, avec lesquels la Turquie n'avait pu trouver un accord. Ces restrictions ne visaient que les produits dont l'exportation vers les CE était également soumise à restrictions.

2.37 Les limites quantitatives fixées par la Turquie pour l'année 1996 ont été réparties sur une base trimestrielle au moyen de communiqués publiés au *Journal officiel* les 19 décembre 1995 et 13 mars, 13 juin et 25 septembre 1996. Les limites quantitatives pour 1997 ont été réparties sur une base semestrielle au moyen de communiqués publiés au *Journal officiel* les 7 décembre 1996 et 12 juin 1997. Les limites quantitatives pour 1998 ont été réparties au moyen d'un communiqué publié au *Journal officiel* le 18 décembre 1997.

3. Limites quantitatives appliquées par la Turquie à l'importation de certains produits textiles et vêtements en provenance d'Inde

2.38 La Turquie applique, depuis le 1er janvier 1996, des restrictions quantitatives à l'importation de 19 catégories de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde. (Voir à l'Appendice 1 de l'annexe du présent rapport la liste des catégories et la désignation des produits.)

2.39 Dans le cas de l'Inde, la formule appliquée par la Turquie pour déterminer le niveau des restrictions quantitatives correspondait soit i) à la moyenne arithmétique des importations turques en provenance d'Inde pour la catégorie de produits en question durant la période 1992-1994, soit ii) à une quantité calculée sur la base des importations totales des CE pour la catégorie de produits en question, multipliée par le pourcentage fixé pour le niveau de sortie du panier dans l'accord bilatéral entre les CE et l'Inde en vigueur en 1994 ou par la part en pourcentage du PIB turc par rapport au PIB total des CE à 15 (c'est-à-dire 2,5 pour cent), si ce dernier chiffre était plus élevé. Pour déterminer le niveau de 1996, on avait majoré ce montant en appliquant les coefficients de croissance correspondants en vigueur durant les années contingentaires 1994 et 1995. Les critères spécifiques retenus pour calculer les limites quantitatives appliquées à l'importation de produits textiles et de vêtements indiens en Turquie étaient les suivants:

i) moyenne des importations turques durant la période 1992-1994 pour le calcul concernant les catégories de produits 1, 2, 2a, 3a et 23; et

ii) formule fondée sur le PIB pour les calculs concernant les catégories de produits 6, 9, 20, 24 et 29 (car il n'y avait pas eu d'importations en Turquie durant la période 1992-1994) et les catégories de produits 3, 4, 5, 7, 8, 15, 26, 27 et 39 (car le résultat était supérieur à l'autre mode de calcul basé sur les importations).

2.40 Les limites quantitatives effectivement établies pour la période 1996-1998 pour les produits textiles et les vêtements en provenance d'Inde sont indiquées à l'Appendice 2 de l'annexe du présent rapport.

4. Analyse statistique des importations turques de produits textiles et de vêtements soumises à restrictions

a) Importations de 61 catégories de produits textiles et de vêtements soumises à restrictions

2.41 Le tableau II.3 ci-dessous a été établi à partir i) des renseignements communiqués au Comité au sujet des restrictions quantitatives appliquées par la Turquie à l'importation de certains produits textiles et vêtements en provenance de 25 Membres de l'OMC (WT/REG22/7) et ii) des statistiques

d'importations communiquées par la Turquie au Groupe spécial. Les chiffres indiqués correspondent donc aux importations turques de produits textiles et de vêtements dans les 61 catégories énumérées dans l'annexe du document mentionné au point i) ci-dessus comme étant soumises à restrictions par la Turquie pour au moins un Membre de l'OMC en 1997.[43] Le tableau II.3 fait la distinction entre les importations turques en provenance des CE à 15 et celles en provenance des autres pays (y compris l'Inde).

Tableau II.3: Importations turques de 61 catégories de produits textiles et de vêtements soumises à restrictions, en provenance des CE à 15 et des autres pays, 1994-1997

Origine	Valeur des importations				Parts			
	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
	(Millions de dollars)				(Pourcentage)			
CE à 15	181	326	646	747	25	25	45	47
Autres pays	556	960	802	853	75	75	55	53
Importations de toutes origines	**736**	**1 286**	**1 448**	**1 600**	**100**	**100**	**100**	**100**

Source: WT/REG22/7 et gouvernement turc.

2.42 Pour les 61 catégories de textiles et de vêtements soumises à restrictions, les importations de la Turquie en provenance des pays n'appartenant pas aux CE (y compris l'Inde) ont représenté 4,5 et 5 pour cent de ses importations totales en provenance de ces pays en 1994 et 1995, respectivement (c'est-à-dire avant l'application des restrictions) et moins de 4 pour cent en 1996 et 1997. La part des importations de ces mêmes produits dans les importations totales de la Turquie en provenance des CE à 15 est passée de 1,7 pour cent en 1994 à 3 pour cent en 1997.[44]

b) Importations de 19 catégories de produits textiles et de vêtements soumises à restrictions pour l'Inde

2.43 Les statistiques fournies par l'Inde montrent que la valeur de ses exportations vers la Turquie pour les 19 catégories de produits soumises à restrictions a chuté en 1996 et a continué de baisser l'année suivante, quoique dans une moindre mesure; en 1995, les exportations de produits de ces catégories avaient presque triplé par rapport à 1994. Ces fluctuations étaient essentiellement imputables aux variations des exportations de produits textiles soumis à restrictions vers la Turquie. On constate une évolution différente des exportations indiennes d'autres produits – non soumis à restrictions – vers la Turquie durant la période 1994-1997: leur part dans les exportations totales de textiles et de vêtements de l'Inde vers la Turquie a progressé tout au long de la période, passant de 32 pour cent en 1994 à 87 pour cent en 1997 (voir le tableau II.4 et les statistiques plus détaillées figurant à l'Appendice 3a de l'annexe du présent rapport).

[43] Ces catégories de produits sont les suivantes: 1-10, 12-24, 26-29, 31-33, 35-37, 39, 46, 50, 61, 67, 68, 70, 72-74, 76-78, 83, 86, 90, 91, 97, 100, 110, 111, 117 et 118.

[44] Parts calculées sur la base des chiffres figurant dans les tableaux II.2 et II.3.

Tableau II.4: Exportations de textiles et de vêtements de l'Inde vers la Turquie, 1994-1997

		Valeur des exportations				Variation annuelle		
		1994	**1995**	**1996**	**1997**	**95/94**	**96/95**	**97/96**
		(Milliers de dollars)				(Pourcentage)		
Textiles	Produits soumis à restrictions	13 960	41 840	21 700	19 570	200	-48	-10
Vêtements	Produits soumis à restrictions	252	396	104	297	57	-74	186
Textiles et vêtements Tous produits		**20 842**	**94 636**	**69 022**	**147 271**	**354**	**-27**	**113**
	Produits soumis à restrictions	14 212	42 236	21 804	19 867	197	-48	-9
	Autres produits	6 630	52 400	47 218	127 404	690	-10	170

Source: Gouvernement indien.

2.44 Les chiffres tirés des statistiques du commerce extérieur fournies par la Turquie concernant ses importations des 19 catégories de produits soumises à restrictions en provenance d'Inde pour la période 1994-1997 sont différents, quant à leur ampleur et à leur évolution, des chiffres communiqués par l'Inde.[45] Ils révèlent néanmoins des tendances générales similaires, tant pour les importations dans les catégories de produits soumises à restrictions que pour les importations des autres produits textiles et vêtements (voir le tableau II.5 et les statistiques plus détaillées figurant à l'Appendice 3b de l'annexe du présent rapport).

Tableau II.5: Importations de textiles et de vêtements de la Turquie en provenance d'Inde, 1994-1997

		Valeur des importations				Variation annuelle		
		1994	**1995**	**1996**	**1997**	**95/94**	**96/95**	**97/96**
		(Milliers de dollars)				(Pourcentage)		
Textiles	Produits soumis à restrictions	12 949	45 530	31 651	30 528	252	-30	-4
Vêtements	Produits soumis à restrictions	133	153	352	131	15	130	-63
Textiles et vêtements Tous produits		**32 457**	**104 678**	**93 992**	**137 343**	**223**	**-10**	**46**
	Produits soumis à restrictions	13 082	45 683	32 003	30 659	249	-30	-4
	Autres produits	19 375	58 995	61 989	106 684	204	5	72

Source: Gouvernement turc.

2.45 Dans le tableau II.6, établi à partir des statistiques turques, les importations turques des 19 catégories de produits soumises à restrictions pour l'Inde et des autres produits textiles et vêtements sont ventilées par origine pour la période 1994-1997. Les importations de toutes origines effectuées par la Turquie pour les 19 catégories de produits soumises à restrictions pour l'Inde représentaient

[45] Pour les catégories de produits soumises à restrictions, les différences portent essentiellement sur les textiles. Comme les différences touchant la valeur des échanges en dollars se retrouvent aussi dans les volumes, et vont le plus souvent dans le même sens, il est difficile de penser qu'elles s'expliquent uniquement par l'incidence des écarts entre les valeurs unitaires. Elles peuvent provenir non seulement du décalage chronologique habituel dans les statistiques du commerce international mais aussi des méthodes de calcul. En particulier, les différences touchant les catégories de produits soumises à restrictions peuvent être imputables au fait que les statistiques correspondent à des stades différents de la procédure de licences d'importation ou d'exportation. Il faut toutefois noter que les chiffres des exportations indiennes pour les catégories de produits non soumises à restrictions varient également beaucoup par rapport aux chiffres des importations fournis par la Turquie.

24 pour cent des importations turques totales de textiles et de vêtements aussi bien en 1994 qu'en 1995, part qui est revenue à 19 pour cent en 1997.

2.46 Les importations turques des 19 catégories de textiles et de vêtements soumises à restrictions pour l'Inde en provenance de l'ensemble des pays n'appartenant pas aux CE (y compris l'Inde) ont représenté moins de 3 pour cent des importations turques totales (y compris les textiles et les vêtements) en provenance de ces pays aussi bien en 1994 qu'en 1995, et moins de 2 pour cent en 1996 et 1997. La part de ces 19 catégories dans les importations turques totales (y compris les textiles et les vêtements) en provenance des CE à 15 a doublé entre 1994 et 1997, passant de 0,5 à 1,1 pour cent.[46]

Tableau II.6: Importations turques des 19 catégories de produits textiles et de vêtements soumises à restrictions pour l'Inde, par origine, 1994-1997

Origine	Valeur des importations				Parts			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
	(Millions de dollars)				(Pourcentage)			
CE à 15	56	101	237	280	14	16	37	41
Autres pays	336	548	400	406	86	84	63	59
dont: Inde	*13*	*46*	*32*	*31*	*3*	*7*	*5*	*5*
Importations de toutes origines	**392**	**649**	**637**	**686**	**100**	**100**	**100**	**100**

Source: Gouvernement turc.

III. POINTS PRÉLIMINAIRES[47]

A. QUESTIONS SOULEVÉES

3.1 À la suite de l'établissement du Groupe spécial et de la détermination de sa composition, la **Turquie** a estimé, le 14 août 1998, que le Groupe devait examiner certains points avant de procéder à un examen au fond de la plainte déposée par l'Inde. Elle a allégué que:

i) la demande d'établissement du groupe spécial n'était pas assez précise quant aux mesures en cause et aux produits visés; en omettant de mentionner clairement les mesures qui faisaient l'objet de la plainte et les produits qu'elles visaient précisément, l'Inde avait porté atteinte aux droits de défense de la Turquie;

ii) le fait que l'Inde n'avait pas dirigé sa plainte contre les CE en même temps que la Turquie signifiait, puisque les mesures en cause provenaient de l'union douanière CE-Turquie, que la plainte devait nécessairement être rejetée;

iii) l'Inde n'avait pas suivi les règles relatives à l'étape des consultations dans la procédure de règlement des différends en ce qui concerne le commerce des produits textiles et des vêtements.

3.2 De l'avis de la Turquie, le Groupe spécial devrait rendre une décision préjudicielle sur ces points et rejeter la plainte de l'Inde.

[46] Parts calculées sur la base des chiffres figurant dans les tableaux II.2 et II.6.

[47] Voir aussi le paragraphe 1.8.

3.3 L'**Inde** a demandé au Groupe spécial de décider que la demande de décisions préjudicielles présentée par la Turquie ne reposait sur aucun fondement factuel et juridique pour les raisons suivantes:

i) l'indication des mesures en cause (restrictions imposées par la Turquie à l'encontre des produits textiles et des vêtements en provenance d'Inde à compter du 1er janvier 1996, date à laquelle la Turquie avait commencé à aligner ses restrictions sur celles des CE) était suffisamment précise pour permettre à la Turquie de préparer ses moyens de défense et au Groupe spécial de régler le différend;

ii) il n'était pas possible de porter plainte contre les CE au sujet des mesures en cause car celles-ci n'avaient pas été prises par les CE et ne leur étaient pas non plus juridiquement attribuables puisque la portée territoriale des obligations contractées par les CE au titre de l'Accord sur l'OMC ne s'étendait pas au territoire douanier de la Turquie. De plus, en l'absence d'une disposition relative au statut de codéfendeur dans le Mémorandum d'accord, la participation des CE à la procédure ne les obligerait pas en soi à se conformer à la décision du Groupe spécial et à accepter de modifier le régime commun CE-Turquie relatif aux restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance de pays tiers; et

iii) les procédures spéciales de règlement des différends prévues dans l'ATV ne s'appliquaient pas à toutes les restrictions touchant les produits textiles et les vêtements mais seulement à celles pour lesquelles les dispositions de l'ATV étaient invoquées. Comme la Turquie avait notifié à l'OSpT que ses restrictions n'étaient pas imposées au titre de l'ATV mais conformément à l'article XXIV du GATT, les restrictions en cause relevaient de la procédure normale de règlement des différends. L'OSpT, créé à seule fin de superviser la mise en œuvre de l'ATV, n'était manifestement pas l'instance qui convenait pour régler un différend sur le rapport entre l'article XXIV du GATT et l'interdiction générale de nouvelles restrictions relatives aux textiles et aux vêtements énoncée à l'article XI du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV.

3.4 L'Inde a aussi indiqué que les arguments de procédure invoqués par la Turquie ne pouvaient être dissociés des faits et des arguments de fond que la Turquie présenterait au Groupe spécial. Par exemple, pour se prononcer sur la demande de la Turquie, le Groupe spécial aurait besoin de savoir si celle-ci présentait des arguments concernant spécifiquement certains produits, si les mesures en cause étaient prises par les CE ou la Turquie et quelles dispositions du GATT et/ou de l'ATV la Turquie invoquait pour justifier ses restrictions. L'Inde préférait donc que le Groupe spécial examine les points de procédure soulevés par la Turquie après que celle-ci aurait présenté ses arguments de fond et que l'Inde aurait eu la possibilité de les réfuter.

3.5 Les **États-Unis**, le **Japon** et les **Philippines**, en tant que tierces parties, ont également présenté leurs vues sur ce point. Les États-Unis comme le Japon ont estimé qu'en l'absence de procédures de travail types pour les décisions préjudicielles, les questions de procédure et d'organisation soulevées par la Turquie devaient être réglées par le Groupe spécial *in limine litis*, afin que l'Inde ait la possibilité de remédier à d'éventuelles lacunes avant la conclusion des travaux du Groupe spécial. Les Philippines ont fait valoir que le Groupe spécial ne devrait pas examiner la demande de décisions préjudicielles présentée par la Turquie car i) cette demande constituait une communication *ex parte* au sens de l'article 18:1 du Mémorandum d'accord du fait qu'elle n'avait pas été requise ni envisagée dans les procédures de travail du Groupe spécial, ii) les constatations du Groupe spécial sur les questions juridiques et factuelles que comportait cette demande pourraient priver l'Inde et les tierces parties des droits dont elles jouissaient au titre des garanties de procédure, et

iii) les questions soulevées dans la demande étaient indissolublement liées au fond de la plainte indienne et ne pouvaient être réglées à part.

B. PRÉCISION DE LA DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT DU GROUPE SPÉCIAL

1. Arguments des parties

3.6 La **Turquie** a estimé qu'il incombait au Groupe spécial d'examiner la demande d'établissement le concernant afin de s'assurer qu'elle était conforme aussi bien à la lettre qu'à l'esprit de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. Il importait que la demande d'établissement d'un groupe spécial soit suffisamment précise car i) elle constituait souvent la base du mandat du groupe spécial conformément à l'article 7 du Mémorandum d'accord, et ii) elle informait la partie défenderesse et les tierces parties de la portée et du fondement juridique de la plainte.[48] Comme la compétence d'un groupe spécial était définie par son mandat, par lequel il était lié[49], aucune incertitude relative à la portée du mandat n'était admissible, car cela équivaudrait à une incertitude fondamentale quant à la portée de la compétence du groupe spécial.

3.7 La Turquie a également considéré que, comme l'avait indiqué l'Organe d'appel dans l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*[50], une question aussi fondamentale relative au domaine de compétence du groupe spécial ne pouvait être déterminée au début de la procédure des groupes spéciaux sans qu'il y ait inéquité pour une partie ou une tierce partie, mais elle ne pensait pas qu'il fallait, pour cela, commencer par établir les procédures de travail détaillées du groupe spécial, car les groupes spéciaux examinaient régulièrement les questions préliminaires de ce type *in limine litis*.[51]

3.8 La Turquie a rappelé qu'aux termes de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, la demande d'établissement d'un groupe spécial devait indiquer "les mesures spécifiques en cause". Dans la demande présentée en l'espèce, l'Inde se bornait à indiquer "l'imposition unilatérale, par la Turquie, de restrictions quantitatives à l'importation d'une large gamme de produits textiles et de vêtements en provenance de l'Inde à compter du 1er janvier 1996"[52], ce que la Turquie considérait comme une description manifestement insuffisante des "mesures spécifiques en cause". En particulier, les mesures qui motivaient la plainte n'étaient pas mentionnées avec la référence de leur lieu de publication, avec l'indication claire de leur date d'adoption ou de promulgation, de l'autorité qui les

---

[48] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, adopté le 25 septembre 1997, WT/DS27/AB/R (*CE - Bananes III*), paragraphe 142. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, adopté le 25 septembre 1997, WT/DS27/R/MEX (*CE – Bananes III*), paragraphe 7.37.

[49] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS50/AB/R (*Inde – Brevet*) paragraphe 92.

[50] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphe 144 (note de bas de page 1).

[51] On trouvera un exemple récent de décision préjudicielle rendue au début de la première réunion d'un groupe spécial avec les parties dans le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile*, adopté le 2 juillet 1998, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, (*Indonésie – Automobiles*), section XIV.A, paragraphe 14.1-9.

[52] WT/DS34/2, paragraphe 1.

avait prises et du type de mesure, ni avec la mention des produits qu'elles visaient précisément. Aux yeux de la Turquie, un tel manque de précision était contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. Le droit fondamental qui est celui de la défense ou le droit à une procédure régulière implicitement prévu dans le Mémorandum d'accord seraient compromis si les mesures spécifiques qui motivaient la plainte n'étaient pas indiquées clairement, de sorte que la partie qui l'emporterait serait celle qui aurait *la meilleure vision* de l'affaire. Pour garantir la régularité de la procédure, il était fondamental que la partie présumée avoir manqué à ses obligations ait entièrement connaissance de ce qui lui était reproché. La Turquie considérait que cela ne serait possible, dans les circonstances de l'espèce, que s'il y avait une indication claire des mesures motivant la plainte et des produits qu'elles visaient exactement.

3.9 L'**Inde** a fait observer que la Turquie ne pouvait pas prétendre qu'elle n'avait pas été suffisamment informée de la portée du différend au début de la procédure de groupe spécial. Les autorités turques ne pouvaient pas ignorer le fondement en droit interne des mesures prises par la Turquie et les produits visés puisque la Turquie elle-même en avait notifié tous les détails à l'OMC. En outre, l'Inde avait soulevé à plusieurs occasions distinctes la question des restrictions imposées par la Turquie.[53] À aucune de ces occasions, la Turquie n'avait indiqué que la description des mesures laissait planer une incertitude quant à la portée du différend. Au contraire, elle avait clairement fait savoir qu'elle connaissait parfaitement les produits visés lorsqu'elle avait déclaré devant l'ORD que "... s'agissant des contingents textiles établis par la Turquie, ... aucun des contingents ouverts aux textiles et aux vêtements n'avait été pleinement utilisé par l'un ou l'autre des pays exportateurs. Dans le cas de l'Inde, les contingents avaient été sous-utilisés tant en 1996 qu'en 1997".[54] Tous les Membres, y compris la Turquie, étaient donc entièrement informés des faits que la Turquie prétendait aujourd'hui ignorer.

3.10 L'Inde a en outre noté que l'un des objectifs des consultations préalables (prescrites aux articles XXII et XXIII du GATT et à l'article 4 du Mémorandum d'accord) était de faire en sorte que les Membres procèdent à un échange détaillé de faits et de vues avant de recourir à la procédure de groupe spécial. Durant les consultations, le défendeur avait l'occasion de demander des éclaircissements sur la portée de la plainte. L'Inde a rappelé, dans ce contexte, que la Turquie avait purement et simplement refusé d'engager des consultations sans la présence des CE, alors que, de l'avis de l'Inde, elle aurait eu le loisir de soulever, au cours des consultations, la question de la participation des CE à la procédure. Pour étayer ses allégations actuelles, la Turquie avait invoqué le principe de la régularité de la procédure, reconnu par l'Organe d'appel comme inhérent au Mémorandum d'accord.[55] Or l'Inde ne voyait pas comment le fait qu'un Membre puisse commencer par refuser d'engager des consultations, puis prétendre ignorer les questions qui auraient pu être éclaircies lors de ces consultations, pouvait être compatible avec le principe de la régularité de la procédure. Elle considérait donc que l'allégation de la Turquie selon laquelle elle n'avait pas été suffisamment informée par l'Inde de la portée du différend constituait un cas de *venire contra factum proprium* qui, pour cette seule raison, devait être rejeté par le Groupe spécial.

3.11 L'Inde a aussi fait valoir que sa demande d'établissement d'un groupe spécial mentionnait que les mesures en cause étaient les "restrictions quantitatives à l'importation d'une large gamme de

---

[53] Réunion de l'ORD du 27 mars 1996 (WT/DSB/M/13, du 13 mai 1996); réunion de l'ORD du 24 avril 1996 (WT/DSB/M/15, du 15 mai 1996); réunions de l'ORD des 13 février et 13 mars 1998 (WT/DSB/M/42, du 16 mars 1998 et WT/DSB/M/43 du 8avril 1998); réunion du Comité des 16, 17, 18 et 20 février 1998 (WT/REG/M/16, du 18 mars 1998, paragraphes 140 et 141).

[54] WT/DSB/M/43 du 8 avril 1998, point 2, troisième paragraphe.

[55] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Inde – Brevet*, paragraphe 94.

produits textiles et de vêtements en provenance de l'Inde à compter du 1er janvier 1996[56]", imposées de façon unilatérale par la Turquie, et indiquait ainsi clairement les mesures spécifiques en cause. Elle a fait observer que la Turquie connaissait les détails de ses propres limites quantitatives puisque celles-ci avaient été notifiées au Comité conjointement par les CE et la Turquie et qu'une copie de cette notification avait été envoyée au Président de l'OSpT. Il ne pouvait y avoir, pour les autorités turques, aucune incertitude quant à des détails tels que les produits visés, le lieu de publication, la date d'adoption ou de promulgation des mesures, l'autorité qui les avait prises ou le type de mesures. L'indication des mesures spécifiques en cause dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée l'Inde n'obligeait donc pas la Turquie de formuler des conjectures sur la portée du différend.

3.12 L'Inde a aussi dit que sa plainte visait le régime restrictif appliqué à ses produits textiles et vêtements, dont la Turquie était convenue avec les CE. Le différend entre la Turquie et l'Inde portait sur une question juridique précise, qui est de savoir si l'article XXIV du GATT, seule disposition invoquée par la Turquie pour justifier ses restrictions, autorisait la Turquie à imposer de nouvelles restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde qui étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XI:1 du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV. La manière dont l'Inde avait indiqué les mesures en cause permettait entièrement à la Turquie de préparer sa défense dans ce différend, et au Groupe spécial de se prononcer à ce sujet. L'Inde considérait que les mesures en cause étaient donc indiquées de manière suffisamment précise aux fins de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

3.13 La **Turquie** a rappelé les constatations du *Groupe spécial des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong*, qui se lisaient notamment comme suit:

> "Le Groupe considère que, de même que le mandat d'un groupe spécial doit être convenu entre les parties avant qu'il ne commence l'examen de l'affaire, *de même les produits visés doivent être clairement définis* et convenus entre les parties au différend. Permettre d'inclure dans le mandat un produit additionnel dont l'une des parties n'aurait pas été formellement avisée avant le début de la procédure serait inéquitable" (pas d'italique dans l'original).[57]

3.14 La Turquie a fait observer que comme, aux termes du Mémorandum d'accord, les parties au différend n'étaient plus tenues de s'entendre sur l'établissement d'un groupe spécial, il était d'autant plus important que les parties et les tierces parties sachent clairement quelle était la portée précise du différend, ainsi que l'Organe d'appel l'avait constaté dans l'affaire *CE - Bananes III*[58]. Elle a également fait observer que dans l'affaire *Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques*, l'Organe d'appel, tenant compte de ces évidentes nécessités logiques et juridiques, avait déclaré qu'"il fallait] peut-être également indiquer les produits faisant l'objet des mesures en cause[59]", rejetant en l'occurrence l'allégation des CE selon laquelle les États-Unis avaient

---

[56] WT/DS34/2, paragraphe 1.

[57] Rapport du *Groupe spécial des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong*, adopté le 12 juillet 1983, IBDD, 30/S/145 (*CEE – Importations en provenance de Hong Kong*), paragraphe 30.

[58] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphe 142, note de bas de page 1.

[59] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques*, adopté le 22 juin 1998, WT/DS62, 67, 68/AB/R (*CE – Matériels informatiques*), paragraphe 67.

violé l'article 6:2 du Mémorandum d'accord au motif que "les parties plaignantes aur[aient] peut-être indiqué [les produits en cause] en les regroupant dans des catégories plus générales, mais [ne les] aur[aient] pas spécifiés avec un niveau de détail suffisant".[60]

3.15 Revenant à l'affaire en cours, la Turquie a rappelé que, dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, l'Inde n'avait même pas indiqué une catégorie plus générale de produits, se bornant à mentionner de façon générique "une large gamme de produits textiles et de vêtements". À son avis, si une telle indication générique était réputée suffisante pour assurer le respect de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, le terme "spécifique" mentionné dans cette disposition deviendrait inévitablement redondant ou inutile, ce qui serait contraire à un principe fondamental d'interprétation du droit international public.[61]

3.16 L'**Inde** a répondu que l'article 6:2 du Mémorandum d'accord ne prescrivait pas la manière dont les mesures spécifiques en cause devaient être indiquées. L'interprétation de la Turquie n'était étayée ni par la pratique du GATT/de l'OMC ni par les décisions de l'Organe d'appel. Dans la plupart des demandes d'établissement de groupes spéciaux présentées au titre du GATT et de l'Accord sur l'OMC, le lieu et la date de publication des mesures en cause n'étaient pas indiqués, et les produits visés n'étaient pas mentionnés de façon précise. L'affaire *CE - Bananes III* citée par la Turquie à l'appui de sa position n'y faisait pas exception. Près de 100 règlements différents composaient le régime des CE applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, qui s'appliquait à plus d'une douzaine de produits différents. Le groupe spécial et l'Organe d'appel avaient tous deux examiné intégralement ce régime, que les règlements en question aient ou non été indiqués en détail dans le mandat, et ni l'un ni l'autre n'avaient jugée incompatible avec l'article 6:2 du Mémorandum d'accord l'indication générique des produits auxquels ce régime s'appliquait.[62]

3.17 De l'avis de l'Inde, l'article 6:2 du Mémorandum d'accord exigeait essentiellement que le plaignant indique clairement l'objet du différend. Dans la plupart des cas, les détails n'avaient rien à voir avec le règlement du différend.[63] Si l'on acceptait l'interprétation de la Turquie, les Membres ne pourraient plus déposer des plaintes qu'à propos des éléments d'un régime commercial dont le fondement en droit interne et les produits visés pouvaient être déterminés avec précision à tel ou tel moment, de sorte que les autorités du défendeur auraient toute latitude pour modifier un détail du régime et prétendre que le nouveau régime n'était plus la mesure sur laquelle l'ORD s'était prononcé. Il y avait souvent eu, dans le passé, des demandes d'établissement de groupes spéciaux sur des aspects définis d'un régime commercial, et ni les groupes spéciaux ni les parties n'avaient constaté qu'il fallait une indication du fondement en droit interne et des produits visés pour régler le différend. L'Inde considérait que, pour que le Mémorandum d'accord remplisse sa fonction, il fallait que l'on puisse à l'avenir déposer des plaintes sur la base de telles demandes.

---

[60] *Ibid*., paragraphe 71.

[61] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/AB/R (*Etats-Unis - Essence*), page 26, note de bas de page 45.

[62] Voir les rapports du groupe spécial et de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE - Bananes III* (*Plainte déposée par les Etats-Unis*).

[63] Par exemple, si un Membre déposait une plainte au sujet des procédures de licences d'importation d'un autre Membre, il ne serait normalement pas nécessaire d'indiquer le lieu et la date de publication du règlement instituant ces procédures ni les produits visés à ce moment-là. Ce qui était pertinent pour le règlement du différend, c'était la procédure de licences d'importation en soi et non son fondement en droit interne ni les produits particuliers auxquels elle s'appliquait à un moment particulier.

3.18 L'Inde a en outre fait observer que la jurisprudence du GATT et de l'OMC invoquée par la Turquie n'étayait pas sa position. Par exemple, la Turquie avait cité le rapport du groupe spécial du GATT sur l'affaire *CEE – Importations en provenance de Hong Kong*.[64] Au cours de la procédure menée par ce groupe spécial, Hong Kong avait demandé une décision sur un produit qui ne figurait pas dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Il était impossible de faire un parallèle avec la plainte de l'Inde, car celle-ci n'avait pas demandé, dans sa première communication, une décision sur des produits qu'elle n'avait pas mentionnés dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Le groupe spécial chargé de l'affaire *CE - Matériels informatiques* avait fait observer que l'affaire *CEE - Importations en provenance de Hong Kong* devait être distinguée de celle dans laquelle une partie plaignante se bornait à expliquer les produits visés déjà indiqués dans la demande d'établissement d'un groupe spécial.[65] Tout comme les États-Unis dans l'affaire *CE - Matériels informatiques*, l'Inde s'était bornée, dans sa première communication, à donner des détails sur les produits actuellement visés par les mesures déjà indiquées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial. Enfin, la Turquie se référait au rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE - Matériels informatiques*, dans lequel l'Organe d'appel reconnaissait que la partie plaignante pouvait indiquer les produits assujettis aux mesures en cause "en les regroupant dans des catégories plus générales", rejetant l'allégation des CE selon laquelle chaque produit devait être indiqué avec précision.[66] Or cette décision de l'Organe d'appel étayait la position indienne selon laquelle l'indication des mesures en cause comme étant les restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde imposées par la Turquie à compter du 1er janvier 1996 était suffisamment précise.

3.19 La **Turquie**, rappelant l'article 22:4 du Mémorandum d'accord, qui mentionnait le "niveau de l'annulation ou de la réduction des avantages", a demandé comment ce niveau pourrait être déterminé si les produits visés par le différend n'étaient pas connus avec précision.

3.20 L'**Inde** s'est référée à l'article 22:6 du Mémorandum d'accord, selon lequel, en cas de non-respect des recommandations ou décisions adoptées par l'ORD dans le cadre des procédures visées à l'article 22, le niveau de la suspension des concessions devait être équivalent au niveau de l'annulation ou de la réduction des avantages. Elle jugeait sans fondement l'argument de la Turquie selon lequel cette équivalence ne pourrait être déterminée que si les produits visés étaient déterminés avec précision durant la procédure de groupe spécial. Le niveau de la suspension auquel le plaignant avait droit au titre de l'article 22:4 du Mémorandum d'accord dépendait manifestement du niveau de l'annulation ou de la réduction d'avantages au moment où le non-respect des recommandations de l'ORD avait eu lieu. Les droits dont l'Inde jouissait au titre de l'article 22 du Mémorandum d'accord dépendraient donc en l'espèce de l'annulation ou de la réduction d'avantages causée par les mesures turques lorsque le délai raisonnable pour la mise en oeuvre des recommandations ou décisions de l'ORD aurait expiré. Par conséquent, si la Turquie décidait de retirer plusieurs articles du champ d'application de son régime restrictif applicable aux produits textiles et aux vêtements indiens, le droit de l'Inde de suspendre ses concessions ou de ne pas respecter d'autres obligations serait réduit de manière correspondante. L'Inde estimait donc que la question des produits visés actuellement était sans objet aux fins de l'article 22 du Mémorandum d'accord. En outre, tout différend relatif au niveau de la suspension devait être résolu au moyen des procédures distinctes prévues à l'article 22:6 du Mémorandum d'accord. Il était donc inutile de faire, durant la procédure de groupe spécial, les constatations factuelles qui devraient éventuellement être faites lors d'une procédure ultérieure conforme à l'article 22:6.

---

[64] Voir IBDD, S30/135.

[65] Voir le rapport du Groupe spécial *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 8.9.

[66] Voir le Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 67.

3.21 La **Turquie** a aussi fait remarquer qu'il n'était pas possible de "remédier" aux lacunes d'une demande d'établissement d'un groupe spécial au moyen d'une argumentation faite par la partie plaignante dans ses communications écrites au groupe spécial, comme l'Organe d'appel l'avait constaté dans l'affaire *CE - Bananes III*.[67] La lacune de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Inde était donc un obstacle procédural rédhibitoire qui empêchait de poursuivre cette affaire. Toute autre décision reviendrait à violer le droit procédural essentiel dont jouissait la Turquie, en tant que défendeur, de savoir ce qui lui était reproché, qui faisait partie des exigences d'une procédure régulière que devait préserver le Groupe spécial.[68]

3.22 L'**Inde** a fait observer que la question d'un "remède", au sens où la Turquie l'entendait en mentionnant la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes III*, ne pouvait se poser lorsque, comme c'était le cas pour la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Inde et sa première communication, les mesures en cause indiquées dans la demande étaient les mêmes que celles qui figuraient dans la première communication du plaignant.

3.23 L'Inde a conclu que l'indication des mesures en cause était suffisamment précise pour permettre à la Turquie de préparer sa défense et au Groupe spécial de régler le différend et qu'elle répondait donc aux conditions fixées dans l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

2. Arguments des tierces parties

3.24 Le **Japon** s'est référé à l'affaire *Japon – Mesures affectant les pellicules et papiers photographiques destinés aux consommateurs*, qui constituait un important précédent supplémentaire pour l'interprétation de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. À propos de l'indication des mesures spécifiques en cause dans cette affaire, le groupe spécial avait constaté qu'une mesure non expressément mentionnée dans une demande d'établissement d'un groupe spécial devait, pour être considérée comme incluse dans les mesures en cause, être annexe à cette dernière ou lui être si étroitement liée que l'on pouvait raisonnablement constater que la partie défenderesse avait été suffisamment informée.[69]

3.25 Les **Philippines** ont fait valoir que l'article 6:2 du Mémorandum d'accord n'énonçait pas, au sujet du degré de spécificité requis dans les termes "indiquera les mesures spécifiques en cause", aucun critère précis autre que les termes "suffisant pour énoncer clairement le problème". À leur avis, la Turquie avait, par ses propres actes, fait savoir de façon suffisamment claire qu'elle comprenait le problème clairement ou qu'elle devrait le comprendre, en tant que partie raisonnable agissant de bonne foi dans le cadre d'une procédure non contentieuse (comme le mentionnait l'article 3:10 du Mémorandum d'accord). Les Philippines rejetaient aussi l'argument de la Turquie relatif au niveau d'annulation ou de réduction d'avantages car il n'avait absolument rien à voir avec l'indication des mesures en cause. Elles ont conclu que l'Inde respectait les dispositions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

[67] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphe 143.

[68] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Inde – Brevet*, paragraphe 94, où il est dit que "les exigences en matière de procédure régulière ressort[e]nt de manière implicite du Mémorandum d'accord".

[69] Voir le rapport du groupe spécial *Japon – Mesures affectant les pellicules et papiers photographiques destinés aux consommateurs*, adopté le 22 avril 1998, WT/DS44/R.

C. NON-PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU DIFFÉREND

1. Arguments des parties

3.26 La **Turquie** a fait observer que la création et l'existence d'une union douanière non seulement étaient un fait dont les rédacteurs du GATT avaient tenu compte mais étaient expressément mentionnées à l'article XXIV:4 du GATT comme "souhaitables" en raison de l'intégration économique entre les pays parties à l'union douanière. L'Inde savait très bien que les mesures qui motivaient sa plainte n'avaient pas été prises *unilatéralement* par la Turquie mais résultaient de la réalisation de l'union douanière convenue entre la Turquie et la CEE dans l'Accord d'Ankara, ainsi que l'indiquait plus précisément la Décision n° 1/95 du Conseil d'association relative à la "mise en place de la phase définitive de l'union douanière". La Turquie s'est référée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 de cette décision comme preuve de son absence d'autonomie dans l'adoption de sa politique de commerce extérieur concernant les importations de produits textiles et de vêtements en provenance des pays extérieurs à l'union douanière. Elle a rappelé que la conclusion de l'union douanière CE-Turquie, et plus particulièrement les dispositions susmentionnées, avaient été dûment notifiées au GATT et à l'OMC.

3.27 L'**Inde** a fait observer que la Turquie comme les CE avaient reconnu que les restrictions appliquées par la Turquie avaient été imposées par celle-ci. Ainsi, d'après l'article 12 de la Décision n° 1/95, "*la Turquie applique* [...], à l'égard des pays non membres de la Communauté, des dispositions ainsi que *des mesures* d'exécution *substantiellement* similaires *à celles relatives à la politique commerciale de la Communauté* contenues dans les règlements suivants" (pas d'italique dans l'original).[70] En outre, la communication conjointe de la Turquie et des CE adressée au Comité le 8 novembre 1996 (qui contenait des renseignements préliminaires sur la Décision n° 1/95) indiquait ceci: "Dans ce cadre, *la Turquie a établi des restrictions quantitatives* et des mesures de surveillance semblables aux pratiques de la CE et *elle s'alignera* également sur les mesures de libéralisation de la CE" (pas d'italique dans l'original).[71] Et, dans la communication adressée au Comité par la Turquie et les CE sur les détails des restrictions quantitatives imposées, les deux signataires avaient à nouveau reconnu clairement ce qui suit:

> "Afin d'aider les Membres à examiner cette union douanière, la Turquie et les Communautés européennes ont le plaisir de confirmer, dans l'annexe ci-jointe, le détail des plafonds quantitatifs appliqués par la Turquie à l'importation de certains produits textiles et vêtements en provenance de certains Membres de l'OMC, conformément aux dispositions de l'article XXIV du GATT de 1994."[72]

De l'avis de l'Inde, il n'y avait donc aucun doute que les mesures en cause étaient des restrictions imposées par la Turquie et non par les CE.

3.28 La **Turquie** a rappelé que, comme l'Organe d'appel l'avait indiqué dans l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*, les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel "*n'ont aucune force obligatoire, sauf* pour ce qui est du règlement du différend *entre les parties en cause*" (pas d'italique dans l'original).[73] Cela correspondait aux normes reconnues au plan international:

---

[70] Voir WT/REG22/1.

[71] WT/REG22/5, section II.8 (Dispositions en matière de commerce, Dispositions sectorielles spécifiques), sous-section relative aux textiles et aux vêtements.

[72] WT/REG22/7, page 1.

[73] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, adopté le 1er novembre 1996, WT/DS8/AB/R (*Japon – Boissons alcooliques*), page 17.

l'article 59 du Statut de la Cour internationale de Justice (CIJ) contenait des dispositions semblables, ainsi que l'indiquait la note 30 du rapport susmentionné de l'Organe d'appel. La Turquie a ajouté que l'article 63 du Statut de la CIJ autorisait toutes les parties à une convention internationale à intervenir au sujet de l'interprétation de cette convention, étant entendu que l'intervenant serait alors lié par la sentence de la CIJ.[74] La Turquie a noté qu'une telle disposition ne figurait pas dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, dont l'article 10 ne conférait aux tierces parties que des droits de participation limités.

3.29 L'**Inde** a fait observer que, bien que le Mémorandum d'accord ne prévoie pas le statut de codéfendeur, les CE auraient le droit de participer à la procédure en cours en tant que tierce partie (article 10). À ce titre, elles auraient le droit de demander au Groupe spécial de leur accorder le statut renforcé de tierce partie que certains groupes spéciaux du GATT et de l'OMC avaient accordé à des tierces parties ayant un intérêt contractuel direct dans l'issue de la procédure.[75] Cela leur aurait permis d'être présentes à toutes les réunions tenues entre le Groupe spécial et les parties et de présenter leurs vues à tous les stades de la procédure. Les CE avaient délibérément choisi de ne pas participer à la procédure conformément aux dispositions du Mémorandum d'accord. S'il leur était accordé des droits de participation non prévus dans le Mémorandum d'accord et jamais accordés précédemment à une partie contractante au GATT ou à un Membre de l'OMC désireux de soutenir le défendeur, cela reviendrait à une modification du Mémorandum d'accord par le Groupe spécial.

3.30 La **Turquie** a estimé qu'elle ne pouvait être obligée par une décision de l'ORD de violer un accord international qui avait été dûment notifié et dont le statut était reconnu à l'OMC en vertu de l'article XXIV du GATT. L'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités énonçait un principe généralement accepté du droit international public: *pacta sunt servanda*. De ce fait, il était juridiquement impossible à la Turquie d'agir de façon incompatible avec les obligations qu'elle avait contractées au titre de son union douanière avec les CE sans le consentement de l'autre partie à cet accord. Toute autre solution reviendrait à obliger la Turquie à violer ses obligations internationales à l'égard des CE et serait donc contraire aux principes généraux du droit international public qui, conformément à l'article 3:2 du Mémorandum d'accord, était une source de droit à l'intérieur du système de règlement des différends de l'OMC.

3.31 L'**Inde** a considéré que, même s'il était vrai que la Turquie devait faire face à des obligations contradictoires dans le cadre de l'OMC et de son accord bilatéral avec les CE, cette question était sans rapport avec la tâche du Groupe spécial, dont le mandat était, conformément à l'article 7:1 du Mémorandum d'accord, d'examiner exclusivement les obligations contractées par la Turquie au titre des Accords de l'OMC cités par les parties au différend et non d'autres traités acceptés par la Turquie. Ce n'était pas la première fois, dans l'histoire du GATT/de l'OMC, qu'un groupe spécial devait examiner des mesures incompatibles avec le GATT prises par le défendeur du fait d'un accord bilatéral conclu avec un autre État. Jusqu'à présent, tous les groupes spéciaux qui avaient eu affaire à cette situation avaient simplement décidé de ne pas en tenir compte et de laisser au défendeur le soin de déterminer comment résoudre le conflit entre ses obligations internationales.[76] Le conflit potentiel de la Turquie entre ses obligations contractuelles était donc sans rapport avec la procédure en cours.

---

[74] L'article 63 du Statut de la CIJ est ainsi conçu: "1. Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres États que les parties en litige, le Greffier les avertit sans délai. 2. Chacun d'eux a le droit d'intervenir au procès et, s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à son égard."

[75] Voir le rapport du Groupe spécial sur l'affaire *CE - Bananes III (Plainte déposée par les États-Unis)*, paragraphe 7.5, et la note de base de page 330 de ce rapport, qui mentionne les précédents au GATT.

[76] Il en a été ainsi par exemple dans les affaires suivantes: *Norvège – Restrictions à l'importation de certains produits textiles*, IBDD, S27/132 (restrictions créant une discrimination à l'égard de Hong Kong, imposées au titre d'accords bilatéraux avec six pays en développement); *Japon – Commerce des*

3.32 L'Inde a fait observer qu'il était incontestable en droit international qu'un traité entre deux États ne créait ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement.[77] L'accord conclu entre la Turquie et les CE ne pouvait donc modifier les droits que l'Inde faisait valoir devant le Groupe spécial. Contrairement au moyen de défense de la Turquie fondé sur le statut d'une union douanière reconnu au titre de l'article XXIV du GATT, l'Inde a fait valoir que rien dans l'article XXIV ne pouvait être interprété comme autorisant des Membres de l'OMC qui établissaient une union douanière à restreindre leurs importations en provenance de Membres tiers de l'OMC. Les dispositions de l'article XXIV ne pouvaient être comprises comme l'expression du consentement de Membres tiers de l'OMC à supporter les conséquences de toute restriction à leurs échanges susceptible d'être imposée au titre d'un accord entre des Membres de l'OMC qui établissaient une union douanière.

3.33 La **Turquie** a également soutenu que la plainte de l'Inde ne pouvait aboutir tant que celle-ci refusait de la diriger à la fois contre les CE et la Turquie. Si les CE ne participaient pas pleinement au différend en cours, elles ne seraient pas liées par son issue et ne seraient donc pas tenues d'accepter d'appliquer l'accord d'une manière qui satisfasse aux prétentions de l'Inde. La Turquie considérait que les allégations de l'Inde devaient être rejetées au motif que, pour pouvoir les faire valoir à bon droit, l'Inde aurait dû citer comme défendeurs les deux parties à l'union douanière CE-Turquie. Selon la Turquie, la présente affaire était comparable à une situation dans laquelle le plaignant déposerait plainte contre un pays A au sujet d'une mesure prise par un pays B; dans une telle situation, la plainte devrait être rejetée pour irrecevabilité en raison de l'absence manifeste de responsabilité internationale. La même règle devait donc s'appliquer en l'espèce, car il n'existait aucun fondement, en fait ou en droit, à l'hypothèse selon laquelle la Turquie seule était responsable au niveau international et au niveau individuel d'actes effectués collectivement par les parties à l'union douanière CE-Turquie par le biais de ses institutions.

3.34 Dans ce contexte, la Turquie considérait que le but ultime de l'Inde était de pouvoir accroître son commerce de produits textiles et de vêtements avec l'union douanière CE-Turquie et non avec la Turquie seule. Toutefois, le "niveau de la réduction ou de l'annulation des avantages" (article 22:4 du Mémorandum d'accord) dû aux restrictions quantitatives appliquées par l'union douanière CE-Turquie s'agissant du commerce ayant pour destination finale la Turquie serait concrètement égal à zéro, tandis que la réduction du commerce était potentiellement mesurable en ce qui concernait le commerce de ces produits dont la destination finale était les CE. Le choix du défendeur fait par l'Inde équivalait donc à un contournement des droits de défense essentiels des CE qui étaient la partie à l'union douanière CE-Turquie appelée à supporter les conséquences commerciales de toute modification de l'actuel régime d'importation des produits textiles et des vêtements en Turquie en tant que territoire constitutif de l'union douanière CE-Turquie.

3.35 L'**Inde** a fait observer que la Turquie n'était pas un État membre des CE. Par conséquent, la portée territoriale des obligations contractées par les CE au titre de l'Accord sur l'OMC n'incluait pas le territoire douanier turc, et le gouvernement turc n'était pas une autorité pour les actes de laquelle les CE avaient assumé une quelconque responsabilité au titre de l'Accord sur l'OMC. Les restrictions à l'importation adoptées par la Turquie à l'intérieur de son territoire douanier étaient des mesures qui ni

---

semi-conducteurs, IBDD, S35/126 (restrictions à l'exportation de semi-conducteurs imposées au titre d'un accord avec les États-Unis); *CE – Bananes III (Plainte déposée par les États-Unis)*, paragraphe 3.30 (attribution de quotes-parts spécifiques du contingent au titre de l'"Accord-cadre sur les bananes" conclu entre les CE et certains pays d'Amérique latine).

[77] Article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités: "*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*" ("Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement").

n'avaient été adoptées par les CE, ni ne lui étaient juridiquement attribuables.[78] En l'absence de restrictions des CE que l'Inde pourrait éventuellement contester au titre des Accords de l'OMC, on ne pouvait raisonnablement attendre d'elle qu'elle engage une procédure contre les CE au titre du Mémorandum d'accord.

3.36 Enfin, selon l'Inde, l'ORD ne pouvait, conformément à l'article 19:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, demander aux CE de modifier leur accord avec la Turquie que si la participation des CE à cet accord constituait en soi une mesure incompatible avec un Accord de l'OMC visé par le Mémorandum d'accord. Or, tel n'était pas le cas. En outre, un Membre qui participait en tant que tierce partie à la procédure normale de groupe spécial n'était pas lié par le résultat de cette procédure du simple fait de sa participation. Comme l'avait confirmé l'Organe d'appel, les résultats d'une procédure de groupe spécial ne liaient que le plaignant et le défendeur concernés par la procédure.[79] Les tierces parties qui participaient à une procédure de groupe spécial n'étaient soumises à aucune obligation correspondant à celle qui résultait pour elles de la procédure d'arbitrage, énoncée à l'article 25 du Mémorandum d'accord.[80]

3.37 L'Inde ne voyait donc pas comment une simple modification du statut des CE dans la procédure du Groupe spécial pouvait entraîner une modification des droits dont elle jouissait à l'égard des CE au titre des Accords de l'OMC et obliger les CE à accepter une modification du régime commun CE-Turquie applicable à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance de l'Inde. En vertu du droit international général, une telle obligation ne pouvait résulter que d'un accord entre l'Inde et les CE, aux termes duquel les CE s'engageraient à se conformer à la décision du Groupe spécial si elles étaient autorisées à participer à la procédure du Groupe spécial. L'Inde a fait observer que les CE n'avaient pas proposé d'assumer cette obligation.

2. Arguments des tierces parties

3.38 Le **Japon** a dit que le Groupe spécial avait été établi conformément aux dispositions du Mémorandum d'accord du fait que l'Inde mettait en cause le respect par la Turquie de ses obligations au titre des Accords de l'OMC (et non des obligations que celle-ci avait contractées à l'égard des CE au titre de l'Accord d'Ankara). Il a en outre noté que le Mémorandum d'accord ne faisait pas obligation à l'Inde de déposer en l'espèce une plainte contre les CE et que toute question générale relative aux codéfendeurs obligatoires devait être examinée dans un autre contexte.

3.39 Les **Philippines** ont estimé que les CE n'étaient pas une partie indispensable au différend et que leur non-participation n'empêchait pas qu'une décision soit rendue sur les allégations de l'Inde à l'égard de la Turquie. Elles ont fait observer en particulier ce qui suit:

i) Il n'y avait pas lieu d'invoquer dans ce contexte le principe *pacta sunt servanda* énoncé à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités car le

---

[78] Selon l'Inde, la seule mesure que les CE avaient prise au sujet des mesures en cause consistait à chercher à mettre en place un régime commun CE-Turquie pour les importations de textiles et de vêtements en provenance des pays tiers et à conclure avec la Turquie un accord sur un tel régime. Toutefois, ces actions des CE n'étaient pas en soi des mesures visées par les règles de l'OMC. La seule disposition des Accords de l'OMC qui interdisait expressément aux Membres de chercher à faire imposer une mesure par un autre Membre ou de conclure un accord avec un autre Membre aux fins d'une telle imposition était l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes, qui ne s'appliquait manifestement pas en l'espèce.

[79] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, section E.

[80] Selon cette obligation, toutes les parties à la procédure d'arbitrage, y compris les Membres tiers qui acceptaient d'y participer, "conviendront de se conformer à la décision arbitrale".

différend ne portait pas sur les modalités et conditions d'un accord entre la Turquie et les CE, dans leurs relations entre elles. Au contraire, il découlait nécessairement des articles 26 et 34 de la Convention qu'à l'OMC, la Turquie ne pouvait, dans les relations entre elle et l'Inde, invoquer aucune obligation contradictoire qui pourrait résulter pour elle d'un accord avec les CE.

ii) Même en supposant que la Turquie ait agi en exécution d'une obligation imposée par un accord avec les CE, l'acte concret qui était la cause de l'action engagée par l'Inde (la promulgation d'une loi applicable sur le territoire turc) était l'acte exclusif et souverain de la Turquie.

iii) Le Groupe spécial, ou l'Organe d'appel, n'avait pas d'autre choix que d'appliquer l'Accord sur l'OMC, car les accords entre la Turquie et les CE n'étaient pas des "accords visés". En outre, conformément au paragraphe 4 de l'article 30 de la Convention de Vienne[81], l'Accord sur l'OMC était exclusivement applicable dans les relations entre la Turquie et l'Inde dans le contexte de ce différend.

iv) Le fait que les CE soient liées par l'issue du différend était sans importance et hors de propos, car l'Inde ne demandait pas de réparation de la part des CE.

3.40 Les **États-Unis** ont également soutenu le point de vue de l'Inde, en relevant ce qui suit:

i) Le texte de l'article 10 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ménageait un équilibre entre les droits des parties à un différend et les droits des autres Membres, point qui avait été exprimé clairement dans l'affaire *CE - Bananes III*, lorsque le groupe spécial avait accédé en partie mais pas totalement à une demande de droits de participation supplémentaires pour les tierces parties.[82] En l'espèce, les CE avaient cependant choisi de ne pas se prévaloir des droits que leur conféraient les dispositions des paragraphes 1 à 3 de l'article 10 du Mémorandum d'accord.

ii) L'allégation de la Turquie selon laquelle elle n'était pas responsable individuellement, au regard de l'Accord sur l'OMC, des mesures en cause du fait de son adhésion à l'Accord d'Ankara ne pouvait être acceptée. L'existence de l'Accord d'Ankara ne pouvait en soi limiter les droits conférés à l'Inde par l'Accord sur l'OMC au sujet de ces mesures. Ce principe du droit international coutumier, *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, était exprimé à l'article 34 de la Convention de Vienne: "Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement."

iii) L'invocation par la Turquie du principe *pacta sunt servanda* était hors de propos, car le texte de l'article 26 de la Convention de Vienne indiquait clairement que "[t]out traité en vigueur li[ait] *les parties* et [devait] être exécuté par elles de bonne foi" (pas d'italique dans l'original). Cet article était sans effet sur les obligations de la Turquie à l'égard de l'Inde ou sur les droits de l'Inde à l'égard de la Turquie car l'Inde n'était pas partie à l'Accord d'Ankara;

---

[81] "Lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur: ... b) dans les relations entre un État partie aux deux traités et un État partie à l'un de ces traités seulement, le traité auquel les deux États sont parties régit leurs droits et obligations réciproques."

[82] Voir le rapport du Groupe spécial sur l'affaire *CE - Bananes III*, paragraphes 7.8 et 7.9.

iv) Les mesures en question n'étaient pas des actes effectués par des institutions de l'Accord d'Ankara mais relevaient de la responsabilité de la Turquie, comme l'avaient clairement indiqué les CE à la réunion tenue par l'ORD le 13 février 1998: "La politique fondamentale relative au futur régime turc des textiles avait été convenue entre les ministres des Communautés et de la Turquie...".[83]

v) Dans l'affaire *CE - Bananes III*, l'Organe d'appel avait déjà approuvé l'examen, au titre du Mémorandum d'accord, de mesures adoptées par un Membre, même alors que ces mesures se rapportaient à d'autres accords internationaux conclus par ce Membre et que les autres parties à ces accords n'étaient pas parties à la procédure de règlement des différends de l'OMC.

D. STADE DES CONSULTATIONS DANS LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS CONCERNANT LE COMMERCE DES PRODUITS TEXTILES ET DES VÊTEMENTS

1. Arguments des parties

3.41 La **Turquie** a estimé que l'Inde avait violé des règles de procédure strictes qui étaient applicables en l'espèce et qui l'emportaient sur les règles ordinaires prévues par le Mémorandum d'accord. Selon elle, le Groupe spécial n'avait donc pas été établi de manière régulière en ce qui concernait les questions visées par l'ATV, et il devrait donc décider, *in limine litis*, qu'il n'avait pas été saisi correctement des violations présumées de l'ATV et ne pouvait se prononcer à leur sujet.

3.42 La Turquie a déclaré que, tout en alléguant que les mesures turques étaient incompatibles avec l'article 2 de l'ATV, l'Inde avait négligé les conditions prescrites dans les règles de procédure spéciales et additionnelles énoncées aux paragraphes 5 et 10 de l'article 8 de l'ATV (dans le contexte de l'article 1:2 et de l'Appendice 2 du Mémorandum d'accord). En particulier, l'Inde n'avait pas demandé à l'OSpT d'examiner dans les moindres délais la question particulière qu'elle jugeait préjudiciable à ses intérêts au titre de l'ATV. De ce fait, elle n'avait pas permis à l'OSpT de faire les recommandations appropriées. Toutefois, conformément à l'article 8:10 de l'ATV, une question pouvait être portée devant l'ORD au titre de l'article XXIII:2 du GATT et des dispositions pertinentes du Mémorandum d'accord seulement *après* que l'OSpT avait fait ses recommandations et que celles-ci n'avaient pu être mise en œuvre. En conséquence, selon l'article 1:2 du Mémorandum d'accord, les règles ordinaires du Mémorandum d'accord ne s'appliquaient pas en l'espèce à la violation présumée de l'ATV: en particulier, il n'était pas possible de demander à l'ORD d'établir un groupe spécial sur cet aspect de la plainte de l'Inde en l'absence d'une recommandation de l'OSpT.

3.43 La Turquie a rappelé que, depuis le 1er janvier 1995, deux affaires de règlement des différends relatives à des produits textiles et à des vêtements avaient fait l'objet de la procédure complète du groupe spécial et de l'Organe d'appel.[84] Dans les deux cas, l'OSpT avait été prié de faire des recommandations avant que la demande d'établissement du groupe spécial soit présentée à l'ORD.[85] Le rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Mesures affectant les importations de*

---

[83] WT/DSB/M/42, point 3, page 7.

[84] *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous, de coton et de fibres synthétiques ou artificielles* (plainte WT/DS24) et *États-Unis – Mesures affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses de laine tissés* (plainte WT/DS33).

[85] Voir le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous, de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*, adopté le 25 février 1997, WT/DS24/R (*États-Unis – Vêtements de dessous*), paragraphes 2.8-2.18.

chemises, chemisiers et blouses de laine tissés, dans laquelle l'Inde était la partie plaignante, contenait le passage suivant:

> "L'Inde relevait dans cette communication que la question était restée sans solution malgré: des consultations bilatérales entre elle et les États-Unis, tenues en application de l'article 6:7 de l'ATV...; l'examen de l'affaire par l'Organe de supervision des textiles (OSpT) dans le cadre de l'article 6:10 de l'ATV...; 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...; et l'examen de la question par l'OSpT, en application de l'article 8:10 de l'ATV... 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."[86]

3.44 De l'avis de la Turquie, en l'espèce, contrairement au précédent susmentionné, l'Inde ne satisfaisait pas à toutes les conditions prescrites par l'article 8:10 de l'ATV, car elle n'avait pas permis à l'OSpT de faire des recommandations, elle avait refusé à la Turquie la possibilité de faire connaître ses vues à l'OSpT avant que ces recommandations soient faites, et elle n'avait pas tenu compte des règles de procédure spéciales et additionnelles prévues à l'Appendice 2 du Mémorandum d'accord.

3.45 L'**Inde** a estimé que l'argumentation de la Turquie reposait sur l'idée que les procédures spéciales de règlement des différends prévues dans l'ATV s'appliquaient à toutes les restrictions concernant des produits textiles et des vêtements, quel qu'en soit le fondement juridique. Or ce n'était manifestement pas le cas. Conformément à l'article 2:4 de l'ATV, il était possible de justifier de nouvelles restrictions concernant des produits textiles et des vêtements en invoquant soit une disposition de l'ATV, soit une disposition du GATT. Si un Membre invoquait une disposition de l'ATV, la question pourrait être examinée par l'OSpT, car l'article 8:1 de l'ATV conférait à ce dernier le mandat d'"examiner toutes les mesures prises *en vertu du présent accord* et leur conformité avec celui-ci" (pas d'italique dans l'original). Si un Membre invoquait une disposition du GATT telle que les articles XII, XVIII ou XIX comme fondement juridique de ses restrictions concernant des produits textiles et des vêtements, l'OSpT devait laisser la question à l'organe de l'OMC compétent pour examiner les mesures prises au titre de la disposition du GATT, par exemple le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements ou le Comité des sauvegardes. Cela découlait non seulement de la définition du mandat de l'OSpT donnée à l'article 8:1 de l'ATV mais aussi de l'article 3:3, qui disposait que "les Membres communiqueront à l'OSpT, *pour information*, les notifications..." (pas d'italique dans l'original).

3.46 L'Inde a fait observer que l'article 2:4 de l'ATV interdisait, en principe, toute nouvelle restriction relative aux produits textiles et aux vêtements, sauf celles qui étaient justifiées par des dispositions de l'ATV ou du GATT. Si une restriction relative à ces produits était introduite au titre des dispositions de l'ATV, l'OSpT était compétent, et les dispositions spéciales de l'ATV relatives au règlement des différends s'appliquaient. Cela était sans rapport avec la présente affaire, car la Turquie n'avait ni notifié, conformément à l'article 2:1 de l'ATV, les restrictions quantitatives maintenues au titre de l'AMF, ni fondé ses restrictions sur le mécanisme de sauvegarde transitoire spécifiquement prévu à l'article 6 de l'ATV.

3.47 L'Inde a en outre fait valoir que si une nouvelle restriction concernant les produits textiles et les vêtements était introduite au titre des dispositions du GATT, l'OSpT en était simplement informé, et les procédures normales de règlement des différends s'appliquaient. L'article XXIV du GATT était

---

[86] Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses de laine tissés*, adopté le 20 mars 1997, WT/DS33/R (*États-Unis – Chemises, chemisiers et blouse*), paragraphe 1.2.

jusqu'à présent la seule disposition que la Turquie avait invoquée pour justifier l'application de nouvelles restrictions quantitatives aux importations de certains produits textiles et vêtements en provenance d'Inde à compter du 1er janvier 1996.[87] Conformément à l'article 3:3 de l'ATV, la Turquie avait à deux reprises communiqué à l'OSpT, pour information, les notifications qui avaient été présentées au Comité pour les mesures en cause.[88] Conformément à son mandat limité, l'OSpT s'était borné à prendre note des renseignements ainsi communiqués.[89]

3.48 L'Inde a fait observer qu'il était contradictoire pour la Turquie d'invoquer une disposition du GATT comme fondement juridique de ses nouvelles restrictions, tout en prétendant devant le Groupe spécial que l'Inde devrait recourir aux procédures de l'ATV pour ce qui était de savoir si cette disposition du GATT constituait en fait le fondement juridique requis. L'OSpT, établi à seule fin de superviser la mise en œuvre de l'ATV, n'était manifestement pas l'instance qui convenait pour régler un différend portant sur le rapport entre l'article XXIV du GATT et l'interdiction générale de nouvelles restrictions relatives aux textiles et aux vêtements énoncée à l'article XI du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV.

3.49 L'Inde a donc conclu qu'elle était en droit de faire valoir que les restrictions de la Turquie violaient l'article 2:4 de l'ATV, au titre des procédures normales de règlement des différends prévues dans le Mémorandum d'accord.

2. Arguments des tierces parties

3.50 Les **Philippines** ont estimé que les allégations faites par l'Inde au titre de l'ATV relevaient de la compétence du Groupe spécial pour les motifs suivants:

i) Il n'était pas obligatoire pour les Membres, dans le contexte de l'article 8:5 de l'ATV, de porter une question devant l'OSpT, il était seulement obligatoire pour l'OSpT de se prononcer sur une question dont il était saisi.

ii) L'article 8:10 de l'ATV s'appliquait à une situation dans laquelle une question avait été portée devant l'OSpT; il n'établissait pas de compétence exclusive en faveur de l'OSpT à l'exclusion de l'ORD.

iii) À propos du recours de la Turquie à l'article 1:2 du Mémorandum d'accord, il n'y avait pas de différence entre les règles et procédures spéciales ou additionnelles énoncées dans l'ATV et celles qui étaient prévues dans le Mémorandum d'accord. Même si de telles différences existaient, l'article 1:2 du Mémorandum d'accord prévoyait une solution visant à maintenir l'intégrité de l'allégation: "les règles et procédures énoncées dans le [Mémorandum d'accord sur le règlement des différends] devraient être utilisées dans la mesure nécessaire pour éviter un conflit".

IV. RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

4.1 Conformément à l'article 13:2 du Mémorandum d'accord, le Groupe spécial a demandé aux CE certains renseignements factuels et juridiques pertinents sur les questions en cause. Le Président

---

[87] Voir WT/REG22/1, WT/REG22/5, WT/REG22/7 et WT/REG22/8.

[88] Voir G/TMB/N/308 et G/TMB/N/326.

[89] Voir paragraphe 2.20 ci-dessus.

du Groupe spécial a donc adressé la lettre suivante, datée du 28 octobre 1998, au Représentant permanent des CE à Genève:

> "Je vous écris au sujet du Groupe spécial chargé de l'affaire *Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements*, demande présentée par l'Inde (document WT/DS34). Dans ce contexte, le Groupe spécial a tenu une première réunion avec les parties et leur a posé une série de questions afin de contribuer à éclaircir les faits relatifs à ce différend et les arguments juridiques y relatifs des parties. Comme vous le savez peut-être, les parties à ce différend ont invoqué et avancé des arguments qui se rapportent à l'Accord entre la Turquie et les Communautés européennes, que ces Membres ont notifié à l'OMC (document WT/REG22/1).
>
> En vue d'une compréhension aussi complète que possible de cette affaire et conformément à l'article 13:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, le Groupe spécial souhaiterait demander aux Communautés européennes les renseignements factuels ou juridiques qu'elles voudront bien fournir sur cette affaire (pour votre information, la liste complète des questions posées à la Turquie est jointe à la présente). Il invite en particulier les Communautés européennes à répondre par écrit aux questions suivantes:
>
> 1. Pouvez-vous donner au Groupe spécial des renseignements sur les négociations qui ont abouti au texte qui a été notifié à l'OMC sous la cote WT/REG22/1? L'article 12 de la Décision n° 1/95 dispose que "[l]a Turquie applique à la date d'entrée en vigueur de la présente décision, à l'égard des pays non membres de la Communauté, des dispositions ainsi que des mesures d'exécution *substantiellement similaires à celles relatives à la politique commerciale de la Communauté* contenues dans les règlements suivants: (...)". Les CE peuvent-elles nous expliquer toutes les autres possibilités que les CE et la Turquie ont examinées lorsqu'elles se sont efforcées de définir des politiques relatives aux textiles et aux vêtements qui auraient été "substantiellement similaires" à celles des CE? A-t-on cherché à étudier d'autres moyens d'obtenir le même effet que l'adoption d'une politique exactement identique à celle des CE? Les parties ont-elles envisagé de recourir aux règles d'origine pour faire en sorte que seules les exportations turques de produits textiles et de vêtements vers les CE bénéficient du traitement préférentiel en matière d'accès au marché communautaire, comme cela est prévu dans l'union douanière? A-t-on envisagé de recourir à une disposition semblable à celle de l'article 115 du Traité instituant les CE, qui a été appliqué avec efficacité entre les États membres des CE pendant de nombreuses années avant la réalisation du marché unique européen?
>
> 2. Comme expliquez-vous que le premier accord entre la Turquie et les CE ait été signé en 1963 et que la période transitoire ait duré environ 35 ans? Comment qualifieriez-vous la nature de l'accord notifié sous la cote WT/REG22/1? S'agit-il d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière d'ici à 2005 ou parleriez-vous d'un accord pour la mise en œuvre d'une union douanière complète?
>
> 3. Tous les produits textiles et les vêtements circulent-ils librement entre le territoire des CE et le territoire turc? Dans l'affirmative, depuis quand? Qu'en est-il des autres produits industriels et agricoles? Quels sont les moyens juridiques employés pour assurer un contrôle efficace, à la frontière des CE, de ces produits soumis à restrictions s'agissant la Turquie?

4. Comment les CE administrent-elles et contrôlent-elles, aux frontières entre les CE et la Turquie, le respect des contingents globaux ouverts pour les échanges CE-Inde et Turquie-Inde de textiles et de vêtements?

5. L'accord entre les CE et la Turquie prévoit le maintien par les parties des régimes antidumping, compensatoires et de sauvegarde applicables aux importations de produits textiles et de vêtements en provenance l'une de l'autre. Les parties ont-elles eu recours à de telles mesures contre des importations en provenance l'une de l'autre?"

4.2 Le Représentant des CE à Genève a répondu en substance ce qui suit:

"En réponse à votre lettre du 28 octobre 1998, je voudrais répondre aux questions que le Groupe spécial a posées aux CE conformément à l'article 13:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

Auparavant, je tiens à dire clairement que nous n'avons pas l'intention de participer d'une quelconque autre manière à cette procédure, puisque l'Inde a choisi de porter plainte exclusivement contre la Turquie, en dépit du fait qu'il lui a été clairement indiqué que les mesures en cause avaient été prises dans le cadre de l'établissement de l'union douanière CE-Turquie. Les Communautés européennes ont pris bonne note de ce choix délibéré de l'Inde, et notre contribution au débat devant ce Groupe spécial ne doit donc pas être traitée comme celle d'une partie ou d'une tierce partie à la procédure.

Nous répondons, bien entendu, volontiers aux questions spécifiques posées par le Groupe spécial au titre de l'article 13:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, mais nous ne pensons pas qu'il soit opportun pour nous, au titre de cette disposition, d'engager un débat plus large sur les éléments factuels ou juridiques qui pourraient se rapporter au règlement de ce différend, car cela pourrait être confondu avec un plaidoyer devant le Groupe spécial. Nous nous en tiendrons donc aux questions spécifiques posées par le Groupe spécial et lui communiquerons aussi objectivement que possible les renseignements factuels demandés."

4.3 L'annexe à la lettre des CE contenait les réponses suivantes aux questions spécifiques posées par le Groupe spécial:

Réponse à la question 1

"L'objectif était, dès le début des négociations, d'inclure les produits textiles et les vêtements dans l'union douanière. Les exportations turques de textiles et de vêtements vers l'Union européenne représentaient environ 40 pour cent de l'ensemble des exportations turques de produits industriels vers l'Union européenne, et il était donc considéré comme essentiel que ces produits fassent partie de l'union douanière, c'est-à-dire qu'ils puissent y circuler librement.

Le recours à des règles d'origine uniquement en faveur des exportations turques aurait constitué une exception au principe de la libre circulation à l'intérieur de l'union douanière et aurait exigé le maintien de vérifications douanières et frontalières à l'intérieur de l'union douanière afin de faire en sorte que la Turquie ne devienne pas un lieu de transit de marchandises contournant le régime contingentaire de la Communauté du fait que la Turquie avait adopté les taux de droits de douane communautaires, etc.

L'article 115 du Traité instituant les CE a considérablement perdu de son utilité à la suite de la réalisation du marché unique européen. De ce fait, on n'a pas envisagé sérieusement de recourir à des dispositions semblables à celles de l'article 115 du Traité, mais il y a tout lieu de douter que de telles mesures aient été réalisables ou appropriées à l'intérieur de l'union douanière."

Réponse à la question 2

"L'élément central de l'Accord d'Ankara signé en 1963 est l'établissement d'une union douanière en trois étapes. Le Protocole additionnel signé en 1970 et qui est entré en vigueur en 1973 définissait les modalités de mise en œuvre de l'étape de transition, censée se terminer au bout de 22 ans (en 1995). Conformément au calendrier prévu, l'étape finale de l'union douanière est entrée en vigueur le 31 décembre 1995 (avec l'adoption de la Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie). La Décision n° 1/95 définit les règles qui assurent le bon fonctionnement de l'union douanière. Bien que la Turquie bénéficie de certaines périodes d'adaptation (jusqu'en 2001) dans certains domaines tels que la politique commerciale préférentielle, la protection des droits de propriété intellectuelle, etc., nous considérons que l'union douanière a déjà atteint sa phase finale en ce qui concerne la condition énoncée à l'article XXIV:8 a) du GATT de 1994. Des données précises concernant le commerce visé et d'autres détails relatifs au fonctionnement de l'union douanière ont été communiqués au Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC et ont également été examinés lors de l'Examen des politiques commerciales de la Turquie qui a eu lieu récemment. Il est utile de noter que de nombreuses dispositions de la Décision relative à l'union douanière vont au-delà de la définition d'une union douanière donnée à l'article XXIV du GATT de 1994."

Réponse à la question 3

"Les produits industriels, y compris les produits textiles, circulent librement entre l'UE et la Turquie depuis l'entrée en vigueur de l'union douanière le 31 décembre 1995. Les expéditions de textiles et de vêtements doivent être accompagnées d'un document ATR indiquant que les produits sont mis en libre circulation. Aucune indication d'origine n'est requise pour les marchandises en libre circulation. Aucun contrôle spécifique à la frontière n'est donc effectué par les CE s'agissant des marchandises pour lesquelles la Turquie a établi des restrictions quantitatives, les autorités turques ayant effectué ce contrôle au moment de l'admission des marchandises pour la mise en libre circulation.

Les produits agricoles seront inclus dans l'union douanière à l'issue d'une période d'adaptation; pour l'instant, ils bénéficient d'un traitement préférentiel subordonné à la preuve de leur origine, notamment au moyen de certificats EUR-1 et de déclarations sur facture destinés à permettre l'identification des produits."

Réponse à la question 4

"La Turquie a adopté tous les règlements pertinents des Communautés européennes concernant les importations de textiles (par exemple les Règlements (CEE) n° 3030/93, (CEE) n° 517/94 et (CEE) n° 3951/92). Ainsi, les principes administratifs fondamentaux sont donc les mêmes dans les deux parties de l'union douanière. Les autorités turques ont le statut d'observateur au comité de "gestion" institué par les règlements pertinents et présidé par la Commission. Les autorités turques ont en outre un comité interministériel chargé de prendre toute mesure

nécessaire pour assurer la cohérence entre l'UE et la Turquie. En ce qui concerne la gestion du système intégré de licences de la Communauté, les autorités turques ont entièrement accès au système informatisé de licences de la Communauté (*Système intégré de gestion de licences* ou SIGL) et il y a un échange régulier d'informations au niveau administratif. Par conséquent, les contingents globaux ouverts pour les échanges de textiles et de vêtements entre les CE et l'Inde et entre la Turquie et l'Inde ne sont ni administrés ni contrôlés à la frontière entre les CE et la Turquie. Une fois admises dans l'union douanière conformément aux systèmes respectifs des parties, les marchandises sont mises en libre circulation, et aucun autre contrôle n'est nécessaire."

Réponse à la question 5

"La Décision relative à l'union douanière permet à chaque partie de recourir à des instruments de défense commerciale, notamment des mesures antidumping, à l'encontre de produits originaires de l'autre partie. La Communauté a appliqué en juin 1996 des mesures antidumping définitives à des importations de fibres de polyesters en provenance de Turquie. Des droits antidumping provisoires ont été imposés en avril 1998 sur des tissus de coton écru importés de Turquie. Ils ont toutefois expiré en octobre sans que des mesures définitives soient imposées."

V. ALLÉGATIONS DES PARTIES

5.1 L'**Inde** a demandé au Groupe spécial de décider que les restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde imposées par la Turquie depuis le 1er janvier 1996 dans le cadre de son accord commercial avec les CE:

i) étaient incompatibles avec les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV et n'étaient pas justifiées par l'article XXIV du GATT; et

ii) compromettaient les avantages résultant pour elle des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV.

5.2 L'Inde a demandé au Groupe spécial de recommander que la Turquie mette ses restrictions en conformité avec les obligations résultant pour elle du GATT et de l'ATV, en fondant ses décisions et recommandations sur les constatations suivantes:

i) l'article XXIV:5 du GATT ne permettait pas aux Membres établissant une union douanière d'imposer des restrictions quantitatives à l'encontre d'importations en provenance de Membres tiers;

ii) dans la mesure où il y avait conflit entre les dispositions de l'article 2:4 de l'ATV (qui permettait aux CE mais pas à la Turquie d'imposer des restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde) et les dispositions de l'article XXIV:8 du GATT (qui exigeait que les Membres établissant une union douanière appliquent aux importations en provenance des Membres tiers des restrictions identiques en substance), les dispositions de l'article 2:4 de l'ATV prévalaient; et

iii) la Turquie n'avait pas réfuté la présomption selon laquelle ses restrictions à l'importation de textiles et de vêtements compromettaient les avantages résultant pour l'Inde des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV.

5.3 À titre subsidiaire, si le Groupe spécial acceptait l'argument présenté par la Turquie selon lequel l'article XXIV du GATT permettait de déroger aux obligations résultant des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV pour les mesures nécessaires afin qu'une union douanière réponde aux critères de l'article XXIV, l'Inde a demandé au Groupe spécial de fonder ses décisions sur les constatations suivantes:

i) aux fins de l'accord commercial entre les CE et la Turquie, il n'était pas nécessaire d'harmoniser immédiatement les restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements, car a) les CE et la Turquie appliquaient des droits d'importation et des réglementations différents pour bon nombre de secteurs, d'instruments de politique et de partenaires commerciaux, et b) dans tous les domaines où leurs droits d'importation ou leurs réglementations différaient, les CE et la Turquie pouvaient mettre en place des contrôles à la frontière afin de s'assurer que seuls les produits originaires des territoires des CE et de la Turquie bénéficient du traitement préférentiel prévu par l'accord commercial entre les CE et la Turquie; et

ii) le type d'accord conclu entre les CE et la Turquie, à savoir un accord prévoyant l'établissement d'une union douanière à une date ultérieure, n'était pas régi par les dispositions de l'article XXIV du GATT sur les unions douanières complètes, de sorte que la Turquie ne pouvait pas invoquer ces dispositions pour justifier les restrictions.

5.4 La **Turquie** a demandé au Groupe spécial de constater que:

i) l'Inde n'avait pas suffisamment épuisé les voies offertes par l'article XXII du GATT, l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et l'article XXIV du GATT pour parvenir à un règlement et à un ajustement à l'amiable;

ii) l'Inde n'avait pas respecté les obligations de procédure énoncées dans l'ATV;

iii) le Groupe spécial ne pouvait pas se substituer au Comité des accords commerciaux régionaux, qui n'avait pas encore achevé son examen de l'union douanière CE-Turquie;

iv) comme la Turquie soutenait que les mesures visées par la plainte étaient une condition de l'union douanière CE-Turquie, le Groupe spécial ne pouvait pas se prononcer sur leur licéité en l'absence de conclusions convenues sur la compatibilité de l'union douanière CE-Turquie avec les obligations que la Turquie et les CE avaient contractées au titre du GATT;

v) la Turquie n'avait pas agi d'une manière incompatible avec ses droits et obligations au titre du GATT et de l'ATV; et

vi) conformément à l'article 3:6 du Mémorandum d'accord, les parties au différend devraient rechercher une solution négociée qui tienne compte des intérêts commerciaux de l'Inde et des obligations contractées par la Turquie au titre de l'union douanière CE-Turquie.

VI. PRINCIPAUX ARGUMENTS DES PARTIES

A. POINTS PRÉLIMINAIRES

1. Consultations

6.1 La **Turquie** a estimé que l'Inde n'avait pas respecté le principe de l'économie de procédure et l'esprit du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, qui voulaient que la procédure de groupe spécial soit considérée comme un moyen de dernier recours pour résoudre les conflits entre les Membres lorsque ceux-ci ne pouvaient trouver une solution négociée.[90] L'Inde avait refusé d'engager des négociations bilatérales incluant les CE, comme l'y avait invité la Turquie, et avait aussi refusé d'examiner la question au cours de consultations menées au titre de l'article XXII du GATT.

6.2 La Turquie a dit qu'elle avait accepté la demande présentée par l'Inde en vue d'engager des consultations au titre de l'article XXIII du GATT sur les mesures qu'elle appliquait, à condition que des représentants des CE y participent. Cette participation était jugée essentielle car l'application des restrictions qui constituaient l'objet de la plainte de l'Inde découlait de l'alignement de la politique commerciale turque sur celle des CE. Les consultations prévues pour les 18 et 19 avril 1996 à Genève n'avaient pas eu lieu car l'Inde avait refusé que des représentants des CE y participent. La Turquie avait continué à proposer de trouver une solution négociée à la plainte de l'Inde, et la question avait été soulevée lors des discussions qui avaient eu lieu dans les deux capitales à différents moments ainsi que lors d'une réunion des ministres du commerce extérieur des deux pays qui s'était tenue à Genève en mai 1998. Or, bien que les mesures en question n'aient jamais fait l'objet d'une consultation entre la Turquie et l'Inde au titre des articles XXII et XXIII du GATT, l'Inde avait demandé à l'ORD d'établir un groupe spécial au sujet de l'imposition par la Turquie de restrictions quantitatives à l'importation de certains produits textiles et vêtements.

6.3 L'**Inde** a estimé que la Turquie avait violé les articles 3 et 4 du Mémorandum d'accord, car elle n'avait pas engagé, dans le délai de 30 jours, les consultations bilatérales demandées par l'Inde en vue d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante. Elle a estimé que la Turquie avait en particulier contrevenu aux dispositions de l'article 3:10 du Mémorandum d'accord. Elle a considéré qu'il avait été porté atteinte d'une manière absolument sans précédent à sa faculté de recourir aux dispositions du GATT et du Mémorandum d'accord concernant les consultations et que le différend n'était toujours pas réglé.[91]

6.4 L'Inde a expliqué que la demande d'ouverture de consultations qu'elle avait présentée conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord et à l'article XXIII:1 du GATT[92] avait été acceptée par la Turquie le 1er avril 1996. Tout en confirmant qu'elle acceptait d'engager des consultations "sur les restrictions appliquées par la Turquie aux textiles et vêtements" à un moment et en un lieu mutuellement acceptables, la Turquie avait estimé que "les Communautés européennes, notre partenaire dans l'union douanière, devraient également être représentées aux consultations". Le 4 avril 1996, l'Inde avait proposé le lieu (Genève) et la date (18 et 19 avril 1996) des consultations, tout en faisant savoir clairement qu'elle ne pouvait accepter que les CE y participent car, selon les pratiques du GATT et de l'OMC, les consultations tenues au titre de l'article XXIII:1 du GATT étaient de nature bilatérale; elle avait demandé à la Turquie de confirmer la date et le lieu des consultations bilatérales. Le 16 avril 1996, la Turquie avait fixé pour le 18 avril 1996 (de 15h.30 à 18 heures) une

---

[90] Voir les articles 3:10 et 4 ainsi que les articles 5:4 et 3:7 du Mémorandum d'accord.

[91] L'ORD a été informé de cette situation le 24 avril 1996 (WT/DSB/M/15, paragraphe 3).

[92] Voir WT/DS34/1.

réunion avec ses homologues indiens, "étant entendu que les représentants de la CE y participeraient également". L'Inde avait déclaré que, malgré ce bref préavis, elle ferait en sorte que sa délégation soit présente aux consultations, mais la délégation turque ne s'était pas présentée à la réunion prévue ni n'avait donné d'explication sur son absence. L'Inde a fait savoir qu'elle avait envoyé une autre communication à la Turquie le 18 avril 1996, lui proposant de tenir des consultations bilatérales le 19 avril 1996. Lorsqu'elle avait voulu confirmer avec la Turquie la date et le lieu de ces consultations, elle avait été informée que la Turquie ne pouvait participer à ces consultations sans la participation des CE et qu'elle le ferait savoir par écrit avant la fermeture des bureaux le 19 avril 1996. L'Inde a indiqué que la communication de la Turquie, datée du 19 avril 1996, avait été reçue le 22 avril 1996.

6.5 La **Turquie** a répondu qu'elle avait refusé les consultations au motif que celles-ci n'incluaient pas les CE. Elle avait de bonnes raisons de ne pas engager de consultations officielles auxquelles les CE ne participeraient pas, à savoir que les mesures visées par la plainte résultaient directement de l'union douanière CE-Turquie et ne pouvaient être modifiées sans le consentement des CE. Cela ne signifiait pas qu'elle n'était pas disposée à étudier avec l'Inde les moyens d'adapter les mesures contestées et de trouver un règlement à l'amiable. La Turquie a rappelé les diverses mesures qu'elle avait prises et ses dernières tentatives, qui ne remontaient pas plus tard qu'au 28 septembre 1998.

6.6 La Turquie a fait valoir que la question qu'elle soulevait dans sa demande de décision préjudicielle concernant la participation des CE au différend avait aussi un aspect de fond.[93] Elle considérait qu'en l'espèce, les conclusions et recommandations que le Groupe spécial formulerait éventuellement à l'encontre des mesures contestées par l'Inde et les éventuelles recommandations et décisions de l'ORD qui en découleraient ne pourraient guère lui être adressées à elle seule, car elle n'était que l'une des parties à l'union douanière CE-Turquie.

6.7 L'**Inde** a jugé sans fondement en droit international l'allégation de la Turquie selon laquelle ses obligations à l'égard des CE au titre de l'accord commercial CE-Turquie l'empêchaient de supprimer les restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance de l'Inde sans le consentement des CE. D'après la partie pertinente de l'article 41:1 de la Convention de Vienne, "deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement *si ... la modification en question ... ne porte [pas] atteinte ... à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ...*" (pas d'italique dans l'original).

6.8 L'Inde a déclaré que tant les CE que la Turquie étaient parties à un traité multilatéral, l'Accord sur l'OMC. Elles s'étaient engagées, dans leur accord commercial, à harmoniser leurs politiques relatives aux textiles et aux vêtements à l'égard des pays tiers sans tenir compte des obligations de la Turquie au titre de l'Accord sur l'OMC. Elles avaient donc conclu entre elles un traité qui modifiait l'Accord sur l'OMC dans leurs relations mutuelles d'une manière qui portait atteinte à la jouissance des droits que l'Inde et d'autres Membres de l'OMC tenaient de l'Accord sur l'OMC. Selon l'article 41 de la Convention de Vienne, la Turquie n'était donc pas liée par son accord commercial avec les CE dans la mesure où cet accord entraînait une violation des obligations contractées par elle à l'égard des Membres tiers de l'OMC au titre de l'Accord sur l'OMC.

6.9 L'Inde craignait que si l'ORD devait se prononcer en sa faveur, la Turquie ne se serve de ses obligations au titre de l'accord commercial CE-Turquie comme prétexte pour ne pas mettre en œuvre la décision de l'ORD. La décision des CE de ne pas participer à la procédure du Groupe spécial comme tierce partie laissait penser qu'elles pourraient se prêter à une telle approche. Cela établirait un

[93] Dans ce contexte, la Turquie a noté avec satisfaction que le Groupe spécial avait invité les CE à communiquer par écrit des renseignements sur l'union douanière et a exprimé l'espoir que le Groupe spécial ne manquerait pas de demander aux CE de présenter oralement des éléments de preuve si cela était nécessaire.

précédent extrêmement préjudiciable au système commercial multilatéral, car cela voudrait dire que les obligations résultant d'un accord commercial bilatéral pouvaient justifier la non-exécution des obligations résultant de l'Accord sur l'OMC. L'Inde a donc demandé au Groupe spécial d'utiliser les pouvoirs qui lui étaient conférés par la deuxième phrase de l'article 19:1 du Mémorandum d'accord et a proposé que la Turquie, lorsqu'elle se mettrait en conformité avec ses obligations au titre du GATT et de l'ATV, tienne compte des principes énoncés à l'article 41 de la Convention de Vienne.

6.10 L'Inde a aussi fait observer ultérieurement que, à la suite de ses arguments concernant l'article 41:1 de la Convention de Vienne, la Turquie avait admis que deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral qui avaient conclu un accord entre elles ne pouvaient apporter au traité multilatéral des modifications portant atteinte aux droits que les autres parties tenaient du traité. En réponse à l'argument de la Turquie selon lequel elle ne pouvait à elle seule remédier à la situation, l'Inde a répété que puisqu'en l'espèce, la mesure en cause avait été prise par la Turquie seule, elle ne pouvait introduire une affaire que contre la Turquie.

2. Offres de règlement

6.11 La **Turquie** a allégué que l'Inde, du fait qu'elle avait refusé de négocier dans le cadre d'une consultation bilatérale incluant les CE, devait assumer la responsabilité d'avoir négligé la voie d'un arrangement de compensation mutuellement satisfaisant. Pour s'assurer qu'il n'y ait pas détournement des échanges à l'intérieur du territoire des CE après la réalisation de l'union douanière CE-Turquie, la Turquie devait imposer, conformément aux obligations qui résultaient pour elle de la Décision n° 1/95[94], des restrictions à l'encontre des importations en provenance d'Inde des produits qui étaient déjà assujettis à des limites quantitatives lorsqu'ils étaient exportés vers les CE.

6.12 La Turquie a fait valoir que l'on pouvait établir un parallèle entre la renégociation des droits consolidés par le biais de la procédure établie à l'article XXIV:6 du GATT et la négociation d'ajustements compensatoires ou de moyens équivalents de compensation pour les restrictions quantitatives exigées par l'union douanière CE-Turquie, qui devraient être considérées comme d'"autres réglementations commerciales" au sens de l'article XXIV:5 a) et XXIV:8 a) du GATT. Par conséquent, la possibilité était offerte à tous les pays dont les exportations de produits textiles et de vêtements étaient soumises à des restrictions de la part des CE de négocier avec la Turquie des arrangements compatibles avec ceux qu'ils avaient conclus avec les CE. De tels arrangements, à la négociation desquels les CE prenaient une part active, avaient été conclus avec 24 pays durant la période qui avait précédé et immédiatement suivi la réalisation de l'union douanière CE-Turquie.[95] La Turquie a aussi fait observer qu'il y avait 28 autres pays, dont l'Inde, avec lesquels il n'avait pas été possible de conclure un accord et à l'égard desquels elle appliquait en conséquence des restrictions unilatérales ou des régimes de surveillance. Ces restrictions ne portaient que sur des produits dont l'exportation vers les CE était également soumise à restrictions.

6.13 La Turquie a expliqué qu'un projet de mémorandum d'accord portant sur le commerce de certains produits textiles et vêtements avait été envoyé à l'Ambassade de l'Inde à Ankara le 31 juillet 1995 et que l'Inde avait été invitée à négocier avec la Turquie, avant la réalisation de l'union douanière CE-Turquie, un arrangement similaire à celui qui existait déjà entre l'Inde et les CE au sujet du commerce de ces produits. Elle avait renouvelé son offre en décembre 1995. Elle a allégué que, comme elle ne pouvait modifier unilatéralement ses restrictions, elle avait insisté pour que des

[94] Notamment le paragraphe 2 de l'article 12 (voir WT/REG22/1).

[95] Depuis, des listes d'intégration identiques à celles des CE avaient été mises en place par la Turquie, conformément aux dispositions pertinentes de l'ATV.

représentants des CE participent aux négociations bilatérales. L'Inde avait refusé de négocier avec la Turquie au motif que des représentants des CE seraient présents.

6.14 L'**Inde** a rappelé qu'elle avait toujours déclaré clairement que l'imposition par la Turquie de restrictions quantitatives à l'importation de ses produits textiles et vêtements était incompatible avec les obligations de la Turquie au titre du GATT et de l'ATV et n'étaient pas autorisées par l'article XXIV du GATT. Elle a aussi rappelé que la Turquie n'avait pas engagé les consultations qu'elle avait demandées au titre du Mémorandum d'accord. Au cours de discussions bilatérales qui avaient eu lieu hors du cadre du Mémorandum d'accord, elle avait demandé la suppression des contingents en cause, mais la Turquie s'était bornée à proposer une légère augmentation de leur volume. Ni les CE ni la Turquie ne lui avaient fait d'offres de compensation.

6.15 La **Turquie** a aussi fait remarquer qu'elle avait fait une nouvelle tentative en vue de parvenir à une solution négociée avec l'Inde au problème qui constituait l'objet de la plainte indienne. À la suite d'une suggestion faite par le Président turc au Président indien lors de la visite de ce dernier en Turquie du 17 au 20 septembre 1998, des négociations avaient eu lieu avec les homologues indiens à New Delhi le 28 septembre 1998. Au cours de ces négociations, la Turquie avait proposé d'augmenter de 200 pour cent en moyenne – mais de bien plus dans certaines catégories – les contingents mis à la disposition de l'Inde pour ses exportations de textiles et de vêtements vers la Turquie. Elle a allégué que l'Inde avait refusé d'examiner cette offre, affirmant qu'elle était uniquement disposée à discuter de la suppression complète des contingents. Malgré cela, la Turquie, dans une note du 12 octobre 1998 adressée au Ministère indien des affaires étrangères par l'Ambassade de Turquie à New Delhi, avait réitéré sa demande de discussion en vue d'une solution bilatérale et avait invité l'Inde à participer à de nouvelles négociations qui se tiendraient à Ankara en octobre 1998. Elle a affirmé n'avoir reçu aucune réponse de l'Inde à cette note.

6.16 L'**Inde** a fait observer à cet égard qu'il lui appartenait d'évaluer les meilleurs moyens de protéger ses intérêts, notant que le différend en était alors manifestement aux derniers stades de l'argumentation devant le Groupe spécial.

B. ARGUMENTS JURIDIQUES

1. Charge de la preuve

6.17 L'**Inde** a estimé qu'il appartenait à la Turquie d'invoquer une exception à l'interdiction des restrictions quantitatives discriminatoires énoncée à l'article XI:1 du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV.

6.18 Elle a fait valoir que l'état actuel de la jurisprudence de l'OMC quant à la charge de la preuve était résumé comme suit dans le récent rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine - Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*:

> "S'agissant de ce que l'on peut appeler la "charge de la preuve", l'Organe d'appel a confirmé la pratique du GATT selon laquelle
>
> a) il appartient à la partie plaignante de prouver la violation qu'elle allègue;
>
> b) il appartient à la partie qui invoque une exception ou un moyen de défense affirmatif de prouver que les conditions qu'elle ou qu'il comporte ont été remplies; et

c) il incombe à la partie qui affirme un fait de prouver ce fait."[96]

6.19 De l'avis de l'Inde, le libellé de l'article 2:4 de l'ATV, qui interdisait l'introduction de nouvelles restrictions après le 31 décembre 1994 "*sauf* en application des dispositions du présent accord ou des dispositions pertinentes du GATT de 1994" (pas d'italique dans l'original), indiquait clairement que le mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique prévu dans l'ATV ou dans toute disposition du GATT susceptible de justifier l'introduction de nouvelles restrictions discriminatoires constituait une exception aux termes de l'article 2:4 de l'ATV. Il appartenait donc à la Turquie d'invoquer une exception à l'article 2:4 de l'ATV et de prouver que les conditions énoncées dans les dispositions pertinentes avaient été remplies.

6.20 En réponse à la déclaration de la Turquie selon laquelle les articles XI et XIII du GATT et l'article 2 de l'ATV n'étaient pas pertinents, l'Inde s'est référée à la décision du groupe spécial chargé de l'affaire *Australie – Mesures visant les importations de saumons*.[97] Selon l'Inde, la Turquie n'avait présenté aucun argument et aucun fait propres à réfuter l'allégation d'incompatibilité faite par l'Inde; il était donc correct de dire que la violation des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV n'avait pas été contestée par la Turquie. L'Inde estimait que la *pertinence* juridique de ces dispositions était une autre question.

2. Articles XI:1 et XIII du GATT

6.21 L'**Inde** a considéré que l'article XI:1 du GATT constituait une interdiction générale d'imposer des restrictions quantitatives à l'importation. Les restrictions quantitatives imposées par la Turquie à l'importation de textiles et de vêtements étaient clairement incompatibles avec cette interdiction générale et n'étaient justifiées par aucune des exceptions à cette disposition prévues dans le GATT.

6.22 L'Inde a en outre estimé que, dans la mesure où les restrictions quantitatives turques étaient discriminatoires par nature, elles tombaient aussi sous le coup de l'interdiction des restrictions quantitatives discriminatoires énoncée à l'article XIII:1 du GATT.

6.23 La **Turquie** a répété que les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de textiles et de vêtements en provenance d'un certain nombre de pays tiers étaient compatibles avec l'article 2 de l'ATV sur la base des dispositions de l'article 2:4. Une fois qu'une mesure était justifiée au regard de l'article 2:4 de l'ATV, le débat sur sa compatibilité avec les obligations résultant des articles XI et XIII du GATT devenait superflu, car l'ATV prévoyait une exception aux règles énoncées dans ces articles.[98]

3. Article 2 de l'ATV

6.24 L'**Inde** a considéré que l'article 2 de l'ATV permettait aux Membres de l'OMC de continuer à appliquer, durant la période transitoire prévue, les restrictions à l'encontre des produits textiles et des vêtements qui étaient en vigueur au titre de l'AMF le jour précédant l'entrée en vigueur de l'Accord (c'est-à-dire le 31 décembre 1994). Conformément à l'article 2:1 de l'ATV, ces restrictions devaient

---

[96] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, adopté le 22 avril 1998, WT/DS56/R (*Argentine – Textiles et vêtements*), paragraphes 6.34-6.40.

[97] Décision que l'Organe d'appel a citée, en l'approuvant, dans son rapport sur l'affaire *Australie - Mesures visant les importations de saumons*, adopté le 6 novembre 1998, WT/DS18/AB/R (*Australie - Saumons*), paragraphes 1-3.

[98] Voir paragraphes 6.26 et 6.27.

être notifiées en détail à l'OMC par les Membres qui les maintenaient dans un délai de 60 jours à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Comme l'indiquait l'article 2:4 de l'ATV, les restrictions ainsi notifiées étaient "réputées constituer la totalité des restrictions de ce genre appliquées par les Membres respectifs le jour précédant l'entrée en vigueur" de l'ATV. La Turquie n'avait pas maintenu, le 31 décembre 1994, de restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance de l'Inde. Les restrictions turques à l'encontre des produits textiles et des vêtements en provenance d'Inde avaient été imposées le 1er janvier 1996, c'est-à-dire qu'elles n'étaient pas en vigueur le jour précédant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC.

6.25 L'Inde a également fait observer que l'article 2:4 de l'ATV disposait aussi qu'"[a]ucune nouvelle restriction, qu'elle vise des produits ou des Membres, ne sera[it] introduite, sauf en application des dispositions du présent accord ou des dispositions pertinentes du GATT de 1994". Elle a fait valoir que la seule disposition de l'ATV au titre de laquelle un Membre pouvait être autorisé à introduire de nouvelles restrictions quantitatives à l'importation de produits textiles et de vêtements était celle qui concernait le mécanisme de sauvegarde transitoire prévu à l'article 6 de l'ATV. Or, la Turquie n'avait pas invoqué le mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique prévu à l'article 6 de l'ATV pour justifier ses nouvelles restrictions. L'Inde a fait valoir que le GATT ne contenait aucune disposition permettant d'imposer des restrictions discriminatoires à l'importation afin de protéger une branche de production nationale. Les restrictions turques étaient donc incompatibles avec l'article 2:4 de l'ATV, et également contraires à l'article XI:1 du GATT, qui interdisait expressément les restrictions quantitatives.

6.26 La **Turquie** a estimé que ses restrictions à l'importation de textiles et de vêtements en provenance d'un certain nombre de pays tiers étaient compatibles avec l'article 2 de l'ATV sur la base des dispositions de l'article 2:4. Elle a allégué que ces mesures étaient justifiées au regard de l'article XXIV du GATT, qui devait être considéré comme une "disposition pertinente du GATT" au sens de l'article 2:4 de l'ATV, et qu'elles étaient donc visées par cette disposition. Elle a ensuite confirmé que l'article XXIV était le fondement juridique des restrictions en cause.[99]

6.27 Selon l'avis de la Turquie, l'Inde supposait qu'il y avait un conflit entre l'article XXIV du GATT et l'ATV et que, dans ce cas, les obligations énoncées dans l'ATV prévalaient. La Turquie a réfuté cette hypothèse au motif que la note de bas de page 3 relative à l'article 2:4 de l'ATV n'excluait pas l'article XXIV, ce qui signifiait, en l'espèce, qu'elle pouvait introduire de nouvelles restrictions au titre de l'article XXIV.

6.28 L'**Inde** s'est inscrite en faux contre l'interprétation de la Turquie, rappelant l'historique de la rédaction de l'ATV. Elle a fait valoir que la note 3 relative à l'article 2:4 ne faisait que restreindre aux produits déjà intégrés l'applicabilité des dispositions de sauvegarde prévues à l'article XIX du GATT; pour les produits non intégrés, les dispositions de l'article 6 de l'ATV seraient d'application.

6.29 La **Turquie** a répondu à cet égard que l'historique de la rédaction n'entrait en ligne de compte que lorsque des doutes subsistaient sur la signification précise d'une disposition juridique. Elle estimait que, dans ce cas particulier, aucun doute n'était justifié, car la note 3 était tout à fait explicite.

[99] Le 24 novembre 1998, le Groupe spécial a posé la question suivante à la Turquie: "Le Groupe spécial peut-il supposer que le moyen de défense opposé par la Turquie aux allégations de l'Inde concernant une violation des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV est exclusivement fondé sur l'article XXIV du GATT?" La Turquie a répondu comme suit: "Oui. La Turquie estime que l'article XXIV constitue le fondement juridique des mesures visées par la plainte de l'Inde."

4. Article XXIV du GATT

a) Rapport entre l'article XXIV et les autres dispositions du GATT

6.30 L'**Inde** a estimé que la question en jeu dans le présent différend n'était pas de savoir si l'union douanière CE-Turquie répondait aux conditions énoncées à l'article XXIV:5 a) mais si cette disposition autorisait l'imposition, à l'occasion de l'établissement d'une union douanière, de nouveaux obstacles au commerce des Membres tiers de façon incompatible avec l'article XI:1 du GATT et l'article 2:4 de l'ATV au motif que d'autres obstacles à l'importation avaient été volontairement réduits. Elle alléguait que les Membres de l'OMC qui établissaient une union douanière, indépendamment du fait que cette union respectait ou non les conditions énoncées à l'article XXIV, devaient se conformer aux disciplines énoncées à l'article XI:1 du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV quant au commerce des Membres tiers. La question de savoir si l'union douanière CE-Turquie était conforme aux conditions énoncées à l'article XXIV ne se posait donc pas en l'espèce. L'Inde demandait une décision sur un point juridique évident qui avait jusque-là fait l'objet d'un accord entre les Membres de l'OMC, y compris les CE, qui étaient le partenaire de la Turquie dans l'union douanière envisagée.

6.31 La **Turquie** a estimé qu'il était impossible d'évaluer la compatibilité des mesures contestées par l'Inde avec les règles pertinentes de l'OMC séparément et indépendamment de l'union douanière CE-Turquie, dont elles faisaient partie intégrante. Elle s'est inscrite en faux contre la position de l'Inde selon laquelle le GATT ne permettait pas l'application des restrictions déterminées par l'union douanière CE-Turquie aux produits importés d'autres Membres dans l'union à travers la Turquie, alors que cette union douanière, notamment sa réglementation commerciale commune, était compatible avec le GATT.

6.32 La Turquie a présenté les arguments ci-après à l'appui de sa position selon laquelle la compatibilité des mesures contestées par l'Inde avec les règles de l'OMC devait être déterminée par référence aux paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV du GATT et non à d'autres dispositions du GATT.

6.33 La Turquie a commencé son exposé en analysant le sens ordinaire des paragraphes 4 et 5 de l'article XXIV. Rappelant les termes de ces dispositions, elle a considéré que leur sens littéral montrait clairement que les dispositions du GATT n'empêchaient pas l'imposition d'une réglementation commerciale lors de l'établissement d'une union douanière, tant que cette réglementation n'était pas, dans son ensemble, d'une incidence générale plus élevée ni plus rigoureuse que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs avant l'établissement de l'union. Si, comme le faisait valoir l'Inde, l'article XXIV:5 a) n'autorisait pas les Membres établissant une union douanière à introduire une réglementation commerciale commune déterminée par des mesures restrictives légalement appliquées par un Membre partie à cette union douanière, le simple libellé de l'article XXIV:5 a) serait dépourvu de toute signification. Comme l'avait dit clairement l'Organe d'appel[100], une interprétation ne pouvait pas avoir pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité.

6.34 À propos du contexte des paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV, la Turquie a fait observer que l'article XXIV traitait fondamentalement des points suivants:

i) le champ d'application territoriale du GATT en ce qui concernait les territoires douaniers (paragraphes 1 et 2);

[100] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Essence*, page 25.

ii) les préférences accordées entre pays limitrophes dans certaines circonstances (paragraphe 3);

iii) les règles applicables à l'établissement d'accords d'intégration économique, c'est-à-dire les unions douanières et les zones de libre-échange (paragraphes 4 à 10);

iv) les relations particulières entre l'Inde et le Pakistan;

v) l'application du GATT aux entités régionales et locales (paragraphe 12).

6.35 La Turquie considérait que toutes ces dispositions avaient en commun le fait qu'elles concernaient toutes le champ d'application du GATT, tant sur le plan général que dans des circonstances particulières. L'article XXIV ne devait donc pas être considéré comme une "justification", un "moyen de défense", une "exception" ou une "dérogation". Il déterminait au contraire les limites extérieures de la portée du GATT et ne constituait pas une incursion dans l'application normale des droits et obligations énoncés dans ses dispositions de fond, comme les mots précités laisseraient entendre. Par exemple, les entités régionales et locales étaient soumises à une "obligation de moyens" au titre de l'article XXIV:12, tandis que les accords d'intégration économique visés aux paragraphes 4 et suivants du même article devaient respecter des conditions précises pour être considérés comme tels, mais ces conditions étaient différentes des obligations qui s'appliquaient aux territoires douaniers distincts non liés entre eux par un accord d'intégration économique.

6.36 La Turquie a fait valoir que, sur la base de ces considérations, les paragraphes 4 à 10 de l'article XXIV pouvaient être considérés comme une *lex specialis* en ce qui concernait les droits et obligations des Membres de l'OMC au moment de l'établissement d'un accord d'intégration économique. Une telle qualification ne modifiait évidemment en rien les obligations concrètes à remplir par les Membres de l'OMC qui souhaitaient conclure un accord d'intégration économique conformément à ces dispositions.

6.37 La Turquie a ajouté que sa conclusion selon laquelle les paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV ne constituaient pas une exception était également étayée par une analyse systémique. Il était significatif que les paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV ne figuraient pas dans la Partie II du GATT, qui énonçait les dispositions de fond ainsi que les dérogations et exceptions à ces obligations de fond (par exemple les articles XX et XXI). L'article XXIV appartenait à la Partie III du GATT, qui contenait un certain nombre de dispositions générales et institutionnelles (par exemple: "Action collective des parties contractantes", "Acceptation, entrée en vigueur et enregistrement", "Amendements" et "Retrait").

6.38 Selon la Turquie, les zones de libre-échange, et plus encore les unions douanières, supposaient que les parties contractantes au GATT, aujourd'hui les Membres de l'OMC, renforçaient leur intégration économique et prenaient entre elles des engagements allant au-delà de ceux qui relevaient du GATT. Il s'ensuivait que le commerce entre les parties constitutives était, en règle générale, exempt de tous droits de douane et autres obstacles classiques au commerce. Dans les zones de libre-échange, ce régime s'appliquait aux produits originaires des parties constitutives. Dans les unions douanières, il s'appliquait aussi aux produits originaires d'autres pays, à condition que ces produits aient été assujettis, lorsqu'ils avaient été importés par l'une quelconque des parties constitutives de l'union douanière, aux taux de droits de douane communs et à une réglementation commerciale commune. En établissant une zone de libre-échange, et plus encore une union douanière, les pays créaient une situation nouvelle dans leurs relations avec les autres parties contractantes du GATT. La situation créée dans le cas des unions douanières avait une certaine analogie avec celle dans laquelle deux parties contractantes du GATT ou davantage établissaient une confédération.

6.39 La Turquie a fait observer que le GATT aurait pu laisser une telle situation se régler au moyen de négociations, au moment où les parties contractantes décideraient d'établir une zone de libre-échange ou une union douanière. Or il avait prévu des dispositions, c'est-à-dire les paragraphes 4 à 8 de l'article XXIV, conçues pour traiter cette situation nouvelle, qui définissaient ce que le GATT entendait par union douanière et zone de libre-échange et qui déterminaient les conditions dans lesquelles cette situation nouvelle dans les relations entre les parties constitutives et les autres parties contractantes au GATT était réputée conforme au GATT. Ces dispositions avaient donc été insérées, comme il convenait, dans la Partie III relative aux dispositions générales et institutionnelles.

6.40 Compte tenu de ces arguments, la Turquie a conclu que, contrairement aux affirmations de l'Inde, la compatibilité des mesures contestées par l'Inde avec les règles de l'OMC devait être déterminée par référence aux paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV du GATT et non à d'autres dispositions du GATT. Cette compatibilité dépendait elle-même de celle de l'union douanière CE-Turquie, dont les mesures contestées faisaient partie intégrante, avec les règles de l'OMC. De l'avis de la Turquie, il n'y avait pas lieu d'envisager un conflit entre ces mesures et d'autres dispositions du GATT.

6.41 Selon l'interprétation de l'**Inde**, la Turquie faisait valoir en substance que les termes "les dispositions du [GATT] ne feront pas obstacle" figurant à l'article XXIV:5 impliquaient que l'article XXIV constituait une exception aux autres dispositions du GATT, et donc aussi à l'article XI, et considérait que la présente affaire portait sur la question de savoir si l'article XXIV contenait une justification suffisante pour les mesures en cause. Ultérieurement, la Turquie avait aussi allégué, en répondant à des questions, que l'article XXIV était le fondement juridique de ses actions, tout en niant utiliser cette disposition comme moyen de défense ou comme justification, et considérait que l'article XXIV définissait "les limites extérieures de l'applicabilité du GATT" et que cette disposition "désappliquait" l'article XI.

6.42 L'Inde considérait que toutes les règles du GATT définissaient les limites de l'applicabilité du GATT, et l'incidence de cette qualification juridique de l'article XXIV sur le règlement du présent différend ne lui apparaissait pas clairement. Elle ne voyait pas non plus ce que la Turquie voulait dire par le néologisme "désappliquer" ni en quoi une disposition qui établissait une exception différait d'une disposition qui en "désappliquait" une autre. La pertinence du fait que l'article XXIV avait été inclus dans la Partie III du GATT de 1947, auquel la Turquie semblait attacher de l'importance, lui échappait. Selon l'Inde, ce fait était peut-être simplement lié à l'existence de la clause d'antériorité dans le Protocole d'application provisoire et les protocoles d'accession. Les mesures non tarifaires visées par la Partie II mais requises au titre de la législation en vigueur étaient exemptées par cette clause, tandis que l'article XXIV, qui s'appliquait en pratique aux arrangements *futurs*, n'avait pas besoin d'être restreint par une telle clause.

6.43 De l'avis de l'Inde, les choses étaient simples: les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV interdisaient expressément de nouvelles restrictions à l'importation de textiles et de vêtements en provenance d'un seul Membre, et il appartenait à la Turquie d'affirmer qu'une autre disposition contenue dans un Accord de l'OMC autorisait ces restrictions.[101] Cette affirmation serait normalement considérée comme un moyen de défense, et la disposition invoquée une justification.

6.44 L'Inde a contesté l'allégation de la Turquie selon laquelle les Membres qui établissaient une union douanière pouvaient imposer de nouvelles restrictions à l'encontre des importations en provenance de pays tiers Membres de l'OMC (même des restrictions discriminatoires à l'encontre du

[101] Conformément à la jurisprudence constante de l'Organe d'appel en ce qui concerne la répartition de la charge de la preuve (rapport sur l'affaire *Australie – Saumons*, section VI, paragraphes 1-2).

commerce de l'un des Membres de l'OMC) en ne répondant qu'aux deux conditions énoncées aux alinéas 5 a) et 8a) ii) de l'article XXIV. Si tel était le cas, ces Membres seraient exemptés de l'obligation de satisfaire aux nombreuses conditions de fond et de procédure que les autres Membres qui imposaient des restrictions quantitatives étaient tenus de remplir. Ainsi, il ne leur serait pas nécessaire d'invoquer et d'observer les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes ou de l'ATV lorsqu'ils souhaitaient protéger temporairement leur secteur des textiles ou des vêtements contre les importations; il leur suffirait de le faire dans le cadre de l'article XXIV.

6.45 L'Inde a fait observer que les conditions à respecter pour imposer les restrictions quantitatives autorisées en vertu des exceptions prévues à l'article XI du GATT s'appliquaient à chacune des restrictions imposées par un Membre. Par contre, les conditions énoncées aux paragraphes 5 et 8 de l'article XXIV s'appliquaient aux régimes d'importation de l'ensemble des Membres qui établissaient l'union douanière. Elles n'autorisaient ni n'interdisaient aucun ensemble spécifique de restrictions à l'importation. Par conséquent, si la Turquie avait raison, une mesure de restriction des importations imposée dans le cadre de l'établissement d'une union douanière ne pourrait jamais faire l'objet d'une décision d'un groupe spécial car elle ne pourrait, en tant que telle, être jugée incompatible avec les paragraphes 5 et 8 de l'article XXIV.

6.46 L'Inde a toutefois fait remarquer que les Membres établissant une union douanière qui souhaitaient relever le niveau d'un droit de douane au-dessus du taux consolidé en vertu de l'article II devaient négocier avec leurs partenaires commerciaux conformément à l'article XXVIII du GATT et offrir des engagements compensatoires en matière d'ouverture des marchés. L'Inde a fait valoir que, par définition, une union douanière ou une zone de libre-échange ne pouvaient être établies sans suppression ou réduction des droits de douane à titre préférentiel, mais pouvaient l'être sans imposition de restrictions quantitatives nouvelles à l'encontre des tierces parties. Il n'y avait donc aucune obligation correspondante de dédommager les Membres qui subissaient l'effet des restrictions non tarifaires que les Membres établissant une union douanière pouvaient imposer, y compris celles qui portaient sur des positions consolidées. En outre, l'acceptation de l'argument de la Turquie inciterait les Membres de l'OMC établissant une union douanière à remplacer par des restrictions quantitatives la protection offerte par leurs droits de douane. Cela romprait l'équilibre des concessions résultant des négociations commerciales passées et compromettrait le principe selon lequel la protection ne devait être assurée que par des droits de douane proprement dits.

6.47 L'Inde était d'avis que, si largument de la Turquie était accepté, les Membres établissant une union douanière pourraient légalement, et tout les y inciterait, contourner les conditions de procédure et de fond relatives au respect des contingents, ce que les négociateurs des Accords de l'OMC étaient convenus d'autoriser dans des circonstances exceptionnelles. À l'égard de ces Membres, les Accords de l'OMC ne pourraient plus fonctionner comme un cadre juridique assurant efficacement l'accès aux marchés, et les procédures de règlement des différends de l'OMC deviendraient inefficaces. Cela créerait un grave déséquilibre entre les obligations des Membres établissant une union douanière et les autres et romprait l'équilibre des concessions négociées entre eux. Les rédacteurs du GATT et des Accords du Cycle d'Uruguay ne pouvaient manifestement pas avoir voulu un tel résultat.

6.48 L'Inde a rappelé la déclaration de l'Organe d'appel selon laquelle, comme toute interprétation devait être fondée sur le texte du traité, le processus d'interprétation ne devait pas conduire à "imputer à un traité des termes qu'il ne cont[enait] pas [ni à] inclure dans un traité des concepts qui n'y étaient pas prévus".[102] Elle considérait que le fait d'accepter la position de la Turquie serait manifestement contraire à ce principe d'interprétation fondamental.

[102] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Inde – Brevet*, paragraphe 45.

6.49 L'Inde a en outre fait valoir que le point de vue de la Turquie selon lequel les paragraphes 4 à 10 de l'article XXIV étaient *lex specialis* par rapport aux articles XI et XIII du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV impliquait logiquement qu'il y avait conflit entre ces deux ensembles de dispositions.[103] Elle considérait que, si une telle position était acceptée, il faudrait inévitablement en conclure, conformément à la note interprétative générale relative à l'annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, que la Turquie devait résoudre le conflit en observant l'article 2:4 de l'ATV.[104]

b) Article XXIV:5 a)

6.50 L'**Inde** a rappelé que, dans la communication du 9 janvier 1996 remise aux autorités indiennes à Ankara, la Turquie avait tenté de justifier ses nouvelles restrictions en se référant à l'article XXIV:5 a) du GATT. Elle a estimé que les obligations résultant de l'article XI:1 du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV n'étaient pas modifiées par l'article XXIV:5 a) du GATT.

6.51 L'Inde a fait valoir que toute interprétation de l'article XXIV:5 a) qui entraînerait une autorisation d'imposer, à l'occasion de l'établissement d'une union douanière, de nouveaux obstacles au commerce des Membres tiers de manière incompatible avec l'article XI:1 du GATT et l'article 2:4 de l'ATV au motif que les autres obstacles à l'importation avaient été volontairement réduits était exclue par le principe général énoncé à l'article XXIV:4, où il était reconnu qu'une union douanière ne devait pas avoir pour objet d'"opposer des obstacles au commerce" des autres Membres avec ces territoires.

6.52 L'Inde a fait observer que, conformément à l'article XXIV:6 du GATT, les Membres parties à une union douanière qui souhaitaient relever des droits de douane au-delà du taux consolidé au titre de l'article II du GATT devaient renégocier ces droits selon la procédure de modification des concessions tarifaires prévue à l'article XXVIII du GATT. Elle considérait que, si les Membres établissant une union douanière ne pouvaient ignorer les concessions tarifaires relevant de l'article II, une interprétation de l'article XXIV les autorisant à ignorer leurs obligations au titre de l'article XI:1 du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV n'était pas justifiée.

6.53 L'Inde a aussi rappelé que la question de l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives par une partie à un accord commercial régional avait été examinée en détail au Groupe de travail du GATT chargé de l'adhésion de la Grèce aux CE.[105] Plusieurs délégations s'étaient dites préoccupées par le fait que la Grèce introduisait de nouvelles restrictions quantitatives à l'encontre des importations en provenance des pays à commerce d'État, qu'elles considéraient comme contraires aux dispositions des articles XI et XIII du GATT et comme contrevenant à celles des protocoles d'accession de leurs pays. La réponse des CE avait été consignée comme suit dans le rapport du Groupe de travail:

> "Eu égard au paragraphe 5 de l'article XXIV et compte tenu de la libéralisation très poussée des restrictions qui interviendrait en Grèce, il était difficile de prétendre qu'il y avait création d'obstacles; même si tel était le cas pour un ou deux produits, il était clair que globalement c'était tout le contraire. Quant à la question de la prétendue incompatibilité avec l'article XIII, les Communautés européennes ne considéraient pas que ce point s'inscrivait dans l'examen au titre de l'article XXIV:5; la question

[103] Le principe *lex specialis derogat legi generali* est indissolublement lié à la question du conflit (voir le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, note de bas de page 649).

[104] Voir aussi les paragraphes 6.95 à 6.100.

[105] Voir IBDD, S30/185, paragraphes 25-33.

> pourrait être reprise dans le contexte des protocoles d'accession des pays concernés."[106]

6.54 La question des nouvelles restrictions quantitatives avait à nouveau été examinée en détail au Groupe de travail du GATT chargé de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux CE.[107] Plusieurs délégations s'étaient dites préoccupées par le fait que l'Espagne imposait de nouvelles restrictions quantitatives à l'encontre des importations en provenance de pays tiers. Les CE avaient défendu ces nouvelles restrictions en faisant valoir que le nombre des restrictions appliquées par l'Espagne avait globalement baissé. Les délégations en question avaient répondu qu'il n'était pas possible de présenter de nouvelles mesures incompatibles avec le GATT contre la contrepartie d'une réduction alléguée d'autres obstacles aux échanges. Le débat qui s'en était suivi avait été consigné comme suit dans le rapport du Groupe de travail:

> "Certains membres du Groupe de travail ont déclaré que, depuis son adhésion aux Communautés, l'Espagne avait institué des restrictions quantitatives discriminatoires qui étaient contraires aux dispositions des articles XI, XIII et XXIV:4 ainsi qu'aux Protocoles d'accession de leurs pays à l'Accord général, aux termes desquels les parties contractantes s'étaient engagées à ne pas aggraver l'élément discriminatoire des mesures appliquées aux importations en provenance de leurs pays. Avant son adhésion aux Communautés, l'Espagne avait à plusieurs reprises notifié au GATT qu'elle n'appliquait aucune restriction quantitative discriminatoire à l'égard des importations en provenance de leurs pays, et ils n'avaient aucune raison de douter de l'exactitude de ces notifications. Étant donné que l'article XXIV ne prévoyait pas une dérogation aux obligations énoncées aux articles XI et XIII, et ne permettait ni ne prescrivait qu'un pays adhérant à une union douanière aligne son régime d'importation sur le régime plus restrictif et plus discriminatoire de cette union douanière, ils ont invité les Communautés et l'Espagne à supprimer toutes les mesures incompatibles avec l'Accord général qui, dans le cas de l'un de ces pays, concernaient un quart de ses exportations totales à destination de l'Espagne. Les mêmes membres du Groupe de travail ont estimé que les mesures qui étaient incompatibles avec l'Accord général ne pouvaient pas être arbitrées contre la prétendue réduction d'autres obstacles, et ne pouvaient pas être prises en compte dans l'évaluation de l'incidence des modifications intervenues dans les "autres réglementations commerciales" prescrite par l'article XXIV:5 a), pour laquelle les mesures compatibles avec l'Accord général devaient seules être prises en compte. Ils considéraient que le Traité d'adhésion n'était pas conforme aux dispositions de l'Accord général et réservaient leurs droits au titre de l'Accord général."[108]

6.55 L'Inde a noté que, s'agissant de la question des autres réglementations commerciales, et en particulier des restrictions quantitatives, les CE pensaient elles aussi que l'article XXIV ne permettait pas de déroger aux autres dispositions du GATT. Dans le même ordre d'idées, toutefois, le rôle du Groupe de travail dans ce domaine était d'examiner la situation à la lumière de l'article XXIV et non au regard de tout autre article, par exemple les articles XI ou XIII. Les parties contractantes étaient libres de réserver les droits qu'elles tenaient du GATT et de se prévaloir d'autres dispositions pour ces questions.[109]

---

[106] *Ibid.*, paragraphe 32.

[107] Voir IBDD, S35/340, paragraphes 19-21.

[108] *Ibid.*, paragraphe 39.

[109] *Ibid.*, paragraphe 45.

6.56 La **Turquie** a estimé que l'article XXIV:5 du GATT autorisait l'établissement d'une union douanière au sens de l'article XXIV:8 a), sous réserve que les conditions énoncées à l'article XXIV:5 a) soient remplies. Si les Membres avaient eu l'intention d'interdire l'imposition de nouvelles restrictions quantitatives chaque fois qu'une union douanière était établie, l'article XXIV:5 serait superflu.

6.57 La Turquie considérait que les dispositions de l'article XXIV:5 a) devaient être interprétées comme autorisant, au moment de la réalisation de l'union douanière, l'introduction de réglementations commerciales restrictives à l'encontre du commerce des pays tiers, sous réserve que les droits de douane ne soient pas d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses après la réalisation de l'union douanière qu'avant. L'expression "dans leur ensemble" employée à l'article XXIV:5 était explicitée au paragraphe 2 du Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994 ("Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV"). Le point de vue selon lequel il ne s'agissait pas d'interdire totalement de nouvelles restrictions était confirmé par la dernière phrase de ce paragraphe, où il était dit, entre autres choses, qu'"aux fins de l'évaluation globale de l'incidence des autres réglementations commerciales qu'il [était] difficile de quantifier et d'agréger, l'examen de chaque mesure, réglementation, produit visé et *flux commercial affecté* pourra[it] être nécessaire" (pas d'italique dans l'original). De l'avis de la Turquie, une telle disposition n'aurait pas de sens si l'intention avait été d'interdire totalement l'imposition de nouvelles restrictions par une partie à l'union douanière.[110]

6.58 La Turquie a fait observer que cet argument avait été présenté de façon très convaincante comme suit par les CE lors d'une réunion du Groupe de travail chargé de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal:

> "Le Groupe avait un mandat d'ordre général qui était de déterminer si, dans l'ensemble, l'incidence générale des droits de douane était plus ou moins élevée et les réglementations commerciales plus ou moins rigoureuses qu'auparavant. Même si un produit déterminé faisait l'objet de mesures ayant des effets négatifs, par exemple, lorsqu'un droit de douane était majoré ou remplacé par un prélèvement variable, il fallait vérifier, en considérant l'ensemble du tarif, si ces effets n'étaient pas compensés par d'autres changements. Il fallait effectuer une évaluation globale des effets des changements opérés au plan des droits de douane et des réglementations commerciales. Dans une évaluation de l'incidence générale, il fallait éviter une analyse trop statique et tenir compte des courants d'échanges créés par l'établissement ou l'élargissement d'une union douanière."[111]

Dans ses conclusions, le Groupe de travail avait ce qui suit:

> "En raison des vues divergentes exprimées, le Groupe de travail n'a pas pu parvenir à des conclusions acceptées d'un commun accord quant à la compatibilité du Traité avec l'Accord général. Il a décidé de transmettre au Conseil le présent rapport qui résume les vues exprimées par ses membres au cours des débats. Il a noté qu'un

---

[110] Dans son rapport sur l'affaire *États-Unis – Essence*, l'Organe d'appel avait indiqué clairement qu'une interprétation ne pouvait avoir pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité (page 24).

[111] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis - Essence*, paragraphe 6.

grand nombre de ses membres avaient réservé leurs droits au titre de l'Accord général et que la présentation du rapport ne porterait pas préjudice à ces droits."[112]

6.59 Néanmoins, les problèmes qui auraient pu surgir du fait de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux CE avaient été réglés selon la procédure énoncée à l'article XXIV:6, et aucune partie contractante n'avait choisi d'invoquer les articles XXII et XXIII au sujet de la question de savoir si les obligations résultant des paragraphes 4 et 5 a) de l'article XXIV avaient été remplies.

6.60 La Turquie a en outre fait observer que, si les Membres de l'OMC avaient eu l'intention d'interdire l'imposition de nouvelles restrictions au moment de l'établissement ou de l'élargissement d'une union douanière, ils auraient sans nul doute saisi l'occasion que leur offrait le Cycle d'Uruguay de le faire.

6.61 La Turquie a aussi rappelé que, malgré les examens auxquels les accords d'association qu'elle avait conclus avec les CE avaient été régulièrement soumis, aussi bien avant qu'après la réalisation de l'union douanière CE-Turquie, aucune recommandation n'avait jamais été adressée aux parties à l'accord au titre de l'article XXIV:7 b). En l'absence de telles recommandations, on ne pouvait pas faire valoir que l'Accord d'association et l'union douanière CE-Turquie qui en résultait étaient incompatibles avec les obligations résultant de l'article XXIV.

6.62 La Turquie était donc d'avis qu'il fallait lire l'article XI:1 conjointement avec l'article XXIV, ce qui voulait dire en conclusion que les mesures dont l'application était obligatoire au titre de l'union douanière CE-Turquie étaient réputées justifiées au titre de l'article XXIV.[113]

6.63 À l'appui de son argument, la Turquie a aussi rappelé les modifications apportées à son régime d'importation vis-à-vis des pays tiers à la suite de la réalisation de l'union douanière CE-Turquie, qui s'étaient traduites par une incidence beaucoup plus faible de ses droits de douane qu'auparavant et par l'alignement de sa politique en matière de commerce extérieur sur celle des CE, de sorte que le marché turc était devenu aussi ouvert que celui des CE aux produits des pays tiers. La Turquie a aussi mentionné l'évolution de ses importations de produits textiles et de vêtements, soulignant que l'abaissement du niveau de protection tarifaire avait entraîné l'élargissement de l'accès à son marché pour ces produits malgré la mise en place d'un régime fondé sur des restrictions quantitatives, et elle a rappelé que les restrictions en question avaient un caractère temporaire et seraient progressivement levées, comme le prévoyait l'ATV.

6.64 La Turquie en a conclu que, dans l'ensemble, son union douanière avec les CE avait eu pour effet de diminuer l'incidence générale des droits de douane et autres réglementations commerciales, de sorte que les conditions prescrites à l'article XXIV:5 a) avaient été remplies.

---

[112] *Ibid.*, paragraphe 49.

[113] La Turquie a rappelé dans ce contexte qu'en adhérant à l'Union européenne le 1er janvier 1995, la Suède avait été amenée à adopter la politique commerciale commune des CE dans le domaine des textiles et des vêtements, ce qui avait abouti au remplacement du régime fondé sur les droits de douane par des restrictions quantitatives analogues à celles qui étaient appliquées par la Turquie depuis la réalisation de son union douanière avec les CE, sans que les procédures pertinentes de l'AMF soient observées. Or aucun pays n'avait invoqué les droits découlant de l'article XXII ou de l'article XXIII à propos de l'adoption de ces mesures par la Suède, bien que celle-ci n'ait pas appliqué auparavant de restrictions quantitatives à l'importation de textiles et de vêtements. En outre, la formule employée pour calculer les niveaux de contingentement à appliquer par la Turquie après la réalisation de l'union douanière CE-Turquie était la même que celle qui avait été employée pour l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

6.65 La Turquie a expliqué que les parties à une union douanière avaient essentiellement trois options lorsqu'elles déterminaient un ensemble unique de règles en matière de commerce extérieur, conformément aux conditions prescrites à l'article XXIV:8 a) ii), pour des raisons à la fois logiques et pratiques. En supposant qu'un Membre A de l'OMC et un Membre B de l'OMC établissent une union douanière, les options quant aux règles uniques en matière de commerce extérieur seraient les suivantes:

i) élargir à l'ensemble de l'union douanière les règles en matière de commerce extérieur du Membre A;

ii) élargir à l'ensemble de l'union douanière les règles en matière de commerce extérieur du Membre B; ou

iii) élaborer pour l'ensemble de l'union douanière un régime de commerce extérieur se situant à mi-chemin entre les options i) et ii).

6.66 C'est pourquoi l'article XXIV:6 indiquait la procédure à suivre pour accorder des ajustements compensatoires en cas de relèvement des droits de douane consolidés, ce qui montrait clairement que les règles par ailleurs strictes de l'article II étaient appliquées dans ce cas d'une manière plus souple, afin de ne pas entraver la création de l'union douanière. Toutefois, les règles spéciales énoncées aux paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV ne se bornaient pas à assouplir l'application de l'article II. Par exemple, bien que cela ne soit pas indiqué expressément ailleurs dans ces dispositions, la Turquie a déclaré que cela n'aurait tout simplement pas de sens si elles n'autorisaient pas aussi une dérogation à l'article premier, ce qui n'avait jamais été contesté.

6.67. La Turquie a fait valoir que la dérogation autorisée par l'article XXIV:5 n'était pas limitée à une règle particulière du GATT mais concernait toutes les règles auxquelles il était nécessaire de pouvoir déroger pour permettre l'établissement d'une union douanière. À l'appui de cet argument, elle a fait observer que la clause introductive de l'article XXIV:5 était rédigée dans des termes semblables à ceux qui étaient employés dans la clause introductive de l'article XX, ce qui montrait que la dérogation concernait toutes les dispositions du GATT et pas seulement celles de l'article II, mentionnées plus spécifiquement à l'article XXIV:6.[114] Dans ce contexte, la Turquie a rappelé qu'elle avait proposé d'engager des négociations pour examiner les préoccupations exprimées par l'Inde au sujet de la modification de son régime de commerce extérieur, mais que l'Inde n'avait pas souhaité prendre part à de telles négociations.

6.68 L'**Inde** s'est efforcé, en s'appuyant sur les dispositions de l'article 3:2 du Mémorandum d'accord et la jurisprudence constante de l'Organe d'appel, d'interpréter l'article XXIV:5 du GATT, invoqué par la Turquie comme moyen de défense, conformément aux principes d'interprétation énoncés aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne. Selon ces principes, l'interprétation devait être faite suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes de l'article XXIV:5 dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du GATT.

6.69 L'Inde ne voyait pas comment les termes de l'article XXIV:5 pouvaient servir de justification aux mesures prises par la Turquie. Cette disposition autorisait simplement l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, et rien d'autre. Ses termes n'exemptaient donc des autres

[114] Bien entendu, comme cela était exigé à l'article XXIV:5 a), l'incidence globale de la création de l'union douanière ne devait pas être telle qu'elle aurait, dans l'ensemble, des effets plus restrictifs sur le commerce que l'incidence générale des droits et des réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs avant l'établissement de l'union douanière. Comme on l'a montré précédemment, ce n'était pas le cas pour l'union douanière CE-Turquie.

obligations au titre du GATT que les mesures inhérentes à l'établissement d'une union douanière. Par exemple, une union douanière ou une zone de libre-échange ne pouvait être établie que par l'octroi d'un traitement préférentiel incompatible avec l'article premier, de sorte que l'article XXIV en fournissait manifestement la justification. Toutefois, les unions douanières et les zones de libre-échange pouvaient être établies sans introduction de nouvelles restrictions quantitatives à l'encontre des importations en provenance de Membres tiers incompatibles avec l'article XI du GATT. Il n'y avait en particulier rien qui oblige les Membres établissant une union douanière à imposer de nouvelles restrictions à l'encontre d'importations en provenance de tel ou tel Membre tiers d'une manière incompatible avec l'article XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV. L'article XXIV:4, selon lequel les unions douanières et les zones de libre-échange ne devaient pas avoir pour objet d'opposer des obstacles au commerce de Membres tiers avait été rédigé sur la base de ce postulat. Les termes de l'article XXIV ne pouvaient donc être interprétés comme constituant le fondement juridique de restrictions discriminatoires à l'encontre d'un Membre tiers incompatibles avec les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV.

6.70 À cet égard, l'Inde s'est référée au groupe spécial du GATT chargé de l'affaire *CEE – Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres*, qui avait résumé comme suit les incidences juridiques du texte de l'article XXIV:

> "Le Groupe spécial a pris note de l'argument de la CE selon lequel les restrictions et prohibitions à l'importation de bananes, même si elles étaient incompatibles avec l'article XI:1, n'en étaient pas moins compatibles avec l'Accord général parce qu'elles étaient couvertes par les dispositions de l'article XXIV. *Il a noté que les paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV autorisaient les parties contractantes à s'écarter des obligations qui leur incombaient en vertu d'autres dispositions de l'Accord général pour établir une union douanière ou une zone de libre-échange mais dans aucun autre but. Ces paragraphes ne justifiaient donc pas l'adoption par les parties contractantes de mesures restrictives à l'importation en tant que telles; ils justifiaient simplement – dans les limites qui y étaient fixées – la non-application aux importations originaires d'une telle union ou d'une telle zone des mesures restrictives à l'importation qu'elles étaient autorisées à imposer en vertu d'autres dispositions de l'Accord général.* Le Groupe spécial a estimé par conséquent que les restrictions à l'importation de bananes ne pouvaient se justifier au regard de l'article XXIV."[115]

6.71 Le rapport de ce groupe spécial n'avait pas été adopté mais l'Organe d'appel avait reconnu que l'on pouvait s'inspirer utilement d'un raisonnement présenté dans un rapport de groupe spécial non adopté.[116] De l'avis de l'Inde, l'exposé clair et succinct de la situation juridique découlant des termes de l'article XXIV dans la citation ci-dessus en était un exemple.

6.72 À propos de l'élément suivant qu'il convenait de considérer conformément aux principes d'interprétation énoncés dans la Convention de Vienne, c'est-à-dire le contexte dans lequel apparaissaient les termes figurant à l'article XXIV:5, l'Inde a fait observer que, comme le paragraphe précédent, l'article XXIV:4 indiquait pourquoi les unions douanières et les zones de libre-échange étaient autorisées et quels devaient être leurs objectifs, l'article XXIV:5 devait être interprété conformément aux principes énoncés dans ces dispositions. Cela voulait dire qu'en l'absence de toute indication claire à effet contraire, l'article XXIV:5 ne pouvait être interprété comme justifiant des mesures qui consistaient à opposer des obstacles au commerce de Membres tiers.

---

[115] Rapport (non adopté) du Groupe spécial, *CEE – Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres*, DS32/R (*CEE – Bananes I*), paragraphe 358 (pas d'italique dans l'original).

[116] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, section E.

6.73 L'Inde a en outre fait observer que l'article XXIV:6 faisait aussi partie du contexte de l'article XXIV:5. Conformément aussi bien aux termes de cet article qu'à la pratique constante qui en découlait, il ne s'appliquait qu'aux droits de douane consolidés au titre de l'article II, et les paragraphes connexes 5 et 6 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV ne se rapportaient eux aussi qu'aux droits de douane. Aucun mécanisme correspondant n'était prévu pour la renégociation et la compensation à la suite d'une augmentation des restrictions quantitatives. L'Inde voyait là une conséquence logique du principe selon lequel les droits de douane étaient négociables (et renégociables au titre de l'article XXVIII), alors que les restrictions quantitatives ne pouvaient être imposées que dans les circonstances limitées définies dans les Accords de l'OMC. Comme les règles régissant les contingents étaient fondamentalement différentes de celles qui régissent les droits de douane, il n'y avait aucune raison d'appliquer par analogie l'article XXIV:6 aux contingents, comme la Turquie le prétendait. En outre, il était dit expressément au paragraphe 4 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV que le paragraphe 6 de l'article XXIV énonçait la procédure à suivre lorsqu'un Membre établissant une union douanière se proposait de relever un droit consolidé. Si les négociateurs du Cycle d'Uruguay avaient voulu étendre l'article XXIV:6 aux contingents, ils auraient formulé cette disposition en conséquence.

6.74 L'Inde a fait observer que l'on pouvait tirer de l'article XXIV:6 deux conclusions importantes pour l'interprétation de l'article XXIV:5. Premièrement, si les Membres établissant une union douanière ne pouvaient pas ignorer les obligations énoncées à l'article II et si tout droit relevé par eux devait être rendu conforme au moyen d'une renégociation au titre de l'article XXVIII, on pouvait raisonnablement en conclure qu'ils ne pouvaient pas non plus ignorer des obligations analogues concernant les contingents. Deuxièmement, les Membres affectés par un relèvement de droits devaient bénéficier d'une compensation conformément aux procédures prévues à l'article XXVIII; comme l'article XXIV ne prévoyait aucune forme de compensation pour les Membres affectés par l'imposition d'un nouveau contingent, on pouvait logiquement en conclure que cet article n'avait pas été conçu pour autoriser l'imposition de contingents.

6.75 Analysant ensuite, conformément à l'article 31:3 b) de la Convention de Vienne, la pratique ultérieurement suivie dans l'application de l'article XXIV:5, l'Inde a déclaré n'avoir trouvé aucune pratique permettant d'étayer l'interprétation de cette disposition faite par la Turquie.

6.76 L'Inde a rappelé que l'allégation selon laquelle l'article XXIV:5 du GATT autoriserait des restrictions quantitatives incompatibles avec l'article XI avait été faite par les six membres de la CEE en 1957, lorsque les PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 examinaient le Traité de Rome. Le sous-groupe chargé d'examiner les restrictions imposées par la CEE avait consigné ce qui suit dans son rapport:

> "La plupart des membres du sous-groupe n'ont pu se rallier à l'interprétation que les Six ont donné du paragraphe 5, alinéa a) […] il serait contraire aux dispositions fondamentales de l'Accord général qui empêchent de recourir aux restrictions quantitatives en tant que moyen de protection acceptable de prétendre que le paragraphe 5, alinéa a), exige que les restrictions quantitatives d'un caractère temporaire soient traitées de la même façon que les mesures de protection normales telles que les droits de douane lorsqu'il s'agit de déterminer les relations commerciales qui doivent exister entre les États faisant partie d'une union douanière et les pays tiers."[117]

[117] *Rapports concernant la Communauté économique européenne*, adoptés le 29 novembre 1957, IBDD, S6/84, paragraphe 5.

6.77 L'Inde a fait observer que cela avait été la position des pays tiers dans tous les cas où il avait été allégué que l'article XXIV:5 justifiait des restrictions.[118] Plus récemment, les CE avaient accepté cette position puisqu'elles avaient déclaré ce qui suit lors de l'examen au GATT de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux CE:

> "S'agissant de la question des autres réglementations commerciales, et en particulier des restrictions quantitatives, les Communautés pensaient elles aussi que l'article XXIV ne permettait pas de déroger aux autres dispositions de l'Accord général."[119]

6.78 L'Inde considérait aussi que c'était sur la base d'une telle interprétation de l'article XXIV qu'avait été rédigée la Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie. Se référant aux paragraphes 2 et 3 de l'article 12 de cette décision, elle a noté que l'adoption d'une politique identique dans le secteur textile y était considérée comme un "objectif" et que la "coopération" entre les CE et la Turquie y était reconnue comme étant nécessaire à la réalisation de cet objectif. En outre, les dispositions en question indiquaient clairement que les rédacteurs avaient envisagé la possibilité que la Turquie ne parvienne pas à négocier des accords de limitation identiques à ceux des CE puisqu'ils étaient expressément convenus qu'en pareil cas, les CE continueraient d'appliquer le système de certificats d'origine pour empêcher le contournement de leurs politiques par le biais d'expéditions vers les CE à travers la Turquie. En rédigeant ces dispositions, les parties avaient donc reconnu que la Turquie ne pourrait pas, simplement en invoquant l'article XXIV, imposer unilatéralement les restrictions à l'importation que les CE étaient en droit d'imposer au titre des dispositions transitoires de l'ATV.

6.79 L'Inde a reconnu que les déclarations mentionnées ci-dessus n'étaient peut-être pas suffisamment "concordantes, communes et d'une certaine constance" pour constituer une pratique ultérieure au sens de l'article 31:3 b) de la Convention de Vienne[120]; toutefois, elles démontraient que l'allégation selon laquelle l'article XXIV:5 permettait de déroger à l'interdiction générale des restrictions quantitatives n'avait jamais été acceptée et que les CE et la Turquie n'étaient elles-mêmes jamais parties du principe qu'il permettait une telle dérogation. La Turquie avait négocié avec 24 pays des accords prévoyant des restrictions analogues à celles des CE; elle avait imposé des restrictions unilatérales ou des régimes de surveillance à l'encontre des importations en provenance de 28 pays, dont l'Inde, avec lesquels elle n'avait pu conclure d'accords. L'Inde a fait observer que l'interprétation de l'article XXIV que les CE et la Turquie avaient adoptée à défaut d'avoir pu conclure des accords de limitation avec tous les pays exportateurs était en complète contradiction avec le postulat juridique sur lequel reposait leur décision originelle de négocier de tels accords.

6.80 La **Turquie** s'est inscrite en faux contre l'argument de l'Inde selon lequel, si l'union douanière CE-Turquie pouvait mettre en place une réglementation commerciale commune déterminée par les mesures restrictives appliquées par les CE, les obligations résultant de l'article XI:1 du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV seraient ignorées. Elle a fait remarquer que, si le GATT indiquait expressément que ses dispositions 'he fer[aient] pas obstacle ... à l'établissement d'une union douanière" (texte introductif de l'article XXIV:5), il tenait compte des obligations que les membres d'une union

---

[118] Voir les références détaillées aux débats qui ont eu lieu au GATT à propos de l'application de restrictions quantitatives par des Membres établissant une union douanière dans la communication faite par la Thaïlande en tant que tierce partie (paragraphe 7.84).

[119] *Rapport du Groupe de travail chargé de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux CE*, adopté les 19 et 20 octobre 1988 (IBDD, S35/349).

[120] Voir à ce sujet le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, section E.

douanière avaient déjà à l'égard des autres parties contractantes du GATT du fait des prescriptions de l'article XXIV:5 a) concernant le tarif douanier commun et la réglementation commerciale commune de l'union douanière.

6.81 La Turquie a aussi contesté l'argument de l'Inde selon lequel, contrairement au cas du relèvement des taux de droits de douane pour certaines positions qui pourrait résulter de l'établissement d'un tarif douanier commun, il n'y avait pas de procédure relative à une compensation pour les restrictions quantitatives et les obligations au titre de l'article XI pouvaient donc être ignorées. Selon elle, on ne pouvait déduire du fait que l'article XXIV:6 mentionnait uniquement le relèvement des droits de douane que l'objet de l'article XXIV:5 a) était d'interdire les mesures restrictives contenues dans la réglementation commerciale commune d'une union douanière, déterminées par l'une des parties à cette union. Il serait difficile de concilier une telle interprétation avec l'article XXIV:5 a), qui énonçait un critère de compatibilité d'une union douanière avec les règles du GATT en établissant, entre autres, que la réglementation commerciale d'une union douanière ne pouvait être, *dans l'ensemble*, plus rigoureuse que ne l'était la réglementation commerciale en vigueur dans les territoires constitutifs avant l'établissement de l'union douanière.

6.82 La Turquie a fait observer que l'article XXIV:6 n'excluait pas les compensations, lorsque la réglementation commerciale commune d'une union douanière entraînait l'application d'une mesure restrictive compte tenu de l'application de cette mesure par une partie à l'union douanière avant l'établissement de celle-ci. Les Membres de l'OMC s'étaient exprimés clairement à ce sujet en adoptant le Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV. Au paragraphe 2 de ce mémorandum, ils étaient convenus de règles plus précises pour l'évaluation au titre de l'article XXIV:5 a) de l'incidence générale des droits de douane et autres réglementations commerciales applicables avant et après l'établissement d'une union douanière, reconnaissant que, "aux fins de l'évaluation globale de l'incidence des autres réglementations commerciales qu'il est difficile de quantifier et d'agréger, l'examen de chaque mesure, réglementation, produit visé et flux commercial affecté pourra être nécessaire".

6.83 La Turquie a dit que cela n'aurait guère de sens de prévoir une évaluation de l'incidence générale des autres réglementations commerciales si, comme l'Inde l'affirmait, la réglementation commerciale de l'union douanière CE-Turquie ne pouvait être déterminée par les mesures restrictives préexistantes appliquées par les CE. Cela aurait tout aussi peu de sens de prévoir un examen des diverses mesures afin d'évaluer leur incidence si, comme l'Inde l'affirmait, le GATT ne permettait pas que la réglementation commerciale de l'union douanière CE-Turquie soit déterminée par des mesures restrictives préexistantes appliquées par les CE. Pourquoi évaluer l'incidence d'une mesure qui serait interdite? Cela n'aurait également guère de sens de prévoir une évaluation de l'incidence des diverses mesures contenues dans une réglementation commerciale d'une union douanière si cela n'entraînait pas, le cas échéant, l'obligation d'offrir une compensation. Dans ce contexte, la Turquie a appelé l'attention sur les mesures qu'elle avait prises dans ce sens. Dans le domaine des produits textiles et des vêtements, elle avait négocié des compensations avec 24 pays. Elle avait aussi, à de multiples reprises, proposé à l'Inde de négocier des compensations, mais en vain.

c) Article XXIV:8 a)

i) Rapport entre l'article XXIV:8 a) ii) et les autres dispositions de l'article XXIV

6.84 L'**Inde** a estimé que les obligations résultant de l'article XI:1 du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV n'étaient pas modifiées par l'article XXIV:8 a) ii) du GATT, aux termes duquel les Membres établissant une union douanière devaient appliquer au commerce avec les autres Membres de l'OMC des réglementations commerciales identiques en substance.

6.85 L'Inde a rappelé que, dans la communication datée du 9 janvier 1996, la Turquie avait tenté de justifier comme suit ses nouvelles restrictions en se référant à l'article XXIV:8 a) ii) du GATT:

> "La jurisprudence du GATT a considérablement élargi depuis 1957 le champ d'application des "réglementations commerciales". En effet, au Groupe de travail de 1986 chargé d'examiner l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le fait que les restrictions quantitatives fassent partie des "autres réglementations commerciales" n'était plus contesté. Il ne faudrait donc pas faire un usage abusif de l'évaluation de la conformité de l'union douanière EU-Turquie dans le cadre de l'article XXIV pour tenter de créer de nouvelles règles de fond à l'OMC. *Comme une union douanière doit couvrir l'"essentiel des échanges commerciaux" et ne peut exclure des secteurs économiques particuliers, l'union douanière des CE avec la Turquie doit aussi couvrir le secteur des textiles*, dont il faut rappeler qu'il représente plus de 40 pour cent du commerce de la Turquie avec la Communauté" (pas d'italique dans l'original).

6.86 Toutefois, selon l'Inde, cet alinéa ne faisait que définir l'une des conditions qu'un accord commercial régional devait remplir pour être considéré comme une union douanière au sens de l'article XXIV. Cette disposition ne pouvait être interprétée comme signifiant qu'en remplissant cette condition, les Membres étaient *en droit*, lorsqu'ils appliquaient des restrictions à l'encontre d'importations en provenance de Membres tiers, d'ignorer leurs obligations dans le cadre de l'OMC. L'article XXIV:4 indiquait clairement que le but d'une union douanière n'était pas d'opposer des obstacles au commerce des pays tiers, et l'article XXIV:6 disposait que les Membres établissant une union douanière ne pouvaient pas purement et simplement ignorer les consolidations tarifaires, qu'ils devaient, le cas échéant, renégocier conformément à la procédure prévue à l'article XXVIII. Si les Membres établissant une union douanière ne pouvaient pas ignorer les obligations résultant de l'article II, comment pouvait-on raisonnablement conclure qu'ils pouvaient le faire pour les obligations résultant de l'article XI:1 du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV?

6.87 L'Inde a rappelé que cette position avait également été exprimée par le représentant de la Thaïlande à la réunion du Comité des accords commerciaux régionaux tenue en octobre 1996:

> "... l'article XXIV, paragraphe 6 ... exigeait que les parties à un accord commercial régional engagent des négociations en vue d'une compensation au titre de l'article XXVIII. Ainsi, un retrait unilatéral de concessions en vertu de l'article II du GATT de 1994 constituait une violation aux règles multilatérales. De même, l'imposition de restrictions quantitatives par les nouveaux membres d'une union douanière violait les dispositions du GATT de 1994, puisqu'elles ne pouvaient pas se justifier au regard de l'article XXIV."[121]

6.88 L'Inde a aussi mis en garde contre une interprétation de l'article XXIV:8 a) ii) qui créerait un droit d'imposer des restrictions quantitatives là où il n'était pas expressément prévu. En outre, tout en alléguant qu'elle était obligée par l'article XXIV:8 d'adopter des contingents communs avec les CE pour les textiles et les vêtements, la Turquie revendiquait le droit de suivre des pratiques commerciales divergentes et d'adopter des instruments différents dans d'autres domaines. L'Inde a relevé à cet égard des différences touchant, entre autres choses, les politiques régissant le commerce extérieur de produits agricoles, d'acier et d'autres produits industriels sensibles, ainsi que les mesures antidumping, les mesures compensatoires et les mesures de sauvegarde. Il n'y avait en outre aucune obligation pour les Membres de remplir immédiatement les conditions prescrites à l'article XXIV:8 a).

---

[121] WT/REG22/M/1, paragraphe 17. Les États-Unis, l'Inde, le Japon et Hong Kong se sont dits d'accord avec la Thaïlande.

6.89 La **Turquie** a estimé que l'article XXIV:8 a) ii) lui faisait obligation d'appliquer aux pays tiers des restrictions à l'importation semblables à celles que les CE appliquaient aux mêmes pays, puisque l'expression "réglementations commerciales" avait toujours été interprétée comme incluant les restrictions quantitatives.[122] C'était précisément la raison pour laquelle l'article 12 de la Décision n° 1/95 disposait sans équivoque que la Turquie devait adopter globalement les instruments de la politique commerciale commune des CE, ainsi que le Code des douanes communautaire, dans le domaine des produits textiles et des vêtements avant la réalisation de l'union douanière CE-Turquie. L'article 12:1 mentionnait expressément les mesures de commerce extérieur que la Turquie devait adopter à l'égard des pays tiers et qui constituaient la masse critique des réglementations commerciales appliquées par les CE. Des mesures appropriées étaient prévues pour empêcher un détournement des échanges vers la Turquie à travers le territoire douanier des CE.[123] Les dispositions de la Décision n° 1/95 qui avaient permis aux CE de continuer à exiger – même après la réalisation de l'union douanière – des certificats d'origine à l'importation de textiles et de vêtements en provenance de Turquie étaient devenues caduques car la Turquie avait pu remplir toutes les conditions énoncées dans la Décision elle-même pour la libre circulation de ces produits (y compris l'adoption d'une politique commerciale substantiellement similaire à celle des CE pour ces produits).

6.90 La Turquie a de nouveau évoqué l'exemple d'une union douanière entre les Membres A et B de l'OMC, le Membre A appliquant à l'importation de certains produits des restrictions quantitatives (entièrement compatibles avec les règles de l'OMC) mais des droits de douane faibles, tandis que le Membre B n'appliquait à ces mêmes produits aucune restriction quantitative mais les assujettissait à des droits de douane élevés (entièrement compatibles avec les règles de l'OMC). En pareil cas, l'option i) mentionnée plus haut conduirait l'union douanière entre A et B à aligner son régime de commerce extérieur sur celui de B, ce qui reviendrait à relever les droits de douane jusqu'au niveau de ceux de B, mesure indéniablement admise au titre de l'article XXIV:6. L'option ii) conduirait l'union douanière entre A et B à aligner son régime de commerce extérieur sur celui de A, ce qui entraînerait l'introduction de restrictions quantitatives correspondant à celles de A. L'option iii) consisterait à trouver une sorte de moyen terme entre les deux autres options.

6.91 De l'avis de la Turquie, la position de l'Inde ferait que, dans les circonstances de l'espèce, les options ii) et iii) seraient juridiquement inaccessibles. On en serait alors réduit à une interprétation excessivement restrictive des paragraphes 5 et 8 a) ii) de l'article XXIV car, selon cette interprétation, la nécessité incontournable d'élever les droits de douane jusqu'à un haut niveau pourrait aisément entrer en conflit avec la prescription de l'article XXIV:5 a) selon laquelle le régime de commerce extérieur de l'union douanière ne devait pas être, dans l'ensemble, plus rigoureux que ne l'était l'incidence générale du régime de commerce extérieur de chacun des territoires constitutifs avant l'établissement de l'union douanière. Cela rendrait, de la même façon, l'option i) juridiquement inaccessible.

6.92 La Turquie était d'avis que toute interprétation de l'article XXIV susceptible de conduire à la conclusion que, dans certaines circonstances, des Membres de l'OMC ayant des régimes divergents en matière de commerce extérieur étaient juridiquement empêchés d'établir une union douanière serait également en contradiction avec l'objectif clairement énoncé à l'article XXIV:4. Pour préserver entièrement le droit des Membres de l'OMC d'établir des unions douanières, il fallait que les options i), ii) et iii) mentionnées ci-dessus restent accessibles dans tous les cas, car c'était seulement

[122] Voir IBDD, S35/349, paragraphe 45.

[123] Une période transitoire était seulement prévue à l'article 16 de la Décision n° 1/95 (voir WT/REG22/1) pour l'alignement de la Turquie sur la politique commerciale préférentielle des CE car il n'y avait guère de risque de détournement d'échanges tant que la Turquie maintenait à l'égard des pays concernés un régime d'importation plus rigoureux que celui des CE.

en maintenant cette flexibilité que l'on pouvait permettre aux Membres de l'OMC d'établir une union douanière alors qu'ils avaient, avant l'établissement d'une telle union, des régimes divergents (mais entièrement légaux) en matière de commerce extérieur. Comme il a été dit, cette interprétation de l'article XXIV:8 a) ii) était aussi voulue par les prescriptions énoncées à l'article XXIV:5 a).

6.93 La Turquie considérait donc que, selon l'interprétation donnée par l'Inde, les paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV pourraient entraver l'établissement d'une union douanière entre des Membres de l'OMC ayant des régimes divergents en matière de commerce extérieur. Une telle interprétation de certaines portions de l'article XXIV allait à l'encontre du but de cette disposition, qui était, au contraire, de faciliter l'établissement d'unions douanières.

6.94 La Turquie estimait en outre que, contrairement à l'interprétation donnée par l'Inde, l'article XXIV:8 a) ii) ne se bornait pas à définir une union douanière. Si l'on adoptait cette interprétation, l'ensemble des dispositions du GATT relatives aux unions douanières serait incohérent et illogique. Si, pour bénéficier du statut d'union douanière, l'union douanière CE-Turquie devait englober l'essentiel des échanges commerciaux – comme l'exigeait l'article XXIV:8 a) i) – elle devait évidemment englober le commerce des produits textiles et des vêtements, qui représentait 40 pour cent des ventes de la Turquie dans les CE. Pour cela, l'union douanière CE-Turquie devrait avoir une réglementation commerciale commune à l'égard des autres pays, conformément à l'article XXIV:8 a) ii). Une telle réglementation commerciale commune, déterminée par les mesures restrictives que les CE appliquaient conformément aux règles de l'OMC, s'appliquait aux marchandises importées dans l'union douanière CE-Turquie par l'intermédiaire de la Turquie. L'article XXIV:5 a) ne pouvait pas être interprété comme interdisant cela: si c'était le cas, en l'absence d'une réglementation commerciale commune qui leur serait applicable, les produits textiles et les vêtements seraient exclus du champ de l'union douanière CE-Turquie, qui ne remplirait alors plus la condition prescrite à l'article XXIV:8 a) i).

ii) Rapport entre l'article XXIV:8 a) ii) du GATT et l'article 2:4 de l'ATV

6.95 L'**Inde** a estimé que l'argument de la Turquie selon lequel l'article XXIV:8 a) ii) lui faisait obligation d'appliquer à son territoire douanier les mêmes restrictions à l'importation que celles que les CE étaient autorisées à appliquer au titre des arrangements transitoires de l'ATV revenait implicitement à affirmer l'existence d'un conflit entre les dispositions de l'article 2 de l'ATV et celles de l'article XXIV:8 a) ii) du GATT. Elle estimait aussi que cet argument revenait implicitement à affirmer que la Turquie était en droit de résoudre ce conflit en faveur des obligations qui résultaient pour elle de l'article XXIV:8 a) ii).

6.96 C'est pourquoi l'Inde considérait que l'argumentation de la Turquie devait être examinée à la lumière de la Note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, qui était ainsi conçue:

> "En cas de conflit entre une disposition de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et une disposition d'un autre accord figurant à l'Annexe 1A de l'Accord instituant l'OMC ..., la disposition de l'autre accord prévaudra dans la limite du conflit."

6.97 Dans l'affaire *CE-Bananes III*, le groupe spécial avait interprété cette note comme se rapportant à deux types de conflits: premièrement, les conflits entre des obligations énoncées dans le GATT et des obligations énoncées dans les accords énumérés à l'annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, lorsque ces obligations étaient *mutuellement exclusives* en ce sens qu'un membre ne pouvait s'acquitter des deux obligations en même temps; et deuxièmement la situation où *une règle contenue dans un accord interdisait ce qu'une règle contenue dans un autre accord permettait expressément*, illustrée par l'exemple suivant donné par le groupe spécial:

> "... l'article XI:1 du GATT de 1994 interdit l'imposition de restrictions quantitatives ... L'article 2 de l'Accord sur les textiles et les vêtements autorise l'imposition de restrictions quantitatives dans ce secteur sous réserve des dispositions des paragraphes 1 à 21 de cet article. En d'autres termes, l'article XI:1 du GATT de 1994 interdit ce que l'article 2 de l'Accord sur les textiles autorise de façon tout aussi explicite. Certes, les Membres pourraient en principe se conformer à la fois à l'article XI:1 du GATT et à l'article 2 de l'Accord sur les textiles simplement en s'abstenant d'invoquer le droit d'imposer des restrictions quantitatives ... Mais une telle interprétation viderait de leur sens des articles, voire des sections entières des accords de l'OMC et irait à l'encontre des objectifs de nombreux accords figurant à l'Annexe 1A qui ont été négociés dans l'intention de créer des droits et des obligations très différents à certains égards de ceux qui découlent du GATT de 1994."[124]

6.98 L'Inde a fait observer que, dans la procédure en cours, il n'y avait aucun conflit du premier type car les CE et la Turquie pouvaient s'acquitter des obligations qu'elles avaient contractées au titre de l'article XXIV et de l'article 2:4 de l'ATV simplement en s'abstenant d'imposer des restrictions à l'importation de textiles et de vêtements. Toutefois, le second type de conflit entre l'article XXIV:8 a) du GATT et l'article 2:4 de l'ATV était effectivement apparu, car le premier exigeait des CE et de la Turquie qu'elles appliquent des réglementations commerciales identiques en substance, tandis que le second exigeait explicitement qu'elles appliquent des réglementations commerciales différentes. Les dispositions de l'article 2:4 de l'ATV prévalaient donc clairement dans la limite de ce conflit.

6.99 L'Inde a donc estimé que les CE et la Turquie pouvaient s'acquitter de leurs obligations au titre des Accords de l'OMC si elles établissaient une union douanière en vertu de laquelle leurs politiques d'importation dans le domaine des textiles et des vêtements différaient dans la mesure où leurs obligations différaient au titre de l'article 2:4 de l'ATV. Le moyen de défense de la Turquie qui reposait sur la notion d'un conflit d'obligations était donc dépourvu de fondement juridique. Dans ce contexte, l'Inde a en outre fait observer que l'ATV était un accord nouvellement négocié, conçu pour exempter en partie le secteur des textiles et des vêtements des disciplines antérieures du GATT pendant une période transitoire; il constituait donc un énoncé ultérieur et plus spécifique des droits et obligations des Membres dans le domaine des textiles et des vêtements.

6.100 La **Turquie** a estimé qu'il n'y avait aucun conflit à propos de l'ATV. Elle considérait en outre que c'était d'abord à l'OSpT de déterminer les rapports entre l'ATV et le GATT, car ces rapports dépendaient d'une interprétation de l'ATV. Elle continuait donc à penser que cette question ne pouvait être examinée par le Groupe spécial sans un examen préalable par l'OSpT, qui avait été chargé d'examiner les mesures prises au titre de l'ATV et leur conformité avec ce dernier.

6.101 La Turquie a en outre estimé que, de toute façon, comme l'ATV renvoyait expressément, dans son article 2:4, aux "dispositions pertinentes du GATT", elle ne voyait aucun fondement à l'interprétation selon laquelle il y avait un conflit entre l'ATV et le GATT. La preuve en était aussi la note de bas de page 3 relative à l'article 2:4 de l'ATV, où seul l'article XIX du GATT était exclu de la référence figurant dans le corps du texte de cette disposition.[125] Enfin, l'ATV établissait un régime de transition dont le but ultime était l'intégration complète du secteur des textiles et des vêtements dans le cadre du GATT. Il serait donc étonnant que l'article XXIV du GATT soit jugé inapplicable dans le contexte de l'ATV puisque le but de l'ATV était de supprimer progressivement toute règle spéciale

[124] Rapport du Groupe spécial *CE –Bananes III (Plainte déposée par les États-Unis)*, paragraphe 7.159, note de bas de page 403.

[125] Voir aussi à cet égard les paragraphes 6.27 à 6.29.

s'appliquant aux produits textiles et aux vêtements et de mettre progressivement en œuvre toutes les règles du GATT, qui incluaient évidemment l'article XXIV.

iii) Différences entre l'établissement d'une union douanière et l'élargissement d'une union douanière existante

6.102 L'**Inde** a fait observer que la Turquie n'était pas devenue un État membre des CE et que le territoire auquel les CE appliquaient l'Accord sur l'OMC n'avait donc pas été étendu pour englober celui de la Turquie. Les nouvelles restrictions n'étaient donc pas des mesures des CE étendues au territoire de la Turquie mais des restrictions imposées par la Turquie. Dans ce contexte, l'Inde a rappelé que, dans la communication datée du 9 janvier 1996, la Turquie avait à nouveau tenté de justifier ses nouvelles restrictions comme suit:

> "Dans la mesure où le régime actuel de la CE dans le domaine des textiles est conforme aux règles de l'OMC, y compris l'ATV, rien n'empêche la Communauté d'appliquer son régime en vigueur au territoire élargi de l'union douanière CE-Turquie, comme elle l'a fait à l'occasion des élargissements précédents."

6.103 L'Inde était d'avis que cette déclaration était incorrecte d'un point de vue à la fois factuel et juridique. Les CE étaient effectivement responsables de la mise en œuvre de l'Accord sur l'OMC sur leur propre territoire douanier (qui comprenait essentiellement les territoires européens de leurs États membres)[126], mais elles n'avaient contracté aucune obligation au titre de l'Accord sur l'OMC pour le territoire des pays avec lesquels elles avaient conclu un accord d'union douanière. L'affaire considérée par le Groupe spécial n'était donc pas un cas d'extension du territoire auquel les CE appliquaient l'Accord sur l'OMC (ce qui s'était produit, par exemple, lorsque l'Autriche, la Finlande et la Suède avaient adhéré aux CE et lorsque l'Allemagne avait été réunifiée). Elle concernait l'adoption par la Turquie du régime d'importation restrictif des CE dans le domaine des textiles et des vêtements au titre d'un accord commercial régional. Il n'était donc pas nécessaire que le Groupe spécial formule des constatations sur les questions juridiques complexes posées par une extension de l'application territoriale de l'Accord sur l'OMC par les CE au territoire d'États qui adhéraient aux CE tout en restant Membres de l'OMC.

6.104 La **Turquie** a estimé que, du point de vue des droits et obligations résultant de l'appartenance à l'OMC, il n'y avait aucune distinction entre l'adhésion aux CE et la participation à une union douanière avec elles, dans la mesure où un territoire douanier unique avait été créé avec l'inclusion des deux parties. C'est pourquoi les procédures suivies, que ce soit à propos de l'article XXIV:5 a) ou de l'article XXIV:6, étaient identiques dans les deux cas. Selon la Turquie, les précédents instaurés par les adhésions aux CE étaient valables pour l'examen de sa propre union douanière avec les CE. Les processus de prise de décisions variaient certes selon qu'un pays avait adhéré aux CE ou formé une union douanière avec elles, mais l'important était que les obligations résultant de ces deux cas étaient par essence indifférenciées, comme dans le cas de l'union douanière CE-Turquie, qui comportait un territoire douanier unique, comme le prévoyait l'article 3:3 de la Décision n° 1/95. C'était précisément parce qu'une politique commerciale commune était appliquée sur ce territoire douanier unique que la Turquie et les CE avaient insisté pour que ces dernières participent à l'examen de la plainte indienne par le Groupe spécial, car les éléments de cette politique commerciale commune ne pouvaient être modifiés sans le consentement des CE.

6.105 La Turquie s'inscrivait donc en faux contre l'argument invoqué par l'Inde au sujet de la différence alléguée, au regard des règles de l'OMC, entre une extension de l'union douanière des CE par l'adhésion de nouveaux États membres et la substitution d'un territoire douanier unique

[126] Voir l'article XXIV:1 et les notes explicatives à la fin de l'Accord sur l'OMC.

CE-Turquie aux territoires douaniers respectifs de la Turquie et des CE qui existaient auparavant. En fait, dans les deux cas, le territoire couvert par l'union douanière était agrandi par rapport à la situation antérieure. La principale différence tenait à l'administration de l'union douanière, qui relevait de la responsabilité des seules CE en cas d'adhésion, alors qu'elle relevait de la responsabilité commune de la Turquie et des CE dans le cas de l'union douanière CE-Turquie. Cela n'avait cependant absolument rien à voir avec l'application des paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV du GATT.

iv) Portée de l'harmonisation du régime de commerce extérieur dans l'accord commercial régional conclu entre les CE et la Turquie

6.106 L'**Inde** a fait observer que la Turquie et les CE avaient décidé de supprimer les obstacles au commerce entre elles pour la plupart des produits industriels, et que la Turquie avait harmonisé certains aspects de sa politique de commerce extérieur avec celle des CE. Toutefois, hormis le secteur des textiles et des vêtements, les CE et la Turquie continueraient à appliquer des mesures de politique commerciale différentes à l'égard des pays tiers. Au stade actuel de sa mise en œuvre, l'accord commercial régional entre les CE et la Turquie pouvait au mieux être qualifié de zone de libre-échange dans laquelle les parties avaient choisi d'harmoniser certains aspects de leurs politiques de commerce extérieur. L'argument selon lequel l'article XXIV exigeait que la Turquie élève le niveau de ses restrictions dans le domaine des textiles et des vêtements jusqu'à celui des restrictions appliquées par les CE était donc particulièrement peu convaincant dans ce contexte. Comme le représentant des États-Unis l'avait fait observer au Comité:

> "L'argument des CE selon lequel l'article XXIV exigeait que les nouveaux pays membres adoptent certains arrangements restrictifs et discriminatoires pour assurer le bon fonctionnement de l'union douanière était douteux, puisque cette règle n'était pas appliquée dans tous les cas. Le caractère sélectif de cet argument confirmait qu'il servait à masquer une restriction aux échanges avec les pays tiers. Dans le secteur des textiles, la Turquie était tenue d'adopter des contingents, mais dans d'autres domaines, elle en était exemptée. Les accords commerciaux régionaux devraient avoir pour objectif de renforcer le système commercial multilatéral et non de l'affaiblir."[127]

6.107 La **Turquie** a fait valoir que plus de 98 pour cent de son commerce avec les CE relevait de l'union douanière CE-Turquie et que les critères énoncés dans les deux alinéas jumeaux de l'article XXIV:8 a) étaient largement respectés avec la réalisation de l'union douanière. À propos des prescriptions de l'article XXIV:8 a) i), elle a noté ce qui suit:

i) Les droits de douane et les restrictions quantitatives appliqués au commerce des produits industriels entre les signataires avaient été supprimés. Les produits textiles et les vêtements, qui représentaient environ 40 pour cent des exportations turques à destination des CE, circulaient librement dans l'union douanière CE-Turquie. Quant aux produits sidérurgiques, ils seraient incorporés à l'union douanière avant la suppression de la CECA en 2001 et circuleraient alors librement.

ii) Le seul secteur qui ne serait pas entièrement couvert en 2002 par l'union douanière CE-Turquie était l'agriculture, encore que le commerce des produits agricoles entre les signataires aurait été libéralisé de façon significative: 90 pour cent de ce commerce l'avait déjà été à la suite d'une décision distincte du Conseil d'association, la Décision n° 1/98, qui était entrée en vigueur le 1er janvier 1998.

[127] WT/REG22/M/1, paragraphe 13.

6.108 Au sujet de l'opération d'harmonisation qu'elle avait entreprise dans le domaine de la politique commerciale, la Turquie s'est référée aux dispositions figurant à la section III de la Décision n° 1/95 et, soulignant leur caractère très complet, a fait observer ce qui suit:

i) La Turquie avait adopté le tarif douanier commun pour tous les produits industriels, sauf ceux de l'EURATOM et de la CECA.[128]

ii) Elle avait adopté, dans le secteur des textiles et des vêtements, un régime commercial identique à celui des CE, conformément à l'article 12:2 de la Décision n° 1/95.

iii) Elle appliquait, comme les CE, des restrictions à l'encontre d'une gamme limitée de produits importés de certains pays à commerce d'État non Membres de l'OMC.

iv) Pour assurer la libre circulation des produits agricoles entre les deux parties, elle devait adopter les éléments nécessaires de la politique agricole commune. La "stratégie européenne" concernant la Turquie, approuvée par le Conseil européen à la réunion qu'il avait tenue à Cardiff les 15 et 16 juin 1998, contenait des propositions concernant les modalités à appliquer en vue de la réalisation de cet objectif, et il était prévu que des discussions commenceraient prochainement à leur sujet.

v) En matière de concurrence et d'aides publiques, le processus d'harmonisation avait déjà été engagé; lorsqu'il serait achevé, le recours à des droits antidumping et à des droits compensateurs prendrait fin, et des politiques identiques seraient appliquées à l'égard des pays tiers.[129] (Entre-temps, les parties à l'union douanière CE-Turquie étaient tenues de coordonner leur action à l'égard des pays tiers.)[130] Une telle intégration progressive des mesures antidumping était prévue à l'article 4.3 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994.

6.109 La Turquie était donc d'avis que l'union douanière CE-Turquie ne pouvait être qualifiée, comme l'Inde l'avait fait, de "zone de libre-échange dans laquelle les parties avaient choisi d'harmoniser certains aspects de leurs politiques de commerce extérieur", et que l'on ne pouvait pas non plus prétendre que "la Turquie avait choisi d'harmoniser ses politiques commerciales avec celles des CE de façon sélective".

v) Autres solutions possibles

6.110 La **Turquie** a estimé qu'il n'y avait pas d'autre solution que d'imposer des limites quantitatives. Aucune autre solution ne pouvait être conçue qui ne compromettrait pas le principe de la libre circulation de ces produits entre elle et les CE tant que leur importation dans les CE était soumise à des restrictions. Depuis le 1er janvier 1996, aucun contrôle spécifique à la frontière (hormis les contrôles ordinaires destinés à vérifier que les marchandises étaient en libre circulation ou bénéficiaient d'un régime préférentiel) n'existait entre la Turquie et les CE pour les produits visés par l'union douanière, y compris ceux qui étaient assujettis à des restrictions quantitatives lorsqu'ils étaient

[128] À titre exceptionnel, pendant une période transitoire qui prendrait fin le 1er janvier 2001, les importations en provenance de pays tiers de produits représentant 1,4 pour cent des lignes tarifaires à huit chiffres seraient assujetties à des droits supérieurs au tarif douanier commun, conformément à l'article 19 du Protocole additionnel.

[129] Voir l'article 44:1 de la Décision n° 1/95 (WT/REG22/1).

[130] Voir le deuxième paragraphe de l'article 45 de la Décision n° 1/95 (WT/REG22/1).

importés de pays tiers; les produits étaient accompagnés d'un document de circulation qui indiquait qu'ils étaient en libre circulation. Tous les produits textiles et les vêtements circulaient donc librement depuis cette date entre les territoires des CE et de la Turquie.

6.111 La Turquie a indiqué que le fait de maintenir les réglementations commerciales appliquées avant l'établissement de l'union douanière CE-Turquie équivaudrait à exclure de la liste des marchandises visées par l'union douanière les marchandises importées en Turquie au titre de la réglementation commerciale turque antérieure à l'union douanière. Le rétablissement du régime antérieur à l'union douanière réduirait en outre notablement l'accès des pays tiers au marché turc et obligerait les CE (en tant que l'autre partie à l'union douanière CE-Turquie) à relever sensiblement leurs droits de douane consolidés, ce qui serait presque certainement irréalisable.

6.112 La Turquie a rappelé que les dérogations aux dispositions de l'union douanière CE-Turquie étaient de toute façon temporaires et négligeables quant au volume des échanges touchés. C'est pourquoi les dispositions de la Décision n° 1/95 relatives aux mesures compensatoires applicables durant la période précédant l'alignement complet de la Turquie sur le tarif douanier commun et la politique commerciale préférentielle des CE n'avaient jamais été invoquées.

6.113 L'**Inde** a estimé que, dans tous les domaines où leurs droits ou réglementations en matière d'importation étaient différents, les CE et la Turquie pouvaient effectuer des contrôles à la frontière afin de s'assurer que les produits originaires de leurs territoires respectifs étaient les seuls à bénéficier du traitement préférentiel prévu par l'accord commercial.

6.114 L'Inde a fait observer qu'en raison des nombreuses différences touchant les droits et restrictions qu'elles appliquaient à l'encontre des importations en provenance de pays tiers, les CE et la Turquie devaient s'assurer que les exportateurs d'autres pays ne profitaient pas de ces différences pour transborder leurs produits par l'intermédiaire du partenaire qui avait les obstacles les plus bas à l'importation. Du fait que les politiques extérieures n'étaient pas entièrement harmonisées, la Décision n° 1/95 préservait expressément le droit des parties d'imposer les contrôles nécessaires dans ces domaines. L'Inde a mentionné à cet égard les éléments suivants: les contrôles douaniers en cas de différences entre les arrangements relatifs au commerce des produits textiles et des vêtements, prévus aux paragraphes 2 et 3 de l'article 12 de la Décision; les prélèvements supplémentaires en cas de différences entre les droits d'importation, prévus à l'article 16:3 a); et les mesures de réglementation commerciale nécessaires en raison des différences touchant le recours aux mesures compensatoires, aux mesures antidumping et aux mesures de sauvegarde, conformément à l'article 46 de la Décision. Aux yeux de l'Inde, toutes ces dispositions montraient que la Décision n° 1/95 prévoyait, dans tous les cas où les politiques d'importation des CE et de la Turquie différaient, les contrôles à la frontière nécessaires pour vérifier que les exportateurs des pays tiers ne profitaient pas de ces différences. Dans chacun de ces cas, le principe de la libre circulation ne s'appliquait pas.

6.115 L'Inde a signalé en particulier le fait que l'article 12:3 de la Décision n° 1/95 prévoyait expressément l'application de restrictions et d'un système de certificats d'origine pour les produits textiles et les vêtements en provenance des pays tiers avec lesquels la Turquie n'avait pas conclu d'arrangements de limitation équivalant à ceux des CE, et que les partenaires envisageaient donc explicitement l'existence de différences entre leurs arrangements avec les pays tiers et conféraient aux CE le droit d'appliquer les contrôles nécessaires pour s'assurer que ces différences ne donnaient pas lieu à des transbordements à travers la Turquie.

6.116 L'Inde a conclu que, alors que la Turquie alléguait qu'elle n'avait pas d'autre solution que d'appliquer des restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde, la Décision n° 1/95 elle-même prévoyait une autre solution. Au sujet de la réponse des CE à une question du Groupe spécial, selon laquelle il y avait "tout lieu de douter" que le recours à des règles d'origine uniquement en faveur des exportations turques de produits textiles et de vêtements soit

"réalisable [...] ou approprié [...] à l'intérieur de l'union douanière"[131], l'Inde a fait observer que de telles mesures étaient considérées comme réalisables et appropriées dans les nombreux autres domaines où les politiques des CE et de la Turquie divergeaient.

6.117 L'Inde a en outre estimé qu'aux fins de l'accord commercial CE-Turquie, il n'était pas nécessaire de procéder à une harmonisation immédiate des restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements. Les CE et la Turquie appliquaient des droits et des réglementations à l'importation différents pour bon nombre de secteurs, d'instruments de politique et de partenaires commerciaux. Elles appliquaient des politiques extérieures entièrement différentes pour un très large éventail de produits, de partenaires commerciaux et d'instruments de politique commerciale.[132] L'accord que les CE et la Turquie disaient être une union douanière avait été conclu sous la forme de la Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie. Selon le texte de la Décision n° 1/95 et le Rapport du Secrétariat sur la Turquie publié récemment dans le cadre du Mécanisme d'examen des politiques commerciales ("Rapport MEPC du Secrétariat"), les CE et la Turquie appliquaient des politiques divergentes dans les domaines suivants:

i) Les politiques relatives à l'importation d'automobiles en provenance du Japon: conformément à l'article 12:4 de la Décision, les dispositions de la Décision ne faisaient pas obstacle à la mise en œuvre par les CE et le Japon de leur Arrangement relatif au commerce des véhicules automobiles, mentionné à l'annexe de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes.

ii) Les droits de douane relatifs aux produits agricoles: conformément à l'article 15:1 de la Décision, la Turquie était autorisée à conserver jusqu'au 1er janvier 2001 des droits de douane supérieurs au tarif douanier commun à l'égard des pays tiers pour les produits désignés par le Conseil d'association.[133]

iii) Les régimes commerciaux préférentiels: selon l'article 16:1 de la Décision, la Turquie avait jusqu'au 1er janvier 2001 pour s'aligner progressivement sur le régime communautaire de préférences douanières. Toutefois, dans la mesure où le régime préférentiel des CE reposait sur des accords, cet alignement était subordonné au résultat des négociations avec les pays tiers concernés.[134]

---

[131] Voir au paragraphe 4.3 la réponse à la question 1.

[132] Voir WT/REG22/M/1, ainsi que l'*Examen des politiques commerciales: Turquie, Rapport du Secrétariat*, daté du 14 septembre 1998, WT/TPR/S/44 (*Rapport MEPC du Secrétariat sur la Turquie*), pages xii à xv.

[133] Selon le *Rapport MEPC du Secrétariat sur la Turquie* (paragraphe 22), la Turquie maintiendra, pendant une durée maximale de cinq ans, ses taux de droit assurant une protection supérieure par rapport à ceux qui sont spécifiés dans le tarif extérieur commun pour certains produits "sensibles", soit 290 produits relevant de positions à 12 chiffres du SH. Ces produits incluent les *voitures de tourisme* avec moteur d'une cylindrée inférieure à 2 000 cm^3, les bicyclettes, les *mallettes et sacs de cuir*, les *chaussures* et leurs parties, les *meubles*, les porcelaines et produits céramiques, les câbles de fer et d'acier non isolés pour l'électricité et les sacs et sachets de papier ou de carton pour le ciment et les engrais.

[134] Selon le *Rapport MEPC du Secrétariat sur la Turquie* (paragraphes 33 et 36), la Turquie n'avait pas encore adopté le Schéma de préférences généralisées des CE et menait encore des discussions avec la Tunisie, l'Égypte, le Maroc et la Palestine pour la conclusion d'accords de libre-échange.

iv) Les produits agricoles: une période supplémentaire (de durée indéterminée) était prévue pour réunir les conditions nécessaires à leur libre circulation, conformément à l'article 24 de la Décision.

v) Les instruments de défense commerciale (c'est-à-dire les mesures compensatoires, les mesures antidumping et les mesures de sauvegarde): conformément aux articles 44 à 47 de la Décision, les CE et la Turquie pouvaient appliquer ces mesures l'une à l'encontre de l'autre et, indépendamment l'une de l'autre, à l'encontre de pays tiers.[135]

vi) Les marchés publics: l'article 48 de la Décision prévoyait uniquement des négociations sur l'harmonisation des politiques dans ce domaine. Actuellement, les CE étaient parties à l'Accord de l'OMC sur les marchés publics, mais pas la Turquie.

vii) Les mesures concernant les investissements et liées au commerce: les sociétés étrangères qui créaient une coentreprise dans le secteur automobile acceptaient généralement d'introduire dans leur production une certaine proportion d'éléments d'origine nationale au titre d'arrangements informels avec le gouvernement turc.[136] Ces arrangements, qui n'avaient pas été notifiés à l'OMC, avaient instauré pour les pièces et composants d'automobiles importés sur le marché turc des conditions de concurrence différentes de celles qui existaient sur le marché des CE.

6.118 Eu égard à ce qui précède, l'Inde a fait valoir que les CE et la Turquie n'avaient pas les mêmes politiques de commerce extérieur dans le domaine de l'agriculture, pour 290 produits industriels "sensibles" et pour les chaussures et autres articles en cuir. Le secteur des automobiles et celui des pièces et composants d'automobile en Turquie et dans les CE faisaient l'objet d'arrangements différents régissant les importations. Les CE et la Turquie n'appliquaient pas la même législation ni les mêmes politiques extérieures en ce qui concernait les mesures antidumping, les mesures compensatoires et les mesures de sauvegarde. Les droits d'importation sur les automobiles et les limitations à l'exportation convenues avec le Japon étaient différents. La Turquie limitait l'achat de pièces et composants d'automobile importés au moyen d'arrangements informels, mais pas les CE. Les CE et la Turquie n'avaient pas libéralisé leur commerce mutuel de produits agricoles, sauf pour l'élément industriel des produits agricoles transformés.[137] Par conséquent, la Turquie et les CE n'étaient pas tenues, aux fins de l'accord commercial qu'elles avaient conclu, d'imposer les mêmes restrictions à l'importation de textiles et de vêtements. Compte tenu des longues périodes de transition convenues pour un aussi grand nombre de secteurs, d'instruments de politique et de partenaires commerciaux, elles auraient aussi pu exclure le secteur des textiles et des vêtements du champ d'application de l'accord jusqu'à la fin de 2004, lorsque la période transitoire prévue dans l'ATV arriverait à expiration. La décision prise par la Turquie d'adopter immédiatement les politiques communautaires dans le domaine des restrictions touchant les textiles et les vêtements mais pas dans les secteurs de l'agriculture, de l'automobile, des chaussures et des articles en cuir pourrait aisément

[135] Au Comité, le représentant des CE a confirmé que la Décision n° 1/95 ne contenait pas de dispositions sur l'application commune de mesures antidumping et de mesures compensatoires (voir WT/REG22/M/1, paragraphe 45) et il a précisé que les CE et la Turquie n'harmoniseraient leurs règles en matière de sauvegarde qu'après une période transitoire (*ibid.*, paragraphe 40).

[136] *Rapport MEPC du Secrétariat sur la Turquie* (paragraphe 87).

[137] En dépit du fait que le secteur agricole turc représente 14 pour cent du PIB et environ la moitié de la population active et qu'il constituerait donc très probablement un élément important des relations commerciales entre les CE et la Turquie si des droits nuls étaient aussi appliqués à ces produits (voir le *Rapport MEPC du Secrétariat sur la Turquie*, page xi).

s'expliquer par son désir d'adapter le champ d'application de l'union douanière à ses contraintes politiques intérieures et non à ses obligations au titre du GATT et de l'ATV.

d) Les accords commerciaux régionaux entre la Turquie et les CE dans le cadre de l'article XXIV

i) Compatibilité avec les dispositions de l'article XXIV

6.119 La **Turquie** a dit que la légitimité des accords commerciaux régionaux, qu'il s'agisse d'unions douanières ou de zones de libre-échange, en tant qu'exception à la règle NPF était reconnue depuis le début des travaux sur la Charte de l'Organisation internationale du Commerce dans les années 40. La Charte de La Havane reconnaissait que les "accords préférentiels en vue du développement économique et de la reconstruction" étaient souhaitables.[138] Le texte actuel de l'article XXIV du GATT avait été adopté à la Conférence de La Havane en 1948. Selon la Turquie, il était généralement admis que de tels arrangements pouvaient conduire à une meilleure répartition des ressources mondiales, pour autant que leurs effets de "détournement d'échanges" soient moindres que leurs effets de création d'échanges.

6.120 La Turquie a aussi dit qu'elle-même et les CE avaient toujours maintenu au GATT, puis à l'OMC, une totale transparence quant à leur association et à son évolution au fil des ans. Faisant valoir que son association avec les CE n'avait jamais été contestée au GATT ni à l'OMC, elle a résumé comme suit les principales observations figurant dans les rapports des Groupes de travail chargés d'examiner i) l'Accord d'Ankara, ii) le Protocole additionnel de 1970 et iii) les Protocoles complémentaires de 1973[139]:

> i) "Les signataires de l'Accord [d'Ankara] ont rappelé que ... l'objectif final est d'aboutir, notamment par la mise en place d'une union douanière, à l'adhésion de la Turquie à la Communauté lorsque le fonctionnement de l'Accord aura permis d[e] [l]'envisager ..." Le Groupe de travail avait été informé que le tarif extérieur de l'union douanière serait celui de la CEE, que les réglementations commerciales appliquées par la Turquie à l'égard des pays tiers seraient rapprochées de celles de la CEE et que le régime d'union douanière comporterait la suppression entre les partenaires de tous droits de douane, taxes d'effet équivalent et restrictions quantitatives. La principale critique émise par les Parties contractantes avait trait à ce qui était considéré comme la "durée indéterminée" du passage à l'union douanière. L'un des membres du Groupe de travail considérait que les contingents tarifaires qui seraient ouverts par la CEE au profit des exportations de certains produits turcs constituaient un arrangement unilatéral préférentiel ayant pour effet d'"élargir la zone de discrimination contre les pays tiers et d'amenuiser les droits qu'ils dét[enaient] aux termes de l'Accord général". Les parties avaient répondu qu'"il s'agi[ssai]t d'un accord d'intégration économique de parties parvenues à des stades très différents de développement et que de tels arrangements [étaient], avec raison, caractérisés par un certain déséquilibre des obligations assumées pendant la période de leur formation". En réponse à d'autres questions sur les répercussions que l'Accord pourrait avoir pour le commerce des parties tierces, la Turquie et la CEE s'étaient déclarées prêtes à "entrer en consultation avec les parties contractantes sur les questions touchant à l'application de l'Accord général, ainsi qu'il [était] prévu à l'article XXII". Un membre du Groupe de travail

[138] Voir la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, *Acte final et documents connexes*, ICITO, avril 1948, article 15.

[139] Voir le paragraphe 2.14, où il est fait référence à ces rapports.

avait dit que, "si les PARTIES CONTRACTANTES devaient décider que l'Accord n'[était] pas conforme aux dispositions pertinentes de l'article XXIV, ce seraient les dispositions du paragraphe 7 b*)* de cet article qui devraient s'appliquer". Toutefois, aucune partie contractante n'avait eu recours aux dispositions de l'article XXII et aucune recommandation n'avait été adressée aux parties à l'Accord au titre de l'article XXIV:7 b).

ii) En notifiant au GATT le Protocole additionnel de 1970 et l'Accord intérimaire, la Turquie et la CEE avaient déclaré que le "Protocole additionnel défini[ssai]t le rythme et les modalités de la réalisation de l'union douanière". Dans leurs déclarations au Groupe de travail, les parties avaient rappelé que l'objectif à long terme de l'Accord était l'"adhésion de la Turquie à la CEE" et que les détails pour la mise en œuvre de la phase transitoire préalable à la réalisation de l'union douanière étaient énoncés dans le Protocole additionnel. Alors que certains membres du Groupe de travail jugeaient les dispositions du Protocole "raisonnables et justifiées si l'on consid[érait] les différences de développement de la Communauté et de la Turquie", d'autres estimaient que le délai prolongé qui était nécessaire pour réaliser l'union douanière ne pouvait pas être considéré "raisonnable" au sens de l'article XXIV:5 c). Conformément à l'article XXII:1 du GATT de 1947, la Turquie et la CEE s'étaient engagées à "examiner [...] avec compréhension les représentations que pourr[aient] leur adresser des parties contractantes". Aucune représentation de cette sorte n'avait cependant jamais été faite.

iii) Lors d'un nouvel examen de l'Association effectué sur la base des Protocoles complémentaires de 1973 et de l'Accord intérimaire, certains membres du Groupe de travail étaient convenus avec les parties que le Protocole complémentaire "était parfaitement conforme à l'article XXIV de l'Accord général". D'autres membres du Groupe de travail avaient jugé trop longue la période transitoire prévue et s'étaient élevés contre le maintien d'une discrimination en faveur des CE dans la suppression par la Turquie des droits de douane et des restrictions quantitatives. Toutefois, aucune partie contractante n'avait invoqué le droit d'entrer en consultations au titre de l'article XXII sur une disposition quelconque de l'Accord.

6.121 La Turquie a rappelé qu'au cours des années suivantes, les deux parties avaient rendu compte régulièrement de la mise en œuvre des accords d'association et des progrès accomplis dans la réalisation de leurs objectifs. Elles avaient donc maintenu une transparence complète sur ce sujet, et les parties contractantes avaient eu la possibilité d'exprimer leurs vues à ce propos lors de l'examen des rapports par le Conseil du GATT. Durant toute cette période, aucun pays n'avait invoqué de droits au titre du GATT de 1947.

6.122 La Turquie a aussi rappelé que, le 22 décembre 1995, elle-même et les CE avaient notifié à l'OMC le texte de la Décision n° 1/95, qui avait été officiellement adopté le même jour et qui énonçait les modalités de réalisation de l'union douanière CE-Turquie prévue dans les accords d'association. La Turquie et la CECA avaient notifié en juillet 1996 l'accord de libre-échange concernant les produits de la CECA, qui était entré en vigueur le 1er août 1996.

6.123 La Turquie a fait observer que, dans le cadre de l'OMC, le Comité des accords commerciaux régionaux avait consacré jusqu'alors deux réunions à l'examen de la Décision n° 1/95, qui énonçait les modalités de réalisation de l'union douanière CE-Turquie prévue dans les accords d'association. À la première réunion, le Président avait déclaré que "les parties avaient fourni au Secrétariat des renseignements et des données pour lui permettre de calculer l'incidence générale des droits comme l'exige[ait] l'article XXIV, paragraphe 5, alinéa a) et pour favoriser les discussions au titre de l'article XXIV, paragraphe 6, du GATT de 1994". Certains membres du Comité étaient convenus

avec les parties que la création d'une union douanière entre elles était compatible avec les dispositions des paragraphes 4, 5 et 8 de l'article XXIV et que l'union douanière CE-Turquie aurait des effets bénéfiques pour les parties tierces car l'incidence générale des droits de douane et des autres réglementations commerciales avait diminué. D'autres membres avaient considéré que l'accord ne répondait pas aux obligations prescrites à l'article XXIV, surtout parce qu'il ne permettait pas pour l'instant la libre circulation des produits agricoles et parce que des restrictions quantitatives à l'importation de produits textiles et de vêtements avaient été introduites par la Turquie pour aligner sa politique de commerce extérieur sur celle des CE. En réponse, la Turquie et les CE avaient expliqué que la libéralisation du commerce des produits agricoles était une condition de l'Accord d'association (une décision distincte du Conseil d'association prévoyant l'élimination, en temps voulu, de la plupart des restrictions touchant ce commerce entre les deux parties était entrée en vigueur le 1er janvier 1998).

6.124 La Turquie considérait que, bien que le Comité n'ait pas encore achevé son examen de l'union douanière CE-Turquie, rien n'indiquait, deux ans et demi après la réalisation de l'union douanière, qu'il recommanderait aux parties, en vertu de l'article XXIV:7 b), d'apporter des modifications à l'Accord. Elle a ajouté qu'aucun pays n'avait demandé de compensations au sujet de consolidations tarifaires qui auraient été affectées par l'union douanière CE-Turquie. Elle a aussi noté que la réalisation de l'union douanière à la date prévue apportait une réponse convaincante à la principale critique soulevée au Groupe de travail chargé d'examiner l'association dans le passé, à savoir que la période transitoire était trop longue pour être jugée "raisonnable". En s'acquittant de ses engagements comme elle comptait le faire à l'origine, la Turquie avait démontré qu'elle avait fait bon usage de cette période transitoire.

6.125 Notant que l'Inde reconnaissait que le présent différend ne portait pas sur la question de savoir si la Turquie respectait ou non les prescriptions de l'article XXIV:5 a), la Turquie a conclu qu'aux fins du différend, l'Inde ne contestait pas que les dispositions de cet article soient applicables à l'union douanière CE-Turquie et qu'elle considérait qu'aux fins de ce différend l'union douanière CE-Turquie remplissait les conditions énoncées dans ces dispositions. Selon la Turquie, il ne pouvait guère en être autrement, car la question de la compatibilité de l'union douanière CE-Turquie en tant que telle avec les prescriptions de l'article XXIV:5 a) ne relevait pas du mandat du Groupe spécial. Cette question était actuellement examinée par le Comité, au titre de l'article XXIV:7 b). La Turquie a noté que le présent différend se limitait donc à la question de savoir si l'article XXIV contenait une justification suffisante pour les mesures en cause.[140]

6.126 L'**Inde** est convenue avec la Turquie que les groupes spéciaux ne devaient pas faire des déterminations qui devaient être effectuées, d'après des dispositions expresses du GATT et des Accords de l'OMC, par des organes composés de représentants des Membres. Elle estimait aussi que la présente affaire n'exigeait pas que le Groupe spécial évalue la compatibilité de l'accord commercial CE-Turquie avec les prescriptions de l'article XXIV.[141]

ii) Type d'accord relevant de l'article XXIV

[140] Voir aussi à cet égard le paragraphe 6.133.

[141] L'Inde s'est réservé le droit de contester, dans le cadre d'une procédure future, les préférences que les CE et la Turquie s'accordaient mutuellement s'il devait apparaître à l'OMC une jurisprudence selon laquelle les groupes spéciaux étaient en droit de se prononcer aussi sur des questions qui devaient, conformément aux dispositions du GATT et d'autres instruments juridiques de l'OMC, telles les dispositions des articles XII:4, XVIII:12, XIX:3, XXVIII:1 et XXIV:7 du GATT, être résolues par des organes composés des Membres.

6.127 L'**Inde** a estimé que, si le Groupe spécial devait considérer que le rapport entre l'accord commercial CE-Turquie et les dispositions de l'article XXIV était pertinent pour ses conclusions, il devrait, selon elle, adopter l'approche suivie par le groupe spécial du GATT chargé de l'affaire *CEE - Bananes I*, qui avait réagi comme suit à l'allégation de la CEE selon laquelle les préférences qu'elle accordait aux pays en développement dans le cadre de la Convention de Lomé étaient couvertes par l'article XXIV:

> "Le Groupe spécial a d'abord examiné l'argument de la CEE qui faisait valoir que l'article XXIV:7 énonçait des procédures spéciales pour l'examen des zones de libre-échange par les PARTIES CONTRACTANTES et qu'un groupe spécial établi au titre de l'article XXIII ne pouvait donc pas étudier la compatibilité générale de ces zones de libre-échange avec l'article XXIV. ... Le Groupe spécial a relevé que, quel que soit le lien précis qui existait entre les procédures de l'article XXIII et celles de l'article XXIV, les dispositions de l'article XXIV:7 habilitaient les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations uniquement au sujet des accords établissant une union douanière ou une zone de libre-échange, ou aux accords provisoires conclus en vue de l'établissement d'une telle union ou d'une telle zone. Ces dispositions ne s'appliquaient donc pas à n'importe quel accord notifié aux PARTIES CONTRACTANTES mais uniquement aux quatre types d'accords spécifiés. Le Groupe spécial a donc conclu que, avant de déterminer si les procédures de l'article XXIV:7 l'emportaient sur celles de l'article XXIII:2, il devait d'abord se demander si la Convention de Lomé était un accord du type de ceux auxquels les procédures de l'article XXIV:7 s'appliquaient. Le Groupe spécial ne pouvait pas accepter l'argument selon lequel un groupe spécial établi au titre de l'article XXIII ne pouvait pas examiner des préférences tarifaires incompatibles avec l'article I:1 du fait que l'arrangement préférentiel avait été notifié et que l'article XXIV avait été invoqué malgré les objections d'autres parties contractantes. Si cet argument était accepté, une simple communication d'une partie contractante invoquant l'article XXIV pourrait priver toutes les autres parties contractantes de leurs droits en matière de procédures au titre de l'article XXIII:2, et par conséquent de la protection effective de leurs droits fondamentaux, en particulier ceux qui découlaient de l'article I:1. Le Groupe spécial a donc conclu que, dans le cas où l'article XXIV était invoqué, un groupe spécial devait d'abord se demander si cette disposition s'appliquait ou non à l'accord en question. ... Le Groupe spécial s'est donc demandé si la Convention de Lomé appartenait à l'une des catégories d'accords mentionnés à l'article XXIV."[142]

6.128 De l'avis de l'Inde, le raisonnement sur lequel reposait cet exemple de retenue judiciaire pouvait être transposé dans la présente affaire. Le Groupe spécial n'avait pas à décider si les déterminations à faire au titre de l'article XXIV:7 pouvaient l'être par un groupe spécial ou si l'accord entre les CE et la Turquie était compatible avec l'article XXIV. Il suffisait qu'il décide dans laquelle des quatre catégories d'accords entrait le type d'accord notifié par les CE et la Turquie. L'Inde a fait valoir que le type d'accord conclu entre les CE et la Turquie (c'est-à-dire un accord au titre duquel les mêmes droits d'importation et les mêmes réglementations ne devaient être appliquées aux importations en provenance des pays tiers qu'à une date ultérieure) n'était pas régi par les dispositions de l'article XXIV qui se rapportaient aux unions douanières réalisées mais entrait dans la catégorie des accords provisoires conclus en vue de l'établissement d'une union douanière. Comme la Turquie avait invoqué les dispositions de l'article XXIV relatives aux unions douanières réalisées pour justifier juridiquement des mesures prises au titre d'un accord qui prévoyait l'établissement d'une telle union à une date ultérieure et auxquelles ces dispositions ne pouvaient s'appliquer, le Groupe spécial devrait

---

[142] *CEE – Bananes I*, paragraphes 157-159 (en italique dans l'original).

rejeter l'invocation par la Turquie des dispositions relatives aux unions douanières réalisées comme fondement juridique potentiel des restrictions en cause.

6.129 L'Inde considérait qu'il y avait encore une autre raison pour laquelle le Groupe spécial n'avait pas à déterminer si l'accord entre les CE et la Turquie répondait aux prescriptions de l'article XXIV. Lorsque cet accord avait été examiné par le Comité, les CE et la Turquie n'avaient pas indiqué clairement sa nature précise et avaient fait des déclarations vagues et contradictoires sur ce point en réponse aux questions précises posées par d'autres Membres. Tout en alléguant que l'accord établissait une union douanière entièrement compatible avec les prescriptions de l'article XXIV[143], les CE et la Turquie avaient aussi déclaré que l'harmonisation de certaines politiques aurait lieu à la fin des périodes transitoires[144], reconnaissant ainsi que l'accord était en fait un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière.

6.130 L'Inde a en outre fait observer que la Turquie avait déclaré au Comité qu'elle pourrait, conformément à l'article XXIV, appliquer des politiques à l'importation *différentes* de celles des CE dans les domaines suivants: agriculture, acier et autres produits industriels "sensibles", accords commerciaux préférentiels, SGP, droits antidumping, mesures compensatoires et sauvegardes. La Turquie avait allégué devant le Groupe spécial que, pour se conformer à l'article XXIV, elle devait appliquer les *mêmes* politiques que les CE dans le domaine des textiles et des vêtements. Or le Groupe spécial ne pouvait accepter simultanément ces deux allégations juridiques. La première proposition était correcte si l'accord entre les CE et la Turquie était un *accord provisoire* conclu en vue de l'établissement d'une union douanière car, dans ce cas, les politiques d'importation turques pourraient s'écarter de celles des CE durant une période transitoire dans certains secteurs, notamment celui des textiles et des vêtements. La seconde proposition était correcte si cet accord était une union douanière à part entière car, dans ce cas, la Turquie serait tenue d'adopter les mêmes politiques dans tous les domaines, y compris les textiles et les vêtements. L'Inde convenait que le Groupe spécial n'avait pas à déterminer si l'accord entre les CE et la Turquie répondait aux conditions prescrites à l'article XXIV pour les unions douanières ou à celles qui étaient prescrites pour les accords provisoires conclus en vue de l'établissement d'une union douanière. Toutefois, elle contestait le fait que le Groupe spécial ait à accepter la proposition qui découlait de l'argumentation turque, selon laquelle un accord notifié au titre de l'article XXIV pouvait être en même temps une union douanière *et* un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière.

6.131 L'Inde a en outre fait observer qu'en réponse à la question 2 du Groupe spécial, dans laquelle il était demandé aux CE si, à leur avis, l'accord avec la Turquie était un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière d'ici à 2005 ou un accord pour la mise en œuvre d'une union douanière réalisée, les CE avaient évité de répondre en se référant de façon incorrecte à l'année 2001, en mentionnant l'article XXIV:8 a) et en parlant de "phase finale" à propos des prescriptions énoncées à cet alinéa.[145] La référence à l'année 2001 était incorrecte car l'accord ne fixait *aucune* date définitive pour la mise en place de politiques communes dans les domaines de l'agriculture, des instruments de "défense commerciale" et des politiques commerciales préférentielles. En outre, les CE semblaient être d'avis que les prescriptions de l'article XXIV:8 a) étaient respectées dès lors que l'union douanière était entrée dans sa "phase finale en ce qui concerne la condition énoncée à l'article XXIV:8 a)", introduisant ainsi dans cette disposition l'idée de transition inhérente à la notion d'accord provisoire. On pourrait donc en conclure qu'en réponse à une question

[143] Voir WT/REG22/M/1, paragraphe 4.

[144] Voir WT/REG22/M/1, paragraphes 5, 8, 10, 12, 28, 29 et 30.

[145] Voir paragraphe 4.3 ci-dessus.

claire du Groupe spécial les CE avaient refusé de confirmer que l'accord entre elles et la Turquie établissait une union douanière au sens de l'article XXIV:8 a).

6.132 Compte tenu de ce qui précède, l'Inde a conclu que le type d'accord existant entre les CE et la Turquie n'était pas régi par les dispositions de l'article XXIV relatives aux unions douanières.

6.133 La **Turquie** a dit qu'elle avait défendu le point de vue selon lequel le Groupe spécial n'avait pas pour tâche de se substituer au Comité et ne pouvait se prononcer sur la licéité des mesures faisant l'objet de la plainte en l'absence de conclusions convenues sur la compatibilité des accords CE-Turquie avec l'article XXIV. Elle a tenu à préciser que, si, conformément aux dispositions institutionnelles de l'OMC, l'évaluation de l'union douanière CE-Turquie incombait au Comité et, en dernier ressort, au Conseil du commerce des marchandises, cela ne devait pas empêcher le Groupe spécial de vérifier si cette union douanière pouvait être considérée *prima facie* comme une union douanière au sens de l'article XXIV:8 a).

6.134 À cet égard, la Turquie a appelé l'attention sur le Rapport MEPC du Secrétariat sur la Turquie qui, dans l'introduction aux observations récapitulatives, soulignait de manière générale les nombreuses réformes entreprises par la Turquie dans le cadre de l'union douanière qu'elle avait établie avec les CE, "leur donnant une portée considérablement plus large que celle des engagements qu'elle a[vait] contractés dans le cadre du Cycle d'Uruguay tout en améliorant et en rendant plus sûres les possibilités commerciales offertes aux pays tiers[146]", notant en particulier que la Décision concernant l'union douanière "a[vait] une portée bien plus vaste que les prescriptions de base imposées par une union douanière".[147]

6.135 La Turquie a contesté les allégations de l'Inde selon lesquelles son union douanière avec les CE était en fait un accord provisoire et qu'elle n'était donc pas tenue, au titre de cet accord, d'appliquer la même politique de commerce extérieur que les CE, y compris dans le domaine des textiles et des vêtements. Elle a aussi fait observer que l'Inde, alors qu'elle avait mentionné l'union douanière CE-Turquie en tant que telle dans sa première communication, avait ensuite décidé de la rétrograder au statut de *simple accord commercial.*

6.136 La Turquie a précisé que l'union douanière était un accord définitif prévoyant la mise en place progressive de politiques harmonisées dans certains domaines spécifiques qui ne modifiaient pas le caractère de l'union douanière en raison de leur incidence limitée sur les échanges. Les 290 produits "sensibles" pour lesquels la Turquie bénéficiait d'une période transitoire allant jusqu'au 1er janvier 2001 afin de s'adapter au tarif douanier commun ne représentaient qu'une part de 1,5 à 2 pour cent des importations totales de la Turquie. Une grande partie de l'alignement progressif sur le tarif douanier commun qui avait commencé avec la réalisation de l'union douanière avait déjà été accomplie au cours des deux années et demie écoulées depuis lors, et l'écart entre le tarif douanier commun et les droits appliqués à ces produits en Turquie était progressivement réduit, de sorte que l'alignement serait réalisé au 1er janvier 2001, sachant que, pour les 17 000 lignes tarifaires restantes visées par l'union douanière, l'alignement était déjà réalisé depuis le 1er janvier 1996. Le charbon et les produits sidérurgiques seraient incorporés à l'union douanière CE-Turquie lorsqu'ils seraient inclus dans l'union douanière des CE elle-même, en 2002; entre-temps, ils étaient couverts par un accord de libre-échange analogue à l'Accord de la CECA lui-même. L'alignement sur les régimes commerciaux préférentiels des CE était en cours. Quant à l'agriculture, l'objectif de la libre circulation était inscrit dans l'Accord d'association et était en cours de réalisation par étapes. La Décision n° 1/98 du Conseil d'association, qui prévoyait des préférences commerciales mutuelles pour ces produits et était entrée

[146] *Rapport MEPC du Secrétariat de la Turquie*, page x.

[147] *Rapport MEPC du Secrétariat de la Turquie*, page xi.

en vigueur le 1er février 1998, consolidait l'élimination des droits de douane sur 70 pour cent du commerce de ces produits entre la Turquie et les CE.

6.137 La Turquie a donc conclu que les arguments de l'Inde relatifs à la nature prétendument incomplète de l'union douanière CE-Turquie étaient dénués de fondement.

6.138 L'**Inde** a fait remarquer que la citation du Rapport MEPC du Secrétariat sur la Turquie était tronquée et donc trompeuse. Le Secrétariat ne faisait pas référence dans ses observations aux prescriptions de l'article XXIV. Selon l'Inde, comme une union douanière pouvait être établie alors qu'un certain nombre de politiques intérieures n'avaient pas été harmonisées, le Secrétariat avait fait observer à juste titre que certaines des mesures prises avaient une portée plus vaste que les prescriptions relatives à une union douanière.

5. Annulation ou réduction d'avantages

a) Aspects commerciaux

6.139 La **Turquie** a estimé que l'union douanière CE-Turquie offrait des avantages aux pays tiers et que l'on ne pouvait pas dire qu'elle opposait des obstacles à leur commerce avec la Turquie. Le tarif douanier commun, adopté dans le cadre de l'union douanière CE-Turquie, avait une incidence tarifaire beaucoup plus faible que les droits précédents de la Turquie. Le droit moyen appliqué par la Turquie précédemment était de 18 pour cent, alors que le niveau du tarif douanier commun était de 5,6 pour cent et qu'il serait encore ramené à 3,5 pour cent avec la mise en œuvre des résultats du Cycle d'Uruguay.

6.140 La Turquie a ajouté que, en entreprenant d'aligner sa politique de commerce extérieur sur celle des CE, elle avait entamé des négociations sur des accords de libre-échange avec les pays qui avaient conclu des arrangements similaires avec les CE. Les accords déjà en vigueur avaient été notifiés à l'OMC; d'autres le seraient avant leur entrée en vigueur. La Turquie se préparait aussi à adopter un schéma de préférences généralisées semblable à celui des CE et des arrangements préférentiels applicables aux pays ACP au titre de la Convention de Lomé. Conformément à l'article 16 de la Décision n° 1/95, l'alignement de la Turquie sur la politique commerciale commune des CE serait réalisé en 2001.

6.141 La Turquie considérait que, de ce fait, le marché turc était devenu aussi ouvert que le marché des CE aux produits des pays tiers et que ces produits jouiraient d'avantages plus grands encore sur le marché turc après la réalisation de l'union douanière CE-Turquie. Elle a aussi affirmé que, dans l'ensemble, l'union douanière CE-Turquie avait entraîné une diminution de l'incidence générale des droits de douane et des autres réglementations commerciales. Les conditions prescrites à l'article XXIV:5 a) avaient donc été remplies.

6.142 La Turquie estimait en outre que le remplacement d'un régime essentiellement fondé sur les droits de douane par un régime fondé sur des restrictions quantitatives pouvait certes paraître plus restrictif pour les échanges, mais que c'était exactement le contraire qui se produisait avec le nouveau régime turc d'importation de produits textiles et de vêtements, car un régime fondé sur des droits de douane prohibitifs avait été remplacé par un régime plus transparent et plus prévisible. Elle a fait observer que, durant le processus préparatoire de l'union douanière, ses droits d'entrée sur les produits textiles et les vêtements en provenance des pays tiers avaient été ramenés de 37 pour cent en 1993 à 27 pour cent en 1994, puis à 21 pour cent en 1995, et que ces pays en avaient bénéficié avant même la réalisation de l'union douanière proprement dite. En outre, au cours des deux années suivantes, grâce à la réduction supplémentaire des droits de douane offerte par l'union douanière, les importations de produits textiles et de vêtements avaient considérablement progressé, atteignant 3,6 milliards de dollars en 1997, ce qui représentait une augmentation de plus de 100 pour cent par rapport à 1994. La

Turquie a aussi fait observer qu'à la suite de la réalisation de l'union douanière CE-Turquie, ses importations en provenance des pays tiers avaient augmenté plus vite que celles en provenance des CE.[148]

6.143 La Turquie a souligné que les résultats à l'importation mentionnés ci-dessus devaient être considérés compte tenu du fait qu'elle était un important exportateur de textiles et de vêtements, doté d'un secteur très compétitif. La forte expansion des importations en 1996 et 1997, notamment en provenance des pays tiers, témoignait du degré de libéralisation atteint à la suite de la réalisation de l'union douanière CE-Turquie.

6.144 Dans ce contexte, la Turquie voyait dans l'Inde un important concurrent pour ses fabricants dans certaines catégories de textiles et de vêtements, non seulement sur les marchés des pays tiers mais aussi sur son propre marché. L'imposition de restrictions quantitatives à l'importation de certaines catégories de produits textiles et de vêtements originaires de l'Inde n'avait pas réduit les importations en provenance de ce pays. Les importations turques de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde étaient passées de 32,5 à 137 millions de dollars durant la période 1994-1997.[149] En dépit de cet accroissement massif, la Turquie avait décidé de ne pas recourir aux moyens dont elle disposait dans le cadre de l'OMC pour ralentir ce processus.

6.145 La Turquie a ajouté que l'ouverture de son marché des textiles et des vêtements consécutive à la réalisation de l'union douanière CE-Turquie profitait à l'Inde plus qu'à tout autre pays du point de vue des parts de marché. La part de l'Inde dans les importations turques totales de ces produits était passée de 1,99 pour cent en 1994 à 3,82 pour cent en 1997.

6.146 La Turquie a fait remarquer que, pour la plupart des 19 catégories de textiles et de vêtements soumises à des restrictions quantitatives, l'Inde n'avait jamais été un fournisseur important et régulier sur le marché turc[150] et que sa part dans les importations turques totales de ces produits était restée inférieure à 3 pour cent durant la période 1994-1997.[151] Avant l'entrée en vigueur de l'union douanière CE-Turquie, les importations turques en provenance d'Inde des produits qui relevaient des positions tarifaires correspondant à ces 19 catégories étaient assujetties à un taux de droit de douane moyen de 34,31 pour cent. Après l'entrée en vigueur de l'union douanière, ils étaient assujettis à un taux de droit moyen de 11,74 pour cent (1996). Ce taux avait été ramené à 11,6 pour cent en 1997, et il continuerait de baisser du fait de la mise en œuvre par la Turquie des concessions acceptées par les CE durant le Cycle d'Uruguay. La Turquie a fait remarquer que l'amélioration de l'accès à son marché ressortait du fait que ses importations en provenance d'Inde des produits des 19 catégories avaient augmenté de 134 pour cent entre 1994 et 1997 (passant de 13,08 à 30,66 millions de dollars).[152]

6.147 La Turquie a fait observer, à propos des chiffres du commerce extérieur, qu'en 1995, dernière année avant la réalisation de l'union douanière, les droits de douane avaient été réduits en trois étapes distinctes et que les exportations indiennes avaient immédiatement commencé à en bénéficier. Selon elle, 1995 était donc manifestement une année atypique pour les prévisions en matière de commerce extérieur.

---

[148] Voir tableau II.2 ci-dessus.

[149] Voir tableau II.5 ci-dessus.

[150] Les seules exceptions étaient les catégories 1, 23 et 29.

[151] Voir les tableaux explicatifs figurant aux Appendices 4a et 4b de l'annexe du présent rapport.

[152] Voir tableau II.5 ci-dessus.

6.148 L'**Inde** a fait remarquer que le chiffre correct des exportations indiennes à destination de la Turquie pour les 19 catégories de produits soumises à restrictions était, pour 1997, de 19,87 millions de dollars et non de 30,66 millions de dollars, comme l'indiquait la Turquie.[153] Elle a aussi dit qu'au-delà des valeurs absolues, l'important était l'évolution des exportations, qui montrait que les restrictions quantitatives appliquées par la Turquie avaient nui à ses intérêts. À cet égard, on pouvait déduire deux faits irréfutables des chiffres du commerce extérieur qui avaient été communiqués (tableau II.4): les exportations indiennes vers la Turquie de produits soumis à restrictions avaient enregistré une baisse sensible et préoccupante après l'introduction des restrictions; et, pour les catégories non soumises à restrictions, les exportations indiennes à destination de la Turquie avaient progressé.

6.149 Aux yeux de l'Inde, le niveau de ses exportations de produits textiles et de vêtements à destination de la Turquie était influencé non seulement par le régime commercial turc mais aussi par l'évolution du marché, ainsi que par les régimes d'importation des autres pays. Il ne serait pas possible de dissocier l'incidence des contingents de celle de ces autres facteurs. Il serait également impossible de dissocier l'incidence des réductions tarifaires opérées par la Turquie de celle des nouvelles restrictions.

b) Arguments

6.150 L'**Inde** a fait observer que la présomption selon laquelle les mesures incompatibles avec le GATT compromettaient les avantages résultant du GATT pour un Membre ne pouvait être réfutée par la démonstration du fait que les restrictions n'avaient pas d'effets sur les échanges.[154] Il n'était pas possible d'équilibrer l'incidence défavorable des contingents (discriminatoires) par l'incidence favorable des réductions tarifaires (NPF) en vue de déterminer la compatibilité des contingents avec les dispositions des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV.[155]

6.151 L'Inde a en outre estimé que les restrictions à l'importation de ses produits textiles et vêtements que la Turquie imposait depuis le 1er janvier 1996 dans le cadre de son accord commercial avec les CE compromettaient les avantages qui découlaient pour elle des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV.

6.152 L'Inde a ensuite fait observer que la Turquie, qui avait allégué (en réponse à une question de l'Inde) que les restrictions en cause n'avaient "aucune substance sur le plan économique" et que l'Inde ne subissait donc aucune annulation ni réduction d'avantages, n'avait pas approfondi ce point dans l'exposé de son moyen de défense. Elle considérait qu'il serait contraire au principe de la régularité de la procédure, reconnu par l'Organe d'appel comme inhérent au Mémorandum d'accord d'autoriser le défendeur à présenter un moyen de défense dans sa première communication et à laisser pour la communication qu'il présenterait à titre de réfutation la présentation de tous les faits et arguments étayant ce moyen de défense, privant ainsi le plaignant de la possibilité d'y répondre dans sa communication présentée à titre de réfutation ou retardant la procédure du groupe spécial si cette possibilité était donnée.

---

[153] Des détails sur les différences entre les chiffres du commerce extérieur fournis par l'Inde et la Turquie sont donnés aux paragraphes 2.43 à 2.46.

[154] Voir aussi les arguments exposés aux paragraphes 6.159 et 6.160.

[155] Voir les décisions du groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Article 337 de la Loi douanière de 1930* (IBDD, S36/432-433), qui avait clairement rejeté un tel "critère d'équilibre" aux fins de l'article III. Le raisonnement de ce groupe spécial s'appliquait également à l'équilibre entre les avantages résultant des réductions tarifaires volontaires et l'incidence défavorable des contingents imposés de manière incompatible avec les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV.

6.153 L'Inde ne savait donc pas comment la Turquie étayerait ultérieurement son allégation. Elle avait supposé, aux fins de l'argumentation, que la Turquie tenterait de démontrer, sur la foi de statistiques commerciales, qu'aucun avantage n'avait été compromis. Elle était donc d'avis qu'une telle tentative ne pouvait aboutir.[156]

6.154 L'Inde a fait observer qu'en 1960 les PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 avaient décidé qu'une mesure contraire aux dispositions du GATT était présumée annuler ou compromettre un avantage et qu'il appartenait à la partie visée par la plainte de démontrer que ce n'était pas le cas.[157] Ce principe, qui avait été repris dans la procédure de règlement des différends adoptée à l'issue du Tokyo Round[158], figurait actuellement à l'article 3:8 du Mémorandum d'accord. En l'espèce, la Turquie pourrait alléguer que l'"incidence défavorable" mentionnée dans cette disposition était l'incidence sur les échanges du fait qu'elle ne s'était pas acquittée de ses obligations au titre des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV et que, par conséquent, la preuve que les exportations indiennes n'avaient pas baissé suffisait à réfuter la présomption. Toutefois, l'article 3:8 du Mémorandum d'accord devait être interprété à la lumière de la jurisprudence relative au GATT de 1947 reflétée dans cette disposition. Selon cette jurisprudence, l'"incidence défavorable" de la violation d'une disposition qui prescrivait des conditions de concurrence ne pouvait être déterminée sur la base de l'incidence réelle de la violation sur les courants commerciaux.

6.155 L'Inde a rappelé que, dans la procédure du groupe spécial chargé d'examiner les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs, le Japon avait fait valoir que, comme les contingents n'avaient pas été entièrement utilisés, ils n'avaient pas restreint les échanges et n'avaient donc pas annulé ni compromis d'avantages résultant de l'article XI du GATT. Le groupe spécial avait rejeté cet argument au motif que l'existence d'une restriction quantitative "devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a[vait] pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple du fait qu'elle conduit[sait] à alourdir les frais commerciaux et qu'elle [était] génératrice d'incertitudes qui [pouvaient] affecter les plans d'investissement".[159] Cette décision indiquait qu'il ne suffisait pas de démontrer qu'aucune incidence défavorable sur le commerce ne s'était encore produite pour réfuter la présomption. La raison d'être de l'interdiction des restrictions quantitatives exigeait que l'absence d'incidence éventuelle à l'avenir soit établie.

6.156 Ce raisonnement avait été développé dans l'affaire *États-Unis – Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation*. Les États-Unis avaient fait valoir que la différence de taxation entre les produits pétroliers nationaux et les produits pétroliers importés n'entraînait pas d'annulation ni de réduction d'avantages car elle était si faible qu'elle ne pouvait avoir d'effet sur les échanges.

---

[156] Pour un examen complet de la jurisprudence relative aux affaires introduites à la suite de plaintes en situation de non-violation, voir les publications suivantes citées par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Inde - Brevet* (note de bas de page 26): Ernst-Ulrich Petersmann, "Violation-Complaints and Non-Violation Complaints in Public International Trade Law" dans *German Yearbook of International Law*, vol. 34, 1991, pages 175-229; et Frieder Roessler, "The Concept of Nullification and Impairment in the Legal System of the World Trade Organization" dans *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, publié sous la direction d'Ernst-Ulrich Petersmann, Studies in Transnational Economic Law, vol. 11, Kluwer Law and Taxation Publishers (Deventer et Boston: 1997), pages 123-142.

[157] Voir IBDD, S11/102-104.

[158] Voir le paragraphe 5 de l'Annexe du Mémorandum d'accord concernant le règlement des différends adopté le 28 novembre 1979.

[159] Rapport du Groupe spécial *Japon – Mesures appliquées aux importations de cuirs*, IBDD, S31/124 (*Japon – Cuirs*), paragraphe 55.

Cependant, le groupe spécial avait décidé que l'article III ne protégeait pas le volume d'échanges escompté mais les conditions de concurrence escomptées pour les produits importés et qu'une mesure instaurant des conditions de concurrence moins favorables pour les produits importés que pour les produits nationaux revenait donc *ipso facto* à annuler les avantages résultant de cette disposition, qu'il y ait eu ou non une incidence défavorable sur les volumes d'échanges. Le groupe spécial avait expliqué sa décision comme suit:

> "Accepter l'argument selon lequel les mesures qui n'ont qu'un effet négligeable sur le volume des exportations n'annulent ni ne compromettent les avantages résultant de la première phrase du paragraphe 2 de l'article III implique que la raison fondamentale de cette disposition – l'avantage qu'il confère aux parties contractantes – est de protéger le volume d'exportations escompté. Or il n'en est pas ainsi. Selon la première phrase du paragraphe 2 de l'article III, les parties contractantes sont tenues d'instaurer certaines conditions compétitives pour les produits importés par rapport aux produits nationaux... il est concevable qu'une taxe compatible avec le principe du traitement national (un droit d'accise élevé mais non discriminatoire, par exemple) ait un effet plus sensible sur les exportations d'autres parties contractantes qu'une taxe qui enfreindrait ce principe (par exemple, une imposition très faible mais discriminatoire). Le différend dont est saisi le Groupe spécial illustre ce point: les États-Unis pourraient, en effet, rendre la taxe sur le pétrole conforme à la première phrase du paragraphe 2 de l'article III en relevant la taxe sur les produits nationaux, en abaissant la taxe sur les produits importés ou en fixant un nouveau taux d'imposition commun pour les produits importés et nationaux. Chacune de ces solutions aurait des conséquences différentes sur le commerce et, par conséquent, il n'est pas possible logiquement de déterminer la différence d'effets sur le commerce ... du non-respect de cette disposition. Pour ces raisons, on ne saurait interpréter la première phrase du paragraphe 2 de l'article III comme visant à protéger le volume d'exportations escompté; ce qu'elle protège, c'est le rapport compétitif escompté entre les produits importés et nationaux. Tout changement de ce rapport compétitif contraire à cette disposition doit par conséquent être considéré *ipso facto* comme annulant ou compromettant des avantages conférés par l'Accord général."[160]

6.157 Dans son rapport sur l'affaire *CE – Bananes III*, l'Organe d'appel avait décidé que le raisonnement susmentionné exposé dans le rapport du groupe spécial du GATT s'appliquait également à ladite affaire[161], qui concernait, entre autres, les obligations contractées par les CE au titre des articles XI et XIII du GATT. Il avait ainsi rejeté l'argument des CE selon lequel les avantages résultant pour les États-Unis de ces dispositions n'avaient pas été compromis parce que les États-Unis n'avaient pas exporté une seule banane vers les CE et n'étaient pas en mesure de le faire. L'Organe d'appel avait ainsi rejeté comme indéfendable l'idée qu'une mesure puisse être incompatible avec une disposition du GATT prescrivant certaines conditions de concurrence, sans pour autant compromettre les avantages qui en résultaient du fait qu'il n'y avait pas d'effets sur les échanges. L'Inde a fait observer que les dispositions en cause en l'espèce – les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV – étaient toutes des dispositions qui prescrivaient des conditions de concurrence. Toute tentative de la Turquie visant à réfuter au moyen de statistiques commerciales la présomption établie au titre de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord ne pouvait donc qu'être vaine.

---

[160] Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation*, IBDD, S34 (*États-Unis – Fonds spécial*), page 179.

[161] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III.*

6.158 L'Inde a aussi mentionné l'affaire portant sur un programme italien au titre duquel des facilités de crédit étaient accordées aux agriculteurs d'une manière discriminatoire à l'encontre des machines agricoles importées, dans laquelle le groupe spécial avait répondu comme suit à l'allégation de l'Italie selon laquelle cette mesure n'avait pas d'effets défavorables sur le commerce: "Si l'opinion mûrement réfléchie du gouvernement italien est que ces facilités de crédit n'ont eu aucune incidence sur les conditions de la concurrence sur le marché italien, la modification ... de la loi de façon à éviter toute discrimination ... ne semblerait pas présenter de grandes difficultés."[162] Compte tenu de cette affaire, l'Inde a demandé pourquoi les autorités turques ne supprimaient pas les restrictions en cause dans ce différend si leur opinion mûrement réfléchie était qu'elles n'avaient aucune substance sur le plan économique.

6.159 Tout en considérant que les statistiques commerciales n'avaient absolument rien à voir avec le règlement du présent différend, l'Inde a néanmoins souligné quelques caractéristiques de l'évolution de ses exportations vers la Turquie. Au cours de l'année précédant l'imposition des restrictions par la Turquie, les exportations de vêtements actuellement soumis à restrictions avaient progressé de 57 pour cent par rapport à l'année précédente. Au cours de l'année suivant immédiatement l'imposition des mesures, elles avaient fléchi de 74 pour cent. Pour les textiles, la situation était encore plus contrastée: le taux de croissance enregistré pendant l'année précédant l'introduction des mesures avait été de 200 pour cent et le recul au cours de l'année suivante, de 48 pour cent.[163] Dans ces conditions, l'Inde s'est interrogée sur la validité de l'allégation de la Turquie selon laquelle sa plainte était dépourvue de substance sur le plan économique.

6.160 Enfin, l'Inde a rappelé qu'elle ne cherchait pas à obtenir dans cette procédure des conclusions concernant spécifiquement certains articles soumis à restrictions, de même que la Turquie n'avait pas présenté de moyen de défense concernant spécifiquement certains articles soumis à restrictions. Le différend pouvait donc être réglé par une décision portant sur l'ensemble des restrictions imposées par la Turquie à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde à compter du 1er janvier 1996 (c'est-à-dire, à la connaissance de l'Inde, les articles inclus dans les 19 catégories de produits).

6.161 La **Turquie** a fait observer qu'il découlait du texte de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord i) qu'une procédure engagée par une partie plaignante contre la violation d'une règle de l'OMC était et demeurait fondée sur l'objectif qui consistait à protéger les avantages pour empêcher qu'ils soient annulés ou compromis, et ii) que la violation d'une règle de l'OMC n'était pas en soi une annulation ou réduction des avantages revenant au Membre qui déposait plainte au sujet de ladite violation mais constituait seulement une présomption d'annulation ou de réduction d'avantages.

6.162 La Turquie a aussi noté que l'on ne pouvait considérer une règle de l'OMC comme une obligation pour un Membre et un droit pour un autre. Il ressortait clairement du concept d'annulation ou de réduction d'avantages que, pour qu'une plainte aboutisse, il devait y avoir plus qu'une atteinte à un droit du Membre plaignant. Il n'était guère étonnant qu'un tel concept soit apparu dans le GATT de 1947 et ait été maintenu dans le Mémorandum d'accord. De nombreuses juridictions nationales exigeaient qu'il y ait un "intérêt pour agir", c'est-à-dire que le plaignant devait montrer qu'il y avait plus qu'une atteinte à son droit. De même, en droit international, le plaignant devait établir l'existence d'un intérêt juridique.[164]

---

[162] Rapport du Groupe spécial *Italie – Mesures discriminatoires à l'importation de machines agricoles*, IBDD, 7S/70.

[163] Voir aussi les paragraphes 6.148 et 6.149, le tableau II.4 et l'Appendice 3a de l'annexe du présent rapport.

[164] Voir *Affaires du Sud-Ouest africain* (deuxième phase), CIJ Recueil 1966, page. 47; *Affaire de la Barcelona Traction Light and Power Company Limited*, CIJ Recueil 1970, page 32.

6.163 La Turquie considérait que l'exigence qu'un avantage ait été annulé ou compromis indiquait clairement que l'atteinte alléguée au droit d'un Membre devait avoir une incidence économique sur le Membre plaignant. Cela avait été confirmé dans plusieurs rapports de groupes spéciaux, notamment celui qui portait sur l'affaire *États-Unis – Fonds spécial*, et dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*.

6.164 Selon la Turquie, les quantités que l'Inde pouvait exporter vers son territoire dans le cadre des restrictions imposées par l'union douanière CE-Turquie excédaient de 134 pour cent en moyenne les exportations indiennes vers la Turquie en 1994, dernière année complète avant la mise en place, en trois étapes distinctes à partir de 1995, des réductions tarifaires prévues par l'union douanière CE-Turquie. De plus, les exportations indiennes de produits visés par les mesures contestées à destination de la Turquie durant les années 1996 à 1998 étaient restées très en deçà des possibilités offertes au titre de ces mesures.[165] Il paraissait évident aux yeux de la Turquie que la façon dont le groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis - Fonds spécial* et l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes III* avaient défini l'annulation ou la réduction d'avantages et les raisons pour lesquelles ils avaient considéré que la présomption n'avait pas été réfutée n'étaient d'aucun secours pour l'Inde dans la présente affaire:

i) Dans l'affaire du *États-Unis - Fonds spécial*, le groupe spécial avait considéré que l'article III:2 du GATT "protége[ait] ... le rapport compétitif escompté entre les produits importés et nationaux. Tout changement de ce rapport compétitif contraire à cette disposition [devait] par conséquent être considéré *ipso facto* comme annulant ou compromettant des avantages conférés par l'Accord général".[166] Dans ladite affaire, le rapport compétitif entre l'essence importée et l'essence nationale, dont le changement au détriment de l'essence importée était considéré comme annulant ou compromettant des avantages conférés aux Parties Contractantes du GATT qui étaient parties plaignantes, résultait de l'application à l'essence importée d'un taux de taxe qui était supérieur de 3,5 cents par baril au taux appliqué à l'essence nationale concurrente sur le marché des États-Unis. Comme ce taux supérieur était répercuté sur le consommateur, son incidence sur les échanges était évidente.

   La présente affaire ne concernait pas des produits indiens assujettis, sur le marché turc, à une taxation discriminatoire qui les rendrait plus coûteux sur ce marché que des produits turcs similaires. Les mesures contestées n'avaient pas d'incidence sur le rapport compétitif entre les produits textiles et les vêtements indiens et turcs sur le marché turc. En fait, le rapport compétitif était amélioré compte tenu de la forte réduction de la protection tarifaire résultant de l'union douanière.

ii) Dans l'affaire *CE – Bananes III*, l'Organe d'appel avait indiqué que "l'on ne [pouvait] exclure qu[e les États-Unis avaient] un intérêt potentiel à l'exportation". Sur ce point, le rapport de l'Organe d'appel était loin d'être clair et n'expliquait pas pourquoi cet

---

[165] En 1996, pour 12 des 19 catégories, les quantités pour lesquelles des licences avaient été demandées étaient restées inférieures à 50 pour cent des contingents, et pour huit des 19 catégories, elles avaient même été inférieures à 10 pour cent. En 1997, pour six des 19 catégories, ces quantités étaient restées inférieures à 50 pour cent des contingents. En 1998, pour neuf des 19 catégories, elles étaient restées inférieures à 50 pour cent des contingents.

[166] Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Fonds spécial*, paragraphe 5.1.9.

> intérêt potentiel à l'exportation équivalait à un "rapport compétitif escompté" qui devait être protégé contre les mesures des CE.[167]
>
> La présente affaire n'avait pas trait à une situation dans laquelle l'Inde serait un pays exportateur potentiel confronté à des mesures qui l'empêcheraient effectivement d'exporter vers la Turquie. Les mesures contestées n'empêchaient manifestement pas l'Inde d'exporter vers la Turquie. Comme il a été dit, les quantités qui pouvaient être importées en Turquie en provenance d'Inde dépassaient de loin les exportations indiennes de 1994, dernière année complète avant l'entrée en vigueur de l'union douanière CE-Turquie. En outre, les exportations actuelles de l'Inde vers la Turquie étaient largement en deçà des possibilités effectivement plus favorables offertes par les mesures contestées. Comme il a été dit plus haut, les quantités que l'Inde, selon elle, exporterait vers la Turquie étaient tout à fait irréalistes.

6.165 La Turquie a aussi appelé l'attention sur une certaine évolution de la jurisprudence de l'OMC relative au concept d'annulation ou de réduction d'avantages, qui était pertinente pour la présente affaire. Alors qu'en 1987, le groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis -Fonds spécial* avait noté qu'"il n'y avait pas d'exemple dans l'histoire du GATT d'une partie contractante ayant réfuté avec succès la présomption" et conclu qu'"en pratique [la présomption] avait toujours été considérée irréfutable"[168], des faits ultérieurs avaient montré clairement que les Membres ne partageaient ni n'approuvaient ce point de vue. Au contraire, lorsqu'ils avaient adopté le texte du Mémorandum d'accord, ils avaient expressément confirmé à l'article 3:8 qu'une violation ne constituait qu'une présomption d'annulation et de réduction d'avantages. Ils avaient même ajouté une nuance: 'En d'autres termes, il y a *normalement* présomption" (pas d'italique dans l'original). Cela était d'autant plus important qu'en ce qui concernait l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, il n'était plus nécessaire d'alléguer l'annulation ou la réduction d'avantages dans la procédure de règlement des différends relative aux subventions prohibées, comme il ressortait de l'article 4.1 de l'Accord. De même, la notion de violation en tant que présomption réfutable d'annulation ou de réduction d'avantages était absente de l'AGCS, car un Membre qui considérait que "tout autre Membre ne rempli[ssait] pas les obligations ou engagements spécifiques qu'il a[vait] contractés au titre du présent accord ... pourra[it] ... recourir au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends" (article XXIII:1). Compte tenu de cette évolution, la Turquie était d'avis que l'affaire *États-Unis - Fonds spécial* ne pouvait plus être considérée comme une bonne jurisprudence et qu'une recommandation ou une décision de l'ORD qui considérerait comme irréfutable la présomption d'annulation ou de réduction d'avantages ajouterait aux droits de la partie plaignante et réduirait ceux de la partie défenderesse.

6.166 La Turquie a conclu que son infraction alléguée, si infraction il y avait, aux règles pertinentes de l'OMC devait être traitée pleinement comme une présomption réfutable d'annulation ou de réduction des avantages de l'Inde et qu'elle avait démontré que, de prime abord, l'infraction alléguée, si infraction il y avait, aux règles pertinentes de l'OMC n'avait pas entraîné d'annulation ni de réduction des avantages dont bénéficiait l'Inde.

6.167 La Turquie a aussi avancé un argument supplémentaire à l'encontre d'une constatation d'annulation ou de réduction d'avantages dans la présente affaire. En introduisant la présomption selon laquelle la violation d'une règle de l'OMC par un Membre constituait une annulation ou une réduction des avantages dont bénéficiait le Membre plaignant, l'article 3:8 du Mémorandum d'accord indiquait aussi clairement qu'il y avait nécessairement un lien de causalité entre la violation d'une

---

[167] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphe 252.

[168] Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Fonds spécial*, paragraphes 5.1.6 et 5.1.7.

règle de l'OMC et l'annulation ou la réduction d'avantages. Même en supposant, pour les besoins de l'argumentation, que les exportations indiennes auraient été supérieures en l'absence des mesures contestées et, à partir de là, que la Turquie n'avait pas réfuté la présomption établie au titre de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord, il était tout à fait pertinent, selon la Turquie, de considérer que l'Inde avait à de multiples reprises rejeté son offre de négociation et préféré agir autrement que les 24 pays qui avaient accepté de négocier avec la Turquie et obtenu des compensations satisfaisantes. Cela voulait dire en effet que, même si les avantages de l'Inde avaient été annulés ou compromis, le lien de causalité entre les mesures contestées et l'annulation ou la réduction d'avantages serait rompu par le fait qu'elle avait rejeté la possibilité de négocier des compensations.

6.168 La Turquie a dit qu'il existait en droit un principe général, qui pouvait être exprimé dans diverses doctrines et pouvait prendre diverses formes, selon lequel on ne pouvait demander réparation d'un dommage que l'on avait causé à soi-même en s'abstenant de prendre des mesures qui auraient empêché ou du moins atténué le dommage causé par une autre partie. Ce principe général ressortait, notamment, des projets d'article sur la responsabilité des États de la Commission du droit international, dont l'article 6bis (paragraphe 2) prévoyait que, "[p]our déterminer la réparation, il [était] tenu compte de la négligence ou de l'action ou omission délibérée ... de l'État lésé".[169]

6.169 La Turquie a aussi fait valoir qu'une affaire portée devant l'OMC se composait de deux éléments: la violation et l'annulation ou la réduction d'avantages qui en résultait; si le plaignant ne parvenait pas à prouver l'un des deux éléments, le groupe spécial devait rejeter la plainte sans examiner l'autre. La Turquie estimait avoir réfuté en l'espèce la présomption selon laquelle la violation alléguée annulait ou compromettait les avantages dont bénéficiait l'Inde. Par conséquent, la plainte de l'Inde pouvait être rejetée sans que soit examinée la question de la violation alléguée des règles pertinentes de l'OMC.

6.170 À ce dernier argument, l'**Inde** a répondu que la question de l'annulation ou de la réduction d'avantages était juridiquement et logiquement subsidiaire à celle de la violation.[170] Le Groupe spécial devait d'abord examiner s'il y avait eu infraction. L'Inde considérait que cela découlait aussi de l'article 11 du Mémorandum d'accord, qui n'autorisait pas les groupes spéciaux à refuser aux plaignants le droit à une décision sur la conformité des mesures en cause au motif qu'elles n'avaient pas d'effets défavorables. À la connaissance de l'Inde, il n'y avait jamais eu, au GATT ou à l'OMC, de cas où un groupe spécial aurait examiné la question de savoir si la présomption de réduction d'avantages avait été réfutée avant la question de savoir si cette présomption s'appliquait.

6.171 L'Inde a aussi contesté la validité de l'argument de la Turquie selon lequel elle était en partie responsable du dommage qu'elle avait subi car elle avait refusé d'accepter l'offre faite par la Turquie de négocier un règlement fondé sur une augmentation des contingents. Selon elle, le principe du droit international invoqué par la Turquie ne pouvait s'appliquer lorsqu'un Membre de l'OMC refusait d'accepter une mise en œuvre partielle de l'obligation à laquelle était soumis un autre Membre.

6.172 L'Inde a aussi fait observer que les restrictions discriminatoires à l'importation étaient incompatibles avec les articles XI et XIII, que les contingents concernés aient été entièrement utilisés ou non.[171]

---

[169] *Annuaire de la Commission du droit international* (1993), Vol. II, Partie II, chapitre IV.

[170] La présomption prévue à l'article 3:8 du Mémorandum d'accord ne s'appliquant que "dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé".

[171] IBDD, S31/124.

6.173 L'Inde a fait valoir que la Turquie avait pour l'essentiel allégué que l'union douanière était globalement bénéfique pour l'Inde car tout effet défavorable des restrictions quantitatives adoptées dans le cadre de l'accord commercial entre les CE et la Turquie était compensé par l'effet des réductions tarifaires. L'Inde aurait donc tort, selon la Turquie, de faire valoir que les faits démontraient que l'"union douanière avait compromis les avantages auxquels elle prétendait avoir droit".

6.174 L'Inde a fait remarquer que la question posée dans cette plainte n'était *pas* de savoir si l'accord commercial entre les CE et la Turquie était compatible avec l'article XXIV et si, de ce fait, les avantages résultant pour l'Inde étaient compromis du fait de l'union douanière que les CE et la Turquie alléguaient avoir établie au titre de cet accord. La question concernait les restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde que la Turquie imposait depuis le 1er janvier 1996 et était donc de savoir si *ces restrictions* compromettaient les avantages résultant pour l'Inde du GATT et de l'ATV. L'incidence globale de l'union douanière sur les exportations indiennes n'avait rien à voir avec la mesure en cause.

6.175 L'Inde a ajouté que l'argumentation de la Turquie revenait implicitement à affirmer que les restrictions discriminatoires à l'importation incompatibles avec les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV ne compromettaient pas les avantages résultant de ces dispositions si le Membre qui les imposait réduisait de son plein gré ses droits d'importation, accordant ainsi des avantages commerciaux compensatoires aux autres Membres. Toutefois, aux yeux de l'Inde, les droits de douane proprement dits appliqués sur une base NPF avaient sur les conditions de concurrence une incidence entièrement différente de celle des restrictions quantitatives discriminatoires prohibées. Les réductions tarifaires tendaient à donner à l'Inde plus de chances de soutenir la concurrence par les prix, mais les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV lui garantissaient le droit de soutenir la concurrence par les prix sans être gênée par des limitations quantitatives discriminatoires. C'était cet avantage revenant à l'Inde qui était compromis par la mesure en cause. L'Inde a fait observer que, dans leur communication de tierce partie, les États-Unis avaient noté que selon la Turquie, étant donné la réduction des droits de douane moyens résultant de l'accord sur l'union douanière, on ne pouvait dire que cet accord avait "opposé des obstacles" au commerce avec la Turquie. D'abord, l'évaluation du niveau des obstacles au commerce prévue à l'article XXIV allait au-delà d'une évaluation des droits de douane. Ensuite, l'argument de la Turquie revenait implicitement à affirmer que l'Inde devrait accepter les restrictions quantitatives discriminatoires imposées unilatéralement par la Turquie en raison des réductions tarifaires volontairement accordées par la Turquie à tous les Membres de l'OMC dans le cadre de l'accord, puisque l'effet net des deux mesures réunies était une augmentation des exportations indiennes. Cet argument était fondamentalement vicié pour deux raisons.

6.176 Premièrement, comme il ressortait clairement du raisonnement formulé par le groupe spécial dans l'affaire *États-Unis - Fonds spécial*[172], approuvé par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes III*[173], l'avantage résultant pour l'Inde des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV n'était pas la protection du volume escompté de ses exportations de produits textiles et de vêtements à destination de la Turquie. Ces dispositions protégeaient les conditions de concurrence escomptées par l'Inde pour ses exportations de produits textiles et de vêtements vers la Turquie. Les conditions de concurrence prescrites par les dispositions du GATT régissant les réductions tarifaires multilatérales étaient entièrement différentes de celles qui étaient prescrites par les dispositions régissant les restrictions quantitatives. Les premières étaient conçues pour garantir que tous les Membres seraient à égalité dans la concurrence par les prix, et les secondes étaient conçues pour

[172] Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Fonds spécial*, page 179.

[173] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphes 249 à 253.

garantir que la concurrence par les prix ne serait pas soumise à des limites quantitatives et, si ces limites étaient autorisées, qu'elles ne varieraient pas d'un Membre à l'autre. Les calculs de la Turquie démontrant que l'octroi de réductions tarifaires et l'imposition de contingents discriminatoires se traduisaient par un "bénéfice net" étaient hors de propos.

6.177 Deuxièmement, l'allégation de la Turquie revenait implicitement à affirmer que l'Inde était obligée d'accepter que des avantages auxquels elle avait droit en vertu des règles régissant les restrictions discriminatoires lui soient refusés en raison des réductions tarifaires consécutives à l'établissement d'une union douanière. Il n'existait aucune disposition de l'OMC ni aucun principe juridique étayant cette proposition. Le paragraphe 6 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV confirmait que les avantages résultant pour les Membres tiers de l'établissement d'une union douanière n'entraînaient pour eux aucune obligation. Si tel était le principe qui régissait les négociations prévues à l'article XXIV:6, l'évaluation de l'incidence défavorable d'une mesure illicite dans le contexte de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord ne pouvait être régie par un principe différent.

6.178 L'Inde a aussi fait observer que la Turquie avait reconnu que, dans le passé, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel avaient logiquement décidé, dans l'affaire *CE - Bananes III*, que les dispositions du GATT relatives aux mesures non tarifaires protégeaient les conditions de concurrence escomptées et non les volumes d'échanges escomptés et que, de ce fait, la présomption selon laquelle une mesure incompatible avec une telle disposition compromettait les avantages conférés par le GATT ne pouvait être réfutée par la démonstration du fait que les exportations du plaignant n'avaient pas baissé.

6.179 En réponse à l'allégation de la Turquie selon laquelle ces précédents ne constituaient plus une "bonne jurisprudence" parce qu'ils avaient été remplacés par une évolution du droit qui imposait une autre approche et le rejet de ces précédents découlait implicitement de la présence de l'article 3:8 dans le Mémorandum d'accord, l'Inde a fait observer que le libellé de l'article 3:8 était identique en substance à celui des troisième et cinquième phrases du paragraphe 5 de l'annexe du Mémorandum d'accord de 1979 concernant le règlement des différends. Si les rédacteurs de l'article 3:8 avaient voulu affirmer que les principes relatifs à l'annulation ou à la réduction d'avantages élaborés dans le cadre de la jurisprudence du GATT n'étaient plus valides, ils n'auraient certainement pas adopté une formulation identique aux termes de la disposition au titre de laquelle cette jurisprudence avait été élaborée.

6.180 L'Inde a fait observer que, dans l'affaire *CE - Bananes III*, l'Organe d'appel avait confirmé que la jurisprudence élaborée dans le cadre du GATT de 1947 restait valide, notamment les principes énoncés dans l'affaire *États-Unis - Fonds spécial*.[174] En réponse à l'allégation de la Turquie selon laquelle la présente affaire était différente de l'affaire *Bananes III*, l'Inde a indiqué qu'elle était bel et bien un pays exportateur confronté à des mesures prises par la Turquie qui l'empêchaient effectivement d'exporter vers ce pays.

6.181 L'Inde a aussi déclaré que la Turquie avait apparemment mal compris son argument. Elle n'avait pas mis en cause l'existence de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord. La Décision de 1979 contenait aussi la même disposition. Il y avait deux aspects: premièrement, l'Inde n'était pas d'accord avec la Turquie lorsque celle-ci faisait valoir que le Groupe spécial devait d'abord examiner si des avantages avaient été annulés ou compromis et que la question de la violation pouvait être abordée par la suite. Selon elle, la première question était de savoir s'il y avait eu violation. Dans ce contexte, l'Inde a fait observer que les remarques de la Turquie revenaient implicitement à admettre qu'il y avait violation. L'Inde l'avait assurément démontré. Deuxièmement, l'Inde avait indiqué, en se fondant sur

[174] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphes 249 à 253.

la jurisprudence existante, que les dispositions du GATT relatives aux mesures non tarifaires protégeaient les conditions de concurrence escomptées et non les volumes d'échanges escomptés et que, par conséquent, la présomption selon laquelle une mesure incompatible avec une telle disposition compromettait les avantages résultant du GATT ne pouvait être réfutée par la démonstration du fait que les exportations du plaignant n'avaient pas baissé. Les volumes d'échanges n'entraient pas en ligne de compte. Même en supposant qu'ils entrent en ligne de compte, l'Inde avait déjà fourni au Groupe spécial des données qui démontraient clairement que les restrictions quantitatives discriminatoires imposées par la Turquie avaient eu des incidences défavorables sur ses exportations de textiles et de vêtements vers ce pays.

VII. RÉSUMÉ DES ARGUMENTS PRÉSENTÉS PAR LES TIERCES PARTIES

A. HONG KONG, CHINE

1. Généralités

7.1 Hong Kong, Chine a estimé que la Turquie avait appliqué unilatéralement des restrictions quantitatives discriminatoires aux importations de produits textiles et de vêtements en provenance de Hong Kong, Chine et de quelques autres Membres de l'OMC à compter du f^r^ janvier 1996. Les mesures prises par la Turquie visaient une vaste gamme de produits textiles et de vêtements en provenance de certains Membres, notamment Hong Kong, Chine. Selon la Turquie, ces mesures avaient été prises "pour réaliser l'union douanière entre la CE et la Turquie" et "pour satisfaire aux prescriptions de l'article XXIV".[175]

7.2 Hong Kong, Chine ne mettait pas en cause le droit des Membres d'établir une union douanière conformément aux règles de l'OMC et n'avait pas l'intention de s'attacher particulièrement à déterminer si la Turquie avait satisfait aux prescriptions de l'article XXIV du GATT. Elle était préoccupée par le fait que les mesures prises par la Turquie constituaient une violation de l'Accord sur l'OMC. En particulier, Hong Kong, Chine estimait que les mesures étaient incompatibles avec l'article 2:4 de l'ATV et, partant, avec l'article XI *ipso facto* et l'article XIII du GATT. Le GATT ne laissait pas à une union douanière l'entière liberté d'introduire des restrictions quantitatives discriminatoires.

7.3 Hong Kong, Chine considérait que, dans le droit fil de l'opinion exprimée par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses*[176],une partie alléguant une violation d'une disposition de l'Accord sur l'OMC par un autre Membre devait affirmer et prouver son allégation. Cela étant fait, il incombait à la partie défenderesse de présenter des éléments de preuve et des arguments pour réfuter l'allégation. En outre, la charge d'établir un moyen de défense, y compris ceux qui procédaient d'exceptions aux obligations découlant de certaines dispositions du GATT, devait incomber à la partie défenderesse. La Turquie alléguait que les mesures étaient requises dans le cadre d'un processus d'harmonisation de sa politique commerciale extérieure avec celle des Communautés européennes de façon à garantir la libre circulation des produits, y compris les produits textiles et les vêtements, visés par l'union douanière Turquie – CE, en s'appuyant sur l'article XXIV pour justifier ces mesures. Il incombait donc à la Turquie de prouver son allégation selon laquelle une union douanière établie en vertu de l'article XXIV permettait bien de déroger aux autres dispositions du GATT.

[175] WT/REG22/6.
[176] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses*, page 16.

2. Article 2 de l'ATV et articles XI et XIII du GATT

7.4 Hong Kong, Chine a estimé que les mesures prises par la Turquie enfreignaient l'article 2:4 de l'ATV. Selon elle, l'article 2 de l'ATV et l'article XI du GATT traitaient tous les deux des restrictions quantitatives, le premier expressément des restrictions quantitatives dans le secteur des textiles et des vêtements, et le dernier, des restrictions quantitatives dans le domaine des marchandises. Étant donné que le premier était *lex specialis* par rapport au dernier, chaque fois que l'article 2:4 de l'ATV était violé, l'article XI du GATT l'était *ipso facto* (mais pas réciproquement).

7.5 L'ATV avait pour objet de réintégrer dans le champ des disciplines intégrales du GATT le commerce du secteur des textiles et des vêtements sur une période de dix ans à compter de 1995. L'article 2:4 de l'ATV prévoyait que les restrictions notifiées par un Membre au titre de l'article 2:1 à l'entrée en vigueur de l'OMC constituaient "la totalité des restrictions de ce genre" et qu'aucune nouvelle restriction, qu'elle vise des produits ou des Membres, ne serait "introduite, sauf en application des dispositions du présent accord ou des dispositions pertinentes du GATT".

7.6 À la date du 31 décembre 1994 ou auparavant, la Turquie ne maintenait aucune restriction quantitative sur les importations de produits textiles et de vêtements en provenance de Hong Kong, Chine. Elle n'avait commencé à le faire qu'au 1er janvier 1996. À l'évidence, les mesures prises par la Turquie étaient des restrictions nouvelles, qui n'avaient jamais été notifiées comme étant en vigueur le jour précédant l'entrée en vigueur de l'ATV. La Turquie ne les avait pas non plus justifiées au titre d'autres dispositions de l'ATV. Elle avait donc violé l'article 2:4 de l'Accord à moins qu'elle ne puisse justifier les mesures en vertu d'autres dispositions du GATT.

7.7 Il incombait à la Turquie d'identifier "les dispositions pertinentes du GATT de 1994" et de démontrer clairement la pertinence de ces dispositions dans le contexte de l'ATV en général, et dans la mesure où elles devaient fournir une exception à l'article 2:4 de l'Accord en particulier. Cependant, la Turquie n'avait présenté aucun argument juridique pouvant corroborer son allégation à cet égard. Hong Kong, Chine estimait donc que la Turquie ne s'était pas acquittée de la charge de la preuve. En outre, selon elle, l'article XXIV:5 du GATT ne prévoyait aucune exemption pour les mesures prises par la Turquie.

7.8 Hong Kong, Chine a par ailleurs estimé que les mesures prises par la Turquie étaient incompatibles avec l'article XIII du GATT. La non-discrimination était un principe fondamental de l'OMC. Comme les mesures ne s'appliquaient qu'à certains Membres et que les produits textiles et les vêtements en provenance de nombreux autres Membres n'étaient pas assujettis aux mêmes mesures, il était évident que la Turquie enfreignait les principes de non-discrimination découlant de l'article XIII du GATT.

3. Article XXIV du GATT

7.9 De l'avis de Hong Kong, Chine, l'article XXIV énonçait seulement les obligations à respecter lorsque les territoires douaniers des parties constitutives établissaient une union douanière. Il ne permettait à aucun Membre d'établir ou d'appliquer des restrictions quantitatives discriminatoires vis-à-vis de certaines tierces parties, ni ne fournissait de justifications à cet égard. Aux termes de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, "un traité doit être interprété … à la lumière de son objet et de son but". L'objet et le but spécifiques du GATT étaient énoncés dans son Préambule comme étant "la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international".

7.10 Si l'application de restrictions quantitatives discriminatoires en faisant appel à l'article XXIV comme dérogation était autorisée, cela viderait de son sens le but d'une union douanière, tel qu'il est

réaffirmé dans le Préambule du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV, aux termes duquel les accords d'intégration économique "devraient avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres Membres avec ces territoires, et [que] les parties qui concluent de tels accords ou en élargissent la portée doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres". Il serait difficile de concevoir un effet plus défavorable que l'application de restrictions quantitatives discriminatoires à certaines tierces parties.

7.11 Hong Kong, Chine ne partageait pas l'opinion de la Turquie selon laquelle l'intention des auteurs de l'article XXIV:5 avait été de permettre l'introduction de nouvelles réglementations commerciales restrictives, ce qui pourrait être rendu nécessaire par l'établissement d'une union douanière, du moment que leur effet global n'était pas plus restrictif que celui du régime auparavant applicable. Hong Kong, Chine ne considérait pas que l'article XXIV:5 allait jusqu'à prévoir une dérogation aux autres dispositions du GATT.[177] Elle se demandait par ailleurs si un abaissement global des obstacles pouvait justifier juridiquement des mesures incompatibles avec le GATT.

7.12 Si l'article XXIV:5 devait être interprété comme laissant toute liberté aux unions douanières d'appliquer des restrictions quantitatives discriminatoires vis-à-vis de certaines tierces parties, à la seule condition que soit respecté l'équilibre des intérêts commerciaux des tierces parties pris dans leur ensemble, le résultat pourrait être très discriminatoire, contraire aux intérêts des principes élémentaires de la justice, et incompatible avec l'objet et le but du GATT tels qu'ils ont été énoncés plus haut. Une telle interprétation ne serait donc pas conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités. Hong Kong, Chine considérait, par conséquent, que c'était en l'occurrence le contraire, à savoir que l'article XXIV:5 n'autorisait pas l'application de restrictions quantitatives discriminatoires.

7.13 De l'avis de Hong Kong, Chine, l'article XXIV:8 était une clause énonçant des définitions. Par lui-même, il ne créait ni droits ni obligations. L'article XXIV:8 a) i), concernant le régime commercial interne d'une union douanière, entraînait l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives pour i) l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs, ou ii) l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires. L'article XXIV:8 a) ii), concernant le régime commercial extérieur d'une union douanière, supposait que les membres d'une telle union appliquent au commerce avec les tierces parties des droits de douane et autres réglementations identiques en substance.

7.14 La signification des deux expressions-clés "l'essentiel des échanges commerciaux" à l'article XXIV:8 a) i) et "identiques en substance" à l'article XXIV:8 a) ii) n'était peut-être pas tout à fait claire et précise, mais l'une et l'autre montraient sans équivoque que la libre circulation des marchandises à l'intérieur d'une union douanière et l'uniformisation des régimes commerciaux extérieurs des territoires constitutifs qui sont requis *n'ont pas besoin d'être absolues*.

7.15 S'agissant du régime commercial interne d'une union douanière, il était assez clair, à la lecture de l'article XXIV:8 a) i), qu'une telle union pouvait être fondée sur i) le principe de la libre circulation des marchandises ou ii) un ensemble de règles d'origine, à condition que ses avantages s'appliquent à l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs. En d'autres termes, certains écarts par rapport à la libre circulation des marchandises à l'intérieur d'une union douanière n'étaient pas totalement exclus.

7.16 Pareillement, certaines différences entre les régimes commerciaux extérieurs des territoires constitutifs étaient clairement prévues à l'alinéa a) ii) comme le confirmait l'utilisation des termes "en

[177] Il s'agissait là de l'opinion des Communautés européennes formulée dans le cadre du Groupe de travail de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne aux CE (voir IBDD, S35/362, paragraphe 45).

substance". Hong Kong, Chine considérait que le but d'une telle souplesse était de viser, entre autres, des situations dans lesquelles il n'était pas justifié, en vertu d'autres dispositions de l'article XXIV, qu'un territoire constitutif impose de nouvelles restrictions quantitatives discriminatoires à certaines tierces parties aux fins d'harmonisation. De l'avis de Hong Kong, Chine, l'article XXIV du GATT n'obligeait pas forcément un territoire constitutif à aligner chaque aspect de son régime commercial extérieur sur celui de l'autre territoire constitutif, en particulier si le régime de ce dernier était plus restrictif et discriminatoire.

4. Solutions de rechange et conclusions

7.17 À ce que croyait comprendre Hong Kong, Chine, il existait encore une frontière entre les Communautés européennes et la Turquie. Il y avait des arrangements en vigueur qui répondaient aux obligations en matière de procédure/de documents pour ce qui était des marchandises pénétrant sur le territoire des États membres des CE *via* la Turquie. Dans ce contexte, il était possible de déroger à la libre circulation des marchandises, ce qui était, de fait, prévu par la Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie mettant en œuvre la phase finale de l'union douanière CE-Turquie, par exemple:

i) Une législation antidumping équivalente mais indépendante était maintenue à l'égard des pays tiers. Les autorités douanières de chaque partie faisaient en sorte que leurs propres mesures antidumping ne soient pas contournées en vérifiant l'origine des produits importés sur leur territoire en provenance de l'autre partie.

ii) Les autorités douanières des CE vérifiaient, à la frontière entre les Communautés européennes et la Turquie, l'origine des véhicules importés sur le territoire communautaire *via* la Turquie. Les importations communautaires de véhicules japonais *via* la Turquie étaient traitées comme des importations communautaires directes aux fins des plafonds prévus par l'Accord CE-Japon de 1991 relatif au commerce des véhicules à moteur, mentionné à l'Annexe de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes.

7.18 Comme la dérogation à la libre circulation des marchandises était autorisée dans une certaine mesure à l'intérieur d'une union douanière, Hong Kong, Chine doutait que les mesures prises par la Turquie soient une condition préalable nécessaire à la mise en œuvre de l'union douanière CE-Turquie. La position de Hong Kong, Chine était qu'un système temporaire de certificats d'origine pour les produits textiles et les vêtements non originaires de Turquie, jusqu'à ce que les contingents soient progressivement éliminés d'ici à la fin de 2004, était une solution de rechange viable par rapport aux restrictions quantitatives, ce qui voulait dire un régime d'importation différent pour réglementer la circulation des produits non originaires de Turquie à partir de la Turquie vers les Communautés européennes. Cependant, il ne serait guère possible de considérer que ledit régime exclurait de l'union douanière un important secteur du commerce, pas plus qu'il n'exigerait la suspension de la libre circulation des produits textiles et des vêtements originaires de Turquie, qu'il n'est pas nécessaire de modifier.

7.19 Hong Kong, Chine a conclu de son analyse que les mesures prises par la Turquie étaient incompatibles avec l'article 2:4 de l'ATV (l'article XI du GATT était enfreint *ipso facto*) et l'article XIII du GATT et qu'elles n'étaient pas justifiées par l'article XXIV du GATT. Hong Kong, Chine a demandé au Groupe spécial de déclarer lesdites mesures incompatibles avec l'article 2:4 de l'ATV et les articles XI et XIII du GATT, et de recommander que la Turquie mette ses mesures en conformité avec ses obligations dans le cadre de l'OMC.

B. JAPON

1. Généralités

7.20 N'étant partie à un aucun accord commercial régional et retirant de grands avantages du système commercial multilatéral, le Japon a estimé qu'il avait un intérêt prononcé à veiller à ce que les accords commerciaux régionaux (ACR) soient compatibles avec l'Accord sur l'OMC et qu'ils ne débouchent pas sur la formation de blocs commerciaux. Les intérêts commerciaux du Japon seraient gravement lésés si une mesure quelconque semblable aux contingents d'importation de la Turquie visant les produits textiles et les vêtements devait être introduite du fait de l'établissement d'unions douanières similaires. Comme le présent Groupe spécial doit trancher de la question systémique de la compatibilité avec les principes découlant de l'OMC de l'application automatique de mesures restrictives lors de l'établissement d'une union douanière, le Japon a un intérêt substantiel dans la présente affaire.

7.21 Le Japon considérait que les ACR dérogeaient en soi au principe NPF et pouvaient donner lieu à un traitement discriminatoire des pays tiers. Ils risquaient donc d'affaiblir le système commercial multilatéral ouvert. Dans ces conditions, conformément à l'article XXIV du GATT, il était nécessaire d'éviter leurs conséquences négatives sur le commerce des pays tiers, point que les Membres avaient réaffirmé dans le Préambule du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV.[178] Dans la Déclaration ministérielle de Singapour, les Ministres ont aussi réaffirmé la primauté du système commercial multilatéral et leur volonté de faire en sorte que les ACR apportent un complément aux règles de ce système et soient compatibles avec elles.

7.22 De l'avis du Japon, les ACR étaient régis par l'article XXIV du GATT, mais les parties à ces accords, en tant que Membres de l'OMC, devaient également se conformer au principe NPF et aux autres dispositions de l'Accord sur l'OMC. Il était nécessaire d'examiner attentivement les ACR, et les dispositions de l'article XXIV du GATT devaient être interprétées strictement à la lumière des buts du système commercial multilatéral, pour le garantir et le renforcer. Il fallait interpréter l'article XXIV de bonne foi, dans le cadre et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord sur l'OMC dans son ensemble[179] et en tenant dûment compte de son esprit d'ensemble et de ses principes de base.

2. Arguments

7.23 Le Japon a estimé que l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives par la Turquie était incompatible avec l'obligation découlant pour elle de l'article XI du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV, à moins qu'elle ne fasse la preuve qu'elle satisfaisait aux conditions nécessaires pour invoquer l'article XXIV du GATT. Dans l'affaire *États-Unis - Vêtements de dessous*, la nécessité d'interpréter strictement les dispositions concernant les clauses d'exception avait été démontrée par le groupe spécial qui avait conclu qu'il incombait aux parties invoquant l'exception de prouver que les conditions nécessaires pour se prévaloir de ladite exception avaient été satisfaites.[180]

---

[178] Les Membres ont réaffirmé "que de tels accords devraient avoir pour objet de faciliter le commerce … et non d'opposer des obstacles … et que les parties qui concluent de tels accords … doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres".

[179] Rapport du groupe spécial sur l'affaire *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, adopté le 6 novembre 1998, WT/DS58/R ("*États-Unis - Crevettes"*), paragraphe 7.35.

[180] Rapport du groupe spécial sur l'affaire *États-Unis – Vêtements de dessous*, paragraphe 7.16.

7.24 Le Japon considérait que les allégations de la Turquie, qui estimait que l'article XXIV:5 ou XXIV:8 du GATT était applicable à la présente affaire et qu'elle était habilitée à se prévaloir de l'exception à la règle générale énoncée à l'article XI du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV, ne pouvaient être justifiées.

7.25 De l'avis du Japon, la prescription figurant à l'article XXIV:8 a) ii) du GATT, selon laquelle un Membre d'une union douanière applique à l'égard des tierces parties des droits de douane et autres réglementations identiques "en substance", ne signifiait pas qu'il faille nécessairement appliquer "exactement" les mêmes réglementations commerciales.[181] La question était alors de savoir s'il existait des types particuliers de réglementations commerciales qui, de par leur nature même, n'appelaient pas une application uniforme par les membres de l'union douanière. Ce qu'il fallait examiner, à la lumière des dispositions pertinentes de l'OMC et de leur intention, c'était la question de savoir si une mesure avait réduit au strict minimum l'effet défavorable sur les pays tiers.

7.26 Le Japon a estimé que l'examen de l'article XXIV:8 et des autres dispositions pertinentes de l'OMC amenait à conclure qu'il ne fallait pas interpréter l'article XXIV:8 a) ii) de façon à accorder aux parties le droit d'introduire de nouvelles mesures restrictives, y compris des restrictions quantitatives ainsi que des mesures antidumping et des mesures de sauvegarde, qui n'avaient pas été autorisées avant qu'elles signent l'ACR. L'article XXIV: 8 a) ii) ne recommandait pas aux parties de prendre des mesures incompatibles avec d'autres dispositions de l'Accord sur l'OMC de façon à appliquer "des droits de douane et autres réglementations identiques en substance" et ne pouvait donc être invoqué en tant que "disposition pertinente du GATT de 1994" en vertu de laquelle il était possible d'introduire exceptionnellement de "nouvelles restrictions", comme le prévoyait l'article 2:4 de l'ATV. Le Japon estimait par conséquent que l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives par la Turquie, qui était incompatible avec l'obligation découlant pour elle de l'article XI du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV, ne pouvait être justifiée par l'article XXIV:8 a) ii) du GATT.

7.27 Le Japon a par ailleurs fait valoir qu'il était important d'interpréter les dispositions figurant à l'article XXIV:5 du GATT à la lumière de l'objet d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, tel qu'il était énoncé à l'article XXIV:4. Le Japon a également rappelé les dispositions figurant au paragraphe 2 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV concernant l'évaluation globale des taux de droits moyens pondérés et des droits de douane perçus et le fait qu'il y était reconnu qu'"aux fins de l'évaluation globale de l'incidence des autres réglementations commerciales qu'il est difficile de quantifier et d'agréger, l'examen de chaque mesure, réglementation, produit visé et flux commercial affecté" pouvait être nécessaire. À cet égard, il a relevé qu'il était difficile de quantifier l'effet de restrictions quantitatives, à plus forte raison d'évaluer si ces dernières, conjuguées aux droits de douane et autres réglementations commerciales appliquées au même moment, étaient "dans leur ensemble … d'une incidence générale plus élevée … que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales … ", comme l'exige l'article XXIV:5 a).

7.28 De l'avis du Japon, il fallait examiner les différentes réglementations de la Turquie pour vérifier qu'elles ne constituaient pas des mesures plus rigoureuses à l'égard des pays tiers. En l'occurrence, l'introduction de mesures incompatibles avec le GATT (dans la présente affaire, celles qui sont incompatibles avec l'article XI du GATT et l'article 2:4 de l'ATV) devrait en premier lieu être considérée *a priori* comme "plus rigoureuse" au sens de l'article XXIV:5 du GATT.

[181] Par exemple, il ne serait ni nécessaire, ni approprié qu'une mesure antidumping d'un membre de l'union douanière soit automatiquement introduite chez les autres membres pour la simple raison qu'ils formaient une union douanière.

C. PHILIPPINES

1. Généralités

7.29 Les Philippines ont relevé que le Préambule du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV reconnaissait que les unions douanières et les zones de libre-échange s'étaient "grandement accrues en nombre et en importance depuis la mise en place du GATT de 1947" et représentaient "une proportion significative du commerce mondial". La formation de tels ACR pouvait aider à atteindre les objectifs de l'Accord sur l'OMC. Toutefois, si elles étaient interprétées et évoquées de manière abusive, ou si elles n'étaient pas respectées, les dispositions de l'OMC autorisant l'établissement d'unions douanières et de zones de libre-échange pouvaient aussi aisément contribuer à renforcer des pratiques qui s'opposaient à ces objectifs.

7.30 Pour diverses raisons, les groupes spéciaux chargés de différends mettant en jeu l'article XXIV du GATT de 1947 et du GATT de 1994 n'avaient pas nettement tranché les questions semblables à celles qui étaient soulevées dans le présent différend. Les parties contractantes au GATT de 1947 et les Membres de l'OMC avaient exprimé diverses opinions sur certaines de ces questions auprès des organes pertinents, mais il ne s'agissait que d'avis. Les Philippines estimaient que, faute d'une interprétation faisant autorité énoncée par les Membres eux-mêmes, c'était là l'occasion appropriée de procéder à une analyse fondée sur les règles des dispositions pertinentes de l'article XXIV du GATT.[182]

7.31 Les Philippines avaient choisi de participer en tant que tierce partie principalement sur la base de leur intérêt commercial légitime aux exportations de produits textiles et de vêtements à destination de la Turquie. En outre, elles réalisaient que les vastes conséquences systémiques des questions soulevées avaient réellement une portée considérable et touchaient à des principes essentiels qui constituaient le fondement même de l'OMC.

2. Articles XI et XIII du GATT et article 2 de l'ATV

7.32 Les Philippines ont estimé que la promulgation et l'application par la Turquie, au 1er janvier 1996, de restrictions quantitatives aux importations sur son territoire d'une vaste gamme de produits textiles et de vêtements, limitée aux seules importations de certains Membres, dont l'Inde et les Philippines, constituaient une présomption de violation des articles XI:1 et XIII:1 du GATT étant donné que:

i) ces restrictions étaient du type des "prohibitions et restrictions" interdites au sens de l'article XI:1 du GATT;

ii) la Turquie ne mentionnait pas l'existence de l'une quelconque des situations précisées à l'article XI:2 du GATT dans lesquelles les prohibitions et restrictions par ailleurs interdites par l'article XI:1 peuvent être imposées; elle n'avait pas non plus essayé d'établir qu'elle avait respecté l'une ou l'autre des conditions qui y étaient mentionnées; et

iii) la Turquie n'essayait pas d'établir que ces restrictions étaient applicables aux importations de produits textiles et de vêtements en provenance de tous les Membres,

[182] Actuellement, les Membres de l'OMC étaient essentiellement encore en train de se familiariser avec le passage d'un système commercial multilatéral *pragmatique, fondé sur la diplomatie* à un système franchement *fondé sur des règles*. Cependant, aujourd'hui, dans le cadre d'un système fondé sur des règles, le pragmatisme et la diplomatie ne pouvaient jouer de rôle approprié qu'une fois les règles subsistantes précisées, et seulement à ce moment-là.

conformément aux prescriptions de l'article XIII:1 du GATT; au contraire, dans le cadre de son moyen de défense affirmatif, elle confirmait que ces restrictions n'étaient pas appliquées à l'importation de produits similaires en provenance, pour le moins, des États membres des CE.

7.33 Les Philippines considéraient également que, puisque la Turquie n'avait pas de restrictions en vigueur au 1er janvier 1995 et n'avait donc pas fait de notification au titre de l'article 2:1 de l'ATV, les limitations quantitatives qu'elle imposait aux importations de produits textiles et de vêtements étaient des "nouvelles restrictions" prohibées aux fins de l'article 2:4 de l'ATV. Dans le cadre dudit article, la Turquie n'essayait pas d'établir que ses restrictions étaient imposées au titre des dispositions de l'Accord dans la limite des exceptions prévues, mais invoquait l'article XXIV du GATT comme "disposition pertinente du GATT de 1994" justifiant ses restrictions.

7.34 Les Philippines ont estimé que l'article XXIV n'était pas une "disposition pertinente du GATT de 1994" aux fins de l'article 2:4 de l'ATV. Le terme "pertinent" restreignait les "dispositions du GATT de 1994". Si l'on se fondait sur l'analyse ci-après, l'article XXIV n'était pas une disposition "pertinente" du GATT. Il n'autorisait pas la Turquie à promulguer cette mesure ni à imposer ces restrictions. La disposition "pertinente" du GATT était et continuait d'être l'article XI, au regard duquel la Turquie n'avait pas essayé de justifier les restrictions.

7.35 Par conséquent, la promulgation de ces mesures et l'imposition de ces restrictions enfreignaient *définitivement* l'article 2:4 de l'ATV. Les Philippines ont fait observer que la défense de la Turquie relevait d'un *moyen de défense affirmatif*: elle admettait la violation des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV, mais essayait de se mettre hors de cause en s'appuyant sur l'article XXIV.

3. Article XXIV du GATT

a) Les unions douanières dans leur contexte

7.36 Les Philippines estimaient qu'une union douanière était un élément paradoxal dans le cadre de l'Accord sur l'OMC. Lorsque les parties éliminaient les droits de douane et les autres réglementations qui restreignent le commerce entre leurs territoires respectifs, "la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce" était acquise. Toutefois, cela s'opposait à la volonté contractuelle sous-jacente d'"élimination des discriminations dans les relations commerciales internationales".[183] La non-discrimination était un principe essentiel de l'Accord sur l'OMC, mis en œuvre dans le GATT au moyen des deux règles du traitement NPF et du traitement national. Néanmoins, l'article XXIV autorisait l'établissement d'unions douanières et, en tant qu'exception au principe NPF, tolérait la discrimination qui en résultait, mais sous réserve que soient respectées certaines conditions. L'article XXIV ne pouvait donc que faire l'objet d'une interprétation stricte et étroite, tous les doutes étant dissipés quant à la poursuite de la discrimination. Il incombait à un Membre invoquant l'article XXIV d'établir le strict respect des modalités et conditions énoncées ci-après.

7.37 Les Philippines ont relevé que, lorsqu'on examinait un arrangement qui se voulait être une union douanière, il était essentiel d'établir la date précise à laquelle il répondait aux conditions requises, le cas échéant, pour être considéré comme tel. Un accord pouvait avoir certaines des caractéristiques d'une union douanière à un moment donné, mais, à moins de répondre intégralement aux conditions requises en l'espèce, les parties ne pouvaient mettre en œuvre les aspects discriminatoires (autorisés) de ladite union sans accorder le même traitement aux tierces parties. Ce

[183] Voir le troisième paragraphe du Préambule de l'Accord sur l'OMC.

qu'un tel arrangement pouvait éventuellement constituer dans le meilleur des cas, c'était un accord nécessaire à l'établissement d'une union douanière (un "accord en vue de l'établissement"). Sans chercher à savoir si une prescription similaire était imposée à une union douanière à part entière, un "accord en vue de l'établissement" ne pouvait être mis en œuvre sans l'approbation des tierces parties et sans que leur soit accordée la possibilité d'examiner l'arrangement et de formuler des recommandations aux parties.

7.38 Les Philippines ont rappelé les dispositions figurant à l'article XXIV:5 et XXIV:7 du GATT relatives aux prescriptions distinctes concernant les "accords en vue de l'établissement". Se référant à l'article XXIV:10, les Philippines ont relevé que le membre de phrase "des propositions qui ne seraient pas entièrement conformes aux dispositions des paragraphes 5 à 9" s'appliquait par définition aux "accords en vue de l'établissement", par là même expressément soumis à l'approbation de deux tiers des Membres; au cours d'une telle approbation, il appartenait aux Membres de constater que "[ces propositions] conduisent à l'établissement d'une union douanière" au sens de l'article XXIV.

7.39 Les Philippines ont fait valoir que la lettre et le contexte de ces dispositions interdisaient aux parties de mettre en œuvre un "accord en vue de l'établissement" à moins qu'elles n'aient i) avisé les tierces parties; ii) consulté ces dernières d'une manière compatible avec leur droit substantiel d'adresser des recommandations et iii) modifié ledit accord conformément à ces recommandations.[184] Outre la lettre et le contexte des dispositions pertinentes, le contexte plus large venait pareillement à l'appui de la conclusion selon laquelle les parties ne pouvaient pas mettre en œuvre un "accord en vue de l'établissement" sans tenir dûment compte du droit des tierces parties d'être consultées. Les Philippines ont fait observer que, dans un "accord en vue de l'établissement", l'union n'était pas complète, il n'y avait pas de territoire douanier unique, et la situation de compromis nécessaire pour autoriser la discrimination qui en résulte et qui, dans d'autres circonstances, est interdite, n'était pas établie. Le fait d'autoriser les parties à mettre en œuvre des mesures discriminatoires dans de telles circonstances pervertissait l'Accord sur l'OMC. Il fallait que tous les doutes soient dissipés quant à la poursuite de la discrimination. Les considérations d'ordre politique venaient également à l'appui d'une telle règle. Sinon, tout en prétendant mettre en œuvre le principe essentiel de la non-discrimination, on laisserait par derrière le champ libre à sa distorsion. En fait, le système fonctionnerait à son propre détriment.

7.40 Les Philippines considéraient donc que, dans le présent différend, il était crucial de déterminer le statut exact de l'arrangement conclu entre la Turquie et les Communautés européennes au 1er janvier 1996, date à laquelle les mesures prises par la Turquie étaient entrées en vigueur.[185] Aux fins de déterminer ce statut, ce qui pouvait s'être produit par la suite n'était pas pertinent.

---

[184] Il convient d'interpréter le terme "maintiendront", conjugué à l'expression "selon le cas" dans la dernière phrase de l'article XXIV:7 a), dans le contexte de l'article XXIV:7 c). Ainsi, une fois qu'un "accord en vue de l'établissement" avait été soigneusement examiné par les tierces parties, les parties ne pouvaient pas introduire de modification substantielle du plan ou du programme sans respecter de nouveau le droit des premières d'être consultées.

[185] Le 22 décembre 1995, quelques jours seulement avant son entrée en vigueur, la Turquie et les CE ont informé les Membres que "la phase finale d'établissement de l'union douanière entre la Turquie et la Communauté européenne débutera le 1er janvier 1996, à la suite de la décision prise par le Conseil de l'Association entre la CE et la Turquie le 22 décembre 1995" (document WT/REG22/N/1). Il a donc fallu aux parties plus de neuf mois pour aviser les autres Membres, à une date située dans la période des vacances. Le texte de la Décision a été distribué aux Membres le 13 février 1996 (document WT/REG22/1), plus d'un mois après son entrée en vigueur. La Turquie et les CE ont donc mis les autres Membres devant un fait accompli, ce qui pourrait ne pas être une coïncidence si l'on songe à la prescription concernant l'approbation préalable d'un "accord en vue de l'établissement".

b) Article XXIV:4

7.41 Les Philippines ont relevé que les Membres avaient établi une norme, distincte de celle qu'imposait l'article XXIV:5, pour la mise en œuvre de l'expression "non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes" à l'article XXIV:4, puisque le préambule du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV prévoyait, entre autres choses, que dans la conclusion où l'élargissement de la portée des ACR "[les parties] doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres".

7.42 Les Philippines estimaient qu'en règle générale, les parties étaient libres d'établir les conditions dans lesquelles il fallait parvenir à l'harmonisation prévue à l'article XXIV:8 a) ii). En l'espèce, la Turquie et les Communautés européennes avaient choisi, pour aboutir à l'harmonisation, au moins pour ce qui est des produits textiles et des vêtements, d'imposer les mêmes restrictions que celles qui subsistaient dans les CE. Dans le processus d'harmonisation, la Turquie et les Communautés européennes avaient retenu la voie la plus restrictive et discriminatoire quand d'autres options moins restrictives et discriminatoires étaient également offertes. Parmi d'autres façons de parvenir à l'harmonisation, les Philippines ont relevé i) la possibilité pour les Communautés européennes de maintenir des restrictions quantitatives vis-à-vis de la Turquie, comme l'autorise expressément l'article XXIV:8, sans porter atteinte à la nature d'union douanière du lien entre la Turquie et les CE; ou ii) l'alignement de la politique communautaire sur celle de la Turquie, en supprimant complètement ses restrictions quantitatives globales. La Turquie enfreignait donc l'article XXIV:4 du GATT, au regard du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV.

c) Article XXIV:5

7.43 Les Philippines ont fait observer que les termes "[e]n conséquence", au début du paragraphe 5 de l'article XXIV, reliaient celui-ci au paragraphe 4. Quant à l'expression "les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle" à l'article XXIV:5, on ne pouvait pas l'interpréter comme signifiant que les Membres qui devenaient parties à une union douanière étaient tenus quittes de toutes leurs obligations au titre de l'Accord sur l'OMC et que la seule disposition qui régissait leur conduite en tant que Membre était l'article XXIV. Si on les interprétait dans le contexte approprié, les termes "les dispositions du présent accord" faisaient exclusivement référence aux dispositions du GATT qui, sinon, auraient interdit l'établissement d'une union douanière. Il était nécessaire d'y déroger, mais cela ne voulait pas dire qu'il pouvait y avoir aussi dérogation par rapport aux autres dispositions, uniquement pour satisfaire à la convenance des parties.

7.44 Les Philippines ont également fait observer que dans la norme imposée par l'article XXIV:5 a), qui semblait moins stricte que celle prévue à l'article XXIV:5 b), les expressions-clés étaient "incidence générale", "pas, dans leur ensemble, … plus élevée … [ou] plus rigoureuse" et "en vigueur dans les territoires constitutifs".

7.45 De l'avis des Philippines, le paragraphe 2 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV jouait un rôle déterminant dans la question qui sous-tendait les arguments de la Turquie à l'appui de son prétendu respect de l'article XXIV:5 (à savoir que les effets des restrictions quantitatives imposées étaient équilibrés et plus que compensés par les droits de douane plus bas à présent applicables aux importations en raison de l'établissement de l'union douanière), par le traitement distinct qu'elle appliquait aux i) droits de douane et autres impositions, et ii) autres réglementations commerciales qu'il était difficile de quantifier et d'agréger.[186] Cette opinion était par ailleurs étayée par le contexte des autres dispositions pertinentes:

[186] Le paragraphe 2 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV établissait une distinction entre l'évaluation de l'incidence générale des droits de douane et celle de l'incidence générale des autres réglementations commerciales. La première partie de la première phrase ("L'évaluation … union douanière")

i) Selon le paragraphe 6 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV, la Turquie n'avait aucun droit d'exiger des compensations de la part des autres Membres, ou de compter en obtenir, du fait de la "réduction des droits de douane à la suite de l'établissement d'une union douanière". Ainsi, la Turquie n'était en aucune manière fondée à exiger des compensations de la part des autres Membres ou à leur en imposer en raison des restrictions appliquées.

ii) Comme prévu à l'article XXIV:6, les compensations ne s'appliquaient qu'aux augmentations de taux de droits, et prenaient pareillement la forme de réduction de droits. Il n'y avait aucun fondement pour des compensations concernant les restrictions quantitatives et autres réglementations commerciales qu'il était difficile de quantifier et d'agréger.

7.46 Les Philippines considéraient que la question à trancher dans le présent différend était de savoir si l'incidence générale des "autres réglementations commerciales" était ou non "plus rigoureuse" au sens de l'article XXIV:5 a). Correctement évaluée en tant que mesure particulière prise en vertu du paragraphe 2 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV, l'option retenue par la Turquie et les Communautés européennes était la plus restrictive et discriminatoire parmi celles qui étaient offertes, puisqu'elle avait entraîné l'extension à la Turquie de l'application territoriale de restrictions quantitatives auparavant uniquement imposées sur le territoire communautaire. La réduction de l'incidence générale d'une partie, voire de l'ensemble des droits de douane qui pouvait découler de l'union douanière CE-Turquie n'était pas à prendre en considération aux fins du différend.

7.47 Les Philippines, relevant que les statistiques d'importation présentées par la Turquie pour essayer d'établir que son régime actuel était moins restrictif n'étaient pas pertinentes, a fait valoir que l'annulation ou la réduction des avantages suffisait.[187]

---

concernait l'évaluation de l'"incidence générale des droits de douane *et* autres réglementations commerciales" (pas d'italique dans l'original), mention faite de la condition correspondante figurant à l'article XXIV:5 a); la deuxième partie ("se fera en ce qui concerne les droits de douane et impositions"), par rapport à la première partie, interprétait les termes qui suivent comme portant exclusivement sur l'évaluation des "droits de douane et impositions"; la dernière partie, par rapport aux deux premières, énonçait le fondement de l'évaluation de l'incidence générale des droits de douane. Les deuxième, troisième et quatrième phrases ("Seront utilisées … les taux de droit appliqués") précisaient les règles régissant l'"évaluation globale" recherchée. La dernière phrase ("Il est reconnu qu'aux fins … pourra être nécessaire") faisait uniquement référence aux "autres réglementations commerciales qu'il est difficile de quantifier et d'agréger" en ce qu'elles forment une catégorie distincte des "droits de douane et impositions" objectivement quantifiables, et prévoyait qu'en ce qui concerne ces réglementations, l'"examen de chaque mesure … pourra être nécessaire". Généralement, le terme "pourra" avait une connotation facultative, mais lorsqu'il était nuancé par une situation ou une condition (en l'espèce, les "réglementations commerciales ..."), cette situation ou condition obtenue, il pouvait revêtir un caractère obligatoire, plus particulièrement ici, à la lumière des autres dispositions du paragraphe 2 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV.

[187] "En droit international général, le dommage important n'est ni un élément constitutif d'un fait internationalement illicite, ni une condition de la responsabilité de l'État. La pratique du GATT en matière de règlement des différends reconnaît pareillement que l'incompatibilité d'une mesure commerciale au regard du GATT, et l'annulation ou la réduction au sens de l'article XXIII du GATT, ne dépendent pas du dommage." (EU Petersmann, The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement, 1997, page 136.) Bien que ce passage figure dans le chapitre intitulé "Non-Violation and Situation Complaints in GATT/WTO Law", la citation relative au dommage important en tant qu'élément (non) constitutif d'un fait internationalement illicite et non nécessaire à l'engagement de la responsabilité de l'État est néanmoins appropriée.

M. Petersmann affirme par ailleurs: "Comme cela est indiqué dans le rapport du groupe spécial du GATT adopté par le Conseil du GATT le 17 juin 1987 concernant l'affaire "États-Unis - Taxes sur le pétrole",

7.48 Les Philippines ont également estimé, aux fins de déterminer les effets défavorables (plus restrictifs) des restrictions appliquées par la Turquie, que le marché à prendre en considération était celui de la Turquie *et* des Communautés européennes. Les restrictions de la Turquie ont été imposées, prétendait-on, parce qu'elles constituaient un élément nécessaire à l'établissement d'une union douanière avec les Communautés européennes. Du fait de cette soi-disant union douanière, l'avantage compétitif de la Turquie en tant qu'exportateur important de produits textiles et de vêtements[188] avait été indûment renforcé par rapport aux autres Membres: alors que les produits textiles et les vêtements de la Turquie pénétraient sur le marché communautaire en franchise de droits et sans être frappés de restrictions quantitatives, les autres Membres, y compris l'Inde et les Philippines, devaient à présent entrer en concurrence avec la Turquie sur ce marché en supportant le double fardeau de droits de douane et de restrictions quantitatives. Les droits communautaires applicables à ces produits, relativement plus bas (indépendamment de l'union douanière avec la Turquie), avaient peut-être amélioré la capacité des autres Membres à entrer en concurrence avec les producteurs communautaires, mais la soi-disant union douanière les plaçait en situation défavorable vis-à-vis de la Turquie. De l'avis des Philippines, ces avantages potentiels avaient donc été annulés ou compromis et les engagements pris par les CE dans leurs listes au titre de l'article II devenaient par là purement théoriques pour les autres Membres, au moins en ce qui concerne les produits textiles et les vêtements et compte tenu de l'avantage discriminatoire de la Turquie.

7.49 Les Philippines ont conclu que la promulgation de la mesure turque et l'imposition des restrictions enfreignaient l'article XXIV:5 a) car, de ce fait, l'incidence générale des réglementations commerciales était dans l'ensemble plus restrictive.

d) Article XXIV:8

7.50 Les Philippines ont relevé qu'il n'y avait que deux prescriptions essentielles à l'article XXIV:8 a) pour caractériser un arrangement entre deux ou plusieurs territoires douaniers comme constitutif d'une union douanière. Pour ce qui est de la prescription figurant à l'article XXIV:8 a) i), il était nécessaire de déroger à l'obligation NPF découlant de l'article premier pour permettre aux parties d'éliminer entre elles les droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives sans accorder le même traitement aux tierces parties. En ce qui concerne la prescription figurant à l'article XXIV:8 a) ii), il était nécessaire de déroger aux obligations découlant de l'article II pour permettre aux parties d'harmoniser les droits de douane et les impositions, sous

---

"l'effet d'une mesure incompatible avec l'Accord général n'entre pas en ligne de compte lorsque [les PARTIES CONTRACTANTES] ont à déterminer si des avantages ont été annulés ou compromis" car la fonction de la plupart des règles du GATT (telles que les articles premier à III et XI) est d'établir les conditions de concurrence et de protéger les possibilités commerciales, et les violations des règles du GATT sont présumées porter atteinte à ces conditions de concurrence". La note de bas de page relative au passage précité est ainsi rédigée: "Voir le rapport du groupe spécial du GATT, IBDD, S34/154, 176, 178. Voir également le rapport du groupe spécial du GATT adopté le 25 janvier 1990, sur les subventions de la Communauté économique européenne versées aux transformateurs d'oléagineux ... (IBDD, S37/91, 138), [le] Groupe spécial souligne "que les PARTIES CONTRACTANTES avaient régulièrement interprété les dispositions fondamentales de l'Accord général relatives aux mesures commerciales restrictives comme des dispositions établissant des conditions de concurrence", et que "l'annulation ou la réduction des avantages" dépend donc de *modifications défavorables des conditions de concurrence et non d'une diminution effective du volume des échanges"* (pas d'italique dans l'original).

[188] En 1997, les produits textiles et les vêtements ont représenté 41,4 pour cent de toutes les exportations de produits manufacturés de la Turquie. Voir le *Rapport du Secrétariat sur l'examen de la politique commerciale de la Turquie*, page 134.

réserve des dispositions de l'article XXIV:6 au regard de l'article XXVIII, et de l'article XXIV:5 a) au regard du paragraphe 2 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV.

7.51 Les Philippines ont cependant fait valoir qu'eu égard à la prescription d'harmonisation des autres réglementations commerciales, il n'était pas nécessaire de déroger aux articles XI et XIII, entre autres. Même les parties pouvaient, entre elles, imposer des mesures autorisées par les articles figurant entre parenthèses à l'article XXIV:8 a) i), parmi lesquels se trouvaient les articles XI et XIII. Si les parties pouvaient appliquer de telles mesures entre elles, il n'était pas nécessaire de les imposer pareillement aux tierces parties sous couvert d'harmonisation.

7.52 Les Philippines ont par conséquent estimé que l'expression "les dispositions du présent accord ne feront pas obstacle" figurant à l'article XXIV:5 ne dispensait pas les parties de respecter toutes les autres dispositions pertinentes de l'Accord sur l'OMC, y compris l'Accord général, et plus particulièrement les dispositions des articles mis entre parenthèses à l'article XXIV:8 a) i), dont les articles XI et XIII.

7.53 Les Philippines considéraient que l'établissement d'une union douanière n'entraînait pas par lui-même la fusion des personnalités juridiques des parties; il ne créait pas de *successeur* assumant les droits et obligations des parties en tant que Membres. Les Membres conservaient leur statut en tant que tels ainsi que leurs droits et obligations correspondants.

7.54 Les Philippines ont fait valoir que les mesures autorisées en vertu des articles figurant entre parenthèses présentaient au moins une caractéristique commune en ce sens que les motifs sur lesquels se fondait cette autorisation étaient spécifiques aux Membres concernés. Elles ont illustré leur argument en rappelant les textes des articles XI, XII et XX.[189] Elles ont fait observer, en l'occurrence, qu'il n'y avait aucun fondement, de fait ou de droit (droit positif en vertu de l'Accord sur l'OMC), pour qu'une partie à une union douanière allègue que, par exemple, l'existence d'une pénurie critique de produits alimentaires ou une situation de baisse importante des réserves monétaires dans une des parties constitue pareillement une pénurie critique de produits alimentaires ou une crise de réserves monétaires sur son propre territoire. Les motifs étaient spécifiques à la partie concernée et le droit correspondant d'imposer une mesure autorisée en vertu des articles figurant entre parenthèses, y compris les articles XI et XIII, ne concernaient pareillement que cette seule partie.

7.55 Les Philippines ont donc estimé que ni les motifs sur lesquels les Communautés européennes s'étaient appuyées pour justifier leurs restrictions quantitatives[190], ni le droit correspondant d'imposer des restrictions quantitatives n'était transférable à la Turquie, volontairement ou de plein droit. Il

[189] L'article XI mentionnait les "prohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits *essentiels pour la partie contractante exportatrice*", l'article XII traitait des "restrictions à l'importation instituées, maintenues ou renforcées ... *par une partie contractante* ... pour s'opposer à la menace imminente d'une baisse importante *de ses réserves monétaires* ..."; et l'article XX disposait que: "... rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application *par toute partie contractante* des mesures ... se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont *appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales* ..." (pas d'italique dans l'original).

[190] Puisque les restrictions quantitatives imposées par les CE ne faisaient pas l'objet du présent différend, on ne pouvait que présumer qu'elles étaient fondées sur des motifs mentionnés dans des dispositions pertinentes de l'Accord sur l'OMC, ou qu'au moins elles étaient en vigueur parce qu'elles étaient tolérées par les Membres. En tout état de cause, les motifs et le droit correspondant d'imposer la/les mesure(s) appropriée(s) étaient spécifiques à chaque Membre. En tant que tels, ils se situaient au-delà du commerce des Membres, n'étaient pas transférables, ne pouvaient faire l'objet d'une appropriation, pas plus que la tolérance des Membres.

pouvait être *commode* pour les parties (que ce soit pour des raisons de procédure ou, davantage sur le fond, aux fins d'assurer un avantage compétitif indu) d'adopter les mêmes mesures autorisées par les articles figurant entre parenthèses (y compris les articles XI et XIII) vis-à-vis du commerce des tierces parties, mais une telle commodité ne pouvait prévaloir sur les prescriptions particulières contenues dans ces articles.

7.56 Les Philippines ont estimé que, conformément au sens ordinaire de l'article XXIV:8 a) i), *tous* les droits et autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception de celles qui sont autorisées par les articles figurant entre parenthèses) auraient dû être éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre la Turquie et les Communautés européennes. Elles ont relevé, toutefois, les points suivants:

i) Le paragraphe 2 de l'article 44 de la Décision 1/95 prévoyait, entre autres choses, que "[l]es modalités d'application des mesures antidumping définies à l'article 47 du Protocole additionnel restent en vigueur". Ainsi, la Turquie pourrait imposer des mesures antidumping vis-à-vis des Communautés européennes, et réciproquement.[191] L'article VI du GATT, régissant les mesures antidumping (c'est-à-dire les réglementations commerciales restrictives), ne figurait pas parmi les articles mis entre parenthèses.

ii) L'article 34 de la Décision 1/95, en rapport avec l'article 38, autorisait effectivement la Turquie et les Communautés européennes à appliquer l'une vis-à-vis de l'autre des mesures compensatoires. L'article VI du GATT, régissant les mesures compensatoires (à savoir les réglementations commerciales restrictives), ne figurait pas parmi les articles placés entre parenthèses.[192]

iii) Les articles 32 et 33 de la Décision 1/95, dans leur rapport avec l'article 38, autorisaient effectivement la Turquie et les Communautés européennes à imposer l'une vis-à-vis de l'autre des "mesures appropriées" sur la base d'une pratique qui "porte ou menace de porter un préjudice grave aux intérêts de l'autre partie ou de causer un dommage important à son industrie nationale".[193] L'expression "mesures appropriées" avait un sens suffisamment large pour viser n'importe quelle mesure, y compris les autres réglementations commerciales restrictives (en plus des mesures antidumping et des mesures compensatoires). Elle pouvait donc inclure les "mesures d'urgence" visées à l'article XIX du GATT, pareillement fondées sur le dommage causé à la branche de production nationale. L'article XIX, autorisant de telles mesures (à savoir une réglementation commerciale restrictive), ne figurait pas parmi les articles placés entre parenthèses.

---

[191] Cela a été confirmé dans le *Rapport du Secrétariat sur l'examen de la politique commerciale de la Turquie* (paragraphe 11, page xii) et à l'annexe II de la *Communication des membres de l'union douanière*, document WT/REG22/5, datée du 30 octobre 1996, contenant une liste des "Mesures antidumping et mesures compensatoires appliquées par l'Union européenne aux produits en provenance de Turquie" et des "Droits antidumping appliqués par la Turquie" sur les produits de certains États membres des CE (voir également à la page 4 du même document la mention faite par les parties de l'article 44 de la Décision).

[192] L'article 37 de la Décision 1/95 prévoyait qu'en l'absence de règles devant être adoptées par la Turquie et les CE pour la mise en œuvre des articles 32, 33 et 34 et des dispositions de l'article 35 s'y rapportant, "les dispositions du Code "subventions" du GATT sont appliquées en tant que règles d'application de l'article 34" (voir WT/REG22/1).

[193] Voir le paragraphe 1 de l'article 32 et le paragraphe 1 de l'article 33 de la Décision 1/95 (WT/REG22/1).

iv) À l'article 63 de la Décision 1/95, les parties ont confirmé "que le mécanisme et les modalités de mise en œuvre des mesures de sauvegarde visées à l'article 60 du Protocole additionnel rest[ai]ent d'application". La Turquie et les Communautés européennes conservaient donc le droit d'imposer de telles "mesures de sauvegarde" l'une vis-à-vis de l'autre aux motifs de perturbations sérieuses se produisant dans un secteur de l'activité économique, de menaces sur la stabilité financière extérieure, ou de difficultés ayant pour effet d'altérer la situation économique de l'une quelconque de leurs régions respectives. De tels motifs avaient une portée beaucoup plus vaste que ceux pour lesquels les mesures prévues aux articles figurant entre parenthèses pouvaient être imposées. En outre, de telles "mesures de sauvegarde" avaient aussi un sens suffisamment large pour viser n'importe quelle réglementation commerciale restrictive.

v) Selon le paragraphe 1 de l'article 8 de la Décision 1/95, la Turquie devrait intégrer dans son ordre juridique interne les actes communautaires relatifs à l'élimination des entraves techniques aux échanges. Au 1er janvier 1996, par conséquent, la Turquie n'avait pas éliminé les réglementations relatives aux obstacles techniques au commerce vis-à-vis des Communautés européennes. Lesdites réglementations ne faisaient pas partie de celles qui étaient visées par les articles figurant entre parenthèses, mais elles pouvaient avoir pour effet de constituer des réglementations commerciales restrictives.

vi) Selon l'article 7 de la Décision 1/95, la Turquie et les Communautés européennes conservaient le droit d'imposer des restrictions quantitatives (à savoir, des réglementations commerciales restrictives) l'une vis-à-vis de l'autre au motif de "sécurité publique", entre autres. L'article XXI du GATT, régissant lesdites "exceptions concernant la sécurité" ne figurait pas parmi les articles placés entre parenthèses.

7.57 Les Philippines ont estimé que l'arrangement conclu entre la Turquie et les Communautés européennes ne répondait pas aux conditions requises pour être une union douanière au sens de l'article XXIV:8 a) i) car, entre autres choses, les *réglementations commerciales restrictives* n'avaient pas toutes été éliminées pour l'essentiel des échanges commerciaux entre la Turquie et les Communautés européennes. En conséquence, la promulgation de la mesure par la Turquie et l'imposition des restrictions ne pouvaient être justifiées car l'arrangement CE-Turquie n'avait pas entraîné l'établissement d'une union douanière.

7.58 Les Philippines ont par ailleurs estimé que l'arrangement conclu entre la Turquie et les Communautés européennes ne répondait pas aux conditions requises pour être une union douanière au sens de l'article XXIV:8 a) i) car, entre autres choses, les *droits de douane* n'avaient pas été éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre la Turquie et les Communautés européennes.

7.59 Les Philippines considéraient que, pour interpréter les termes "substantially all" ("l'essentiel des") à l'article XXIV:8 a) i), le "sens ordinaire ... dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but" était déterminant, en tant que règle fondamentale de l'interprétation des traités figurant à l'article 31.1 de la Convention de Vienne. Elles ont donc fait observer que les termes "substantially all" étaient définis de la manière suivante: "1. in a substantial manner; solidly; firmly; with strength. 2. to a substantial degree; specifically, (a) truly; really; actually; (b) largely; essentially; in the main".[194] Le terme "substantially" signifiait donc "essentially" ("essentiellement") et se comprenait mieux dans son contexte à la lumière de l'objet et du but des éléments suivants:

[194] Websters, New Twentieth Century Dictionary, 2ème édition, intégrale.

i) l'article XXIV:8 a), qui commençait par disposer qu'on devait entendre par union douanière "la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence ..."; et

ii) le préambule du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV, qui reconnaissait que "... la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords peut apporter à l'expansion du commerce mondial ... est plus grande si l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives entre les territoires constitutifs s'étend à tout le commerce, et plus petite si un secteur majeur du commerce est exclu".

7.60 Ainsi, de l'avis des Philippines, lorsqu'on appliquait la prescription "l'essentiel des", il fallait se préoccuper plus particulièrement de ce qui était exclu, puisque ce qui était inclus avait dû l'être *par la force des* choses. Quant à l'exclusion, les Philippines ont proposé pour le moins de l'évaluer au regard du critère selon lequel elle ne devrait pas indiquer qu'il n'existe pas une substitution réelle d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers. Sinon, l'éventuelle contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties peut apporter à l'expansion du commerce mondial diminuerait, ce qui irait à l'encontre du raisonnement sous-jacent nécessaire pour autoriser, en l'espèce, une exception au respect du principe essentiel NPF.[195]

7.61 Les Philippines considéraient également que, lorsqu'on appliquait la prescription "l'essentiel des", la signification des termes "échanges commerciaux" ("trade") dans le membre de phrase "des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union ... des échanges commerciaux portant sur les produits ... de ces territoires" était aussi à prendre en considération. Le terme "trade" était défini comme "the act or business of exchanging commodities for other commodities or for money; the business of buying and selling; commerce; barter".[196] Les synonymes du mot "trade" étaient les suivants: "business, traffic, sale, exchange".[197] Le terme "trade" ("échanges commerciaux") était ainsi utilisé dans le membre de phrase dans son sens large et générique, et l'on

---

[195] À cet égard, il n'était pas forcément nécessaire d'évaluer quantitativement les termes "l'essentiel des", à savoir: 100 x $\frac{x}{y} = z$, quand x = les lignes de produits pour lesquelles les droits de douane et autres réglementations restrictives ont été éliminés dans les échanges à l'intérieur de l'union, y = les lignes de produits dans les échanges potentiels à l'intérieur de l'union, et z = le pourcentage qui en résulte.

Si z était égal à 100 pour cent, on pouvait bien entendu en conclure que la prescription "l'essentiel des" avait été plus qu'intégralement respectée. Si z était inférieur à 100 pour cent, aussi proche cette valeur soit-elle de 100 pour cent, il serait néanmoins approprié d'appliquer le critère à ce qui est exclu.

y était un facteur délicat. Dans le cadre d'une véritable union douanière, y représentait la totalité des produits *susceptibles* d'être échangés entre les parties, et non les produits *effectivement* échangés. Cette dernière construction perpétuerait la discrimination. Par exemple, à supposer que le Membre A produise et échange les produits A-1 à A-10, et la partie B, les produits B-1 à B-10; à supposer par ailleurs que le Membre A n'exporte que le produit A-1 vers le Membre B et que le membre B n'exporte que le produit B-1 vers la partie A, si les deux parties devaient éliminer les droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives pour les échanges entre elles eu égard aux produits A-1 et B-1, l'arrangement ne pourrait pas être considéré comme une union douanière; il s'agirait au contraire d'un arrangement discriminatoire "classique".

[196] Websters, New Twentieth Century Dictionary, 2ème édition, intégrale.

[197] *Ibid.*

n'était pas fondé à le limiter en y adjoignant le terme "actual" ("effectif"). C'était le sens ordinaire du terme dans son contexte, et à la lumière de l'objet et du but de l'article XXIV (un territoire douanier unique en échange de l'autorisation d'exceptions au respect des obligations NPF). Les échanges commerciaux incluaient donc tous les échanges *potentiels* et ne se limitaient pas aux échanges *effectifs*. Sinon, l'arrangement ne constituerait pas une union douanière; il s'agirait plutôt d'un arrangement discriminatoire classique.

7.62 Les Philippines ont alors rappelé que les Communautés européennes se composaient de trois communautés, à savoir: la CECA, la CEE et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), chacune traitant de certains produits et questions spécifiques. Les traités établissant la CECA[198] et l'EURATOM[199] avaient à connaître, entre autres choses, des droits de douane et autres réglementations commerciales applicables aux produits qu'ils visaient respectivement. La Turquie alléguait avoir conclu une union douanière avec les Communautés européennes, dont les États membres étaient, parallèlement, parties à la CECA et à l'EURATOM. Cependant, la CECA et l'EURATOM visaient respectivement le commerce de produits qui étaient exclus du champ d'application de l'arrangement CE-Turquie en vertu de la Décision 1/95, comme les parties elles-mêmes l'avaient révélé.[200] Les Philippines ont d'autre part relevé que la Décision 1/95 elle-même excluait les produits agricoles et les composants agricoles des produits agricoles transformés de son champ d'application.[201]

7.63 Les Philippines considéraient qu'il ne faisait aucun doute que l'agriculture constituait un secteur prépondérant[202], que la CECA visait également un secteur prépondérant[203] et que les produits visés par le Traité établissant l'EURATOM englobaient également un secteur prépondérant.

7.64 Les Philippines ont donc estimé que l'arrangement conclu entre la Turquie et les Communautés européennes ne répondait pas aux conditions requises pour être une union douanière au sens de l'article XXIV:8 a) i) car, entre autres choses, les droits de douane n'avaient pas tous été

---

[198] Le Traité établissant la CECA a été signé à Paris le 18 avril 1951 (Traité de Paris établissant la Communauté européenne du charbon et de l'acier). L'article 4 prévoyait, entre autres choses, les dispositions suivantes: "Sont reconnus incompatibles avec le marché commun du charbon et de l'acier et, en conséquence, sont abolis et interdits dans les conditions prévues au présent traité, à l'intérieur de la Communauté: a) les droits d'entrée ou de sortie, ou taxes d'effet équivalent, et les restrictions quantitatives à la circulation des produits; ..."

[199] L'article 93 du Traité établissant l'EURATOM prévoyait, entre autres choses, l'abolition de "tous droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et toutes restrictions quantitatives tant à l'importation qu'à l'exportation" sur certains produits énumérés.

[200] Voir WT/REG22/5, paragraphe I:3. Un accord de libre-échange entre la Turquie et la CECA est entré en vigueur le 1er août 1996 (WT/REG22/1/Add.1).

[201] Les dispositions de la Décision 1/95 relatives à l'élimination des droits de douane et impositions et à l'élimination des restrictions quantitatives ou des mesures d'effet équivalent ne s'appliquent qu'aux marchandises figurant au chapitre I. Les produits agricoles étaient visés au chapitre II (voir WT/REG22/1). À cet égard, le *Rapport du Secrétariat sur l'examen de la politique commerciale de la Turquie* (paragraphe II I) 1, page 16) a confirmé qu'"il n'y a pas de délai fixe pour l'intégration de l'agriculture" dans l'arrangement CE-TurquieE.

[202] "Le secteur agricole représente 14 pour cent du PIB et emploie environ la moitié de la population active" de la Turquie (*Rapport du Secrétariat sur l'examen de la politique commerciale de la Turquie*, paragraphe 17, page xiii).

[203] Voir l'Annexe I du document WT/REG22/1/Add.1, en ce qui concerne la liste des produits visés. Voir également les paragraphes 42, 44, 45, 76 et 77 du *Rapport du Secrétariat sur l'examen de la politique commerciale de la Turquie*, comme exemple de la gamme de produits visés.

éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre la Turquie et les Communautés européennes.

7.65 Elles ont également estimé que l'arrangement conclu entre la Turquie et les Communautés européennes ne répondait pas aux conditions requises pour être une union douanière au sens de l'article XXIV:8 a) ii) car, entre autres choses, "les droits de douane et [les autres] réglementations" appliqués par la Turquie et les Communautés européennes au commerce des tierces parties, pour ce qui est des catégories de produits visées par les traités instituant la CECA et l'EURATOM et des produits agricoles, n'étaient pas "identiques en substance".

7.66 Les Philippines ont ajouté que, même en ce qui concernait les produits qui étaient censés faire partie de l'union douanière, "les droits de douane et [les autres] réglementations" appliqués par la Turquie et les Communautés européennes au commerce des tierces parties portant sur certains produits, à savoir, 290 produits[204], n'étaient pas "identiques en substance". En outre, en vertu de l'article 15 de la Décision 1/95, la Turquie (en accord avec les Communautés européennes) conservait le droit d'appliquer des droits de douane plus élevés au commerce des tierces parties et pour virtuellement l'ensemble des produits visés par la soi-disant union douanière.

7.67 Les Philippines ont estimé, par conséquent, que la promulgation des mesures prises par la Turquie et l'application des restrictions ne pouvaient être justifiées car l'arrangement CE-Turquie *n'avait pas* débouché sur l'établissement d'une union douanière.

7.68 Quant à la question de savoir si le territoire de la Turquie et le territoire des Communautés européennes constituait un seul territoire douanier, comme prévu à l'article XXIV:8 a), Les Philippines ont fait observer que l'expression "un seul territoire douanier" supposait une réelle intégration économique. C'était seulement dans ces circonstances qu'une exception au respect de l'obligation NPF était admissible. Faute de véritable intégration économique, un arrangement caractérisé par l'élimination de certains droits de douane et réglementations, mais sans aller jusqu'à la totalité ou l'essentiel de ceux-ci, pour le commerce entre les parties et/ou l'harmonisation de certains aspects de leurs régimes commerciaux, mais sans aller jusqu'à la totalité ou l'essentiel de ceux-ci, à l'égard des tierces parties, constituait un simple arrangement commercial préférentiel en violation du principe NPF, quelle que soit l'intention manifestée par les parties.[205]

7.69 Replaçant l'arrangement CE-Turquie dans sa perspective, les Philippines ont relevé que la Turquie et les Communautés européennes avaient maintenu le droit de s'appliquer mutuellement des réglementations commerciales restrictives au-delà des mesures autorisées par l'article XXIV:8 i), y compris des mesures antidumping, des droits compensateurs et des mesures de sauvegarde, qui étaient pareillement fondées sur la notion de dommage causé à la branche de production nationale (ou de dommage grave dans le cas des mesures de sauvegarde). Toutefois, pas une seule mesure admissible en vertu de l'un quelconque des articles figurant entre parenthèses n'était fondée sur une telle

---

[204] Cela a été confirmé par le *Rapport du Secrétariat sur l'examen de la politique commerciale de la Turquie*, paragraphe 22.

[205] "La prescription essentielle de l'article XXIV est que *l'union soit complète, libérant l'essentiel des échanges intérieurs*. La principale raison de cette prescription est de nature non économique. Elle a pour fonction principale de décourager les gouvernements d'utiliser les "unions douanières" comme prétexte pour mettre en place des discriminations ponctuelles afin d'obtenir des avantages à court terme. Elle vise également à créer une situation finale stable en fonction de laquelle les gouvernements puissent prévoir et négocier." (pas d'italique dans l'original), extrait de Robert E. Hudec, GATT Legal System and World Trade Diplomacy, (Butterworth Legal Publishers), 2ème édiction, page 221.

notion.[206] Il était donc contradictoire, au plan des principes, qu'une partie d'un seul territoire douanier puisse appliquer sur cette base des réglementations commerciales restrictives à d'autres parties, puisqu'un seul territoire douanier ne pouvait s'appliquer à lui-même des droits antidumping, des mesures compensatoires et des mesures de sauvegarde.

7.70 Les Philippines ont fait d'autre part observer que, si le présent différend ne portait pas sur les raisons pour lesquelles les produits visés par les traités établissant la CECA et l'EURATOM n'étaient pas couverts par la soi-disant union douanière entre la Turquie et les Communautés européennes, le motif invoqué par ces dernières à la non-inclusion des produits agricoles dans la prétendue union douanière était peut-être néanmoins plus révélateur, à savoir:

> "La Décision prévoit une période supplémentaire pour instaurer la libre circulation des produits agricoles entre les parties, compte tenu des politiques et des régimes commerciaux différents que chacune d'elles applique. Il a été établi que l'adoption, par la Turquie, des mesures de politique agricole commune de la CE, constituait une condition préalable à l'instauration de cette libre circulation ..."[207]

7.71 Les Philippines considéraient que l'établissement d'une union douanière entre deux États souverains avait incontestablement des conséquences économiques, les parties s'attendant généralement à ce que leurs économies respectives en retirent pareillement des avantages. Cependant, le respect de l'article XXIV était immanquablement fondé sur la volonté politique d'établir un seul territoire douanier véritable, quelles que soient les conséquences économiques. Mais à cet égard, les Philippines estimaient que les circonstances concomitantes analysées dans les paragraphes précédents et la déclaration conjointe CE-Turquie précitée révélaient (peut-être) l'absence de réelle volonté politique d'établir un seul territoire douanier véritable entre la Turquie et les Communautés européennes, nonobstant les intentions manifestées.

4. Conclusions

7.72 Les Philippines ont estimé que la promulgation de la mesure par la Turquie et l'application des restrictions enfreignaient les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV, et qu'elles n'étaient pas justifiées par l'article XXIV du GATT.

7.73 La présomption de violation des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV n'était pas contestée par la Turquie. Les Philippines considéraient que le moyen de défense de la Turquie était fondé sur l'argument selon lequel les territoires de la Turquie et des Communautés européennes formaient une seule union douanière et la promulgation de la mesure par la Turquie faisait simplement partie du processus d'harmonisation prévu à l'article XXIV:8 a) ii). De l'avis des Philippines, même à supposer que l'arrangement CE-Turquie réponde aux conditions requises pour être une union douanière au sens de l'article XXIV:8, la promulgation de la mesure et l'application des restrictions enfreignaient l'article XXIV:4, au regard du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV[208], puisque d'autres options moins restrictives et moins discriminatoires étaient offertes à la Turquie et

---

[206] Il ne s'agit que d'une conséquence logique et nécessaire de l'établissement d'une union douanière. Dans une véritable union douanière, il n'y a qu'une seule branche de production nationale, celle des parties, collectivement.

[207] WT/REG22/5, paragraphe 8.

[208] Une telle harmonisation était contraire au critère "non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires" figurant à l'article XXIV:4. La Turquie et les CE n'évitaient pas non plus "dans toute la mesure du possible ... que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres" (voir le préambule du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV).

aux Communautés européennes pour parvenir à une telle harmonisation. De plus, cette promulgation de la mesure et cette application des restrictions enfreignaient pareillement l'article XXIV:5 au regard du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV, étant donné que l'incidence générale des réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de l'union était dans son ensemble plus rigoureuse en comparaison de celle qui prévalait avant l'établissement de la prétendue union douanière.

7.74 Les Philippines considéraient que, en tout état de cause, la Turquie ne pouvait pas invoquer (le prétexte de) l'harmonisation prévue à l'article XXIV:8 a) ii), car le territoire de la Turquie et celui des Communautés européennes ne constituaient pas un seul territoire douanier véritable, l'arrangement CE-Turquie n'ayant pas établi l'existence d'une union douanière entre les parties, ni par rapport à l'élimination obligatoire des droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives pour les échanges à l'intérieur de l'union, ni en ce qui concernait l'application au commerce des tierces parties de droits de douane et autres réglementations identiques en substance.

D. THAÏLANDE

1. Arguments

7.75 La Thaïlande a estimé que l'application des restrictions quantitatives par la Turquie était incompatible avec ses obligations qui découlent des dispositions de l'article 2:4 de l'ATV et des dispositions de l'article I:1, de l'article XI:1 et de l'article XIII:1 du GATT. La Thaïlande a estimé par ailleurs que ces incompatibilités ne pouvaient être justifiées par les dispositions de l'article XXIV:5 a) et/ou de l'article XXIV:8 a) ii).

7.76 La Thaïlande a relevé que les restrictions quantitatives appliquées par la Turquie conformément à la Décision 1/95 constituaient de nouvelles restrictions interdites par l'article 2:4. Les mesures prises par la Turquie ne relevaient pas des dispositions de l'ATV relatives aux exceptions à l'interdiction de nouvelles restrictions, à savoir le "mécanisme de sauvegarde transitoire" (article 6), puisque la Turquie n'avait délibérément pas invoqué ce mécanisme pour se justifier. Elle avait au contraire invoqué les dispositions de l'article XXIV:5 a) et de l'article XXIV:8 a) ii) du GATT comme moyen de défense. La question à examiner à cet égard était donc de savoir si ces dispositions correspondaient aux "dispositions pertinentes du GATT de 1994" prévues à l'article 2:4.

7.77 La Thaïlande a estimé que les termes "les dispositions pertinentes du GATT de 1994" à l'article 2:4 de l'ATV ne visaient que les dispositions du GATT qui se rapportaient aux restrictions quantitatives admissibles, telles que l'article XII et l'article XX. En vertu de la note de bas de page n° 3 de l'article 2:4 de l'ATV, toutefois, l'expression ne comprenait pas les dispositions de l'article XIX en ce qui concerne les produits qui n'ont pas encore été intégrés dans le cadre du GATT. Elle n'avait aucun rapport avec les dispositions de l'article XXIV ni ne les visait. L'application de restrictions quantitatives par la Turquie, par conséquent, ne relevait pas des exceptions prévues par les dispositions pertinentes du GATT.

7.78 La Thaïlande considérait qu'il fallait interpréter les dispositions de l'ATV et du GATT "conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public", comme le prescrivaient les dispositions de l'article 3:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, dont la règle capitale d'interprétation était consacrée par l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

7.79 À cet égard, la Thaïlande a fait observer que le contexte de l'article 2:4 était l'article 2 lui-même et l'ATV dans son ensemble. L'article 2 visait l'élimination des restrictions quantitatives en vigueur et l'interdiction, comme cela était précisé à l'annexe de l'ATV, d'en introduire de nouvelles pour les produits textiles et les vêtements, qui étaient dans la phase transitoire d'intégration au GATT.

Quant à l'ATV, c'était l'accord international "devant être appliqué […] par les Membres durant une période transitoire pour l'intégration du secteur des textiles et des vêtements dans le cadre du GATT de 1994".[209] L'article 2 et l'ATV lui-même n'abordaient aucunement les unions douanières ou les zones de libre-échange telles qu'elles étaient visées par le GATT, ni n'avaient de rapport quelconque avec celles-ci.

7.80 La Thaïlande a d'autre part fait observer que l'objet et le but principaux de l'ATV étaient l'intégration du secteur des textiles et des vêtements dans le GATT, le renforcement des règles et disciplines et la libéralisation du commerce, comme l'indique le premier paragraphe du préambule de l'Accord.[210] En conséquence, à moins qu'elles ne soient clairement prévues comme admissibles par l'ATV ou le GATT, il n'était légitimement pas possible d'élaborer de nouvelles restrictions quantitatives, sur quelque base que ce soit, y compris la formation d'unions douanières en vertu de l'article XXIV du GATT. Autoriser une interprétation différente compromettrait ou annulerait les objets et les buts de l'ATV.

7.81 La Thaïlande a ajouté que cette interprétation était compatible avec l'objet d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange tel qu'il était prévu à l'article XXIV:4, à savoir, entre autres choses, "non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires". Même à supposer, aux fins de l'argumentation, que les termes "les dispositions pertinentes du GATT de 1994" incluent l'article XXIV, cet article n'autorisait pas les restrictions quantitatives qui enfreignent les articles premier, XI et XIII du GATT.

7.82 La Thaïlande a relevé que la Turquie avait affirmé être autorisée par l'article XXIV:5 a) et l'article XXIV:8 a) ii) du GATT, notamment les termes "autres réglementations commerciales", à appliquer des restrictions quantitatives aux fins de l'établissement de l'union douanière avec les Communautés européennes. Cette affirmation était en partie fondée sur l'allégation selon laquelle l'association de la Turquie avec les Communautés n'avait jamais été mise en cause au GATT ou à l'OMC, et aucune recommandation n'avait été adressée aux parties à l'Accord au titre de l'article XXIV:7 b).

7.83 La Thaïlande estimait que ces arguments étaient incorrects du point de vue des faits, dépourvus de fondement au regard du GATT et contraires à la jurisprudence du GATT. La compatibilité du Traité de Rome et de l'Accord d'Ankara avec les dispositions de l'article XXIV n'avait cessé d'être mise en cause par les parties contractantes au GATT et les Membres de l'OMC depuis l'examen initial du Traité de Rome en 1957.

7.84 À cet égard, la Thaïlande estimait que la jurisprudence du GATT, telle qu'elle ressortait d'un certain nombre de rapports de groupes de travail et de groupes spéciaux examinant des questions en rapport avec l'article XXIV, corroborait sans équivoque l'opinion selon laquelle les dispositions de l'article XXIV ne constituaient, vis-à-vis de l'établissement ou du maintien de toute forme de restrictions quantitatives, ni une exception, ni une justification, ni une dérogation. Ce point était illustré par les exemples suivants:

i) Durant l'examen de la conformité du Traité de Rome aux dispositions de l'article XXIV, au sous-groupe B (restrictions quantitatives) du comité compétent, les représentants des parties ont affirmé qu'elles pouvaient, en vertu des dispositions de

[209] Article 1:1 de l'ATV.

[210] "… les négociations dans le domaine des textiles et des vêtements viseront à définir des modalités qui permettraient d'intégrer finalement ce secteur dans le cadre du GATT sur la base de règles et disciplines du GATT renforcées, ce qui *contribuerait aussi à la réalisation de l'objectif de libéralisation accrue du commerce*" (pas d'italique dans l'original).

l'article XXIV:5 a) associées à celles de l'article XXIV:8 a) ii), appliquer des restrictions quantitatives, pour des raisons tenant à l'équilibre de la balance des paiements, à l'égard d'autres parties contractantes sans s'appliquer mutuellement de telles restrictions. Cependant, la plupart des membres du sous-groupe se sont fermement opposés à cette affirmation et interprétation.[211]

Le sous-groupe C (commerce des produits agricoles) a abouti à la conclusion que, de l'avis de la majorité des membres du sous-groupe, le Traité de Rome n'était pas compatible avec les dispositions de l'article XXIV et a fait observer que le fait de ne pas formuler de recommandations ne signifiait pas, ou ne pouvait pas être interprété comme signifiant que le Traité de Rome et les mesures qui s'y rapportaient étaient compatibles avec ces dispositions.[212]

ii) Au cours des débats au Groupe de travail de l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes, la question de la compatibilité du Traité de Rome a été de nouveau soulevée.[213] En outre, un grand nombre de délégations avaient soulevé plusieurs questions et s'étaient fermement opposées aux mesures de la Grèce qui, par suite de l'adhésion, avait libéralisé les restrictions quantitatives en vigueur à l'égard des seuls membres des CE (sans étendre les avantages de cette libéralisation à aucune autre partie contractante), tout en imposant parallèlement de nouvelles restrictions quantitatives à ces dernières. De l'avis de ces délégations, lesdites mesures de la Grèce contrevenaient aux dispositions des articles XI et XIII et n'étaient pas conformes aux dispositions de l'article XXIV puisque ces dispositions ne constituaient en aucune façon ni une exception, ni une justification, ni une dérogation à l'interdiction des restrictions quantitatives dans le cadre du GATT.[214]

iii) Au cours des débats au Groupe de travail de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne aux Communautés européennes, de nombreuses délégations ont été d'avis que l'article XXIV était au plus une exception NPF et, en particulier, qu'il n'était pas une exception aux dispositions concernant les restrictions quantitatives, à savoir les articles XI, XII et XIII. Elles ont également indiqué que l'article XXIV, étant l'exception au grand principe NPF, devait être interprété très étroitement. Il était important d'observer en l'occurrence que les Communautés européennes elles-mêmes n'avaient pas nié la validité de l'opinion de ces délégations.[215]

7.85 La Thaïlande déduisait des exemples susmentionnés qu'il était généralement accepté, même par les Communautés européennes, que les dispositions de l'article XXIV ne constituaient pas une exception, une justification ou une dérogation à l'établissement ou au maintien de restrictions quantitatives, sous quelque forme que ce soit.

7.86 La Thaïlande insistait sur le fait que, même si la Turquie elle-même avait allégué à plusieurs occasions, y compris dans la présente affaire, qu'elle pouvait appliquer ou maintenir des restrictions

---

[211] Voir les *Rapports sur la Communauté économique européenne*, adoptés le 29 novembre 1957, IBBD, S6/82-88, paragraphes B.4 à B.8.

[212] Voir IBDD, S6/101, paragraphe 14 et, particulièrement, paragraphe 15.

[213] Voir IBDD, S30/185, paragraphe 14.

[214] Les questions et objections évoquées ci-dessus apparaissaient clairement dans de nombreux paragraphes du Rapport. Voir, par exemple, IBDD, S30/198, paragraphes 51, 55 et 60.

[215] Voir IBDD, S35/362, entre autres, paragraphes 19, 35, 39 et 45.

quantitatives vis-à-vis de n'importe quelle autre partie contractante à l'exception des Communautés européennes en vertu des dispositions de l'article XXIV, une telle allégation n'avait jamais été acceptée; au contraire, presque toutes les parties contractantes s'y étaient fermement opposées. Ainsi, par exemple, dans le cadre de l'examen de l'Accord d'Ankara, le rapport du Groupe de travail avait conclu, entre autres choses, que "[q]uelques membres du Groupe de travail ... ont critiqué l'élimination discriminatoire des restrictions quantitatives et des dépôts à l'importation".[216] Un autre exemple pouvait être observé dans le cadre du groupe de travail qui avait examiné le Protocole additionnel à l'Accord d'Ankara, dans lequel la Turquie alléguait qu'elle avait le droit de maintenir les restrictions quantitatives en vigueur ou d'en appliquer de nouvelles en vertu des dispositions de l'article XXIV, compte tenu par ailleurs du fait qu'elle était un pays en développement et qu'il fallait dès lors lui accorder un traitement spécial moins rigoureux.[217]

7.87 La Thaïlande a fait observer dans ces conditions qu'aucun des accords conclus par la Turquie avec les Communautés européennes n'avait vu sa compatibilité avec les dispositions de l'article XXIV approuvée par les groupes de travail qui les examinaient. Le statut juridique de ces accords et leur conformité avec les dispositions de l'article XXIV demeuraient une question ouverte de la même façon que le Traité de Rome et ses accords connexes. Par conséquent, la question de savoir si l'accord en vue de l'établissement d'une union douanière entre la Turquie et les Communautés européennes était conforme aux dispositions de l'article XXIV avait été non seulement examinée à la lumière des dispositions des articles XI, XIII et XXIV, mais elle avait également été évaluée compte tenu du fait que le statut juridique des accords CE-Turquie antérieurs et leur conformité avec les dispositions de l'article XXIV n'avaient pas encore été tranchés.

7.88 La Thaïlande a relevé que, dans la présente affaire, malgré les règles du GATT et la jurisprudence du GATT exposée ci-dessus, la Turquie continuait d'alléguer qu'elle pouvait appliquer ou maintenir des restrictions quantitatives à l'importation de textiles et de vêtements en provenance de n'importe quelle partie contractante à l'exception de l'Union européenne en vertu des dispositions de l'article XXIV et de la jurisprudence du GATT, et que la pratique des parties contractantes au GATT avait élargi la portée des termes "autres réglementations commerciales" figurant à l'article XXIV:5 a) et à l'article XXIV:8 a) ii) pour inclure les restrictions quantitatives. De l'avis de la Thaïlande, cette allégation n'était pas fondée et constituait en fait une distorsion des règles et de la jurisprudence du GATT. Ces dernières étaient complètement contraires à ce que la Turquie avait allégué.

7.89 La Thaïlande a relevé par ailleurs que la pratique n'était pas uniforme en ce qui concernait l'élargissement de la portée des termes "autres réglementations commerciales" figurant à l'article XXIV:5 a) et XXIV:8 a) ii). Les Communautés européennes et leurs partenaires avaient par moment allégué que les termes visaient les restrictions quantitatives. Cependant, un nombre plus important de parties contractantes s'opposaient à une telle allégation. De l'avis de ces dernières, les termes ne renvoyaient qu'à des questions telles que les procédures douanières, les exigences en matière de classement selon la qualité et de commercialisation des produits, ainsi que les contrôles similaires qui sont ordinairement exercés dans le domaine des échanges internationaux. Cela était clairement indiqué dans le rapport du sous-groupe B du Comité sur la Communauté économique européenne, de la façon suivante:

> "La plupart des membres du sous-groupe n'ont pu se rallier à l'interprétation que les Six ont donnée du paragraphe 5, alinéa a), de l'article XXIV. À leur avis, le terme "réglementations" qui figure dans ce paragraphe ainsi qu'au paragraphe 8, alinéa a) ii), n'englobe pas les restrictions quantitatives appliquées en vue de protéger

[216] Voir IBDD, S19/116, paragraphe 14.

[217] Voir IBDD, S21/120-121, paragraphes 12 et 17.

> l'équilibre de la balance des paiements. L'examen des dispositions de l'Accord général montre que le terme "réglementations" est toujours employé pour viser des questions telles que les procédures douanières, les exigences en matière de classement selon la qualité et de commercialisation des produits, ainsi que les contrôles similaires qui sont ordinairement exercés dans le domaine des échanges internationaux. Cette interprétation est renforcée par le fait que, au paragraphe 8, alinéa a) i), le terme "réglementations" est suivi de l'adjectif "restrictives" dans le seul cas où l'article XXIV se réfère spécialement aux articles de l'Accord général relatifs à la balance des paiements. D'autre part, le terme "réglementations" ne figure pas dans les articles en question. L'Accord général interdit de recourir aux restrictions quantitatives à des fins protectionnistes et n'autorise une telle mesure que dans des circonstances exceptionnelles, surtout en cas de difficultés de la balance des paiements. En conséquence, il serait contraire aux dispositions fondamentales de l'Accord général qui empêchent de recourir aux restrictions quantitatives en tant que moyen de protection acceptable de prétendre que le paragraphe 5, alinéa a), exige que les restrictions quantitatives d'un caractère temporaire soient traitées de la même façon que les mesures de protection normales telles que les droits de douane lorsqu'il s'agit de déterminer les relations commerciales qui doivent exister entre les États faisant partie d'une union douanière et les pays tiers."[218]

7.90 À cet égard, la Thaïlande a souligné que le GATT, étant un accord international, était soumis aux règles et principes du droit international public, comme le disposait l'article 3:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. L'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoyait, entre autres choses, qu'"[u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire attribué aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". Compte tenu de ces règles d'interprétation, il était clair que l'objet et le but essentiels du GATT, et notamment de l'article XXIV, était la libéralisation du commerce et non les restrictions aux échanges, en particulier les restrictions quantitatives. Par conséquent, si deux interprétations, ou davantage, du GATT en général et de l'article XXIV en particulier étaient possibles, celle qui favorisait la libéralisation du commerce devait prévaloir.

7.91 La Thaïlande a ajouté qu'en présence de dispositions contraires du GATT dépourvues de toute ambiguïté, et en l'absence d'une interprétation et d'une pratique uniformes concernant les termes "autres réglementations commerciales", une interprétation et une pratique émanant par la suite de quelques pays qui en retireraient des avantages étaient vides de sens et manquaient totalement de toute validité juridique. En outre, ladite pratique ne pouvait en aucune manière être traitée comme les règles coutumières découlant du GATT, puisque les deux conditions préalables fondamentales de l'établissement d'une règle coutumière, à savoir i) la pratique cohérente et uniforme des États et ii) l'élément psychologique, c'est-à-dire la conviction que la pratique est rendue nécessaire par une règle de droit ("*opinio juris sive necessitatis*"), étaient absentes. Il était évident que nombre de parties contractantes au GATT et Membres de l'OMC s'opposaient fermement à une telle pratique. Pour les mêmes raisons, le fait que l'opposition des parties contractantes à une telle interprétation et à une telle pratique dans le cadre de l'Organe de règlement des différends du GATT soit inexistante ou rare ne pouvait être considéré comme un accord ou une acceptation tacite de leur part à toutes.

7.92 Dans ces conditions, la Thaïlande a rappelé un certain nombre de décisions de groupes spéciaux venant à l'appui des affirmations selon lesquelles les dispositions de l'article XXIV ne constituaient ni une exception, ni une justification, ni une dérogation pour les restrictions quantitatives, l'absence ou la rareté de l'opposition à l'interprétation et à la pratique des Communautés

[218] IBDD, S6/84-85, paragraphe 5.

européennes et des Membres qui leur sont liés eu égard à l'expression "autres réglementations commerciales" ne signifiait ou ne sous-entendait pas un accord ou une acceptation tacite d'une telle interprétation ou pratique, et les restrictions quantitatives n'étaient possibles que lorsqu'elles étaient pleinement conformes aux dispositions admissibles du GATT, telles que les articles XI, XII et XIII.

7.93 Citant l'affaire *CE – Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne*[219], la Thaïlande a rappelé que les Communautés européennes avaient fait valoir que les États-Unis ne pouvaient contester le traitement commercial préférentiel qu'elles appliquaient aux produits du secteur des agrumes pour certains pays de la région méditerranéenne car les groupes de travail qui avaient examiné le Traité de Rome lui-même et d'autres accords connexes n'avaient jamais formulé aucune recommandation indiquant que ces accords n'étaient pas conformes aux dispositions de l'article XXIV, l'absence d'une telle recommandation constituant une admission tacite par les PARTIES CONTRACTANTES considérées dans leur ensemble ainsi qu'individuellement du fait que ces accords étaient conformes aux dispositions de l'article XXIV. Une telle acceptation, en d'autres termes, s'appliquaient à tous sans exception, et les États-Unis ne pouvaient contourner sa validité au moyen des procédures de règlement des différends au titre des dispositions de l'article XXIII. En réponse à cet argument, les États-Unis avaient avancé au paragraphe 3.12 du rapport, entre autres choses, les points suivants:

> "... Aucun groupe de travail n'avait admis à l'unanimité que l'un quelconque des accords en question fût compatible avec l'Accord général. Le Conseil connaissait de toute évidence les sérieuses divergences de vues existant au sein des groupes de travail et c'est à la lumière de ce fait qu'il fallait interpréter l'adoption des rapports. Le fait que les PARTIES CONTRACTANTES n'avaient pas rejeté les accords n'impliquait pas d'acceptation de leur part et ne valait pas constatation dans les formes légales de la compatibilité de ceux-ci avec l'article XXIV. Le fait que les PARTIES CONTRACTANTES savaient que la CEE allait mettre en œuvre les accords ne signifiait pas qu'elles les approuvaient. De la même façon, le fait que ces accords étaient en vigueur depuis un certain nombre d'années ne leur conférait pas de légitimité. L'attitude pragmatique adoptée par les PARTIES CONTRACTANTES à l'égard des zones de libre-échange et des unions douanières n'impliquait pas leur renoncement au droit de contester par la suite la validité juridique de ces accords. La décision des PARTIES CONTRACTANTES à l'égard du Traité de Rome signifiait que les aspects juridiques ne pouvaient être débattus avec profit à l'époque mais impliquait qu'ils puissent l'être ultérieurement. En outre, comme la CEE l'avait elle-même souligné, les décisions relatives aux unions douanières et aux zones de libre-échange avaient été adoptées à la condition explicite que les droits conférés aux parties contractantes par l'Accord général n'en soient pas affectés. Il est donc clair que les PARTIES CONTRACTANTES entendaient préserver le droit de chacune des parties contractantes de contester la compatibilité de l'accord avec les prescriptions de l'article XXIV."[220]

7.94 Les États-Unis ont par ailleurs soutenu, entre autres, que:

> "... il est de règle au GATT de s'abstenir d'invoquer des principes juridiques lorsqu'une partie contractante, après avoir tenu compte des intérêts économiques en

[219] Rapport du groupe spécial (non adopté) sur l'affaire *CE – Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne*, document du GATT L/5776, du 7 février 1985.

[220] *Ibid*., paragraphe 3.12, page 39.

> général et des préoccupations politiques, n'est pas certaine que ses intérêts commerciaux seront lésés. Compte tenu de cette règle, et des divers examens auxquels ces accords ont donné lieu au GATT, on ne saurait affirmer que le fait de ne pas adresser de recommandations conformément au paragraphe 7 b) vaut approbation des PARTIES CONTRACTANTES."[221]

7.95 Pour ce qui est du droit d'une partie contractante de contester la conformité du Traité de Rome et de ses accords connexes avec les dispositions de l'article XXIV au moyen des procédures de règlement des différends au titre de l'article XXIII, les États-Unis ont ajouté, entre autres, les points suivants:

> "Les États-Unis ont répondu que la position de la Communauté avait pour conséquence que le fait de ne pas faire valoir ses droits immédiatement constituait un empêchement permanent à toute contestation juridique ultérieure. Une telle position, si elle était admise, aurait pour effet de pénaliser les parties contractantes qui attendaient pour faire valoir leurs droits qu'un problème commercial précis survienne. Si la position de la CEE était acceptée, ce serait la fin immédiate de l'attitude pragmatique qui caractérise le GATT. L'approche préconisée par la CEE n'était donc pas favorable au GATT ..."[222]

> "Les États-Unis ont soutenu que, quelle que soit la portée des procédures prévues par l'article XXIV:7 pour l'examen des accords provisoires, l'existence de ces procédures ne restreignait nullement le droit général qui appartient aux parties contractantes de contester, par la voie des procédures de l'article XXIII, la compatibilité avec l'Accord général d'une mesure quelconque. Ni le texte de l'article XXIII, ni celui du Mémorandum d'accord contenant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance, adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en 1979 (IBDD, S26/231) ne limite aucunement le droit des parties contractantes d'introduire des réclamations au titre de l'article XXIII; ces textes ne signifient pas non plus qu'on entendait exclure la possibilité d'appliquer l'article XXIV."[223]

7.96 Eu égard aux arguments cités, la Thaïlande a relevé que le groupe spécial avait formulé une conclusion implicite indiquant que le statut juridique des accords en question restait à déterminer, mais qu'il n'avait pas arrêté de décision au sujet des arguments étant donné que la partie plaignante, les États-Unis, ne lui avait pas demandé de le faire, et qu'il n'était pas non plus approprié qu'il le fasse de son propre chef, comme cela ressort, entre autres choses, des conclusions du rapport:

> "Comme les parties contractantes n'ont pas pu arriver à un consensus, les PARTIES CONTRACTANTES ne se sont pas prononcées sur la conformité avec l'article XXIV, des accords en vertu desquels la CEE octroie des préférences tarifaires à certains produits du secteur des agrumes originaires de certains pays méditerranéens, et, par conséquent, le statut juridique de ces accords reste à déterminer; ..."

7.97 La Thaïlande a rappelé à cet égard les termes du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV et a fait valoir que, même si le rapport du groupe spécial dans l'affaire susmentionnée

---

[221] *Ibid*., paragraphe 3.94, page 74.

[222] *Ibid*., paragraphe 3.22, page 42.

[223] *Ibid*., paragraphe 3.26, page 43.

n'avait pas été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES prises dans leur ensemble en raison de l'opposition de certaines parties contractantes comme on pouvait s'y attendre, la valeur juridique des constatations du groupe spécial ainsi que celle des principes et des règles du GATT et du droit international sous-jacents à ces constatations sur ce point particulier n'avaient pas été altérées.

7.98 La Thaïlande a également mentionné que de nombreux groupes spéciaux du GATT dans le passé, tels que ceux qui avaient été chargés de l'affaire *Japon - Cuirs*[224] et *CEE – Importations en provenance de Hong Kong*[225], avaient confirmé que le fait que des pratiques illégitimes des parties contractantes enfreignant l'article XI:1 du GATT n'avaient pas été mises en cause pendant une longue période dans le cadre des procédures de règlement des différends du GATT, ne les rendait pas compatibles avec l'Accord général. Dans cette dernière affaire, le groupe spécial avait expressément indiqué que:

> "... Le Groupe a reconnu l'existence de restrictions quantitatives appliquées pour des raisons autres que de balance des paiements. Il a reconnu que les restrictions existent depuis longtemps sans que Hong Kong ait jamais invoqué l'article XXIII pour les produits concernés, mais il a conclu que cela n'affecte pas les obligations que les parties contractantes ont acceptées aux termes des dispositions de l'Accord général. En outre, il serait erroné aux yeux du Groupe spécial d'interpréter le fait que, pendant des années, une mesure n'a pas entraîné l'application de l'article XXIII, comme valant acceptation tacite de la part des parties contractantes ..."

7.99 La Thaïlande a également fait référence aux arguments des parties au différend *CEE - Bananes I*, relevant que les constatations du groupe spécial dans cette affaire étaient importantes et pertinentes pour le présent différend. Dans cette affaire, les régimes juridiques des membres des CEE accordant des traitements commerciaux préférentiels aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ("ACP") étaient contestés par un certain nombre de parties contractantes latino-américaines, au motif que, en appliquant un droit nul et en ne prévoyant pas de contingent pour l'importation des bananes en provenance des pays ACP tout en appliquant un droit de 20 pour cent et une gamme de contingents (ou, dans certains cas, une interdiction complète) à l'importation des bananes en provenance desdits pays latino-américains, ces régimes contrevenaient à plusieurs dispositions du GATT, y compris notamment l'article premier, l'article II, l'article XI, l'article XIII et l'article XXIV.[226]

7.100 La Thaïlande a relevé que, dans cette affaire, les plaignants avaient fait valoir en substance que l'article XI était l'un des principes essentiels du GATT. Il interdisait toute forme de restrictions quantitatives non seulement en raison de leurs effets préjudiciables sur les quantités d'importation de certaines marchandises, mais aussi parce qu'elles avaient pour conséquences de fausser les marchés actuels et futurs des parties contractantes importatrices. Les effets et incidences de ces restrictions quantitatives ne devaient pas être jugés sur leurs seuls noms et apparences mais devaient aussi être évalués en fonction de leurs conséquences pratiques et préjudiciables sur l'importation des marchandises. De nombreux groupes spéciaux dans le passé avaient donc toujours confirmé que les restrictions quantitatives étaient présumées illicites, et il incombait aux parties contractantes qui avaient pris de telles mesures de réfuter cette présomption, en prouvant par exemple que ces mesures relevaient des exceptions de l'article lui-même. En outre, il n'appartenait pas à un groupe spécial

---

[224] Voir le rapport du groupe spécial sur l'affaire *Japon – Cuir*, paragraphe 44.

[225] Voir le rapport du groupe spécial sur l'affaire *CEE – Importations en provenance de Hong Kong*, paragraphe 28.

[226] Voir le rapport du groupe spécial sur l'affaire *CEE – Bananes I.*

établi conformément aux dispositions de l'article XXIII, qui ne devait examiner que les dispositions pertinentes du GATT, de prendre en considération les facteurs économiques, sociaux et historiques.

7.101 La Thaïlande a par ailleurs relevé que, dans cette affaire, le groupe spécial avait constaté que les restrictions quantitatives des États membres des CEE étaient contraires aux dispositions de l'article XI:1 et n'étaient pas justifiées par celles de l'article XI:2 c), et, ce qui est plus important, qu'il avait confirmé la jurisprudence du GATT concernant les rapports entre l'article XI et l'article XXIV, lorsqu'il avait indiqué:

> "Le Groupe spécial a pris note de l'argument des CEE selon lequel les restrictions et prohibitions à l'importation de bananes, même si elles étaient incompatibles avec l'article XI:1, n'en étaient pas moins compatibles avec l'Accord général parce qu'elles étaient couvertes par les dispositions de l'article XXIV. Il a noté que les paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV autorisaient les parties contractantes à s'écarter des obligations qui leur incombaient en vertu d'autres dispositions de l'Accord général pour établir une union douanière ou une zone de libre-échange mais dans aucun autre but. Ces paragraphes *ne justifiaient donc pas l'adoption par les parties contractantes de mesures restrictives à l'importation en tant que telles*; ils justifiaient simplement - dans les limites qui y étaient fixées – la non-application aux importations originaires d'une telle union ou d'une telle zone des mesures restrictives à l'importation qu'elles étaient autorisées à imposer en vertu d'autres dispositions de l'Accord général. *Le Groupe spécial a estimé par conséquent que les restrictions à l'importation de bananes ne pouvaient se justifier au regard de l'article XXIV.*"[227]

2. Conclusions

7.102 En conséquence, la Thaïlande a estimé que l'application des restrictions quantitatives par la Turquie était incompatible avec les obligations qui découlent pour elle des dispositions de l'article 2:4 de l'ATV, de celles de l'article I:1, de l'article XI:1 et de l'article XIII:1 du GATT, et que ces incompatibilités ne pouvaient être justifiées par les dispositions de l'article XXIV:5 a) et/ou de l'article XXIV:8 a) ii) du GATT.

7.103 La Thaïlande a donc demandé, compte tenu des dispositions de l'article 19 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, que le Groupe spécial recommande que la Turquie mette ses mesures en conformité avec les dispositions susmentionnées de l'ATV et du GATT, et qu'il suggère aussi éventuellement les modalités selon lesquelles la Turquie pourrait mettre en œuvre les recommandations.

E. ÉTATS-UNIS

7.104 Les États-Unis ont indiqué que la Turquie n'avait avancé aucun moyen de défense de fond au titre de l'ATV ou de l'article XI du GATT en ce qui concernait les restrictions quantitatives en cause dans le présent différend. Le seul fondement juridique que la Turquie alléguait pour justifier le fait qu'elle imposait unilatéralement de nouvelles restrictions quantitatives était que les mesures dont l'application était rendue obligatoire par l'union douanière CE-Turquie étaient réputées justifiées par l'article XXIV du GATT. Les États-Unis ne pouvaient pas se ranger à l'avis de la Turquie sur ce point.

---

[227] Rapport du groupe spécial sur l'affaire *CEE – Bananes I*, paragraphe 358 (pas d'italique dans l'original).

7.105 La Turquie alléguait que l'article XXIV prévoyait une dérogation à l'ensemble des dispositions du GATT, et que cette dérogation justifiait ses nouvelles restrictions quantitatives. La Turquie avait dit que l'article XXIV, tel qu'il s'appliquait aux unions douanières et aux zones de libre-échange, permettait de s'écarter des obligations NPF prévues à l'article I:1. Les États-Unis partageaient l'opinion de la Turquie, jusqu'à un certain point. L'article XXIV:8 prévoyait que, pour établir une union douanière (ou une zone de libre-échange), les droits de douane et autres réglementations commerciales devaient être éliminés entre les membres constitutifs de cette union douanière (ou zone de libre-échange). Les États-Unis convenaient que, au vu de l'article XXIV, les dispositions de l'article I:1 n'obligeaient pas les membres constitutifs de l'union douanière (ou de la zone de libre-échange) à offrir une telle élimination des droits de douane et des réglementations commerciales restrictives pour les marchandises non originaires. Cependant, la Turquie était allée plus loin en laissant entendre que l'article XXIV l'emportait sur *toutes* les dispositions du GATT, et, sur ce point, les États-Unis désapprouvaient la Turquie.

7.106 L'objet et le but de l'article XXIV étaient péremptoirement énoncés au paragraphe 4. À la lumière de la deuxième phrase de cette disposition, on voyait mal comment les mesures prises par la Turquie en l'espèce pouvaient être justifiées. En fait, le GATT interdisait en général complètement les restrictions quantitatives, en ce qu'elles constituaient un obstacle au commerce particulièrement grave. Il était donc difficile de considérer qu'une union douanière puisse introduire de nouvelles restrictions quantitatives en conformité avec l'article XXIV:4, à moins qu'elles ne soient séparément justifiées par une disposition quelconque de l'Accord sur l'OMC.

7.107 Les États-Unis ont rappelé que l'argument qu'avançait maintenant la Turquie avait été présenté auparavant, sans toutefois être accepté. En 1957, lorsque les PARTIES CONTRACTANTES examinaient la compatibilité du Traité de Rome avec le GATT, les six membres de la CEE avaient proposé que l'article XXIV:5 les autorise à s'écarter des dispositions du GATT concernant les restrictions quantitatives. Les points suivants ont été consignés dans le rapport du sous-groupe qui examinait lesdites restrictions de la Communauté:

> "La plupart des membres du sous-groupe n'ont pu se rallier à l'interprétation que les Six ont donnée du paragraphe 5, alinéa a) de l'article XXIV. ... L'Accord général interdit de recourir aux restrictions quantitatives à des fins protectionnistes et n'autorise une telle mesure que dans des circonstances exceptionnelles, surtout en cas de difficulté de la balance des paiements. En conséquence, il serait contraire aux dispositions fondamentales de l'Accord général qui empêchent de recourir aux restrictions quantitatives en tant que moyen de protection acceptable de prétendre que le paragraphe 5, alinéa a), exige que les restrictions quantitatives d'un caractère temporaire soient traitées de la même façon que les mesures de protection normales telles que les droits de douane lorsqu'il s'agit de déterminer les relations commerciales qui doivent exister entre les États faisant partie d'une union douanière et les pays tiers."[228]

7.108 Plus récemment, les Communautés européennes, partenaires de la Turquie dans l'Accord d'Ankara, avaient adopté une position contraire à celle de la Turquie sur ce point. Durant l'examen de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes, plusieurs parties contractantes au GATT ont allégué que, par suite de l'adhésion, l'Espagne et le Portugal avaient imposé de nouvelles restrictions qui contrevenaient aux articles XI et XIII. Le rapport du Groupe de travail a consigné la réponse de la CE dans les termes suivants:

---

[228] *Rapports sur la Communauté économique européenne*, adoptés le 29 novembre 1957, IBDD, S6/84, paragraphe B.5.

> "S'agissant de la question des autres réglementations commerciales, *et en particulier des restrictions quantitatives*, les Communautés pensaient elles aussi que l'article XXIV ne permettait pas de déroger aux autres dispositions de l'Accord général."[229]

7.109 En outre, en 1993, le Groupe spécial *CEE – Bananes I* a confirmé ce point lorsqu'il a constaté que "[les paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV] ne justifiaient ... pas l'adoption par les parties contractantes de mesures restrictives à l'importation en tant que telles ..."[230]

7.110 Pour toutes ces raisons, il fallait rejeter l'allégation de la Turquie selon laquelle l'union douanière qu'elle avait conclue avec les Communautés européennes l'autorisait à maintenir de nouvelles restrictions quantitatives sur les importations en provenance des pays tiers en dérogeant aux dispositions de l'article XI du GATT.

7.111 Les États-Unis s'inscrivaient également en faux contre l'interprétation de la Turquie de l'article XXIV:8 a) ii). L'alinéa a) du paragraphe 8 énonçait des définitions. Il décrivait les caractéristiques d'une union douanière, parmi lesquelles le fait que les Membres constitutifs appliquaient des réglementations identiques en substance au commerce extérieur à l'union. Toutefois, l'article XXIV:8 n'obligeait ni n'autorisait l'union douanière à adopter un ensemble *particulier* de telles réglementations extérieures. Plus important, l'article XXIV:8 a) ii) ne prévoyait nulle part que les réglementations extérieures que l'union douanière choisissait d'appliquer pouvaient être incompatibles avec les prescriptions de l'OMC. (Bien entendu, si la Turquie souhaitait prendre des mesures incompatibles avec les obligations qui découlaient pour elle de l'OMC, elle avait toujours la possibilité de demander une dérogation.)

7.112 Une union douanière pouvait, en principe, satisfaire de différentes manières aux prescriptions de l'article XXIV. En fait, le Groupe spécial pouvait trancher le présent différend en s'appuyant sur des motifs tout à fait clairs. Comme l'avait souligné la délégation des Philippines, il ne faisait aucun doute que les Communautés européennes et la Turquie auraient pu tout aussi bien choisir de lever les restrictions quantitatives que l'une ou l'autre d'entre elles avait auparavant appliquées aux produits textiles et aux vêtements en provenance d'Inde. La délégation de Hong Kong, Chine avait fait valoir que les Communautés européennes et la Turquie auraient pu choisir de mettre en œuvre un système de certificats d'origine pour s'assurer que les marchandises pénétrant le marché communautaire en provenance de Turquie étaient bien d'origine turque. Si les Communautés et la Turquie avaient choisi l'une ou l'autre approche, elles auraient pu continuer d'appliquer les mêmes réglementations au commerce extérieur. Et elles n'auraient pas érigé les obstacles au commerce dont la Turquie s'était dotée avec ses nouvelles restrictions quantitatives.

7.113 Comme ces solutions de rechange leur étaient offertes, la Turquie ne pouvait alléguer que les dispositions de l'Accord sur l'OMC (et notamment, celles de l'ATV) empêchaient l'établissement d'une union douanière avec les Communautés européennes. Pour cette raison, et les autres qui ont été exposées, la Turquie avait tort d'alléguer que les paragraphes 5 et 8 a) de l'article XXIV autorisaient ces mesures.

7.114 Les États-Unis ont relevé que la Turquie présupposait apparemment que l'Accord entre ce pays et les Communautés européennes répondait aux prescriptions de l'article XXIV. Au fond, tout le moyen de défense de la Turquie reposait sur l'hypothèse que ses liens avec les Communautés européennes satisfaisaient aux conditions requises par l'article XXIV pour être une union douanière.

---

[229] *Rapport du Groupe de travail de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne aux CE*, adopté les 19-20 octobre 1988, IBDD, S35/334, paragraphe 45 (pas d'italique dans l'original).

[230] Rapport du groupe spécial sur l'affaire *CEE – Bananes I*, paragraphe 348.

Il était toutefois important de rappeler qu'il n'avait jamais été constaté que l'Accord d'Ankara et l'union douanière CE-Turquie étaient incompatibles avec les prescriptions de l'article XXIV. Ils faisaient toujours l'objet d'un examen par le Comité des accords commerciaux régionaux. Ce fait avait été reconnu par la Turquie elle-même. Le Groupe spécial ne devrait donc pas conclure que l'Accord CE-Turquie était une union douanière compatible avec les prescriptions de l'article XXIV du GATT.

7.115 Les États-Unis ont également fait observer que la Turquie soutenait qu'en raison de l'abaissement des droits de douane moyens résultant de l'accord d'union douanière, il n'était pas possible de considérer ledit accord comme ayant relevé les obstacles au commerce avec ce pays. En premier lieu, l'évaluation au titre de l'article XXIV du niveau des obstacles au commerce allait plus loin que l'évaluation des droits de douane, et l'affirmation de la Turquie n'était donc pas correcte. Deuxièmement, cette allégation était une variation de l'argument de la "compensation inverse", qui avait été avancé dans le passé mais jamais accepté; selon cet argument, les parties contractantes qui abaissaient les droits de douane à l'établissement d'une union douanière avaient droit à une compensation en échange de cet abaissement. Cependant, le paragraphe 6 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV éliminait expressément cet argument. L'allégation de la Turquie dans la présente affaire selon laquelle l'accord n'avait pas relevé les obstacles au commerce n'était qu'une autre version de ce vieil argument et ne devait pas être acceptée.

7.116 Abordant certaines questions de procédure, les États-Unis se sont déclarés préoccupés par la demande de la Turquie que soit constaté, *puisqu'elle avait fait valoir* que ses restrictions quantitatives étaient rendues obligatoires par l'union douanière, que le Groupe spécial ne pouvait *par conséquent* pas se prononcer sur leur licéité faute de conclusions convenues quant à la compatibilité de l'union douanière CE-Turquie avec le GATT. La Turquie n'avait semble-t-il présenté aucun argument à l'appui de cette demande.

7.117 En fait, la suggestion selon laquelle le présent Groupe spécial ne pouvait pas se prononcer sur la licéité des mesures prises par la Turquie était incompatible à plusieurs titres avec l'Accord sur l'OMC. Tout d'abord, rien dans le texte du GATT ou dans aucune autre partie de l'Accord sur l'OMC ne venait appuyer l'idée que des mesures pouvaient être exclues du règlement des différends pour la simple raison qu'un Membre *avait fait valoir un argument* à propos de la justification d'une mesure. C'était exactement l'inverse: l'article XXIII n'excluait aucune mesure de son champ d'application. Par ailleurs, l'Appendice 2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ne mentionnait pas l'article XXIV comme étant l'une des règles et procédures spéciales ou additionnelles auxquelles le Mémorandum d'accord était soumis. En outre, la suggestion de la Turquie contredisait les dispositions du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord sur l'article XXIV. Bien entendu, il ne pouvait en aller autrement. Si un Membre pouvait empêcher un groupe spécial de se prononcer en faisant simplement valoir des arguments au sujet de ses mesures, le règlement des différends serait bloqué. Ce point avait été clairement exposé par le groupe spécial dans l'affaire *CEE – Bananes I*:

> "Si les préférences accordées en vertu d'*un quelconque* accord pour lequel l'article XXIV avait été invoqué ne pouvaient faire l'objet d'un examen au titre de l'article XXIII, une partie contractante pouvait, simplement en invoquant l'article XXIV, priver d'autres parties contractantes de leurs droits au titre de l'article XXIII."[231]

7.118 Les États-Unis ont relevé que la Turquie était allée jusqu'à laisser entendre que la présente affaire ne devrait pas être examinée plus avant faute de conclusions *convenues* au Comité des accords commerciaux régionaux. Une telle procédure mettrait le règlement des différends de l'OMC à la merci de la capacité d'un Membre de bloquer le consensus, et la caractéristique essentielle du système

[231] *Ibid*., paragraphe 367.

de règlement des différends était l'impossibilité pour les Membres, quels qu'ils soient, d'empêcher le règlement d'un différend en bloquant le consensus. En bref, le présent Groupe spécial devrait rejeter la suggestion de la Turquie selon laquelle il n'avait pas le pouvoir de trancher la question de la compatibilité des mesures prises par cette dernière avec les prescriptions de l'Accord sur l'OMC.

7.119 Les États-Unis ont d'autre part fait observer que l'argument de la Turquie, selon lequel l'Inde, n'ayant prétendument pas procédé à des consultations valables, devrait être privée du droit de faire valoir ses prétentions dans le présent différend, était dénué de fondement. L'article 3:7 du Mémorandum d'accord disposait en termes clairs qu'il était possible d'avoir recours au mécanisme de règlement des différends en l'absence d'une solution mutuellement convenue. Et l'article 4:7 disposait clairement que la partie plaignante était habilitée à demander l'établissement d'un groupe spécial si le différend n'avait pas été réglé dans un délai de 60 jours après la date de réception de la demande de consultations.

7.120 Les États-Unis ont aussi relevé que la Turquie avait indiqué qu'il n'y avait aucune différence, du point de vue de l'OMC, entre l'élargissement de la CE et l'établissement d'une nouvelle union douanière. On voyait mal en quoi cette communication servait les arguments de la Turquie dans le présent différend. Peut-être la Turquie s'efforçait-elle d'étayer l'observation qu'elle avait faite, à savoir qu'aucun Membre n'avait engagé de procédure de règlement des différends par suite de l'application à la Suède des restrictions communautaires visant les produits textiles et les vêtements, mais la comparaison avec la Suède n'était pas favorable à la position de la Turquie. Comme l'avait clairement énoncé un groupe spécial du GATT antérieur, "... il serait erroné aux yeux du Groupe spécial d'interpréter le fait que, pendant des années, une mesure n'a pas entraîné l'application de l'article XXIII, comme valant acceptation tacite de la part des parties contractantes".[232] Un autre groupe spécial avait souligné que "[l]a décision d'une partie contractante de ne pas invoquer un droit à l'égard d'une autre partie contractante à un moment donné ne pouvait donc pas en soi être raisonnablement considérée comme une décision de relever cette autre partie contractante des obligations qui découlaient pour elle de l'Accord général".[233] En conséquence, le fait qu'aucun Membre n'avait formulé d'objection aux nouvelles restrictions imposées par la Suède ne signifiait pas que ces dernières ou celles qui étaient en cause dans la présente affaire étaient compatibles avec les prescriptions de l'Accord sur l'OMC. En tout état de cause, les États-Unis rejoignaient l'Inde qui avait fait observer que le présent Groupe spécial n'avait pas besoin de faire des constatations sur les questions complexes relatives à l'application de l'Accord sur l'OMC au territoire des États qui avaient adhéré aux Communautés européennes.

7.121 Les États-Unis ont d'autre part relevé que l'Inde avait estimé que la seule disposition de l'ATV en vertu de laquelle un Membre pouvait introduire de nouvelles restrictions quantitatives sur les importations de produits textiles et de vêtements était le mécanisme de sauvegarde transitoire énoncé à l'article 6 de l'Accord. Cette affirmation n'était pas entièrement exacte; les États-Unis ont rappelé que d'autres dispositions de l'ATV, telles que l'article 5:4, autorisaient également l'introduction de nouvelles restrictions dans certaines circonstances. Mais l'Inde avait raison d'attirer l'attention sur le mécanisme de sauvegarde de l'article 6, car – à supposer que l'union douanière prise dans son ensemble puisse faire la preuve du préjudice grave ou de la menace de préjudice grave exigée par l'article 6 (et par la note de bas de page n° 5) de l'ATV – l'union douanière CE-Turquie pourrait s'en prévaloir, une fois que les Communautés européennes auraient levé leurs restrictions sur les textiles et les vêtements pour s'aligner sur le régime antérieur de la Turquie.

---

[232] Rapport du Groupe spécial sur l'affaire *CEE – Restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong*, adopté le 12 juillet 1983, IBDD, S30/135, paragraphe 28.

[233] Rapport du Groupe spécial sur l'affaire *CEE – Bananes I*, paragraphe 362.

7.122 Les États-Unis ont aussi observé que le Japon avait proposé "la nécessité d'interpréter strictement les dispositions concernant les clauses d'exception" et qu'un groupe spécial antérieur "avait conclu qu'il incombait aux parties invoquant l'exception de prouver que les conditions nécessaires pour se prévaloir de ladite exception avaient été satisfaites". Cependant, l'interprétation du groupe spécial *États-Unis - Vêtements de dessous* (à laquelle avait fait référence le Japon) avait été infirmée par l'analyse de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses*, dans laquelle la question s'était aussi posée. L'Organe d'appel n'avait pas accepté l'idée que l'article 6 de l'ATV était une exception au même sens que des dispositions telles que l'article XX du GATT et avait indiqué que "[l']ATV est un arrangement transitoire qui, selon ses propres termes, prendra fin lorsque le commerce des textiles et des vêtements sera pleinement intégré dans le système commercial multilatéral. L'article 6 de l'ATV fait partie intégrante de l'arrangement transitoire que représente l'ATV et devrait être interprété en conséquence".[234]

7.123 En conclusion, les États-Unis ont instamment prié le Groupe spécial de se prononcer sur le présent différend, nonobstant l'allégation de la Turquie selon laquelle il ne le pouvait pas. Ils ont d'autre part exhorté le Groupe spécial à ne pas accepter les diverses justifications que la Turquie avait avancées pour les restrictions quantitatives mises en cause par l'Inde. En particulier, l'article XXIV du GATT ne devait pas être interprété comme autorisant les Membres à introduire des restrictions quantitatives qui n'étaient pas compatibles avec les obligations découlant pour eux de l'Accord sur l'OMC.

F. OBSERVATIONS DES PARTIES

7.124 La **Turquie** n'avait pas l'intention de prendre position sur chacune des questions soulevées par les tierces parties. Dans la mesure où elles auraient été soulevées par l'Inde, elles seraient examinées par la Turquie dans ses propres communications. Celle-ci soulignait toutefois que les tierces parties n'étaient ni parties plaignantes ni parties défenderesses et qu'elles devaient donc intervenir sur la question telle qu'elle avait été définie par le mandat, qui se limitait aux allégations de la partie plaignante. Relevant que, dans la présente affaire, une telle situation s'était produite, la Turquie indiquait qu'une tierce partie ne pouvait être autorisée à soulever de nouvelles questions, car sinon, toute la procédure de règlement des différends en serait pervertie et les différends deviendraient évolutifs, ce qui ne pouvait être le but du mécanisme de règlement des différends.

7.125 L'**Inde** a répondu qu'au plan du principe, elle convenait avec la Turquie que les tierces parties n'étaient pas censées ajouter de nouvelles allégations à celles qui étaient présentées par la partie plaignante. À son avis, cependant, les tierces parties n'avaient fait que réfuter l'allégation de la Turquie selon laquelle les mesures en question étaient justifiées par l'article XXIV du GATT.

VIII. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE[235]

8.1 Le 12 mars 1999, la Turquie et l'Inde ont demandé au Groupe spécial de réexaminer, conformément à l'article 15:2 du Mémorandum d'accord, certains aspects du rapport intérimaire qui avait été remis aux parties le 3 mars 1999. Aucune demande en vue d'une nouvelle réunion avec le Groupe spécial n'a été reçue des parties.

---

[234] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses*, page 18.

[235] L'article 15:3 du Mémorandum d'accord prévoit que les constatations du rapport du groupe spécial comprendront un examen des arguments avancés durant la phase de réexamen intérimaire. Par conséquent, la section ci-après, intitulée "Réexamen intérimaire", fait partie des constatations du présent rapport du Groupe spécial.

8.2 Nous avons réexaminé les arguments et propositions présentés par les parties, et avons mis au point la version définitive de notre rapport, en prenant en compte les observations des parties que nous estimions justifiées. À cet égard, nous avons effectué de petits changements, notamment aux paragraphes 9.148, 9.151 et 9.191. En outre, nous avons effectué d'autres corrections mineures de caractère linguistique et typographique.

8.3 La Turquie soutient que, contrairement à l'avis du Groupe spécial, elle n'a jamais allégué que les mesures qui constituaient l'objet de la plainte de l'Inde avaient été prises par une autre entité qu'elle-même. Elle demande donc au Groupe spécial de modifier les paragraphes 9.33 à 9.43 du rapport intérimaire. Nous notons que la toute première communication de la Turquie contenait le passage suivant: "Étant donné cette situation, le Groupe spécial devrait rejeter l'allégation de l'Inde au motif que celle-ci n'a pas désigné correctement le défendeur dans le présent différend. … En l'espèce, il s'agit est en fait d'une situation comparable à celle dans laquelle le plaignant porte plainte contre le pays A au sujet d'une mesure prise par le pays B. … La Turquie estime que la même règle doit s'appliquer en l'espèce … Il n'y a aucun élément de fait ou de droit étayant la présomption … que la Turquie est individuellement responsable d'actes qui sont commis collectivement par les membres de l'union douanière CE-Turquie par le biais des institutions créées par l'union douanière."[236] Comme nous le mentionnons au paragraphe 9.33, nous avons examiné toutes les autres solutions possibles pour analyser l'argument de la Turquie selon lequel la mesure avait été prise par une autre entité qu'elle-même. Nous étions d'avis qu'il n'y avait que deux autres solutions possibles: les mesures pourraient avoir été celles de l'union douanière CE-Turquie ou celles des Communautés européennes. Nous constatons que les mesures en cause sont clairement des mesures de la Turquie. Nous examinons ensuite (paragraphe 9.38) la question de savoir si les mesures incriminées peuvent être des mesures de l'union douanière CE-Turquie ou des mesures des Communautés européennes et nous constatons que nous n'avons pas d'autre solution possible que de conclure que les mesures en cause sont uniquement des mesures de la Turquie (paragraphe 9.40). Après avoir noté que l'union douanière CE-Turquie n'est pas un Membre de l'OMC, nous examinons aussi les règles de la responsabilité des États en droit international public et constatons qu'en l'absence d'une disposition conventionnelle spécifique (dans le Mémorandum d'accord tel qu'il est rédigé), les différents États demeurent responsables de tout acte illicite commis par leur organe commun. Nous ne voyons aucune raison de modifier ces constatations. Nous concluons que les mesures à l'examen sont celles de la Turquie elle-même et de la Turquie seule, et que seule la Turquie peut donc être le défendeur dans le présent différend, d'autant plus que le Groupe spécial n'évaluait pas la compatibilité de l'union douanière CE-Turquie avec les règles de l'OMC.

8.4 La Turquie réaffirme aussi sa position selon laquelle ces mesures répondent aux prescriptions de base de l'union douanière qu'elle a établie avec les Communautés européennes et sont requises tant que les Communautés elles-mêmes maintiendront des mesures semblables pour leurs importations des mêmes produits en provenance d'un certain nombre de pays. Nous nous référons à nos considérations

[236] Voir le paragraphe 3.33 qui renvoie à la page 14 de la demande de décision préjudicielle présentée par la Turquie: "Étant donné cette situation, le Groupe spécial devrait rejeter l'allégation de l'Inde au motif que celle-ci n'a pas désigné correctement le défendeur dans le présent différend. Pour faire valoir correctement ses allégations, l'Inde aurait dû *désigner* comme défendeur *les deux parties à l'union douanière CE-Turquie*, et non une seule d'entre elles. En l'espèce, il s'agit en fait d'une situation comparable à celle dans laquelle le *plaignant porte plainte contre le pays A au sujet d'une mesure prise par le pays B.* Dans une telle situation, il aurait fallu rejeter la plainte pour irrecevabilité en raison de l'absence manifeste de responsabilité internationale. La Turquie estime que la même règle doit s'appliquer en l'espèce, puisqu'elle n'est pas, à elle seule, responsable au niveau international d'actes adoptés par les *institutions mises en place en vertu de l'accord portant création de l'union douanière CE-Turquie*. Il n'existe aucun élément de fait ou de droit étayant la présomption – sur laquelle la plainte de l'Inde semble cependant se fonder – que la Turquie est individuellement responsable d'actes qui sont commis collectivement par les membres de l'union douanière CE-Turquie par le biais des institutions créées par l'accord d'union douanière." (pas d'italique dans l'original)

et constatations exposées aux paragraphes 9.140 à 9.182. Nous constatons qu'il existe pour la Turquie d'autres solutions possibles, compatibles avec les règles de l'OMC, pour établir une union douanière ou conclure un accord provisoire en vue de l'établissement d'une union douanière avec les Communautés européennes ou d'autres parties. Nous constatons aussi que même si l'accord d'union douanière entre la Turquie et les CE n'exigeait pas que la Turquie adopte toutes les mesures commerciales des CE, question que nous n'avons pas besoin d'examiner, nous estimons qu'une telle prescription ne suffirait pas pour exempter la Turquie de ses obligations dans le cadre de l'Accord sur l'OMC.

8.5 L'Inde demande au Groupe spécial de revoir son interprétation de l'article XXIV:8 a) ii) car, selon elle, cette interprétation ne se fonde pas sur le libellé de ladite disposition. Le Groupe spécial constate que le membre de phrase "droits de douane et ... autres réglementations appliqués … au commerce … identiques en substance" n'impose pas une règle absolue et que les droits de douane et réglementations appliqués au commerce par les membres constitutifs ne seront pas "tous" identiques. Nous constatons que cette règle ménage une marge de souplesse aux membres constitutifs. L'Inde fait valoir qu'en constatant qu'"une situation dans laquelle les membres constitutifs ont mis en place des réglementations commerciales comparables ayant des effets semblables en ce qui concerne les échanges avec les pays tiers répondrait, d'une manière générale, aux prescriptions de l'article XXIV:8 a) ii)", le Groupe spécial transforme effectivement la prescription prévoyant l'application de "réglementations identiques en substance" en une prescription concernant "l'application de réglementations identiques à l'essentiel des échanges commerciaux". À notre avis, le libellé de l'article XXIV:8 a) ii) montre clairement que l'expression "identiques en substance" se rapporte aussi bien aux "droits de douane" qu'aux "autres réglementations appliquées … au commerce". Autrement dit, nous pensons que le sens ordinaire du membre de phrase "autres réglementations appliquées … au commerce … identiques en substance" dans le contexte du paragraphe 8 a) semble comporter à la fois des éléments qualitatifs et quantitatifs; nous estimons aussi que dans beaucoup de cas, lorsque les membres constitutifs adoptent des réglementations commerciales comparables ayant des effets semblables, ils respectent les dispositions du paragraphe 8) a) ii) selon lesquelles ils sont tenus d'adopter des "réglementations appliquées … au commerce … identiques en substance". Nous estimons aussi que plus le degré de divergence entre les politiques est élevé, moins il y a de souplesse quant aux domaines dans lesquels cela peut se produire et inversement. Nous constatons également que ce degré de souplesse ne donne pas à la Turquie le droit d'imposer des restrictions quantitatives qui sont par ailleurs incompatibles avec les règles de l'OMC. Au contraire, nous constatons que le droit conditionnel de la Turquie de conclure un accord commercial régional compatible avec les dispositions de l'article XXIV, sans enfreindre les articles XI et XIII et l'article 2:4 de l'ATV, est confirmé par la souplesse offerte par le libellé de l'article XXIV.

8.6 Enfin, en réponse à l'allégation présentée par l'Inde dans sa demande de réexamen du rapport intérimaire, selon laquelle le Groupe spécial ne devrait formuler aucune conclusion sur les solutions possibles dont dispose la Turquie au moment de l'établissement d'une "véritable" union douanière car la Turquie aurait toujours pu alléguer devant le Comité des accords commerciaux régionaux que l'accord douanier qu'elle a conclu avec les Communautés européennes n'est pas une union douanière complète, nous souhaiterions réaffirmer[237] que nous n'évaluons pas la nature de l'accord commercial régional conclu entre les CE et la Turquie, ni son stade d'intégration. Dans le présent rapport, nous abordons simplement le moyen de défense de la Turquie fondé sur l'article XXIV:8 a) et constatons que même si l'union douanière entre la Turquie et les CE doit être considérée comme une union douanière complète comme l'allègue la Turquie, il existe dans le présent différend d'autres solutions possibles pour la Turquie pour établir une union douanière dans laquelle les mesures adoptées par les membres constitutifs ne seraient pas contraires à d'autres dispositions de l'OMC. Dans le contexte d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, la Turquie bénéficierait

[237] Voir notre déclaration à cet effet dans les notes de bas de page 241 et 285.

d'une souplesse encore plus grande car la conformité avec l'article XXIV:8 a) n'est requise qu'à la fin de période de transition aboutissant à l'établissement d'une union douanière.

IX. CONSTATATIONS

A. RAPPEL DES DÉCISIONS PRÉJUDICIELLES

9.1 Le 14 août 1998, la Turquie a demandé au Groupe spécial de rendre trois décisions préjudicielles *in limine litis*. Le 28 août 1998, nous avons invité l'Inde et les tierces parties à formuler par écrit des observations au sujet de la demande de la Turquie. Le Groupe spécial ne s'est réuni que le 19 septembre 1998 avec les parties pour examiner la demande et a fait connaître, le 25 septembre 1998, ses décisions sur les questions soulevées par la Turquie. Dans sa première communication, la Turquie a aussi demandé au Groupe spécial de rejeter la plainte de l'Inde au motif que les consultations précédant la demande d'établissement d'un groupe spécial avaient fait défaut. Dans la présente section, comme nous l'avons annoncé dans nos décisions du 25 septembre 1998, nous rappelons et développons ces décisions rejetant les trois exceptions préliminaires soulevées par la Turquie puis analysons l'allégation de la Turquie concernant l'insuffisance des consultations.

1. Article 6:2 du Mémorandum d'accord

9.2 Premièrement, dans sa demande de décisions préjudicielles, la Turquie a allégué que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Inde ne respectait pas les prescriptions en matière de spécificité énoncées à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("Mémorandum d'accord") car elle n'indiquait pas spécifiquement les mesures mises en cause ni les produits visés par ces mesures et parce qu'il était porté atteinte aux droits fondamentaux de la Turquie à la défense et à une procédure régulière.[238]

9.3 Le 25 septembre 1998, le Groupe spécial a rendu la décision suivante sur ce point:

> "Pour ce qui est d'évaluer l'allégation de la Turquie selon laquelle la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Inde n'était pas suffisamment précise, nous estimons qu'il importe qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial, qui définit le mandat, satisfasse à ce critère afin que la partie défenderesse et les tierces parties éventuelles soient renseignées aussi bien sur les mesures mises en cause, y compris les produits visés, que sur le fondement juridique de la plainte. Cela est nécessaire pour assurer la régularité de la procédure et la capacité du défendeur de se défendre.
>
> Nous avons examiné la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Inde (WT/DS34/2). Bien qu'elles ne soient pas identifiées par référence au lieu et à la date de publication, les mesures sont indiquées par référence à leur type (restrictions quantitatives), à la date d'entrée en vigueur effective (1er janvier 1996) et aux produits visés (textiles et vêtements, classes de produits clairement définies à l'OMC).[239] À notre avis, la demande d'établissement d'un groupe spécial est

[238] Les arguments de la Turquie sont exposés de manière plus détaillée aux paragraphes 3.6 à 3.8, 3.13 à 3.15, 3.19 et 3.21, ceux de l'Inde sont aux paragraphes 3.9 à 3.12, 3.16 à 3.18, 3.20, 3.22 et 3.23, et ceux des tierces parties aux paragraphes 3.24 et 3.25.

[239] [Note de bas de page de l'original] Nous notons aussi que pendant la période de consultations, la Turquie et les CE ont envoyé conjointement des notifications et d'autres communications au Comité des accords commerciaux régionaux (WT/REG22/5, WT/REG22/7) et, conformément à l'article 3:3 de l'ATV, à l'OSpT (G/TMB/N/308), dans lesquelles la Turquie énumérait les nouvelles restrictions à l'importation de textiles qu'elle avait adoptées après la conclusion de l'accord entre elle et les CE. En outre, lors des réunions du Comité

conforme aux prescriptions minimales en matière de spécificité prévues à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord telles qu'elles ont été interprétées par l'Organe d'appel dans les affaires Bananes III et Matériels informatiques.[240] Même si nous convenons que la demande de l'Inde aurait pu être plus détaillée, nous concluons que la Turquie est suffisamment informée des mesures en cause et des produits visés, et que notre mandat est suffisamment clair. En conséquence, nous rejetons l'allégation de la Turquie selon laquelle le Groupe spécial devrait refuser d'admettre la demande de l'Inde *in limine litis* au motif que celle-ci ne respecte pas les prescriptions fondamentales énoncées à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord."

2. Nécessité d'une participation des Communautés européennes

9.4 Deuxièmement, dans sa demande de décisions préjudicielles, la Turquie a allégué que le Groupe spécial devrait rejeter les allégations de l'Inde du fait que celles-ci visaient uniquement la Turquie alors que les mesures en cause avaient été prises conformément à un accord commercial régional conclu entre la Turquie et les Communautés européennes[241], et que, selon elle, les Communautés européennes auraient dû être également partie au différend.[242]

9.5 Le 25 septembre 1998, le Groupe spécial a rendu la décision ci-après sur ce point:

"La Turquie déclare que les mesures incriminées ont été prises dans le contexte de l'accord commercial conclu avec les CE, qu'elle-même et les CE ont notifié au Comité des accords commerciaux régionaux comme étant une union douanière (WT/REG/22/1). Le Groupe spécial devra évidemment examiner si ces restrictions à l'importation imposées par la Turquie dans le contexte dudit accord commercial sont compatibles avec l'Accord sur l'OMC et les instruments qui s'y rattachent.

Nous notons que les CE ont décidé de ne pas participer comme tierce partie au présent différend. Nous notons que le Mémorandum d'accord ne prévoit en faveur d'un Membre non partie au différend aucune autre forme de participation que les droits de tierce partie prévus à l'article 10 du Mémorandum d'accord, qui, nous le relevons aussi, ont été accordés dans des affaires précédentes pour tenir compte des

---

(WT/REG22/M1 et M2) et de l'OSpT (réunion des 11 et 12 décembre 1997), qui ont précédé la demande d'établissement d'un groupe spécial, les parties ont examiné les questions relatives au présent différend. Cela nous confirme que la Turquie est suffisamment informée des mesures contestées par l'Inde dans le présent différend et des produits visés par les mesures mises en cause. De plus, nous notons qu'aucune observation n'a été faite sur cette question lors de toutes les réunions de l'ORD au cours desquelles la discussion a porté sur le présent différend (WT/DSB/M/13, 15, 42 et 43) et qu'aucun Membre n'a remis en question la portée du mandat à cet égard.

[240] Rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et la distribution des bananes*, rapport adopté le 25 septembre 1997, WT/DS27/AB/R ("*CE - Bananes III*") et *Communautés européenne – Classement tarifaire de certains matériels informatiques*, rapport adopté le 22 juin 1998, WT/DS62, 67, 68/AB/R ("*CE – Matériels informatiques*").

[241] L'intitulé officiel de cet accord est "Union douanière entre la Turquie et la Communauté européenne" (voir WT/REG22/1). Les Communautés européennes sont un Membre de l'OMC. Dans le présent rapport du Groupe spécial, nous mentionnerons l'union douanière CE-Turquie sans nous prononcer sur la nature, au regard des règles de l'OMC, de cet arrangement relevant de l'article XXIV.

[242] Les arguments de la Turquie sont exposés de manière plus détaillée aux paragraphes 3.26, 3.28, 3.30, 3.33 et 3.34, ceux de l'Inde aux paragraphes 3.27, 3.29, 3.31, 3.32 et 3.35 à 3.37, et ceux des tierces parties aux paragraphes 3.38 à 3.40.

> circonstances spécifiques de l'espèce. En l'absence de toute disposition pertinente du Mémorandum d'accord, eu égard à la pratique internationale [243], et compte tenu de la position des CE sur ce point, nous estimons que nous ne sommes pas habilités à prescrire qu'un Membre de l'OMC devienne tierce partie ou qu'il participe d'une autre manière à l'ensemble de la procédure de groupe spécial.
>
> Nous ne voyons dans le Mémorandum d'accord aucune disposition qui empêcherait l'Inde d'engager une procédure de groupe spécial à l'encontre des mesures imposées par la Turquie dans ces circonstances. Par ailleurs, nous n'avons connaissance d'aucune règle générale applicable aux affaires dans lesquelles les mesures incriminées résultent d'un accord bilatéral ou multilatéral, qui interdirait à un Membre d'engager une procédure de règlement des différends à l'encontre d'une partie à un tel accord. Par conséquent, nous n'acceptons pas l'allégation de la Turquie selon laquelle la demande de l'Inde devrait être rejetée à ce stade de la procédure de groupe spécial au motif que cette demande ne visait pas toutes les parties à l'accord commercial qui, d'après la Turquie, constitue la base sur laquelle les mesures en cause ont été adoptées. Cette considération est sans préjudice de notre décision sur la question de savoir si lesdites mesures sont compatibles avec les règles de l'OMC. Nous voudrions aussi souligner que nous veillerons à assurer la régularité de la procédure au cours de tous les travaux et que, dans ce contexte, nous gardons à l'esprit les moyens existants dans le cadre du Mémorandum d'accord qui permettent aux groupes spéciaux d'obtenir des renseignements et avis techniques auprès de toute source pertinente."

9.6 Conformément à l'article XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT") et au Mémorandum d'accord, tout Membre peut engager une procédure de règlement des différends à l'encontre de tout autre Membre s'il estime que ses droits ont été annulés ou compromis par ledit autre Membre. Nous notons qu'il n'y a dans le Mémorandum d'accord aucune disposition spéciale concernant des procédures de règlement des différends applicables aux unions douanières ou à tout autre type d'accord commercial régional. Nous notons aussi que l'union douanière CE-Turquie elle-même n'est pas Membre de l'OMC et ne peut donc être visée par aucune procédure au titre du Mémorandum d'accord car elle n'a pas de personnalité juridique dans le cadre de l'OMC.[244]

9.7 Nous rappelons aussi que dans l'affaire *CE – Bananes III*[245], le groupe spécial et l'Organe d'appel ont examiné la compatibilité avec l'Accord sur l'OMC des mesures adoptées par les CE en application de la Convention de Lomé, nonobstant l'allégation des CE selon laquelle ladite

---

[243] [Note de bas de page de l'original] Le Groupe spécial a examiné les principes pertinents du droit international, y compris la pratique suivie par la Cour internationale de justice dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (CIJ Recueil 1984, pages 430 et 431) et l'*Affaire de certaines terres à phosphates à Nauru* ([1992], CIJ Recueil 1992, pages 259 à 262) (exceptions préliminaires).

[244] Nous rappelons que dans son rapport sur l'affaire *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS50/AB/R ("*Inde – Brevets*"), l'Organe d'appel a déclaré ce qui suit: "Bien que les groupes spéciaux aient une certaine latitude pour établir leurs propres procédures de travail, cette latitude ne permet pas de modifier les dispositions de fond du Mémorandum d'accord. Rien dans le Mémorandum d'accord n'autorise un groupe spécial à ne pas tenir compte d'autres dispositions expresses du Mémorandum d'accord ou à les modifier", paragraphe 92.

[245] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphes 164 à 188.

Convention leur faisait obligation d'adopter ces mesures et nonobstant le fait que leurs partenaires signataires de la Convention n'étaient pas parties au différend.

9.8 Il est pertinent de rappeler la jurisprudence de la Cour internationale de justice (CIJ). La CIJ n'a pas refusé d'exercer sa compétence dans des affaires semblables au présent différend. Par exemple, dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, les États-Unis ont fait valoir que la demande présentée par le Nicaragua était irrecevable car celui-ci n'avait pas également mis en cause des pays tiers dont la participation était essentielle. La CIJ a rejeté cet argument en déclarant ce qui suit:

> "Il ne fait pas de doute que, quand les circonstances l'exigent, la Cour déclinera l'exercice de sa compétence ... lorsque les intérêts juridiques d'un État qui n'est pas partie à l'instance "seraient non seulement touchés par une décision, mais constitueraient l'objet même de ladite décision". ... En revanche lorsque des prétentions d'ordre juridique sont formulées par un demandeur contre un défendeur dans une instance devant la Cour et se traduisent par des conclusions, la Cour, en principe, ne peut que se prononcer sur ces conclusions, avec effet obligatoire pour les parties et pour nul autre État ... [L]es autres États qui pensent pouvoir être affectés par la décision ont la faculté d'introduire une instance distincte ou de recourir à la procédure de l'intervention. *Dans le Statut comme dans la pratique des tribunaux internationaux, on ne trouve aucune trace d'une règle concernant les "parties indispensables"* comme celle que défendent les États-Unis, qui ne serait concevable que parallèlement à un pouvoir, dont la Cour est dépourvue, de prescrire la participation à l'instance d'un État tiers."[246]

9.9 L'*Affaire de certaines terres à phosphates à Nauru* portée devant la CIJ concernait une procédure engagée par Nauru uniquement à l'encontre de l'Australie au sujet de l'administration d'un fonds en faveur de Nauru. L'affaire se fondait sur un traité international aux termes duquel l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni étaient coadministrateurs du fonds. La CIJ s'est déclarée compétente malgré l'absence des deux autres autorités administrantes étant donné que l'intérêt juridique de ces pays tiers (qui pouvait être affecté par l'issue du différend) ne constituait pas la question visée par le différend, à savoir le rapport juridique entre l'Australie et Nauru. La CIJ a déclaré ce qui suit:

> "Dans la présente affaire, toute décision … sur l'existence ou le contenu de la responsabilité que Nauru impute à l'Australie pourrait certes avoir des incidences sur la situation juridique des deux autres États concernés, *mais la Cour n'aura pas à se prononcer sur cette situation juridique pour prendre sa décision sur les griefs formulés par Nauru contre l'Australie*. Par voie de conséquence, la Cour ne peut refuser d'exercer sa juridiction."[247]

Dans son opinion individuelle, l'un des juges, M. Shahabuddeen a ajouté ce qui suit:

> "Pour revenir à la question à l'examen, celle de savoir si l'Australie peut être assignée seule, j'estime qu'il y a lieu de répondre affirmativement et cela pour trois raisons. Premièrement, *les obligations des trois gouvernements en vertu de l'accord de tutelle étaient solidaires*. Deuxièmement, à supposer que les obligations aient été

---

[246] *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* [1984], page 431.

[247] *Affaire de certaines terres à phosphates à Nauru ("Nauru")*, CIJ Recueil 1992, page 240 (26 juin 1992); pages 261 et 262.

> conjointes, cela n'empêchait pas en soi d'engager des poursuites contre l'Australie seule. Troisièmement, un arrêt éventuellement rendu contre l'Australie n'équivaudra pas à une détermination judiciaire de la responsabilité de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni."[248]

9.10 D'après la pratique suivie par la CIJ, si une décision concernant les parties à l'affaire peut être prise sans examen de la position de l'État tiers (c'est-à-dire dans le contexte de l'OMC, d'un Membre) la CIJ exercera sa compétence entre les parties. Dans le présent différend, nous ne sommes saisis d'aucune allégation formulée à l'encontre des Communautés européennes qui doive faire l'objet d'une détermination pour que le Groupe spécial puisse évaluer la compatibilité des mesures de la Turquie avec l'Accord sur l'OMC.[249]

9.11 Il convient de noter que la notion de "parties essentielles" n'existe pas à l'OMC. Eu égard à notre mandat et au fait que nous avons décidé (comme il sera exposé de manière plus détaillée plus loin) de ne pas examiner la question de la compatibilité de l'union douanière CE-Turquie avec les règles du GATT/de l'OMC, nous estimons que les Communautés européennes ne sont pas une partie essentielle au présent différend; les Communautés, si elles l'avaient voulu, auraient pu se prévaloir des dispositions du Mémorandum d'accord, qui, nous le relevons, ont été interprétées avec une certaine souplesse par les groupes spéciaux antérieurs[250], afin de représenter leurs intérêts. Nous rappelons à cet égard que les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel ne lient que les parties.[251]

9.12 D'après les règles de l'OMC, les Communautés européennes et la Turquie sont des Membres ayant des droits et obligations égaux et indépendants. Pour la Turquie, il n'est nullement inconcevable qu'elle ait adopté les mesures en question afin de faire concorder sa propre politique avec celle des Communautés européennes. Cependant, ce faisant, elle aurait dû savoir, s'agissant des mesures choisies, que ses circonstances étaient différentes de celles des Communautés au regard de l'Accord

---

[248] Affaire *Nauru*; opinion individuelle de M. Shahabuddeen, page 271 (pas d'italique dans l'original). Une opinion individuelle n'est pas une opinion dissidente mais rend compte de l'analyse additionnelle faite par l'un des juges de la CIJ.

[249] Nous savons que la CIJ a refusé d'exercer sa compétence lorsqu'elle a conclu que le véritable "objet du différend" était la position juridique d'un pays tiers qui ne l'avait pas saisie. Dans l'*Affaire de l'or monétaire pris à Rome en 1943*, l'Italie avait porté plainte contre le Royaume-Uni en alléguant qu'elle avait priorité aussi bien sur les prétentions du Royaume-Uni que sur celles de l'Albanie à l'or en question. Cependant, l'Albanie n'avait pas pris part au différend. La CIJ s'est déclarée incompétente car il lui aurait fallu statuer sur la responsabilité internationale de l'Albanie – l'objet même du différend – sans son consentement. (Voir CIJ Recueil 1954, page 32.) Dans l'*Affaire relative au Timor oriental*, le Portugal avait porté plainte contre l'Australie au sujet d'un traité que celle-ci avait conclu avec l'Indonésie pour la délimitation du plateau continental entre elle et le Timor oriental occupé par l'Indonésie. L'Indonésie n'avait pas été mise en cause par le Portugal et n'avait pas demandé à pouvoir intervenir en qualité de tierce partie. La CIJ s'est déclarée incompétente car il lui aurait fallu statuer à titre préalable sur la licéité de la possession du Timor oriental par l'Indonésie, laquelle n'était pas présente dans l'affaire. (Voir CIJ Recueil 1995, page 106.)

[250] Voir, par exemple, les rapports du Groupe spécial *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, adoptés le 25 septembre 1997, WT/DS27/R/... ("*CE – Bananes III*"), paragraphes 7.4 à 7.9 et le rapport du Groupe spécial *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés – Hormones* (*CE – Hormones*), adopté le 13 février 1998, WT/DS26, 48/R, paragraphes 8.12 à 8.15.

[251] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS8, 10, 11/AB/R, adopté le 1er novembre 1996 ("*Japon – Boissons alcooliques*"), page 16.

sur les textiles et les vêtements ("ATV") et qu'il pourrait donc être raisonnable de prévoir qu'elles susciteraient les réactions qui mettaient en évidence cette distinction.

9.13 Dans notre effort pour assurer la régularité de la procédure et conformément à l'article 13 du Mémorandum d'accord, nous avons posé une série de questions aux Communautés européennes et les avons invitées à formuler des observations sur toutes questions qu'elles jugeaient pertinentes. Les Communautés, tout en répondant aux questions posées, ne se sont pas prévalues de la dernière possibilité.[252]

3. Nécessité d'épuiser les procédures dans le cadre de l'OSpT

9.14 Troisièmement, dans sa demande de décisions préjudicielles, la Turquie a allégué que l'Inde était tenue d'épuiser les procédures spéciales de règlement des différends dans le cadre de l'ATV avant de pouvoir porter la question devant l'ORD et que, par conséquent, le présent groupe spécial n'avait pas été établi à bon droit.[253]

9.15 Le 25 septembre 1998, le Groupe spécial a rendu la décision suivante sur ce point:

> "Nous notons que les procédures spéciales et additionnelles de règlement des différends devant l'Organe de supervision des textiles (OSpT) s'appliquent lorsque des mesures sont imposées conformément à l'ATV, et qu'aux termes de l'article 8:1 de l'ATV, l'OSpT est établi pour examiner les mesures prises en vertu de l'ATV ainsi que leur conformité avec cet accord.
>
> Nous notons que la Turquie, dans ses propres notifications adressées au Comité des accords commerciaux régionaux et à l'OSpT (en application de l'article 3:3 de l'ATV), a déclaré que les restrictions à l'importation en cause étaient justifiées, qu'elles avaient été imposées en application de l'accord conclu par la Turquie avec les CE et qu'elles étaient conformes à l'article XXIV du GATT de 1994. Par exemple, dans sa notification du 7 novembre 1997 à l'OSpT (G/TMB/N/308), la Turquie écrivait qu'elle notifiait à l'OSpT les "détails de certaines limites quantitatives introduites par la Turquie en ce qui concern[ait] les importations de certains produits textiles et vêtements en Turquie en provenance de certains pays Membres de l'OMC, et nécessaires pour donner effet à l'union douanière conformément aux dispositions de l'article XXIV du GATT de 1994". Nous notons aussi que la notification adressée à l'OSpT, pour information, a communiquée en application de l'article 3:3 de l'ATV, qui mentionne "toutes nouvelles restrictions … qui auront été prises en vertu d'une disposition du GATT de 1994".
>
> À notre avis, l'allégation formulée par l'Inde au titre de l'article 2:4 de l'ATV est un rappel de celles qu'elle formule au titre du GATT de 1994. Cela veut dire que l'Inde n'allègue pas l'existence d'une infraction à l'ATV sauf dans la mesure où l'ATV, à l'article 2:4, interdit l'imposition de restrictions incompatibles avec le GATT de 1994. L'article 2:4 de l'ATV prévoit l'interdiction de toutes nouvelles restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements, sauf si elles sont justifiées au regard de l'ATV ou du GATT de 1994.

---

[252] Pour plus de précisions sur les détails de cette procédure et l'invitation adressée par le Groupe spécial aux Communautés européennes, voir les paragraphes 4.1 à 4.3.

[253] Les arguments de la Turquie sont exposés de manière plus détaillée aux paragraphes 3.41 à 3.44, ceux de l'Inde aux paragraphes 3.45 à 3.49 et ceux des tierces parties au paragraphe 3.50.

> Comme il est dit plus haut, la Turquie elle-même a indiqué que les nouvelles restrictions appliquées aux produits textiles et vêtements étaient justifiées au titre de l'article XXIV du GATT de 1994 et avaient été imposées conformément à cet article, et qu'elles pouvaient à ce titre bénéficier d'une dérogation à l'interdiction générale de nouvelles restrictions mentionnée à l'article 2:4 de l'ATV.
>
> Étant donné qu'il est allégué que les mesures en cause ont été imposées conformément au GATT de 1994 (et que l'allégation de l'Inde se rapporte à la justification au titre du GATT de 1994, alléguée par la Turquie, nous rejetons la demande *in limine litis* de la Turquie selon laquelle l'OSpT aurait dû être saisi de la question en application de l'article 8 de l'ATV avant que l'ORD ne le soit. Cette décision est sans préjudice de notre décision ultérieure sur la question de savoir si lesdites mesures en cause constituent une justification compatible avec les règles de l'OMC conformément à l'article 2:4 de l'ATV et à d'autres règles de l'OMC."

9.16 À notre avis, la détermination à effectuer dans la présente affaire dépend de l'évaluation par le Groupe spécial du moyen de défense de la Turquie selon lequel ses mesures ont été prises dans le contexte de son union douanière avec les Communautés européennes et étaient donc, selon elle, autorisées par l'article XXIV du GATT. Nous estimons que cette question ne relève pas de l'OSpT, dont la compétence est limitée par l'article 8:1 de l'ATV à l'examen de mesures prises en vertu de l'ATV et de leur conformité avec cet accord. (Nous examinerons plus loin, aux paragraphes 9.82 à 9.85, la question du rapport entre le rôle de l'OSpT et celui des groupes spéciaux.)

9.17 Après avoir réexaminé nos décisions du 25 septembre 1998, nous ne voyons aucune raison de fond de les remettre en question.

4. Défaut de consultations

9.18 La Turquie a aussi soulevé une quatrième exception de procédure pour laquelle elle n'a pas demandé que le Groupe spécial rende immédiatement une décision *in limine litis*. Dans sa première communication, la Turquie affirme que l'Inde n'a pas suffisamment épuisé les moyens de consultation prescrits à l'article XXII du GATT de 1994 et à l'article 4 du Mémorandum d'accord afin de trouver une solution mutuellement acceptable au différend.[254]

9.19 De l'avis de la Turquie, le principe de l'économie de procédure ainsi que l'esprit du mécanisme de règlement des différends de l'OMC veulent que les procédures de groupe spécial soient considérées comme un moyen en dernier recours de résoudre des conflits entre les Membres pour lesquels ces derniers ne sont pas en mesure de trouver une solution négociée. Selon elle, l'Inde n'a respecté ni ce principe ni l'esprit du Mémorandum d'accord. Alors que la Turquie lui a proposé d'engager des négociations sur les questions en cause, l'Inde a refusé de le faire, de même qu'elle a refusé d'examiner les questions en cause dans le cadre de consultations au titre de l'article XXII du GATT.

9.20 L'Inde a répondu[255] que le 21 mars 1996, elle avait demandé l'ouverture de consultations officielles avec la Turquie dans le cadre du Mémorandum d'accord au sujet de la question de l'imposition unilatérale de restrictions quantitatives par la Turquie sur les importations d'un large

---

[254] Les arguments de la Turquie sont exposés de manière plus détaillée aux paragraphes 6.1, 6.2, 6.5 et 6.6.

[255] Les arguments de l'Inde sont exposés de manière plus détaillée aux paragraphes 6.3, 6.4, 6.7 à 6.10.

éventail de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde à compter du 1er janvier 1996. Cette demande avait été acceptée par la Turquie le 1er avril 1996. Dans une lettre de confirmation, la Turquie avait déclaré qu'elle était convenue d'engager des consultations "sur les restrictions appliquées par la Turquie aux textiles et vêtements" à un moment et dans un lieu acceptables pour les deux parties. Elle estimait aussi que "les Communautés européennes, en qualité de partenaire de la Turquie dans l'union douanière, devraient aussi être représentées aux consultations". Le 4 avril 1996, l'Inde avait proposé que les consultations aient lieu les 18 et 19 avril 1996 à Genève, et avait déclaré qu'elle ne pouvait pas accepter l'opinion de la Turquie selon laquelle les Communautés européennes devaient participer à ces consultations étant donné que, d'après la pratique suivie au GATT et à l'OMC, les consultations au titre de l'article XXIII:1 du GATT de 1994 étaient par nature bilatérales. L'Inde avait demandé à la Turquie de confirmer le lieu et la date proposés pour les consultations qui devaient se tenir sans la participation des Communautés européennes. Le 16 avril 1996, la Turquie avait répondu que "les autorités turques seraient disposées à tenir avec leurs homologues indiens les consultations demandées par l'Inde … étant entendu que des représentants des Communautés européennes y participeraient aussi. La réunion pourrait avoir lieu le 18 avril 1996 de 15h.30 à 18 heures, comme l'Inde l'a[vait] proposé". L'Inde a déclaré que, malgré ce préavis très court, elle avait fait en sorte que sa délégation soit présente aux consultations mais que la délégation de la Turquie n'était pas venue à la réunion prévue ni n'avait donné une explication pour son absence. L'Inde a dit qu'elle avait envoyé une autre communication à la Turquie, le 18 avril 1996, pour lui proposer d'engager des consultations bilatérales le 19 avril 1996. Pendant qu'elle s'efforçait de confirmer le lieu et la date des consultations, elle avait été informée que la Turquie n'était pas en mesure d'engager ces consultations sans la participation des Communautés européennes et qu'elle l'en aviserait par écrit avant l'heure de fermeture des bureaux le 19 avril 1996. L'Inde a dit que la communication de la Turquie, datée du 19 avril 1996, avait été reçue le 22 avril 1996.

9.21 L'Inde a fait valoir que son recours aux dispositions du GATT de 1994 et du Mémorandum d'accord concernant les consultations s'était soldé par un échec. Sa demande d'ouverture de consultations bilatérales avait été faite de bonne foi, dans une transparence totale et en vue d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante. Selon elle, la Turquie, faute d'avoir participé à ces consultations dans le délai de 30 jours prévu à l'article 4:3 du Mémorandum d'accord, a enfreint les articles 3 et 4 du Mémorandum d'accord et, en particulier, a contrevenu aux dispositions de l'article 3:10 du Mémorandum d'accord, de sorte que le différend est resté non résolu.[256]

9.22 Premièrement, nous notons que dans l'affaire *CE – Bananes III*, le groupe spécial a conclu qu'en raison de la nature privée des consultations bilatérales, les groupes spéciaux n'étaient normalement pas en mesure d'évaluer comment le processus de consultation avait fonctionné, et qu'ils pouvaient uniquement déterminer si les consultations, au cas où la demande en avait été faite, avaient effectivement eu lieu.[257] En l'espèce, les parties n'ont jamais tenu de consultations, la Turquie ayant refusé de le faire sans la présence des Communautés européennes.

9.23 Dans l'affaire *Corée – Taxes sur les boissons alcooliques*, le groupe spécial a conclu comme suit:

> "... la jurisprudence de l'OMC n'a jusqu'ici pas reconnu un quelconque concept d'"adéquation" des consultations. La seule prescription énoncée dans le Mémorandum d'accord est que des consultations aient en fait eu lieu, ou aient au

[256] L'Inde a ajouté que l'ORD avait été informé de cette situation le 24 avril 1996; WT/DSB/M/15, paragraphe 3.

[257] Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III*, paragraphes 7.18 et 7.19 (il n'a pas été fait appel de ces paragraphes).

> moins été demandées, et qu'une période de 60 jours se soit écoulée entre le moment où les consultations ont été demandées, et le moment où une demande d'établissement d'un groupe spécial a été présentée. Cela ne veut pas dire que nous jugeons les consultations sans importance. Bien au contraire, les consultations sont une partie essentielle et intégrante du Mémorandum d'accord. Mais nous ne sommes pas chargés d'examiner l'adéquation du processus de consultation qui a eu lieu entre les parties et nous refusons de le faire en l'espèce."[258]

9.24 Nous souscrivons à cette déclaration. Nous notons aussi que notre mandat est déterminé non pas par référence à la demande de consultations, ou au contenu des consultations, mais uniquement par référence à la demande d'établissement d'un groupe spécial.[259] Les consultations sont une partie cruciale et intégrale du Mémorandum d'accord et ont pour objet de faciliter un règlement mutuellement satisfaisant du différend, conformément à l'article 3:7 du Mémorandum d'accord. Cependant, la seule fonction que nous avons en tant que groupe spécial en ce qui concerne les questions procédurales soulevées par la Turquie consiste à déterminer si des consultations ont été correctement demandées, conformément au Mémorandum d'accord, et à vérifier que le plaignant était disposé à tenir des consultations avec le défendeur et que le délai de 60 jours s'est écoulé avant que l'établissement d'un groupe spécial a été demandé par le plaignant. Nous estimons que l'Inde a respecté ces prescriptions procédurales et nous jugeons donc nécessaire de rejeter l'allégation de la Turquie.

B. PRINCIPALES ALLÉGATIONS DES PARTIES

9.25 L'Inde allègue que les restrictions quantitatives imposées depuis le 1er janvier 1996 par la Turquie sur les importations de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde sont incompatibles avec les articles XI:1 et XIII du GATT et avec l'article 2:4 de l'ATV. Elle allègue aussi que l'article XXIV ne constitue pas un moyen de défense en ce qui concerne ces violations.

9.26 En réponse, la Turquie allègue que les restrictions qu'elle applique aux importations de 19 catégories de certains produits textiles et vêtements en provenance d'Inde sont justifiées au titre de l'article XXIV du GATT car ces mesures ont été adoptées dans le cadre (et à l'occasion de l'établissement) de son union douanière avec les Communautés européennes.

9.27 De l'avis de la Turquie, il est reconnu à l'article XXIV du GATT que les Membres de l'OMC ont le droit d'établir des unions douanières et ce droit assure à un tel accord commercial régional une "protection" contre toutes les autres obligations découlant de l'Accord sur l'OMC. Dans le contexte du recours à l'article XXIV du GATT, la Turquie fait valoir que son union douanière avec les Communautés européennes est compatible avec cet article car 1) le nouveau régime est globalement moins restrictif que le précédent, 2) les restrictions contestées par l'Inde sont de nature temporaire, 3) l'union douanière a libéralisé le commerce de la Turquie avec des pays tiers, et 4) l'union douanière sera renforcée y compris dans le domaine de la législation commerciale. En ce qui concerne notamment les restrictions à l'importation, la Turquie fait valoir 1) que l'article XXIV:5 permet de déroger aux autres dispositions du GATT dans le cas de l'établissement d'une union douanière, et

---

[258] Rapport du Groupe spécial *Corée – Taxes sur les boissons alcooliques*, confirmé par l'Organe d'appel, adopté le 17 février 1999, WT/DS75, 84/R ("*Corée – Boissons alcooliques*"), paragraphe 10.19 (il n'a pas été fait appel de ce paragraphe).

[259] Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphes 139 à 144; le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Brésil – Mesures visant la noix de coco desséchée*, adopté le 20 mars 1997, WT/DS22/AB/R ("*Brésil – Noix de coco desséchée*"), pages 23 et 24; et le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Inde – Brevets*, paragraphes 86 à 96.

2) que le GATT n'interdit pas toutes les restrictions nouvelles qui peuvent être exigées par des unions douanières.

9.28 En outre, la Turquie fait valoir 1) que ces mesures constituent une "exigence" (imposée par les Communautés européennes et découlant aussi de l'article XXIV) qui la contraint à adopter la politique commerciale commune des Communautés, y compris les arrangements relatifs au commerce des textiles et des vêtements; 2) qu'il n'y a aucune autre solution compatible avec le GATT que ces restrictions pour inclure dans l'union douanière les produits textiles et les vêtements (qui constituent 40 pour cent de ses exportations vers les Communautés européennes); et 3) que dans ce contexte, l'Accord sur l'OMC ne fait pas de distinction entre l'établissement d'une nouvelle union douanière et l'adhésion à une union douanière existante.

9.29 La Turquie fait valoir que, puisqu'elle a établi une union douanière avec les Communautés européennes qui, dans le cadre de l'ATV, sont en droit de maintenir des restrictions à l'importation sur les mêmes 19 catégories de textiles et vêtements, ses restrictions parallèles à l'importation ne sont pas de nouvelles restrictions au sens de l'article 2:4 de l'ATV car elles sont justifiées par l'article XXIV. Selon elle, lesdites mesures ne sont donc pas incompatibles avec l'article 2 de l'ATV. Enfin, dans sa deuxième communication, la Turquie allègue que l'Inde n'a subi aucune annulation d'avantages car ses exportations vers la Turquie ont progressé d'une manière générale depuis l'entrée en vigueur de l'union douanière.

9.30 En réponse à l'argument de la Turquie selon lequel les dispositions de l'article XXIV constituent une dérogation ou un moyen de défense complet (éventuellement en tant que *lex specialis*) en ce qui concerne toutes les allégations, l'Inde fait valoir que les obligations prévues aux articles XI:1 et XIII du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV ne sont pas modifiées par l'article XXIV:5 a) du GATT de 1994, qui prévoit, selon elle, que les Membres qui établissent une union douanière ne doivent pas accroître l'incidence générale des réglementations commerciales qui régissent les échanges avec les Membres tiers. Quant aux arguments de la Turquie selon lesquels elle était tenue de suivre la politique commerciale des CE dans le secteur des textiles et vêtements et qu'elle n'avait aucune autre solution possible que d'agir ainsi, l'Inde répond que les interdictions énoncées aux articles XI et XIII du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV ne sont pas modifiées par l'article XXIV:8 a) ii) du GATT. À son avis, conformément à l'article XXIV:8 a) ii), les Communautés européennes et la Turquie auraient pu maintenir des politiques extérieures différentes concernant les textiles, du moins pendant une certaine période, puisque leur accord est uniquement un accord provisoire et que la Turquie n'est pas devenue membre des Communautés. La Turquie allègue que son union douanière avec les Communautés était complète au 1er janvier 1996 et qu'elle ne constitue pas un accord provisoire ni aucune forme d'accord transitoire, au sens de l'article XXIV.

9.31 En réponse à l'argument de la Turquie selon lequel le Groupe spécial ne devrait pas se substituer au Comité des accords commerciaux régionaux et examiner la compatibilité de l'union douanière CE-Turquie avec les règles de l'OMC, l'Inde convient qu'elle ne conteste pas la compatibilité de l'accord commercial conclu entre la Turquie et les CE avec l'article XXIV. Par contre, elle fait savoir qu'elle demande au présent Groupe spécial de déclarer que la Turquie n'a pas le droit d'imposer des restrictions discriminatoires sur les importations de textiles et de vêtements en provenance d'Inde, indépendamment de la question de savoir si l'accord conclu par la Turquie avec les Communautés européennes est compatible avec l'article XXIV. En réponse à l'allégation de la Turquie selon laquelle les droits de l'Inde n'ont pas été annulés ni compromis par sa politique relative aux textiles et vêtements, l'Inde conteste l'exactitude des statistiques présentées par la Turquie et fait valoir que, en tout état de cause, l'article 3:8 du Mémorandum d'accord dispose que tout manquement à une obligation au titre du GATT constitue une présomption de réduction et d'annulation d'avantages, cette notion ayant été considérée comme englobant la perte d'avantages due à des changements dans les possibilités de concurrence.

C. MESURES EN CAUSE

1. Indication des mesures en cause

9.32 L'Inde allègue que les restrictions à l'importation en place depuis le 1er janvier 1996 pour 19 catégories de produits textiles et de vêtements enfreignent les dispositions des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV.[260] Nous avons invité la Turquie à confirmer que les restrictions quantitatives en cause étaient celles qui étaient énumérées dans la première communication de l'Inde et à nous fournir le journal officiel portant publication des avis d'établissement de ces restrictions quantitatives pour les années 1996, 1997 et 1998. En réponse à une question du Groupe spécial à la deuxième réunion de fond, la Turquie a reconnu que les restrictions quantitatives en place correspondaient aux mesures mentionnées par l'Inde dans sa première communication. Elle a noté que ces restrictions quantitatives avaient été notifiées à l'OMC, c'est-à-dire au Comité des accords commerciaux régionaux et à l'OSpT. Nous concluons que les parties conviennent que les restrictions quantitatives en cause sont celles qui sont énumérées par la Turquie dans ses réponses aux différentes questions du Groupe spécial sur la question et indiquées en annexe aux présentes constatations (voir l'annexe du présent rapport, Appendice 1).

2. Imputation à la Turquie des mesures en cause

9.33 La Turquie ne nie pas l'existence de ces restrictions quantitatives à l'importation, mais elle fait valoir que, comme elle a dûment notifié aux organismes appropriés du GATT de 1947 et de l'OMC les divers accords commerciaux qu'elle a conclus avec les Communautés européennes, elle ne peut être tenue individuellement responsable de ces restrictions quantitatives car celles-ci résultent de la mise en œuvre de son union douanière avec les Communautés. Elle fait valoir que l'Inde a porté plainte contre elle au sujet d'une mesure prise par une autre entité (l'union douanière CE-Turquie ou les Communautés européennes). À son avis, elle n'est pas individuellement responsable d'actes qui ont été commis collectivement par les membres de l'union douanière CE-Turquie par le biais des institutions créées par l'accord.

9.34 La Turquie déclare que la "nationalité" des mesures en cause est aussi liée à un aspect fondamental de la nature d'une union douanière. D'après elle, lorsque deux Membres participent à une union douanière, il y a un changement fondamental dans le rapport entre eux et dans leur rapport avec les autres Membres de l'OMC.

9.35 Nous examinerons plus loin brièvement la question de la responsabilité des parties à une union douanière à l'égard des pays tiers. Quant à la question de savoir à qui il faut attribuer les mesures que sont ces restrictions quantitatives à l'importation, trois réponses sont possibles: il s'agit soit de mesures de la Turquie, soit de mesures des Communautés européennes, soit de mesures de l'union douanière CE-Turquie.

9.36 Pour ce qui est de savoir si les mesures en cause sont des mesures de la Turquie, nous notons qu'elles ont été mises en œuvre par le biais d'une disposition formelle de la Turquie et qu'elles ont été publiées au journal officiel de ce pays. La première notification adressée conjointement par la Turquie et les CE à l'OSpT mentionne "les détails de certaines limites quantitatives introduites par la

[260] Dans sa demande de décisions préjudicielles *in limine litis*, la Turquie a allégué que l'indication des produits visés dans la demande de l'Inde n'était pas suffisamment détaillée ni précise. Dans notre décision préjudicielle du 25 septembre 1998, nous avons rejeté cette allégation de la Turquie, comme il est expliqué de manière plus détaillée aux paragraphes 9.2 et 9.3.

Turquie"[261] et la seconde "les détails de modifications apportées aux plafonds quantitatifs appliqués par la Turquie"[262], l'une et l'autre énumérant les mesures en cause, à savoir les restrictions imposées sur 19 catégories de produits textiles et de vêtements. Autrement dit, les mesures à l'examen ont été promulguées, mises en œuvre et sont actuellement appliquées par le gouvernement turc et n'imposent aucune obligation à aucune autre autorité nationale ou supranationale. Ainsi, à première vue, les mesures en cause semblent être des mesures prises par la Turquie et exécutoires sur le territoire turc uniquement.

9.37 Nous notons aussi que les mesures sont appliquées par la Turquie et qu'elles sont impératives, c'est-à-dire qu'elles ne donnent aucune faculté discrétionnaire aux autorités turques mais uniquement le pouvoir de les exécuter. D'après la pratique suivie habituellement dans le cadre des procédures de règlement des différends du GATT/de l'OMC, l'examen porte sur les mesures appliquées. En outre, dans des rapports adoptés antérieurement, les groupes spéciaux du GATT ont toujours estimé que la législation impérative d'un Membre, même si elle n'était pas encore entrée en vigueur ou appliquée[263], pouvait être contestée par un autre Membre de l'OMC.

9.38 Cependant, eu égard à l'affirmation de la Turquie selon laquelle ces restrictions à l'importation sont des mesures d'une autre entité[264], nous examinons maintenant la question de savoir si ces mesures peuvent être celles des Communautés européennes ou celles de l'union douanière CE-Turquie.

9.39 Les Communautés européennes maintiennent aussi des restrictions à l'encontre d'importations en provenance d'Inde pour les mêmes 19 catégories de produits en cause, mais elles le font conformément à leur "règlement (CEE) n° 3030/93 du Conseil relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires des pays tiers", adopté par le Conseil des Communautés européennes le 12 octobre 1993.[265] Ce règlement s'applique uniquement sur le territoire douanier des Communautés.[266] Il n'a pas force exécutoire en Turquie en tant que mesure communautaire proprement dite. Le 7 janvier 1997, les Communautés européennes ont notifié leur programme d'intégration pour la deuxième phase, qui devait prendre effet le 1er janvier 1998; ces notifications se rapportaient uniquement aux volumes des contingents ouverts par les Communautés

[261] G/TMB/N/308. Dans la notification adressée à l'OMC, les termes employés sont les suivants: "détail des plafonds quantitatifs appliqués par la Turquie à l'importation de certains …", WT/REG22/7.

[262] G/TMB/N/326. Dans la notification adressée à l'OMC, les termes employés sont les suivants: "détail des plafonds quantitatifs appliqués par la Turquie à l'importation de certains …", WT/REG22/8.

[263] Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation*, adopté le 17 juin 1987, IBDD, S34/154 ("*États-Unis – Fonds spécial*"), paragraphes 5.2.1 et 5.2.2; le rapport du Groupe spécial *Communauté économique européenne – Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants*, adopté le 16 mai 1990, IBDD, S37/142, paragraphes 5.25 et 5.26; et le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt*, adopté le 19 juin 1992, IBDD, S39/233, paragraphe 5.39.

[264] Voir les paragraphes 3.33 et 8.3.

[265] Ce règlement a été adopté dans le cadre de l'AMF; il a été par la suite modifié, en 1995, par le règlement (CE) n° 1616/95 (Journal officiel n° L154, 5 juillet 1995, page 3) pour prendre en compte le règlement (CE) n° 3036/94 du Conseil instituant un régime de perfectionnement passif économique applicable à certains produits textiles et d'habillement réimportés dans la Communauté après ouvraison ou transformation dans certains pays tiers. Voir la note de bas de page 14 de la décision n° 1/95 (voir le document WT/REG22/1).

[266] Voir le document G/TMB/N/60, mesures notifiées le 28 février 1995.

(calculés sur la base des volumes précédents de 1990).[267] Ainsi, les mesures en cause ne peuvent pas être considérées comme des mesures communautaires. Par ailleurs, les Communautés elles-mêmes ont déclaré que les mesures avaient été adoptées par la Turquie, que la Turquie elle-même surveillait l'administration de ces contingents à ses frontières, et que les Communautés et la Turquie avaient leurs propres systèmes de contrôle à la frontière.[268]

9.40 Quant à la question de savoir si les mesures en cause devraient être considérées comme des mesures de l'union douanière CE-Turquie en tant que telle, nous notons que, d'après la Cour permanente de justice internationale[269], la question de savoir si une union douanière (ou autre entité juridique) a une personnalité juridique distincte de celle des pays qui la constituent doit être évaluée sur la base de l'examen du traité portant établissement de ladite union douanière ainsi que des circonstances pertinentes. Une telle détermination devra donc toujours être effectuée au cas par cas. Nous notons que l'accord d'union douanière entre la Turquie et les CE ne prévoit aucun organe législatif qui aurait le pouvoir constitutionnel de promulguer des lois et règlements applicables, en tant que tels, au territoire de l'union douanière. Dans le cadre de l'union douanière CE-Turquie, le seul organe institutionnel ayant des caractéristiques législatives est le Conseil d'association, dont les pouvoirs ont été définis pour la première fois dans l'Accord d'Ankara.[270] D'après le paragraphe 1 de

---

[267] Dans leur notification (G/TMB/N/207), les Communautés européennes mentionnent logiquement des catégories de produits qui représentent 17,99 pour cent des importations communautaires en 1990 (en volume), ce qui ne comprend donc aucune quantité correspondant au territoire turc. Nous notons que dans sa lettre, le Représentant permanent des Communautés a déclaré que "la Communauté européenne et la Turquie form[aient] une union douanière et [avaient] tenu des consultations avant de notifier leurs programmes d'intégration pour la deuxième étape". Il semble qu'il s'agit d'une référence au processus de consultation mené dans le cadre de l'union douanière CE-Turquie avant la désignation des produits qui devaient être intégrés. Cela revient aussi à reconnaître que chaque membre de l'union douanière doit adopter ses propres mesures. (La notification relative au programme d'intégration des Communautés pour la première étape porte la cote G/TMB/N/1.)

[268] Voir le paragraphe 4.3, troisième réponse des Communautés européennes aux questions du Groupe spécial: "Aucun contrôle spécifique à la frontière n'est donc effectué par les CE s'agissant des marchandises pour lesquelles la Turquie a établi des restrictions quantitatives, *les autorités turques ayant effectué ce contrôle au moment de l'admission des marchandises* pour la mise en libre pratique en Turquie" (pas d'italique dans l'original). À la quatrième question du Groupe spécial, les Communautés ont répondu: "La Turquie a adopté tous les règlements pertinents des Communautés européennes concernant les importations de textiles … Ainsi, les *principes administratifs fondamentaux* sont les mêmes dans les *deux parties de l'union douanière* … Par conséquent, les contingents globaux ouverts pour les échanges de textiles et de vêtements entre les CE et l'Inde et entre la Turquie et l'Inde ne sont ni administrés ni contrôlés à la frontière entre les CE et la Turquie. Une fois admises dans l'union douanière *conformément aux systèmes respectifs des parties*, les marchandises sont mises en libre pratique …" (pas d'italique dans l'original). Étant donné que la Turquie a établi ses propres contingents spécifiques et que les Communautés européennes en ont fait de même, la Turquie et les Communautés doivent contrôler leurs propres restrictions à l'importation. Cela veut dire que les produits textiles et vêtements indiens ne sont pas importés en Turquie sur la base des restrictions quantitatives appliquées par les Communautés européennes aux produits indiens, mais uniquement sur la base des restrictions quantitatives appliquées par la Turquie aux produits indiens (par le biais de la délivrance de licences d'exportation par l'Inde et de licences d'importation par la Turquie en fonction du volume des contingents ouverts par la Turquie). Une fois admis dans l'union douanière, par exemple à la frontière entre l'Inde et la Turquie, les produits sont considérés comme pouvant circuler librement dans les CE, à l'instar des produits turcs.

[269] *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*, CPJI, série A/B, n° 41, page 49.

[270] Le paragraphe 1 de l'article 22 de l'Accord d'Ankara se lit comme suit: "Pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord et dans les cas prévus par celui-ci, le Conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision. Chacune des deux parties est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution des décisions prises. Le Conseil d'association peut également formuler les recommandations utiles" (document L/2155/Add.1

l'article 22 de l'Accord d'Ankara, le Conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision. Bien que chacune des deux parties soit "tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution des décisions prises", celles-ci sont prises "à l'unanimité" (article 23 de l'Accord d'Ankara) et il n'y a aucune autre procédure d'exécution. Le Comité mixte de l'union douanière CE-Turquie peut uniquement "procéde[r] à des échanges de vues et d'informations, formule[r] des recommandations destinées au Conseil d'association et émet[tre] des avis destinés à assurer le bon fonctionnement de l'union douanière" (article 52 de la Décision n° 1/95 de l'union douanière).[271] L'article 55 fait obligation à la Turquie et aux Communautés européennes de s'adresser des notifications concernant l'adoption de toute nouvelle législation qui peut affecter l'autre partie ou le fonctionnement de l'union douanière. L'article 58 envisage aussi l'éventualité de "discordances entre les législations communautaire et turque". Il est ainsi reconnu que chaque membre de l'union douanière peut adopter des mesures différentes jusqu'à un certain point et qui peuvent ne pas être pleinement compatibles les unes avec les autres; cela confirme que les pays peuvent agir de manière indépendante et que la Turquie conserve ce droit souverain.[272] Étant donné que les décisions du Conseil d'association doivent être mises en œuvre de façon indépendante par les membres de l'union douanière en l'absence de tout processus d'exécution individuel ou conjoint, que le Conseil d'association ne peut pas forcer les parties à agir[273] et qu'il n'y a aucune autre disposition qui nous amènerait à conclure que l'une des deux parties, ou une

---

du GATT, page 13). L'article 23 de l'Accord d'Ankara précise que les deux parties sont représentées au Conseil d'association et que celui-ci "se prononce à l'unanimité".

[271] Voir le document WT/REG22/1.

[272] La Cour permanente de justice internationale (CPJI) a conclu dans l'affaire *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*, que le libellé de l'accord d'union douanière était déterminant pour la question de savoir si un membre perdait sa souveraineté. Un exemple d'union douanière dans laquelle les États membres semblent avoir conservé pleinement leur souveraineté et leur indépendance à l'égard des pays tiers est l'union douanière entre la République tchèque et la République slovaque. Il est à noter que dans une telle union douanière, les parties n'ont créé aucune institution autonome capable de promulguer une législation ou de doter l'union douanière d'une personnalité juridique, indépendante et autonome de celle de chaque État membre. Par conséquent, pour mentionner un seul exemple, lorsque la République tchèque et la République slovaque ont voulu conclure un accord de libre-échange avec la Slovénie, la Pologne, la Hongrie et la Roumanie, chacune d'entre elles (la République tchèque et la République slovaque) a signé individuellement et de manière indépendante l'accord dit de libre-échange d'Europe centrale (ALEEC). Ce n'était pas l'union douanière tchèque et slovaque, en tant qu'entité, qui l'a fait. Il en va de même pour l'accord de libre-échange conclu récemment entre la Turquie et la Lituanie, qui est le pendant de l'accord de libre-échange entre les CE et la Lituanie. Là encore, ce n'est pas l'union douanière CE-Turquie qui a conclu un accord de libre-échange unique avec la Lituanie, mais les CE et la Turquie qui, individuellement, ont signé des accords distincts. En ce qui concerne l'accord d'union douanière entre la Turquie et les CE, nous avons déjà conclu plus haut que les institutions existant dans le cadre de l'union douanière n'ont pas la capacité juridique de légiférer (il existe uniquement une disposition prévoyant que toute législation ou mesure adoptée par l'une des deux parties (les CE ou la Turquie) doit être notifiée à l'autre partie et faire l'objet de consultations). Le libellé de l'accord d'union douanière entre la Turquie et les CE ne contient aucune indication d'un transfert de souveraineté des États membres ni à une institution établie dans le cadre de l'union douanière ni aux CE. D'après les règles de l'OMC, à moins qu'une union douanière ne soit dotée de droits et obligations distincts (et donc d'une certaine personnalité juridique dans le cadre de l'OMC, comme c'est le cas pour les Communautés européennes), chaque partie à l'union douanière demeure responsable des mesures qu'elle adopte pour les appliquer sur son territoire spécifique. Voir aussi Jennings, R., Watts, A., Oppenheim's International Law (1996), 9ème édition, Volume 1 (Peace), Introduction et Partie 1, page 255.

[273] Dans l'affaire *Réparation des dommages subis*, la CIJ a déclaré que, lorsqu'un groupe d'États prétendait être une entité juridique distincte de ses membres, le critère applicable était la question de savoir s'il était doté d'"une condition telle qu'[il] ait vis-à-vis de ses Membres des droits dont [il] ait qualité pour leur demander le respect". (Voir CIJ Recueil 1949, page 178 et aussi l'affaire *Sahara occidental*, Recueil 1975, page 63; voir Jennings, R; Watts, A., Oppenheim's International Law (1996), *op. cit.*, page 119.)

entité collective quelconque agissant en leur nom, pourrait promulguer une législation applicable aux deux parties, nous estimons que les mesures en cause qui ont été prises, mises en œuvre et exécutées par le gouvernement turc lui-même et qui sont appliquées uniquement sur le territoire turc, ne peuvent être que des mesures de la Turquie.

9.41 En particulier, nous notons que le système de règlement des différends de l'OMC est fondé sur les droits des Membres, que seuls les Membres y ont accès et que seuls les Membres peuvent le mettre en application et le superviser.[274] L'union douanière CE-Turquie n'est pas Membre de l'OMC et, à cet égard, n'a aucun statut juridique autonome aux fins des règles de l'OMC et donc des procédures de règlement des différends de l'Organisation. De plus, les restrictions à l'importation appliquées par les Communautés européennes semblent *a priori* compatibles avec les règles de l'OMC et ne pourraient faire l'objet d'aucune recommandation d'un groupe spécial invitant les Communautés à mettre leurs mesures en conformité avec l'Accord sur l'OMC, comme il est prévu à l'article 19 du Mémorandum d'accord.

9.42 Enfin, nous notons qu'en droit international public, en l'absence de toute disposition conventionnelle à effet contraire, la Turquie pourrait raisonnablement être tenue responsable des mesures prises par l'union douanière CE-Turquie. Dans l'affaire *Nauru*, l'un des juges, M. Shahabuddeen, a notamment formulé la conclusion suivante dans son opinion individuelle:

> "… de l'avis de la Commission [du droit international], *lorsque des États agissent par l'intermédiaire d'un organe commun, chaque État est séparément responsable du fait illicite de l'organe commun*. Il me semble que ce point de vue va dans le même sens que l'affirmation de Nauru selon laquelle, dans cette affaire, chacun des trois États est solidairement responsable de la manière dont Nauru a été administrée en leur nom par l'Australie, que l'Australie puisse ou non être considérée, strictement parlant, comme un organe commun … "[275]. (pas d'italique dans l'original)

9.43 La Commission du droit international (CDI) avait déclaré dans ses observations relatives à son rapport adopté:

> "Une conclusion similaire s'impose dans les cas d'attribution parallèle d'un comportement unique à plusieurs États. C'est ce qui arrive lorsque le comportement en question a été adopté par un organe commun d'une pluralité d'États. D'après les principes qui inspirent les articles du chapitre II du projet, *le comportement de l'organe commun ne peut en effet qu'être considéré comme un fait de chacun des États dont il est l'organe commun. Si ce comportement n'est pas conforme à une obligation internationale, il se trouvera alors que deux ou plusieurs États auront commis parallèlement des faits internationalement illicites distincts, encore qu'identiques*. Mais il va de soi que la perpétration parallèle par deux ou plusieurs États d'infractions identiques est tout à fait autre chose que la participation par l'un de

[274] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, adopté le 6 novembre 1998, WT/DS58/AB/R ("*États-Unis - Crevettes*"), paragraphe 101.

[275] Affaire *Nauru*, opinion individuelle de M. Shahabuddeen, page 284. Clark, R., Book review of Nauru: Environmental Damage Under International Trusteeship (C. Weeramantry), *The International Lawyer*, Volume 28, n° 1, page 186.

ces États à un fait internationalement illicite commis par l'autre État."[276] (pas d'italique dans l'original)

3. Conclusion

9.44 Eu égard à ce qui précède, nous concluons que les mesures en cause sont des restrictions quantitatives adoptées par le gouvernement turc en 1996, 1997 et 1998 (et énumérées dans l'annexe du présent rapport, Appendice 2) à l'encontre de 19 catégories de produits textiles et de vêtements importés d'Inde. Même si ces mesures ont été prises dans le cadre d'une union douanière, elles sont mises en œuvre, appliquées et supervisées par la Turquie, et sont applicables uniquement sur le territoire turc. Par conséquent, elles sont des mesures de la Turquie.

D. PORTÉE DU DIFFÉREND

9.45 Nous notons que, du moins dans un premier temps, les deux parties ont expressément fait valoir que le Groupe spécial ne devrait pas évaluer la compatibilité de l'accord commercial régional entre la Turquie et les CE avec les dispositions de l'article XXIV. Dans sa deuxième communication, cependant, la Turquie fait valoir que le Groupe spécial ne peut pas évaluer la compatibilité avec les règles de l'OMC de toute mesure spécifique adoptée dans le contexte de la conclusion d'un accord commercial régional, séparément et indépendamment d'une évaluation de la compatibilité globale de cet accord commercial régional avec l'article XXIV du GATT.

9.46 Le principal moyen de défense adopté par la Turquie pour contrer les allégations de l'Inde concernant les restrictions quantitatives discriminatoires est que les mesures en cause ont été adoptées à la suite de l'accord commercial régional qu'elle a conclu avec les Communautés européennes et qui, selon elle, est une union douanière complète expressément autorisée et encouragée à l'article XXIV du GATT. De l'avis de la Turquie, l'article XXIV du GATT, en autorisant l'établissement d'unions douanières, autorise nécessairement des mesures telles que celles qu'elle a adoptées et qui sont contestées par l'Inde. D'après elle, l'alignement de sa politique commerciale et relative aux textiles sur celle des Communautés non seulement fait partie intégrante de l'union douanière CE-Turquie mais encore est inhérent et nécessaire à l'établissement de l'union douanière en raison de la part importante du secteur des textiles et vêtements dans le commerce de la Turquie avec les Communautés. La Turquie fait valoir que la compatibilité avec les règles de l'OMC d'un accord relevant de l'article XXIV, et de toutes les mesures qui y sont liées, doit être déterminée exclusivement par référence à l'article XXIV du GATT (et au Mémorandum d'accord de 1994 concernant cet article) et non au regard de n'importe quelle autre disposition de l'Accord sur l'OMC.

9.47 En réponse au moyen de défense de la Turquie, l'Inde fait valoir que les dispositions de l'article XXIV ne constituent pas une dérogation aux autres obligations découlant de l'Accord sur l'OMC, y compris l'interdiction générale des restrictions discriminatoires à l'importation énoncée aux articles XI et XIII du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV.

9.48 L'argument de la Turquie comporte à la fois des aspects de procédure et des aspects de fond. Premièrement, nous devons décider si les procédures de règlement des différends de l'OMC peuvent être utilisées pour contester des mesures adoptées par un ou plusieurs Membres à l'occasion de l'établissement d'une union douanière à laquelle ledit ou lesdits Membres participent. Deuxièmement,

---

[276] Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1978, Volume II, deuxième partie, page 112. Ces observations ont été adoptées par la Commission à sa session tenue du 8 mai au 28 juillet 1978. L'article 27 sur la responsabilité des États, auquel se rapportent ces observations, a été adopté à la session de la CDI tenue du 6 mai au 26 juillet 1996. Les observations et le rapport ont été présentés au cours des mêmes années à l'Assemblée générale des Nations Unies, pour examen.

si tel est le cas, nous devons examiner la question de savoir dans quelle mesure un groupe spécial est habilité à examiner la compatibilité globale de l'union douanière avec les dispositions de l'OMC, ou a besoin de le faire. Enfin, nous devons déterminer si le critère permettant d'évaluer la compatibilité de ces mesures spécifiques avec les règles de l'OMC figure uniquement dans les dispositions de l'article XXIV. Si tel n'est pas le cas, nous devrons alors examiner le sens des dispositions de l'article XXIV pour savoir si cet article autorise des mesures telles que celles qui sont à l'examen. Nous exposerons plus loin cette détermination finale dans la section G.

9.49 Quant à la première question, qui est de savoir si les procédures de règlement des différends de l'OMC peuvent être invoquées pour contester une mesure adoptée à l'occasion de l'établissement d'une union douanière, nous notons que le paragraphe 12 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV du GATT de 1994 se lit comme suit:

> "12. Les dispositions des articles XXII et XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends pourront être invoquées pour ce qui est de *toutes questions découlant de l'application* des dispositions de l'article XXIV relatives aux unions douanières, aux zones de libre-échange ou aux accords provisoires conclus en vue de l'établissement d'un union douanière ou d'une zone de libre-échange." (pas d'italique dans l'original)

9.50 Nous comprenons, d'après le libellé du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV, que les groupes spéciaux ont compétence pour examiner "toutes questions "découlant" de l'application des dispositions de l'article XXIV". À notre avis, cela confirme qu'un groupe spécial peut examiner la compatibilité avec les règles de l'OMC d'une ou de plusieurs mesures "découlant" d'un accord relevant de l'article XXIV, comme le font aussi valoir les États-Unis dans leur communication de tierce partie.[277] Il en ressort que, même si le droit des Membres de l'OMC de conclure des accords commerciaux régionaux fait "partie intégrante" de l'ensemble des disciplines multilatérales du GATT et aujourd'hui de l'OMC[278], il peut être fait appel aux procédures du Mémorandum d'accord pour obtenir une décision d'un groupe spécial sur la compatibilité avec les règles de l'OMC de toutes questions découlant de ces arrangements commerciaux régionaux. À notre avis, l'expression "toutes questions" comprend manifestement les mesures spécifiques adoptées à l'occasion de l'établissement d'une union douanière ou dans le cadre d'une union douanière.

9.51 En conséquence, nous estimons qu'un groupe spécial peut évaluer la compatibilité avec les règles de l'OMC de toute mesure spécifique adoptée par les Membres de l'OMC à tout moment et nous ne pouvons rien trouver dans le Mémorandum d'accord, à l'article XXIV ou dans le Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV qui ait pour effet de suspendre ou de rendre conditionnel le droit des Membres de contester des mesures adoptées à l'occasion de l'établissement d'une union douanière.

9.52 Quant à la deuxième question, qui est de savoir quelle devrait être la portée de l'examen effectué par un groupe spécial au sujet de l'accord commercial régional sur lequel se fonde la mesure contestée, nous notons que le Comité des accords commerciaux régionaux (le Comité) a été établi, entre autres choses, pour évaluer la compatibilité de tels accords conclus par les Membres avec les

---

[277] Voir les paragraphes 7.116 à 7.118.

[278] Voir le parallèle analogue établi par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, adopté le 23 mai 1997, WT/DS33/AB/R ("*États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*"), page 19, au sujet du droit de recourir au mécanisme de sauvegarde transitoire prévu par l'ATV.

règles du GATT/de l'OMC, tâche très complexe qui consiste notamment à examiner, compte tenu des perspectives économiques, juridiques et politiques de différents Membres, les nombreux aspects d'un accord commercial régional en relation avec les dispositions de l'OMC.[279] Il nous semble que la compatibilité d'une union douanière, en tant que telle, avec les règles du GATT/de l'OMC est d'une manière générale une question qui relève du Comité car, comme il est dit plus haut, elle implique une vaste évaluation multilatérale de ladite union douanière et est donc une question qui concerne l'ensemble des Membres de l'OMC.

9.53 Quant à la question de savoir si les groupes spéciaux ont aussi compétence pour évaluer la compatibilité globale d'une union douanière avec les règles de l'OMC, nous rappelons que l'Organe d'appel a déclaré[280] que le mandat d'un groupe spécial devait mentionner explicitement les "mesures" que le groupe spécial devait examiner. Nous estimons que les accords commerciaux régionaux peuvent contenir de nombreuses mesures, qui pourraient toutes être examinées par des groupes spéciaux, avant, pendant ou après l'examen effectué par le Comité, si les prescriptions énoncées dans le Mémorandum d'accord sont respectées. On peut cependant soutenir qu'une union douanière (ou zone de libre-échange) considérée dans son ensemble ne serait logiquement pas une "mesure" en tant que telle, susceptible d'être contestée en vertu du Mémorandum d'accord.[281]

9.54 Nous estimons que la question de savoir si les groupes spéciaux ont compétence pour évaluer la compatibilité globale d'une union douanière n'est pas, en tout état de cause, une question sur laquelle il est nécessaire que nous rendions une décision en l'espèce; nous formulons cette conclusion en nous référant aux paragraphes 9.51 à 9.53 ci-dessus et en reconnaissant le principe de l'économie jurisprudentielle, tel qu'il a été initialement énoncé dans l'affaire *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*[282] puis précisé par l'Organe d'appel dans la récente affaire *Australie - Saumons*[283], suivant lequel les groupes spéciaux n'ont pas besoin d'examiner toutes les allégations et tous les arguments formulés par les parties au différend. Nous rappelons la distinction entre allégations et arguments (*CE - Hormones*[284]) et comprenons que les groupes spéciaux ont une certaine latitude pour examiner

---

[279] Le mandat du Comité des accords commerciaux régionaux figure dans le document WT/L/127. Voir le paragraphe 2.7.

[280] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, adopté le 25 novembre 1998, WT/DS60/AB/R ("*Guatemala – Ciment*"), paragraphes 76 et 86.

[281] Nous gardons à l'esprit la proposition des CE figurant dans le document MTN.TNC/W/125 et le rapport de la trente-sixième réunion du Comité des négociations commerciales (MTN.TNC/40).

[282] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*, page 20.

[283] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, adopté le 6 novembre 1998, WT/DS18/AB/R, paragraphe 223: "Le principe d'économie jurisprudentielle doit être appliqué en gardant à l'esprit le but du système de règlement des différends. Ce but est de régler la question en cause et "d'arriver à une solution positive des différends". Ne régler que partiellement la question en cause ne représenterait pas une véritable économie jurisprudentielle. *Un groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement, "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres*." (pas d'italique dans l'original)

[284] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones) ("CE – Hormones")*, adopté le 13 février 1998, WT/DS26, 48/AB/R, paragraphes 155 et 156; voir aussi le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphes 145 à 147.

uniquement les arguments qu'ils estiment pertinents afin de régler le différend entre les parties, ce qui est le principal objectif des procédures du Mémorandum d'accord. Par conséquent, nous constatons que, pour examiner les allégations de l'Inde, il ne nous sera pas nécessaire d'évaluer la compatibilité avec l'article XXIV de l'accord d'union douanière entre la Turquie et les CE en tant que tel (c'est-à-dire d'examiner tous les aspects de l'union douanière et toutes les mesures adoptées par la Turquie et les Communautés européennes dans le contexte de leur accord d'union douanière).

9.55 À notre avis, il suffira que nous examinions le rapport entre les dispositions de l'article XXIV et celles des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV. Nous devrons le faire car les allégations de l'Inde se fondent sur une violation alléguée de ces articles et le moyen de défense de la Turquie sur l'application et la "primauté", selon la Turquie, de l'article XXIV par rapport à ces dispositions. Nous nous en tiendrons à la question de savoir si en l'espèce, à l'occasion de l'établissement de l'union douanière CE-Turquie, la Turquie est autorisée à imposer des restrictions quantitatives incompatibles avec les règles de l'OMC à l'encontre d'importations en provenance d'un pays tiers, en supposant pour les besoins de l'argumentation que l'union douanière en question est par ailleurs compatible avec l'article XXIV du GATT. Nous nous bornerons donc à examiner les arguments présentés par les parties dans ce contexte et nous nous abstiendrons de toute observation sur la manière dont il faudrait procéder pour évaluer la compatibilité globale d'une union douanière. Notre analyse de l'article XXIV visera uniquement à définir, en particulier, le rapport entre cet article et les articles XI et XIII du GATT (et l'article 2:4 de l'ATV) et à faire en sorte que notre interprétation des dispositions de l'OMC applicables au présent différend n'empêche pas la Turquie d'exercer son droit d'établir une union douanière.

9.56 Nous rejetons donc l'argument de la Turquie exposé au paragraphe 9.45 car il nous obligerait à évaluer la compatibilité de l'union douanière CE-Turquie avec les règles du GATT/de l'OMC afin d'évaluer la compatibilité des mesures spécifiques en cause.[285]

E. CHARGE DE LA PREUVE

9.57 Les règles régissant la charge de la preuve sont aujourd'hui bien établies à l'OMC et peuvent être résumées comme suit:

a) il appartient à la partie plaignante d'établir l'existence de la violation qu'elle allègue;

b) il appartient à la partie qui invoque une exception ou un moyen de défense affirmatif de prouver que les conditions qu'elle ou qu'il comporte ont été remplies; et

c) il appartient à la partie qui affirme un fait de prouver ce fait.[286]

9.58 Il appartient donc à l'Inde de démontrer la présomption que les mesures de la Turquie enfreignent les dispositions des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV. La Turquie ne nie pas l'existence des restrictions quantitatives mais présente un moyen de défense affirmatif

[285] Nous estimons que cet accord commercial régional conclu entre la Turquie et les CE relève de l'article XXIV aux fins de l'examen par le Comité des accords commerciaux régionaux. Nous sommes d'avis que, aux fins de nos travaux, nous n'avons pas besoin d'évaluer le rapport exact entre l'accord CE-Turquie et l'article XXIV, par exemple, la question de savoir s'il s'agit d'un accord de libre-échange ou d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière. Nous rappelons que dans le présent rapport, nous mentionnerons l'union douanière CE-Turquie sans évaluer la nature, au regard de l'OMC, de cet arrangement relevant de l'article XXIV.

[286] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, adopté le 22 avril 1998, WT/DS56/R, paragraphes 6.34 à 6.40.

fondé sur l'application de l'article XXIV du GATT. En réponse à une question directe du Groupe spécial, elle a déclaré qu'elle n'invoquait aucun autre moyen de défense que celui qui était fondé sur l'article XXIV pour étayer son allégation selon laquelle elle n'enfreignait pas les articles XI ou XIII du GATT, ni l'article 2:4 de l'ATV. Nous notons dans ce contexte que Hong Kong, Chine a fait valoir que l'article XXIV étant une exception invoquée par la Turquie, il appartenait à celle-ci d'assumer la charge de la preuve.[287]

9.59 Par conséquent, nous examinerons d'abord les allégations de l'Inde et le traitement appliqué dans le cadre du GATT/de l'OMC aux restrictions à l'importation d'une manière générale, puis plus spécifiquement dans le secteur des textiles et vêtements. Ensuite, nous examinerons l'applicabilité de l'article XXIV et le moyen de défense de la Turquie fondé, en particulier, sur les paragraphes 4, 5 a) et 8 a) ii) de l'article XXIV du GATT.

F. ALLÉGATIONS FORMULÉES AU TITRE DES ARTICLES XI ET XIII DU GATT ET DE L'ARTICLE 2:4 DE L'ATV

9.60 L'Inde fait valoir que les mesures de la Turquie enfreignent les dispositions des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV. La Turquie allègue que ses droits au titre de l'article XXIV du GATT l'emportent sur toute obligation énoncée aux articles XI et XIII du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV, et que les allégations de l'Inde devraient donc être rejetées.

1. Articles XI et XIII du GATT

9.61 Le libellé des articles XI et XIII est clair. L'article XI prévoit qu'en règle générale (nous notons que l'article XI s'intitule "*Élimination générale* des restrictions quantitatives"), les Membres de l'OMC ne feront pas appel à des restrictions quantitatives à l'encontre d'importations ou d'exportations.

> "Article XI
>
> *Élimination générale des restrictions quantitatives*
>
> 1. Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé."

9.62 Aux termes de l'article XIII, si et lorsque des restrictions quantitatives sont autorisées par le GATT/l'OMC, elles doivent, en outre, être imposées sur une base non discriminatoire.

> "Article XIII
>
> *Application non discriminatoire des restrictions quantitatives*
>
> 1. Aucune prohibition ou restriction ne sera appliquée par une partie contractante à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie

[287] Voir le paragraphe 7.7. Nous notons que le Japon, la Thaïlande et les Philippines ont aussi mentionné l'article XXIV comme étant une exception: voir les arguments du Japon au paragraphe 7.23, ceux de la Thaïlande au paragraphe 7.100 et ceux des Philippines au paragraphe 7.36.

> contractante ou à l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées à l'importation du produit similaire originaire de tout pays tiers ou à l'exportation du produit similaire à destination de tout pays tiers."

9.63 L'interdiction du recours à des restrictions quantitatives est l'une des pierres angulaires du système du GATT. Suivant un principe fondamental du système du GATT, les droits de douane constituent la forme de protection acceptable et à préférer. Les droits de douane, qu'il s'agit de réduire par le biais de concessions réciproques, devraient être appliqués d'une manière non discriminatoire, indépendamment de l'origine des marchandises (clause de la "nation la plus favorisée" ou NPF). L'article premier, qui énonce l'obligation d'accorder le traitement NPF, et l'article II, qui précise que les droits de douane ne doivent pas dépasser les taux consolidés, constituent la Partie I du GATT. La Partie II énonce d'autres obligations connexes, notamment en vue de faire en sorte que les Membres ne se soustraient pas aux obligations découlant de la Partie I. Elle prévoit deux obligations fondamentales, à savoir la clause du traitement national et l'interdiction des restrictions quantitatives. L'interdiction des restrictions quantitatives témoigne du fait que les droits de douane sont la forme "privilégiée" de protection à la frontière dans le cadre du GATT. Les restrictions quantitatives imposent des limites absolues sur les importations, ce que les droits de douane ne font pas. Contrairement aux droits NPF qui permettent au concurrent le plus efficace de fournir les produits importés, les restrictions quantitatives ont généralement un effet de distorsion sur le commerce, leur répartition peut poser des problèmes et elles peuvent ne pas être administrées de manière transparente.

9.64 Malgré cette large interdiction des restrictions quantitatives, les parties contractantes du GATT, pendant de nombreuses années, n'ont pas complètement respecté cette obligation. Depuis le début de l'existence du GATT, dans des secteurs tels que l'agriculture, des restrictions quantitatives ont été maintenues voire accrues au point que la nécessité d'en restreindre l'usage est devenue un élément central des négociations du Cycle d'Uruguay. Dans le secteur des textiles et vêtements, les restrictions quantitatives étaient maintenues en vertu de l'Arrangement multifibres (nous y reviendrons plus loin). Certaines parties contractantes étaient même d'avis que les restrictions quantitatives avaient été progressivement tolérées et acceptées comme un fait négociable et que l'article XI ne pouvait pas être et n'avait jamais été considéré comme étant une disposition interdisant ces restrictions quelles que soient les circonstances propres à chaque cas. Cet argument a été cependant rejeté dans le rapport adopté du Groupe spécial *CEE – Importations en provenance de Hong Kong*.[288]

9.65 Les participants au Cycle d'Uruguay ont reconnu les effets préjudiciables globaux des restrictions non tarifaires à la frontière (qu'elles soient appliquées aux importations ou aux exportations) et la nécessité de favoriser des mesures plus transparentes fondées sur les prix, c'est-à-dire sur les droits de douane; à cette fin, ils ont élaboré des mécanismes pour supprimer progressivement les restrictions quantitatives dans l'agriculture et le secteur des textiles et vêtements. Cette reconnaissance s'inscrit dans le Mémorandum d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements[289], l'Accord sur les sauvegardes[290], l'Accord sur l'agriculture, qui

---

[288] Rapport du Groupe spécial des *Restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong*, adopté le 12 juillet 1983, IBDD, S30/135 ("CEE – *Importations en provenance de Hong Kong*").

[289] Voir, par exemple, les paragraphes 2 et 3 du Mémorandum d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements, qui prévoient que les Membres s'efforceront d'éviter l'imposition de nouvelles restrictions quantitatives à des fins de balance des paiements.

[290] L'Accord sur les sauvegardes témoigne aussi d'une préférence pour le recours à des droits de douane. L'article 6 prévoit que les mesures de sauvegarde provisoires "devraient prendre la forme d'une majoration des droits de douane" et l'article 11 interdit le recours à des mesures d'autolimitation des exportations.

prévoit la suppression des restrictions quantitatives[291], et l'Accord sur les textiles et les vêtements (nous y reviendrons plus loin), qui dispose que les restrictions résultant de l'AMF doivent être entièrement supprimées avant 2005.

9.66 Les mesures en cause, à première vue, imposent des restrictions quantitatives sur les importations et sont applicables uniquement à l'Inde.[292] Nous estimons que, en l'absence d'un moyen de défense de la Turquie (autre que celui qui se fonde sur l'article XXIV du GATT) concernant les allégations de l'Inde selon lesquelles des restrictions discriminatoires à l'importation ont été imposées, l'Inde a établi une présomption d'infraction aux articles XI[293] et XIII du GATT.

2. Article 2:4 de l'ATV[294]

9.67 L'Inde allègue que les mesures à l'examen enfreignent l'article 2:4 de l'ATV car elles constituent de nouvelles mesures non autorisées par l'ATV et ne bénéficient d'aucune justification au titre du GATT. La Turquie allègue que les mesures à l'examen ne sont pas nouvelles puisque les Communautés européennes avaient mis en place des restrictions semblables au moment où la Turquie et elles ont établi leur union douanière, et que ces restrictions sont justifiées par l'article XXIV du GATT.

a) Cadre réglementaire de l'ATV

9.68 L'ATV prévoit une période transitoire maximale de dix ans pour l'intégration de toutes les restrictions quantitatives restantes dans le secteur des textiles et vêtements qui avaient été maintenues en vertu de l'ancien Arrangement multifibres ("AMF"). L'article 2 est l'élément central de l'ATV[295] et

---

[291] L'Accord sur l'agriculture, nonobstant le fait que les parties contractantes, pendant plus de 48 ans, ont abondamment fait appel à des restrictions à l'importation et à d'autres mesures non tarifaires, interdit le recours à des restrictions quantitatives et à d'autres mesures non tarifaires et dispose que les Membres doivent procéder à une "tarification" en vue de transformer les restrictions quantitatives en mesures fondées sur les droits de douane.

[292] Nous notons, toutefois, que la Turquie maintient d'autres restrictions quantitatives à l'importation de textiles et vêtements en provenance d'autres pays pour les mêmes et/ou autres produits; voir le paragraphe 6.12. Voir aussi le document WT/REG22/7.

[293] Nous notons que les mesures en cause ne remplissent les conditions requises pour aucune des exceptions prévues à l'article XI du GATT.

[294] Pour comprendre l'ATV et son importance dans l'Accord sur l'OMC, il faudrait aussi noter que l'objet et le but de l'ATV, ainsi que les circonstances bien connues dans lesquelles le Cycle d'Uruguay s'est achevé, montrent clairement que la suppression progressive des restrictions applicables aux textiles et vêtements était un élément fondamental de l'Accord sur l'OMC pour les pays en développement.

[295] Comme il est indiqué aux paragraphes 2.25 à 2.30, le commerce dans le secteur des produits textiles et des vêtements était subordonné à des régimes spéciaux extérieurs aux règles normales du GATT: l'Accord à court terme concernant le commerce international des textiles de coton, en 1961; l'Accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton, de 1962 à 1973; et l'Arrangement concernant le commerce international des textiles, également dénommé Arrangement multifibres ou AMF, de 1974 à 1994. Ces régimes spéciaux prévoyaient, pour l'essentiel, un système vaste et complexe de restrictions bilatérales à l'importation et à l'exportation. L'ATV énonce un ensemble de règles visant à assurer, par le biais d'un processus de transition inscrit dans l'ATV, l'intégration totale de ce secteur dans le champ des règles de l'OMC au 1er janvier 2005. Les deux principaux mécanismes établis par l'ATV sont 1) des augmentations annuelles obligatoires du niveau des restrictions quantitatives restantes et 2) un processus d'intégration par étapes de tous les produits textiles et vêtements dans le cadre des règles générales du GATT.

énonce deux prescriptions clés pour le processus de transition qui aboutit à la réintégration du secteur des textiles et vêtements dans le champ d'application des règles générales du GATT de 1994. D'après le paragraphe 1 de cet article, toutes les anciennes restrictions au titre de l'AMF ou de type AMF doivent être notifiées à l'OSpT afin de pouvoir être reportées dans le cadre de l'ATV. Les paragraphes 6 à 11 de l'article 2 énoncent les procédures à suivre pour l'intégration progressive des produits visés par l'ATV dans le champ des règles et disciplines du GATT de 1994. L'ATV prévoit donc des exceptions à l'interdiction générale, énoncée aux articles XI et XIII, des restrictions quantitatives discriminatoires en autorisant certains Membres (ceux qui avaient mis en place les restrictions au titre de l'AMF et qui les ont notifiées à l'OSpT dans les 60 jours suivant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC) à maintenir ces restrictions pendant une période maximale de dix ans. En ce sens, l'AMF définissait la portée de l'interdiction générale des restrictions quantitatives dans le domaine des textiles et vêtements.

9.69 Les listes de restrictions notifiées en application de l'article 2:1 marquent le point de départ pour le traitement des restrictions reportées de l'ancien régime AMF. Quatre Membres de l'OMC ont notifié à l'OSpT leurs mesures conformément à l'article 2:1 de l'ATV: le Canada, les Communautés européennes, les États-Unis et la Norvège. Nous estimons que le délai de notification de 60 jours mentionné à l'article 2:1 de l'ATV est impératif aussi bien pour des raisons formelles que pour des raisons de fond. Le libellé de cet article est sans équivoque avec l'emploi du futur de l'indicatif. De plus, étant donné que l'ATV a pour but de prévoir des exceptions à l'application générale des articles XI et XIII du GATT au cours d'une période d'intégration qui doit s'achever avant le 1er janvier 2005, ces exceptions devraient être interprétées dans un sens étroit.[296] Il ressort de cette disposition que seuls les quatre Membres mentionnés plus haut avaient le droit de notifier - ce qu'ils avaient effectivement fait - les mesures leur permettant de maintenir les restrictions quantitatives issues de l'AMF pendant une période maximale de dix ans au cours de laquelle les contingents d'importation devaient être relevés chaque année jusqu'à ce que les produits visés soient intégrés dans le cadre du GATT. En l'absence d'une exception prévue par l'ATV ou d'une justification au titre du GATT, aucune nouvelle restriction quantitative introduite par un Membre ne peut bénéficier des exceptions prévues à l'article 2:1 de l'ATV après ce délai de 60 jours.

9.70 L'article 2:4 de l'ATV dispose ce qui suit:

> "4. Les restrictions notifiées au titre du paragraphe 1 seront réputées constituer la totalité des restrictions de ce genre appliquées par les Membres respectifs le jour précédant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Aucune nouvelle restriction, qu'elle vise des produits ou des Membres, ne sera introduite, sauf en application des dispositions du présent accord ou des dispositions pertinentes du GATT de 1994.[297] Il sera mis fin immédiatement aux restrictions qui n'auront pas été notifiées dans un délai de 60 jours à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC."

9.71 L'interdiction des "nouvelles restrictions" doit être interprétée compte tenu de la phrase précédente: "Les restrictions notifiées au titre du paragraphe 1 seront réputées constituer *la totalité*

---

[296] Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile*, adopté le 23 juillet 1998, WT/DS54, 55, 59 et 64/R ("*Indonésie – Automobiles*") (il n'a pas été fait appel du rapport), paragraphe 14.92, d'après lequel le délai prévu pour les notifications qu'un Membre doit adresser au Comité des MIC au titre de l'article 5 de l'Accord sur les MIC pour pouvoir bénéficier des dispositions de cet accord en matière de transition, est impératif.

[297] [Note de bas de page de l'original] Les dispositions pertinentes du GATT de 1994 ne comprendront pas celles de l'article XIX en ce qui concerne les produits qui n'auront pas encore été intégrés dans le cadre du GATT de 1994, exception faite de ce qui est expressément prévu au paragraphe 3 de l'Annexe.

des restrictions de ce genre appliquées par les Membres respectifs le jour précédant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC". Le sens ordinaire de ces mots montre que, selon la volonté des Membres de l'OMC, l'incidence des restrictions appliquées dans le cadre de l'ATV ne pouvait qu'être réduite au 1er janvier 1995. À notre avis, toute fiction juridique suivant laquelle une restriction existante pourrait simplement être renforcée et ne pas constituer une "nouvelle restriction" irait à l'encontre de l'objectif clairement exprimé de l'ATV, qui est de réduire l'importance de ces restrictions, à compter du 1er janvier 1995 (sauf dans les situations exceptionnelles mentionnées à l'article 2:4). Par conséquent, nous estimons que, compte non tenu de la possibilité des exceptions et justifications mentionnées à l'article 2:4 de l'ATV, tout renforcement d'une restriction quantitative compatible avec l'ATV et notifiée au titre de l'article 2:1 de cet accord constitue une "nouvelle" restriction.

9.72 Le 28 février 1995 (par conséquent dans le délai de 60 jours prévu à l'article 2:1 de l'ATV), les Communautés européennes ont notifié leurs restrictions maintenues antérieurement dans le cadre de l'AMF.[298] Cette notification indiquait les restrictions applicables au territoire communautaire uniquement. Après le délai de 60 jours (indiqué à l'article 2 de l'ATV), il est interdit aux Communautés de notifier toutes nouvelles restrictions ou modifications à des restrictions existantes et notifiées, sauf celles qui ont été adoptées conformément à l'ATV ou à d'autres dispositions du GATT de 1994. Hormis ces cas spéciaux, les Communautés ne sont en droit de notifier aucun renforcement de leurs restrictions issues de l'AMF. Pendant la période qui précédait immédiatement la date d'entrée en vigueur de l'ATV, la Turquie était signataire de l'Arrangement multifibres (en tant que pays exportateur) et ne maintenait aucune restriction au titre de l'article 4 de l'AMF, ni n'en avait notifiée au titre de l'article 7 ou de l'article 8 de l'AMF, qui soit en vigueur le jour précédant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Étant donné que la Turquie n'avait pas mis en place de restrictions au titre de l'AMF, elle ne pouvait présenter aucune notification au titre de l'article 2:1 de l'ATV. Par conséquent, toutes restrictions appliquées par la Turquie à des textiles et vêtements semblent être, à première vue, des restrictions "nouvelles" au sens de l'article 2:4 de l'ATV par comparaison avec les pays qui avaient établi des restrictions au titre de l'AMF et les avaient notifiées dans le délai de 60 jours.

b) Restrictions quantitatives autorisées en vertu de l'ATV

9.73 L'ATV autorise l'application de nouvelles restrictions dans le cas de mesures de sauvegarde (article 6) ou conformément à ses articles 2:14 et 7 lorsqu'un Membre ne respecte pas les prescriptions de l'Accord. Nous notons que l'ATV ne contient aucune disposition concernant des exceptions générales ou exceptions en matière de sécurité ni aucune autre disposition relative aux accords commerciaux régionaux.

9.74 Nous notons que le 27 février1995[299], la Turquie a notifié à l'OSpT son programme d'intégration pour la première étape; ce faisant, elle est en droit, conformément à l'article 6:1 de l'ATV, de recourir au mécanisme de sauvegarde spéciale. Il convient de noter que dans le cadre de l'ATV, le droit de maintenir des restrictions quantitatives issues de l'AMF et le processus d'intégration par étapes ne sont pas liés. Les dispositions de l'ATV montrent clairement que le fait qu'un produit n'a pas encore été réintégré dans le cadre des règles générales du GATT n'implique en aucune façon le droit d'imposer de nouvelles restrictions à l'importation au titre de l'article 2:1 de l'ATV sur ce produit. Le principal avantage qui résulte pour les Membres de la notification d'un programme d'intégration dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC est le recours au mécanisme de sauvegarde spéciale dans le cadre de l'ATV. Il n'y a aucun lien entre les dispositions de l'ATV en matière de sauvegardes et le droit d'introduire de nouvelles restrictions quantitatives au titre de

[298] G/TMB/N/60.

[299] G/TMB/N/44.

l'article 2:1 de l'Accord. Le 27 décembre 1996, la Turquie a notifié son programme d'intégration pour la deuxième étape[300], qui devait prendre effet le 1er janvier 1998. Le même jour, elle a aussi notifié, à l'avance, les dispositions de son programme d'intégration pour la troisième étape[301], qui devait prendre effet le 1er janvier 2003. Toutes ces notifications concernent uniquement les importations de textiles et de vêtements en Turquie. (Nous notons aussi que les produits visés par les mesures en cause n'y sont pas énumérés.)

c) Les mesures prises par la Turquie dans le cadre de l'ATV sont-elles de nouvelles mesures?

9.75 L'article 3:3 de l'ATV prévoit la notification de "nouvelles restrictions" ou de "modifications apportées à des restrictions existantes". Il se lit comme suit:

> "3. Pendant la durée du présent accord, les membres communiqueront à l'OSpT, pour information, les notifications présentées à tout autre organe de l'OMC au sujet de toutes *nouvelles restrictions ou de toutes modifications apportées à des restrictions existantes* touchant les produits textiles et les vêtements, qui auront été prises en vertu d'une disposition du GATT de 1994, dans un délai de 60 jours à compter de leur entrée en vigueur." (pas d'italique dans l'original)

9.76 Dans leur communication conjointe datée du 7 novembre 1997[302], la Turquie et les Communautés européennes ont notifié ce qui suit à l'OSpT conformément à l'article 3:3 de l'ATV:

> "En outre, la Turquie et les Communautés européennes ont l'honneur de remettre, à l'intention du Président de l'organe de supervision des textiles, la copie d'une communication adressée au président du Comité des accords commerciaux régionaux, à laquelle sont annexés les détails de certaines limites quantitatives *introduites par la Turquie* en ce qui concerne les importations de certains produits textiles et vêtements en Turquie en provenance de certains pays Membres de l'OMC, et nécessaires pour donner effet à l'union douanière conformément aux dispositions de l'article XXIV du GATT de 1994." (pas d'italique dans l'original)

9.77 Le 6 mai 1998, les Communautés européennes et la Turquie ont envoyé à l'OSpT une deuxième notification au titre de l'article 3:3 de l'ATV[303], qui se lit comme suit:

> "La Turquie et les Communautés européennes ont l'honneur de communiquer ... les détails de modifications apportées aux plafonds quantitatifs appliqués par la Turquie aux importations de certains produits textiles et vêtements en provenance de certains Membres de l'OMC, conformément aux engagements souscrits par ce pays dans le cadre de l'union douanière et aux dispositions de l'article XXIV du GATT de 1994." (pas d'italique dans l'original)

9.78 À la lumière de l'article 3:3 de l'ATV, la Turquie (et les Communautés européennes) doit considérer que ces mesures sont soit de "nouvelles" restrictions soit des "modifications" apportées à des restrictions existantes. Comme il a été dit plus haut[304], les mesures en cause peuvent uniquement

---

[300] G/TMB/N/228.

[301] G/TMB/N/240.

[302] G/TMB/N/308.

[303] G/TMB/N/326.

[304] Voir le paragraphe 9.44.

être considérées comme étant, au regard des règles de l'OMC, des mesures de la Turquie. Comme la Turquie n'appliquait au 1er janvier 1995 aucune restriction déjà mise en place qu'elle pourrait modifier, toute restriction à l'importation en ce sens est, par définition, "nouvelle" pour elle au sens de l'ATV. À cet égard, nous ne pouvons pas accepter l'argument de la Turquie selon lequel ses mesures ne sont pas nouvelles car les Communautés européennes (son partenaire dans l'union douanière) ont mis en place une mesure semblable. On peut concevoir qu'une modification du champ d'application géographique puisse constituer une "modification" apportée à une restriction "existante" (comme cela pourrait être le cas à l'occasion de l'élargissement d'une union douanière, question que nous n'avons pas besoin, en l'espèce, d'examiner). Cependant, étant donné que les mesures en cause ont été introduites et sont appliquées par la Turquie[305], et eu égard à notre conclusion précédente selon laquelle les mesures en cause ne sont pas des mesures des CE mais celles de la Turquie[306], les restrictions quantitatives appliquées par la Turquie ne peuvent pas être considérées comme des modifications à des restrictions communautaires existantes.

9.79 Nous devons cependant examiner la possibilité d'exceptions ou de justifications au titre de l'article 2:4 de l'ATV et la question de savoir si de telles mesures prises par la Turquie pourraient être par ailleurs légitimées dans le contexte de l'application d'un accord relevant de l'article XXIV, et échapper ainsi à l'interdiction, énoncée à l'article 2:4 de l'ATV, de l'introduction de nouvelles restrictions.

9.80 Étant donné qu'aucune justification au titre de l'ATV n'a été alléguée pour les mesures de la Turquie et que la notification communiquée au titre de l'article 3:3 fait référence à l'article XXIV, il semblerait que toute justification en ce sens doit être fondée sur l'article XXIV. Nous examinerons plus loin la question de savoir si l'établissement d'une union douanière offre la possibilité d'adopter des mesures qui seraient par ailleurs incompatibles avec les règles de l'OMC (à moins, comme l'Inde l'a relevé, que ces mesures ne soient inhérentes à la création même de l'union douanière). Nous examinerons aussi l'argument selon lequel si une mesure compatible avec les règles de l'OMC a déjà été mise en place par un Membre de l'union douanière, l'autre Membre ou les autres Membres constitutifs, dans leur effort pour harmoniser leurs politiques commerciales, peuvent être autorisés à introduire une restriction semblable, légitimant ainsi ce qui constituerait sinon une nouvelle restriction au sens de l'ATV. Dans la section G ci-après, nous développerons notre interprétation du libellé de l'article XXIV et de la souplesse que cet article peut ménager aux Membres établissant une telle union douanière, notamment dans leurs efforts en vue d'instituer des "droits de douane et autres réglementations commerciales identiques en substance". Cette possibilité ne modifierait pas, à notre avis, la nature des restrictions en cause comme étant de "nouvelles restrictions" au sens de l'article 2:4 de l'ATV, en ce qui concerne la Turquie. Reste à savoir si l'article XXIV autorise l'introduction de telles restrictions nouvelles au titre de l'ATV.

9.81 En conséquence, à ce stade de notre analyse, nous estimons que les mesures en cause sont de nouvelles mesures au sens de l'article 2:4 de l'ATV.

---

[305] Voir aussi les réponses des Communautés européennes aux questions du Groupe spécial, mentionnées dans la note de bas de page 268 et aux paragraphes 4.2 et 4.3, dans lesquelles les Communautés déclarent que la Turquie surveille elle-même l'application de ses propres restrictions quantitatives à la frontière entre elle et l'Inde.

[306] Voir les paragraphes 9.33 à 9.44.

d) Compétence de l'OSpT et compétence du Groupe spécial

9.82 Nous nous référons à notre décision préjudicielle, exposée au paragraphe 9.15, concernant la compétence de l'OSpT. Afin d'examiner l'allégation formulée par l'Inde au titre de l'article 2:4 de l'ATV (et pour donner suite à notre décision préjudicielle du 25 septembre 1998), nous revenons sur la question du rapport entre la compétence du Groupe spécial et celle de l'OSpT. Nous estimons, en nous fondant sur l'interprétation donnée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Guatemala - Ciment*[307] au sujet du rapport entre le Mémorandum d'accord et l'Accord antidumping, que les dispositions de l'ATV (qui donnent à l'OSpT compétence pour examiner les mesures appliquées en vertu de l'ATV) et les dispositions du Mémorandum d'accord (qui donnent aux groupes spéciaux compétence pour interpréter tout accord visé, y compris l'ATV) peuvent s'appliquer simultanément. Par conséquent, même si l'OSpT a compétence pour déterminer ce qui constitue une "nouvelle" mesure au sens de l'ATV et déterminer si une infraction à cet accord a eu lieu, nous restons convaincus qu'un groupe spécial est habilité à interpréter l'ATV dans la mesure nécessaire pour savoir si la Turquie dispose d'un moyen de défense pour contrer, sur la base des dispositions de l'ATV, les allégations formulées par l'Inde au titre des articles XI et XIII du GATT.

9.83 Nous estimons, en tout état de cause, que les mesures à l'examen ne sont pas des mesures appliquées en vertu de l'ATV lui-même et que cet accord ne peut donc pas fournir un tel moyen de défense. Comme il a été dit plus haut, l'ATV autorise quelques exceptions à l'interdiction générale des restrictions à l'importation énoncée aux articles XI et XIII du GATT (par exemple les restrictions existantes appliquées au titre de l'AMF qui ont été notifiées dans un délai de 60 jours après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC (article 2), les mesures de sauvegarde prises conformément à l'article 6 de l'ATV et les mesures adoptées dans le contexte des articles 7 et 2:14 de l'ATV).

9.84 À première vue, l'introduction des mesures de la Turquie ne correspond à aucune des situations mentionnées plus haut, comme la Thaïlande l'a aussi relevé dans sa communication de tierce partie.[308] Nous notons que l'ATV ne contient aucune disposition concernant les accords commerciaux régionaux ou toute autre exception générale ou spécifique. Nous concluons qu'en l'espèce, comme les parties l'ont reconnu[309], les mesures en cause ne bénéficient d'aucune des circonstances mentionnées dans l'ATV qui empêcheraient l'application de l'article 2:4 de l'ATV ou des articles XI et XIII du GATT. Nous notons aussi que la Turquie a notifié à l'OSpT lesdites restrictions à l'importation au titre de l'article 3:3 de l'ATV, qui mentionne expressément les "nouvelles restrictions ou … modifications … prises en vertu d'une disposition du GATT de 1994". L'article 3:4 de l'ATV donne à penser que d'après cet accord, les questions ne relevant pas de l'ATV (telles que celles qui font l'objet de notifications au titre de l'article 3:3 et de notifications inverses au titre de l'article 3:4) seront traitées "conformément aux dispositions ou procédures pertinentes du GATT de 1994, devant l'organe compétent de l'OMC". La Turquie n'allègue pas qu'elle bénéficie d'une exemption, à l'interdiction énoncée aux articles XI et XIII du GATT, qui figure dans l'ATV, mais d'une exemption qui découle de l'article XXIV. Il nous semble que la question en cause se rapporte à une disposition du GATT et non à l'ATV. Le fait que les produits à l'examen sont des textiles et vêtements ne signifie pas que les mesures en cause sont exclusivement régies par l'ATV. En fait, les règles du GATT sont applicables d'une manière générale à tous les produits textiles et vêtements et l'ATV est applicable par exception principalement pour autoriser le maintien, pendant une période limitée, de restrictions quantitatives issues de l'AMF et le recours au mécanisme de sauvegarde spécial.

---

[307] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Guatemala - Ciment*, paragraphe 75.

[308] Voir les paragraphes 7.76 et 7.77.

[309] Voir le paragraphe 6.26 (pour la Turquie) et les paragraphes 3.47 et 3.48 (pour l'Inde).

9.85 D'après le principal moyen de défense de la Turquie, ses mesures ont été adoptées dans le contexte de l'établissement d'une union douanière et sont compatibles avec l'article XXIV, qui est la seule disposition applicable. De toute évidence, l'interprétation de l'article XXIV n'est pas une question régie par les dispositions de l'ATV et ne pourrait pas relever de la compétence exclusive de l'OSpT.[310] Ayant décidé que les mesures à l'examen sont des mesures de la Turquie et non des mesures des CE, nous constatons que l'ATV ne permet de se prévaloir d'aucune exception à l'interdiction des restrictions quantitatives énoncée aux articles XI et XIII du GATT.

3. Conclusions relatives aux allégations formulées par l'Inde au titre des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV

9.86 En conséquence, à moins que les mesures à l'examen ne soient justifiées par l'article XXIV (moyen de défense de la Turquie que nous examinons ci-après), elles sont incompatibles avec les dispositions des articles XI et XIII du GATT et elles enfreindraient nécessairement aussi l'article 2:4 de l'ATV.[311]

G. MOYEN DE DÉFENSE DE LA TURQUIE FONDÉ SUR L'ARTICLE XXIV DU GATT

9.87 Nous examinerons maintenant le moyen de défense de la Turquie fondé sur l'application de l'article XXIV et déterminerons s'il réfute ce qui semble être un commencement de preuve concernant les infractions aux articles XI et XIII du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV.

9.88 La Turquie fait valoir que les mesures en cause n'enfreignent pas les articles XI et XIII du GATT ni l'article 2:4 de l'ATV car elles ont été mises en œuvre en relation avec l'établissement de son union douanière avec les Communautés européennes, qu'elle considère compatible avec les dispositions de l'article XXIV du GATT. D'après elle, les dispositions de l'article XXIV concernent le champ d'application du GATT, aussi bien d'une manière générale que dans des circonstances particulières. À ce titre, l'article XXIV ne devrait pas être considéré comme une "justification", un "moyen de défense", une "exception" ou une "dérogation". De l'avis de la Turquie, la preuve de la nature spéciale de l'article XXIV est le fait que cet article figure dans la Partie III du GATT et non dans la Partie II avec les autres dispositions régissant les politiques commerciales. Selon elle, les paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV doivent être considérés comme une *lex specialis* pour les droits et obligations des Membres de l'OMC au moment de la conclusion d'un accord commercial régional. Autrement dit, d'après la Turquie, la compatibilité avec les règles de l'OMC des mesures contestées par l'Inde dépend de la compatibilité avec les règles de l'OMC de l'union douanière CE – Turquie (dont ces mesures font partie intégrante), et tant la compatibilité de l'union douanière que celle de ces mesures avec les règles de l'OMC doivent être déterminées au regard des dispositions des paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV uniquement, à l'exclusion des autres dispositions du GATT.

9.89 L'Inde estime que toutes les règles du GATT définissent les limites de l'applicabilité du GATT. À son avis, si l'argument de la Turquie était accepté, les Membres qui établissent une union

---

[310] Nous rappelons les dispositions ci-après de l'article 8:1 de l'ATV: "Pour superviser la mise en œuvre 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 incombent expressément en vertu du présent accord, l'Organe de supervision des textiles ("OSpT") est institué …".

[311] Le Groupe spécial garde à l'esprit la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes III* selon laquelle lorsque deux dispositions sont l'une et l'autre applicables, un groupe spécial devrait appliquer d'abord la disposition la plus spécifique. Cependant, cela n'est pas nécessaire en l'espèce car l'examen porte ici sur le rapport entre l'article XXIV et les restrictions quantitatives (que celles-ci relèvent des articles XI et XIII du GATT ou de l'ATV).

douanière pourraient légalement contourner les prescriptions de procédure et de fond de l'OMC en ce qui concerne les restrictions quantitatives, que les signataires des Accords de l'OMC sont convenus d'autoriser uniquement dans des circonstances exceptionnelles. À l'égard de ces Membres, les Accords de l'OMC ne pourraient plus fonctionner comme cadre juridique assurant effectivement l'accès aux marchés et les procédures de règlement des différends de l'OMC seraient rendues inefficaces.

9.90 Afin d'analyser les arguments de la Turquie, qu'il convient, à notre avis, de considérer comme un moyen de défense[312] opposé aux allégations de l'Inde, nous rappellerons d'abord certains principes d'interprétation fondamentaux applicables dans les procédures de règlement des différends de l'OMC. Ensuite, nous examinerons les dispositions de l'article XXIV d'une manière générale. Enfin, nous examinerons la signification de l'article XXIV:5, puis celle de l'article XXIV:8, qui constitue l'élément central du moyen de défense opposé par la Turquie aux allégations de l'Inde.

1. Principes d'interprétation généraux

a) La Convention de Vienne sur le droit des traités

9.91 Dans son analyse de l'article XXIV, le Groupe spécial est guidé par les principes d'interprétation du droit international public (article 3:2 du Mémorandum d'accord) qui comprennent les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (la "Convention de Vienne"). Conformément aux dispositions de ces articles et à la manière dont elles sont appliquées par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel, nous interprèterons les dispositions de l'article XXIV en considérant d'abord le sens ordinaire des termes de cet article, tels qu'ils sont précisés par le Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, dans leur contexte et compte tenu de l'objet et du but des accords pertinents de l'OMC. Au besoin, afin de clarifier ou de confirmer le sens de ces dispositions, nous pourrons nous référer à l'historique de la négociation de l'article XXIV du GATT, y compris les circonstances historiques qui ont conduit à la rédaction de cet article. Nous notons aussi la prescription de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC selon laquelle "… 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".[313]

b) Règles de l'OMC concernant les conflits

9.92 Suivant un principe général, les obligations découlant de l'Accord sur l'OMC sont cumulatives et les Membres doivent les remplir toutes à tout moment sauf s'il y a un "conflit" formel entre elles. La raison en est le fait que l'Accord sur l'OMC est un "engagement unique".[314] Pour ce qui est de la définition du conflit, il convient de noter ce qui suit:

> "… il y a uniquement conflit entre des traités normatifs lorsqu'il est impossible de s'acquitter simultanément des obligations prévues par des instruments différents … Il n'y a pas conflit si les obligations découlant d'un instrument sont plus rigoureuses que celles qui résultent d'un autre, sans être incompatible avec celles-ci, ou s'il est

[312] Nous notons, d'après les recherches que nous avons effectuées, que pendant la négociation de l'article XXIV, les participants se référaient généralement à cet article comme à une "exception" pour les unions douanières et zones de libre-échange. Voir aussi, plus haut, la note de bas de page 287.

[313] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, page 17.

[314] Voir la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 13. Les instruments de l'OMC constituent un engagement unique sauf en ce qui concerne les accords plurilatéraux pour les non-signataires.

> possible de s'acquitter des obligations découlant d'un instrument en s'abstenant d'exercer un privilège ou un pouvoir discrétionnaire conférés par un autre."[315]

9.93 Ce principe, que le Japon a aussi mentionné dans sa communication de tierce partie[316], est conforme à la présomption d'absence de conflit en droit international public que l'Organe d'appel a adoptée dans l'affaire *Canada - Périodiques*[317] et dans l'affaire *CE – Bananes III*[318], au sujet du chevauchement éventuel entre le champ d'application du GATT de 1994 et celui de l'AGCS, et par le groupe spécial chargé de l'affaire *Indonésie - Automobiles*[319], au sujet des dispositions de l'article III du GATT, de l'Accord sur les MIC[320] et l'Accord SMC.[321] Dans l'affaire *Guatemala - Ciment*[322], l'Organe d'appel, au sujet de la possibilité de conflits entre les dispositions de l'Accord antidumping[323] et le Mémorandum d'accord, a déclaré ce qui suit: "Il ne devrait être constaté qu'une disposition spéciale ou additionnelle *prévaut* sur une disposition du Mémorandum d'accord que dans le cas où le respect de l'une entraînerait une violation de l'autre, c'est-à-dire en cas de *conflit* entre les deux dispositions."

9.94 Nous rappelons la constatation du groupe spécial chargé de l'affaire *Indonésie – Automobiles*, dans laquelle l'Indonésie faisait valoir que les mesures à l'examen étaient des subventions et que, par conséquent, l'Accord SMC, du fait qu'il était *lex specialis*, était le seul "instrument juridique applicable" (à l'exclusion des autres dispositions de l'OMC):

> "14.28 En ce qui concerne le moyen de défense de l'Indonésie selon lequel il y a un conflit général entre les dispositions de l'Accord SMC et celles de l'article III du GATT et que, par conséquent, l'Accord SMC est le seul instrument juridique applicable, nous rappellerons d'abord qu'en droit international public il existe une présomption d'absence de conflit.[324] Cette présomption est particulièrement

---

[315] Wilfred Jenks, "The Conflict of Law-Making Treaties", The British Yearbook of International Law (1953), pages 426 et 427.

[316] Voir le paragraphe 7.22.

[317] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques*, adopté le 30 juillet 1997, WT/DS31/AB/R ("*Canada – Périodiques*"), page 21.

[318] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphes 219 à 222.

[319] Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 14.28.

[320] Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

[321] Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

[322] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Guatemala – Ciment*, paragraphe 65.

[323] Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994.

[324] [Note de bas de page de l'original] En droit international, pour qu'il y ait conflit entre deux traités, trois conditions doivent être remplies. Premièrement, les traités considérés doivent avoir les mêmes parties. Deuxièmement, ils doivent porter sur la même matière. S'il en était autrement, il ne pourrait pas y avoir de conflit. Troisièmement, les dispositions doivent être en conflit, en ce sens que les dispositions doivent imposer des obligations s'excluant mutuellement. "… Théoriquement, il y a conflit lorsque deux traités (ou plus) contiennent des obligations qui ne peuvent pas être respectées simultanément … Toutes divergences de ce genre ne constituent cependant pas un conflit … L'incompatibilité en ce qui concerne la teneur est une condition essentielle de l'existence d'un conflit". (Encyclopedia of Public International Law (North-Holland 1984), page 468). Le principe *lex specialis derogat legi generali* "qui est indissociablement lié à la question du

> importante dans le contexte de l'OMC[325] puisque tous les Accords de l'OMC, y compris le GATT de 1994, lequel a été modifié par des Mémorandums d'accord lorsque cela a été jugé nécessaire, ont été négociés en même temps, par les mêmes Membres et dans la même enceinte. Dans ce contexte, nous rappelons le principe de l'interprétation effective[326] selon lequel toutes les dispositions d'un traité (et tous les accords conclus dans le cadre de l'OMC) doivent avoir un sens, suivant le sens ordinaire des mots."

9.95 À la lumière de ce principe général, nous examinerons la question de savoir si l'article XXIV autorise des mesures que les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV proscrivent par ailleurs. Compte tenu de la présomption d'absence de conflit, reconnue par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel, nous gardons à l'esprit la nécessité d'éviter autant que possible toute interprétation de ces dispositions qui aboutiraient à un conflit entre elles.

c) Principe de l'effet utile

9.96 Enfin, nous voudrions aussi rappeler le principe de l'effet utile[327] selon lequel il faut, dans la mesure du possible, donner pleinement leur sens à toutes les dispositions d'un traité afin que les

---

conflit" (*ibid*., page 469) entre deux traités ou entre deux dispositions (dont une serait plus spécifique que l'autre) ne s'applique pas si les deux traités "… traitent de la même matière d'un point de vue différent ou sont applicables dans des circonstances différentes, ou qu'une disposition a une portée plus vaste que celles de l'autre mais n'est pas incompatible avec elle" (Wilfred Jenks, "The Conflict of Law-Making Treaties", The British Yearbook of International Law (BYIL) 1953, pages 425 et suivantes). Car en pareil cas, il est possible pour un État qui est signataire des deux traités de respecter en même temps les deux instruments. La présomption d'absence de conflit est particulièrement forte dans les cas où des accords distincts sont conclus entre les mêmes parties, car on peut présumer qu'ils doivent être compatibles, s'il n'y a rien qui prouve le contraire. Voir aussi E.W. Vierdag, "The Time of the "Conclusion" of a Multilateral Treaty: Article 30 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Related Provisions", BYIL, 1988, page 100; Sir Robert Jennings/Sir Arthur Watts (ed.), Oppeheim's International Law, Vol. I, parties 2 à 4, 1992, page 1280; Sir Gerald Fitzmaurice, "The Law and procedure of the International court of Justice", BYIL, 1957, page 237; Sir Ian Sinclair, The Vienna Convention of the Law of Treaties, 1984, page 97.

[325] [Note de bas de page de l'original] Dans ce contexte, nous notons que l'Accord sur l'OMC contient une règle spécifique concernant les conflits, qui est toutefois limitée aux conflits entre une disposition spécifique du GATT de 1994 et une disposition d'un autre accord figurant à l'Annexe 1A. Nous ne tenons pas compte de cette note interprétative dans la présente section du rapport, car nous examinons l'argument de l'Indonésie selon lequel il y a un conflit général entre l'article III et l'Accord SMC, alors que la note concerne des conflits spécifiques entre une disposition du GATT de 1994 et une disposition spécifique d'un autre accord figurant à l'Annexe 1A.

[326] [Note de bas de page de l'original] "Cela correspondrait à ce que l'Organe d'appel a décidé lorsqu'il a dit qu'un traité ne pouvait pas être interprété de manière à rendre "inutiles" des clauses entières. Voir *supra* la note de bas de page n° 648."

[327] Le principe de l'effet utile ou "effective interpretation" ou, en latin, "*ut res magis valeat quam pereat*" exprime la règle d'interprétation générale selon laquelle un traité doit être interprété de façon à donner sens et effet à tous les termes du traité. Par exemple, il ne faudrait pas donner d'une disposition une interprétation qui aura pour résultat d'annuler l'effet d'une autre disposition du même traité. Pour une analyse de ce principe, voir aussi Annuaire de la Commission du droit international, 1966, Volume II, A/CN.4/SER.A/1966/Add.1, pages 238 et suivantes. Voir aussi, par exemple, l'*Affaire du Détroit de Corfu*, CIJ Recueil 1949, page 24; l'*Affaire du différend territorial* (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad, CIJ Recueil 1994, page 23; Oppenheim's International Law (9ème édition, ouvrage publié sous la direction de Jennings et Watts, 1992), Volume I, pages 1280 et 1281; P. Dallier et A. Pellet, Droit international public 5ème édition (1994) paragraphe 17.2; D. Carreau, Droit international (1994), paragraphe 369.

parties au traité puissent effectivement exercer leurs droits et faire respecter leurs obligations. Nous notons que l'Organe d'appel a mentionné ce principe à plusieurs reprises.[328] Nous comprenons que ce principe d'interprétation nous empêche de formuler une conclusion concernant les allégations de l'Inde ou le moyen de défense de la Turquie, ou les dispositions connexes invoquées par les parties, qui aurait pour résultat de nier les droits ou obligations de l'une ou l'autre des deux parties.

2. Article XXIV du GATT: Aperçu général

9.97 Dans l'analyse de l'article XXIV, nous tenons compte du fait que le nombre ainsi que l'importance des accords commerciaux régionaux se sont beaucoup accrus depuis la création du GATT de 1947 et que ces accords régissent aujourd'hui une proportion notable du commerce mondial.[329] Nous avons aussi analysé de manière détaillée l'historique de la négociation de l'article XXIV. Nous notons que le libellé de cet article n'est pas parfaitement clair et a fait l'objet d'opinions divergentes, parfois opposées, parmi les parties contractantes, les Membres et les auteurs. Nous savons aussi que les réalités économiques et politiques qui existaient au moment où l'article XXIV était rédigé ont changé et que la portée des accords commerciaux régionaux est aujourd'hui beaucoup plus vaste qu'elle ne l'était en 1948. Conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités, nous analyserons d'abord les termes de l'article XXIV conjointement avec ceux du GATT de 1947, du GATT de 1994, du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord sur l'OMC, du GATT, de l'ATV et des dispositions pertinentes concernant les accords commerciaux régionaux.

9.98 L'article XXIV reconnaît que, sous réserve de certaines conditions, la création d'unions douanières et de zones de libre-échange entre les Membres de l'OMC est souhaitable comme moyen de renforcer la liberté des échanges. À cette fin, l'article XXIV prévoit que les Membres qui établissent une union douanière ont la possibilité de déroger, pour le commerce entre eux-mêmes, au principe de la nation la plus favorisée, conformément aux conditions qui y sont énoncées.[330] L'idée que les accords visés à l'article XXIV sont souhaitables, d'une manière générale, comme moyen de renforcer la liberté des échanges est exprimée dans plusieurs dispositions. Par exemple, d'après le paragraphe 4 de l'article XXIV:

> "Les Membres reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords."

9.99 De même, le préambule du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV du GATT de 1994, ajouté au GATT de 1994 à la suite du Cycle d'Uruguay, rappelle:

---

[328] Voir, par exemple, la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/AB/R ("*États-Unis - Essence*"): "Un interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité"; voir aussi le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon - Boissons alcooliques*, page 14; et le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*, adopté le 25 février 1997, WTD/DS24/AB/R, page 17.

[329] Nous nous référons à notre analyse exposée aux paragraphes 2.2 à 2.9.

[330] Nous notons dans ce contexte la déclaration ci-après de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes III*, paragraphe 191: "Les obligations de non-discrimination s'appliquent à toutes les importations de produits similaires, sauf quand ces obligations font l'objet d'une dérogation expresse ou sont d'une autre manière sans effet en raison de l'application de dispositions spécifiques du GATT de 1994, comme l'article XXIV."

> "la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords peut apporter à l'expansion du commerce mondial".

9.100 La même idée ressort aussi du paragraphe 7 de la Déclaration ministérielle de Singapour[331]:

> "7. Nous notons que les relations commerciales des Membres de l'OMC sont de plus en plus soumises à l'influence des accords commerciaux régionaux, dont le nombre, la portée et le champ se sont considérablement accrus. Ces initiatives peuvent encourager une libéralisation plus poussée et aider les économies les moins avancées, en développement et en transition à s'intégrer au système commercial international."

9.101 Cette reconnaissance du caractère souhaitable des accords commerciaux régionaux n'est cependant pas sans réserve. Ainsi, il est apparemment reconnu à l'article XXIV:4 que certains de ces accords peuvent avoir des effets défavorables, de sorte que le reste du paragraphe 4 de cet article se lit comme suit:

> "Ils reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs *et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres Membres avec ces territoires*." (pas d'italique dans l'original)

9.102 Cette idée est rappelée dans le préambule du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, qui se lit comme suit:

> "*Réaffirmant* que de tels accords devraient avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs *et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres Membres avec ces territoires*, et que les parties qui concluent de tels accords ou en élargissent la portée doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres;" (pas d'italique dans l'original)

9.103 Les termes de l'article XXIV confirment donc que les Membres de l'OMC ont un droit, bien que conditionnel, de conclure des accords commerciaux régionaux.

9.104 À cet égard, l'article XXIV:5 prévoit que:

> "En conséquence, les dispositions du présent Accord [GATT de 1994] ne feront pas obstacle, entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, *sous réserve* … "

9.105 Nous notons que, tout au début de l'article XXIV:5, l'emploi de l'expression "En conséquence" montre que le droit conditionnel de conclure un accord commercial régional doit être compris et interprété compte tenu des paramètres énoncés au paragraphe 4, puisque l'expression "En conséquence" renvoie à ce paragraphe, qui est le seul paragraphe de l'article XXIV précédant le paragraphe 5 où il est question d'unions douanières et de zones de libre-échange. Ainsi, le but d'un tel accord commercial régional devrait être "de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs *et*

---

[331] Voir le document WT/MIN(96)/DEC.

non d'opposer des obstacles au commerce d'autres Membres avec ces territoires" (pas d'italique dans l'original). En outre, nous notons que les paragraphes 5 (dans ses dispositions conditionnelles), 6 et 8, en particulier, énoncent des prescriptions que de tels accords doivent respecter. Nous examinerons plus en détail ces prescriptions plus loin.

9.106 Afin de permettre aux Membres dans leur ensemble de surveiller la conclusion de ces accords commerciaux régionaux, l'article XXIV:7 prévoit ce qui suit:

> "*a)* Tout Membre qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre-échange ou de participer à un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une telle union ou d'une telle zone avisera sans retard les Membres et leur fournira, en ce qui concerne *cette* union ou *cette* zone, tous les renseignements qui leur permettront d'adresser aux Membres les rapports et les recommandations qu'ils jugeront appropriés."[332] (pas d'italique dans l'original)

Le paragraphe 7 du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV se lit comme suit:

> "Examen des unions douanières et zones de libre-échange
>
> 7. Toutes les notifications faites au titre du paragraphe 7 a) de l'article XXIV seront examinées par un groupe de travail à la lumière des dispositions pertinentes du GATT de 1994 et du paragraphe 1 du présent mémorandum d'accord. Le groupe de travail présentera un rapport au Conseil du commerce des marchandises sur ses constatations en la matière. Le Conseil du commerce des marchandises pourra adresser aux Membres les recommandations qu'il jugera appropriées."

9.107 D'après la pratique suivie habituellement au GATT, les accords commerciaux régionaux sont examinés par des groupes de travail. À l'OMC, ces accords sont aujourd'hui examinés par le Comité des accords commerciaux régionaux.[333] Dans toute l'histoire du GATT, sauf en ce qui concerne l'union douanière établie en 1994 entre la République tchèque et la République slovaque, les PARTIES CONTRACTANTES n'ont jamais pu se prononcer sur la question de savoir si un accord commercial régional était ou non pleinement compatible avec le GATT. À l'heure actuelle, dans le cadre de l'OMC, les Membres n'ont encore jamais conclu qu'un accord commercial régional était pleinement compatible avec l'Accord sur l'OMC. En résumé, la quasi-totalité des rapports des groupes de travail chargés d'examiner des accords commerciaux régionaux ont été non concluants.[334]

---

[332] Le reste du paragraphe 7 se lit comme suit: "*b*) Si, après avoir étudié le plan et le programme compris dans un accord provisoire visé au paragraphe 5, en consultation avec les parties à cet accord et après avoir dûment tenu compte des renseignements fournis conformément à l'alinéa a), les Membres arrivent à la conclusion que l'accord n'est pas de nature à conduire à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange dans les délais envisagés par les parties à l'accord ou que ces délais ne sont pas raisonnables, ils adresseront des recommandations aux parties à l'accord. Les parties ne maintiendront pas l'accord ou ne le mettront pas en vigueur, selon le cas, si elles ne sont pas disposées à le modifier conformément à ces recommandations."

[333] L'examen des accords commerciaux régionaux est régi par les mêmes règles que celles qui étaient applicables dans le cadre du GATT et se fait suivant des modalités semblables; voir le paragraphe 2.7.

[334] La raison en est en partie la pratique adoptée au GATT/à l'OMC pour la prise de décisions suivant laquelle il doit y avoir consensus des parties contractantes (y compris des parties à l'accord commercial régional) pour qu'une recommandation puisse être formulée conformément à l'article XXIV:7 a). Le fait que les PARTIES CONTRACTANTES du GATT puis, de nos jours, les Membres de l'OMC n'ont pas pu arriver à une telle conclusion est aussi du, entre autres choses, au désaccord sur l'interprétation de l'article XXIV.

9.108 Nous notons aussi que l'article XXIV:10 du GATT prévoit la possibilité que les Membres de l'OMC approuvent un accord commercial régional qui ne serait pas pleinement compatible avec les dispositions de l'article XXIV, si l'accord envisagé respecte les dispositions clés de l'article XXIV ("à la condition qu'[il] conduise à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange au sens du présent article").

3. Article XXIV:5 a)

a) Arguments des parties

9.109 La Turquie fait valoir que l'article XXIV:5 du GATT de 1994 autorise l'établissement d'une union douanière, au sens de l'article XXIV:8 a), pour autant que les conditions énoncées à l'article XXIV:5 a) soient remplies. Elle soutient que les dispositions de l'article XXIV:5 a) devraient être interprétées comme autorisant, au moment de la réalisation de l'union douanière, l'introduction de réglementations commerciales restrictives à l'encontre du commerce des pays tiers, sous réserve que les droits de douane ne soient pas d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses après la réalisation de l'union douanière qu'avant. La Turquie fait valoir que les droits de douane appliqués par les membres constitutifs de l'union douanière CE-Turquie ne sont pas d'une incidence générale plus élevée, ni leurs autres réglementations commerciales plus rigoureuses après la réalisation de l'union douanière qu'avant.

9.110 De l'avis de la Turquie, le fait que l'article XXIV n'interdit pas aux Membres d'imposer de nouvelles restrictions est confirmé par la dernière phrase du paragraphe 2 du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, qui dispose notamment ce qui suit:

> "aux fins de l'évaluation globale de l'incidence des autres réglementations commerciales qu'il est difficile de quantifier et d'agréger, l'examen de chaque mesure, réglementation, produits visé et flux commercial affecté pourra être nécessaire."

9.111 Selon la Turquie, si les Membres avaient eu l'intention d'interdire l'imposition de nouvelles restrictions quantitatives chaque fois qu'une union douanière était établie, la référence aux "autres réglementations commerciales" à l'article XXIV:5 aurait été superflue.

9.112 La Turquie fait aussi valoir que la dérogation envisagée à l'article XXIV:5 n'est pas limitée à une règle particulière du GATT mais concerne toutes les règles auxquelles il est nécessaire de pouvoir déroger pour permettre l'établissement d'une union douanière. À l'appui de cet argument, elle fait observer que la clause introductive de l'article XXIV:5 est rédigée dans des termes semblables à ceux qui sont employés dans la clause introductive de l'article XX: "… les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle … à l'établissement d'une union douanière … sous réserve …". Selon la Turquie, ce libellé montre que la dérogation concerne toutes les dispositions du GATT et pas seulement celles de l'article II, mentionnées plus spécifiquement à l'article XXIV:6.[335]

9.113 De l'avis de l'Inde, les termes de l'article XXIV:5 ne constituent pas un fondement juridique pour des mesures incompatibles par ailleurs avec les règles du GATTT/de l'OMC. Cette disposition autorise simplement l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, et rien d'autre. Ses termes n'exemptent donc des autres obligations au titre du GATT que les mesures inhérentes à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Par exemple, une

[335] Dans ce contexte, la Turquie rappelle qu'elle a proposé d'engager des négociations pour examiner les préoccupations exprimées par l'Inde au sujet de la modification de son régime de commerce extérieur, mais que l'Inde n'a pas souhaité prendre part à de telles négociations.

union douanière ou une zone de libre-échange ne peuvent être établies que par l'octroi d'un traitement préférentiel incompatible avec l'article premier, de sorte que l'article XXIV en fournit manifestement la justification. Toutefois, les unions douanières et les zones de libre-échange peuvent être établies sans introduction de nouvelles restrictions quantitatives à l'encontre des importations en provenance de Membres tiers incompatibles avec l'article XI du GATT. Il n'y a en particulier rien qui oblige les Membres établissant une union douanière à imposer de nouvelles restrictions à l'encontre d'importations en provenance de tel ou tel Membre tiers d'une manière incompatible avec les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV.

9.114 L'Inde rappelle aussi au Groupe spécial que l'article XXIV:6 fait partie du contexte du paragraphe 5, qui reconnaît que des taux de droits consolidés peuvent être relevés à l'occasion de l'établissement d'une union douanière. Elle fait valoir qu'aucun mécanisme correspondant n'est prévu pour la renégociation et l'octroi d'une compensation aux Membres affectés par l'introduction ou le renforcement de restrictions quantitatives par ailleurs incompatibles avec les règles de l'OMC. Selon elle, c'est la conséquence logique du principe selon lequel le relèvement des droits de douane n'est pas en soi incompatible avec les règles de l'OMC car les droits de douane sont négociables (et renégociables au titre de l'article XXVIII), alors que les restrictions quantitatives sont interdites d'une manière générales et ne peuvent être imposées que dans les circonstances limitées définies dans les Accords de l'OMC. Comme les règles régissant les restrictions quantitatives sont fondamentalement différentes de celles qui régissent les droits de douane, il n'y a aucune raison d'appliquer par analogie l'article XXIV:6 aux restrictions quantitatives. En outre, selon l'Inde, il est dit expressément au paragraphe 4 du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV que le paragraphe 6 de l'article XXIV énonce la procédure à suivre lorsqu'un Membre établissant une union douanière se propose de relever un droit consolidé. Si les négociateurs du Cycle d'Uruguay avaient voulu étendre l'article XXIV:6 aux restrictions quantitatives, ils auraient formulé cette disposition en conséquence.

9.115 Selon la Turquie, on ne peut déduire du fait que l'article XXIV:6 mentionne uniquement le relèvement des droits de douane que l'objet de l'article XXIV:5 a) est d'interdire l'imposition de mesures restrictives dans le cadre d'une réglementation commerciale commune d'une union douanière. À son avis, il serait difficile de concilier une telle interprétation avec l'article XXIV:5 a), qui énonce un critère de compatibilité d'une union douanière avec les règles du GATT en établissant, entre autres, que la réglementation commerciale d'une union douanière ne peut être, dans l'ensemble, plus rigoureuse que ne l'était la réglementation commerciale en vigueur dans les territoires constitutifs avant l'établissement de l'union douanière. La Turquie estime que cela n'aurait guère de sens de prévoir une évaluation de l'incidence générale des réglementations commerciales si, comme l'Inde l'affirme, la réglementation commerciales de l'union douanière CE-Turquie ne peut être déterminée par les mesures restrictives préexistantes appliquées par les CE.

b) Analyse de l'article XXIV:5 a)

i) Sens ordinaire des termes de l'article XXIV:5 a)

9.116 L'article XXIV:5 a) dispose ce qui suit:

> "5. En conséquence, *les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle*, entre les territoires des parties contractantes, *à l'établissement d'une union douanière* ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, *sous réserve*
>
> *a*) que, dans le cas d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la conclusion de cet accord provisoire ne seront pas, dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les parties

> contractantes qui ne sont pas parties à de tels unions ou accords, d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union ou la conclusion de l'accord, selon le cas;" (pas d'italique dans l'original)

9.117 En ce qui concerne les droits de douane, le paragraphe 2 du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV indique clairement que ce sont les "taux de droits appliqués" qui doivent être pris en considération par les Membres dans leur "évaluation au titre du paragraphe 5 a) de l'article XXIV":

> "À cette fin, les droits de douane et impositions à prendre en considération seront les taux de droits appliqués."

9.118 Du fait qu'elles exigent un examen des changements apportés aux droits appliqués, les dispositions de l'article XXIV:5 a) sont clairement distinctes de celles de l'article XXIV:6 car les taux de droits appliqués, à la différence des droits de douane consolidés, ne sont pas réglementés dans le cadre des droits et obligations de l'OMC. Étant donné que l'analyse des droits appliqués est un moyen fondamental d'évaluer l'incidence des obstacles effectifs à la frontière sur les possibilités commerciales, nous estimons que l'obligation d'évaluer globalement l'incidence des droits sur la base des droits appliqués montre clairement la nature économique de l'évaluation prévue au paragraphe 5 a).

9.119 La même conclusion s'applique pour l'évaluation globale de l'incidence des autres réglementations commerciales (non tarifaires), au sujet desquelles le paragraphe 2 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV dispose ce qui suit:

> "… Il est reconnu qu'aux fins de l'évaluation globale de l'incidence des autres réglementations commerciales qu'il est difficile de quantifier et d'agréger, l'examen de chaque mesure, réglementation, produit visé et flux commercial affecté pourra être nécessaire."

9.120 Ainsi, les termes du paragraphe 5 a) de l'article XXIV, tels qu'ils sont développés et précisés par le Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, prévoient un critère "économique" à appliquer pour déterminer si telle ou telle union douanière est compatible avec l'article XXIV. Dans le contexte de l'évaluation globale de l'incidence commerciale que peut avoir une union douanière de ce type (tâche qui doit être accomplie par les Membres de l'OMC par l'intermédiaire du Comité des accords commerciaux régionaux[336]), les droits de douane et toutes les réglementations qui existaient dans un ou plusieurs membres constitutifs et/ou font partie du traité d'union douanière doivent être pris en considération. Il n'y a pas de définition convenue entre les Membres quant au champ de la notion d'"autres réglementations commerciales", mais il est clair, aux fins de nos travaux, que cette notion englobe les restrictions quantitatives. D'une manière plus générale, le sens ordinaire de l'expression "autres réglementations commerciales" pourrait être considéré comme incluant toute réglementation ayant une incidence sur le commerce (par exemple les mesures prises dans des domaines visés par les règles de l'OMC tels que les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'évaluation en douane, les mesures antidumping, les obstacles techniques au commerce; ainsi que toutes autres réglementations intérieures liées au commerce, telles que les normes environnementales et les

[336] À cet égard, nous prenons note du mandat type adopté par le Conseil du commerce des marchandises pour l'examen des accords commerciaux régionaux, tel qu'il est énoncé dans le document WT/REG3/1.

systèmes de crédit à l'exportation). Étant donné la nature dynamique des accords commerciaux régionaux, nous estimons qu'il s'agit d'une notion évolutive.

9.121 Nous notons que le libellé du paragraphe 5 a) de l'article XXIV a un caractère général et non normatif. Cet article autorise l'établissement d'unions douanières mais ne contient aucune disposition qui autorise ou interdit l'adoption, à l'occasion de l'établissement d'une union douanière, de restrictions à l'importation par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC par l'une quelconque des parties participant à l'union douanière. Par exemple, les termes du paragraphe 5 a) n'autorisent ni n'interdisent ni ne réglementent d'une autre manière le relèvement des droits de douane consolidés, cette question étant traitée au paragraphe 6 de l'article XXIV. Le paragraphe 5 a) prévoit en fait l'évaluation économique (qui doit être effectuée par l'ensemble des Membres de l'OMC) de l'effet global des droits de douane et des autres réglementations commerciales appliqués à la suite de l'établissement d'une union douanière.[337] Le libellé du paragraphe 5 a) est fondé sur l'idée que, à la suite de l'union douanière, certains droits (appliqués) peuvent être plus élevés et/ou d'autres réglementations commerciales plus rigoureuses qu'auparavant, mais il ne précise pas si une telle situation peut se produire uniquement par le biais d'actions compatibles avec les règles du GATT/de l'OMC ou si elle peut se produire par le biais d'actions incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC. Ce que le paragraphe 5 a) prévoit, en résumé, c'est que les mesures et politiques commerciales résultant du nouvel accord régional n'auront pas d'effets globalement plus restrictifs sur le commerce que ne l'étaient ceux des politiques commerciales antérieures des pays constitutifs.

9.122 Autrement dit, nous estimons que les termes du paragraphe 5 a) ne portent pas sur la compatibilité avec les règles du GATT/de l'OMC des mesures spécifiques qui peuvent être adoptées à l'occasion de l'établissement d'une union douanière. Nous notons que le mandat type adopté par le Comité des accords commerciaux régionaux pour l'examen de tels accords confirme que le Comité, dans son évaluation globale, ne détermine pas la compatibilité de mesures spécifiques avec les règles de l'OMC.[338] Les termes de l'article XXIV:5 a) prévoient uniquement que, pour qu'une union douanière soit compatible avec l'article XXIV du GATT et avec le Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, l'incidence globale des droits de douane et des autres réglementations commerciales appliqués à la suite de l'établissement de l'union douanière ne doit pas être plus restrictive que celle des droits et réglementations appliqués par les membres constitutifs avant l'établissement de l'union.

---

[337] L'évaluation, en ce qui concerne les droits appliqués, se fait sur la base de deux moyennes comparables, pondérées en fonction des échanges, des droits appliqués, qui sont calculées par le Secrétariat d'après la méthodologie décrite au paragraphe 2 du Mémorandum d'accord: a) une moyenne représentant la situation antérieure à l'union douanière; et b) une autre moyenne correspondant à la situation immédiatement postérieure à l'établissement de l'union douanière. Pour calculer le chiffre indiqué sous a), on établit la moyenne de tous les droits appliqués (par ligne tarifaire) de toutes les parties à l'union douanière en utilisant, comme cœfficients de pondération, les valeurs correspondantes de leurs importations en provenance de sources non préférentielles; pour obtenir le chiffre indiqué sous b) on établit la moyenne des droits de douane (qui doivent être) appliqués par l'union douanière, en utilisant les mêmes valeurs comme cœfficients de pondération.

[338] "De ce fait, un groupe de travail établi afin d'examiner une notification au titre du paragraphe 7 a) de l'article XXIV doit examiner l'incidence de *tous les droits de douane* et le caractère rigoureux de *toutes les réglementations commerciales, en particulier des droits et réglementations qui sont régis par les dispositions des Accords indiqués à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC*. Néanmoins, il conviendrait de ne pas perdre de vue que l'objet d'un examen à la lumière du paragraphe 5 a) de l'article XXIV *ne serait pas de déterminer si chaque droit ou chaque réglementation existant ou introduit à l'occasion de l'établissement d'une union douanière est compatible avec toutes les dispositions de l'Accord sur l'OMC*; son objet serait d'établir si les droits de douane sont, dans leur ensemble, d'une incidence générale plus élevée et les autres réglementations commerciales plus rigoureuses." Points convenus dont le Président du Conseil du commerce des marchandises a donné lecture le 20 février 1995, WT/REG3/1 (pas d'italique dans l'original).

9.123 Il importe de souligner que cette interprétation ne rend pas inutile le paragraphe 5 a)[339], comme l'a laissé entendre la Turquie. Ce paragraphe, tel que nous le comprenons, continue à jouer un rôle important en faisant en sorte que l'établissement d'une union douanière ne serve pas d'occasion à l'accroissement global d'obstacles au commerce, même si les concessions consenties antérieurement par les parties autorisaient un tel accroissement (par exemple lorsque les taux de droits appliqués sont majorés mais restent en deçà des niveaux tarifaires consolidés par toutes les parties). En réalité, ce but est même mis en relief du fait que l'accent est mis sur les taux de droits "appliqués" et non sur les taux de droits consolidés.

ii) Contexte immédiat de l'article XXIV:5 a)

9.124 Notre interprétation des termes de l'article XXIV:5 a) est étayée par leur contexte, qui est constitué, en premier lieu, par les autres dispositions de l'article XXIV relatives aux accords commerciaux régionaux.

Article XXIV:5 b)

9.125 Notre interprétation du paragraphe 5 a) est aussi étayée par les termes semblables qui figurent au paragraphe 5 b) au sujet des zones de libre-échange. Au paragraphe 5 b), qui concerne les zones de libre-échange, il est dit que "… les droits de douane maintenus dans *chaque* territoire constitutif … ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur dans les mêmes territoires ..." (pas d'italique dans l'original). Nous notons que les termes du paragraphe 5 b) sont très semblables à ceux du paragraphe 5 a). Dans le cas des zones de libre-échange, cependant, les membres constitutifs ne sont pas tenus d'harmoniser leurs autres réglementations commerciales visant des pays tiers. Par conséquent, les membres constitutifs d'une zone de libre-échange ne pourraient pas faire valoir que les termes du paragraphe 5 b) les autoriseraient à enfreindre d'autres dispositions de l'Accord sur l'OMC dans leurs efforts pour harmoniser leurs politiques en matière de commerce extérieur, puisqu'ils ne sont pas tenus de le faire. Nous ne voyons donc aucune raison permettant de faire valoir que les termes du paragraphe 5 a) autorisent les membres constitutifs d'une union douanière à adopter des mesures incompatibles avec le GATT. Les termes identiques utilisés au paragraphe 5 a) et 5 b) ne devraient pas aboutir à des interprétations différentes.

Article XXIV:4

9.126 Nous notons aussi que l'article XXIV:4 prévoit qu'une union douanière ne devrait pas avoir pour but d'opposer des obstacles au commerce d'autres Membres. Bien qu'il ne soit pas énoncé sous forme d'une obligation, le paragraphe 4 (et le cinquième paragraphe du préambule du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, qui l'explicite) milite contre une interprétation du paragraphe 5 a) selon laquelle celui-ci serait une exception aux règles du GATT qui interdisent les obstacles spécifiques au commerce. Cette opinion a aussi été exprimée par le Japon et par Hong Kong, Chine, dans leurs communications de tierce partie.[340] Avec l'emploi de l'expression "En conséquence", le libellé du paragraphe 4 est particulièrement pertinent pour l'application et l'interprétation des dispositions du paragraphe 5 et milite contre toute interprétation en faveur d'exceptions ou de dérogations (non prévues ailleurs) à l'interdiction générale, énoncée dans le GATT, du recours à des restrictions quantitatives. Ce point a aussi été relevé par les Philippines.[341]

---

[339] Voir au paragraphe 9.96 notre analyse de la règle générale de l'effet utile.

[340] Voir les arguments du Japon au paragraphe 7.21 et ceux de Hong Kong, Chine au paragraphe 7.10.

[341] Voir le paragraphe 7.43.

Article XXIV:6

9.127 Par ailleurs, l'article XXIV:6 prévoit que si un Membre "se propose de relever un droit d'une manière incompatible avec les dispositions de l'article II, la procédure prévue à l'article XXVIII sera applicable". Ainsi, lors de l'adoption du tarif extérieur commun d'une union douanière, une compensation est due si le niveau d'une consolidation tarifaire préexistante est dépassé. Nous notons qu'il n'y a aucune disposition parallèle concernant la compensation due aux Membres à la suite de l'introduction de restrictions quantitatives. À notre avis, la raison en est que les restrictions quantitatives sont interdites d'une manière générale par le GATT/l'Accord sur l'OMC, tandis que le relèvement de droits de douane au-delà des niveaux consolidés, si ceux-ci sont renégociés, est compatible avec les règles de l'OMC.

9.128 Nous estimons aussi que cette référence à l'article XXVIII qui figure à l'article XXIV prouve que les autres dispositions du GATT s'appliquent aux mesures adoptées à l'occasion de l'établissement d'une union douanière. Cette référence spécifique à l'article XXVIII a pour but de permettre la renégociation des consolidations tarifaires indépendamment des délais et des obligations de notification préalable prévus à l'article XXVIII (y compris l'article XXVIII*bis* et le Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXVIII).

Article XXIV:8

9.129 Un autre élément pertinent dans ce contexte est la portée et le sens ordinaire des termes du paragraphe 8 a) ii), qui définit la manière dont les Membres établissant une union douanière devraient se comporter à l'égard des pays tiers Membres. Aux fins de notre analyse de l'article XXIV:8 a), nous nous référons à nos observations exposées aux paragraphes 9.142 à 9.169, où nous examinerons l'argument de la Turquie selon lequel celle-ci est tenue d'adopter la politique commerciale des CE y compris les restrictions quantitatives dans le secteur des produits textiles et des vêtements.

Insertion de l'article XXIV dans la Partie III du GATT

9.130 Un autre élément pertinent dans ce contexte est le fait que l'article XXIV figure dans la Partie III du GATT, une section de l'Accord distincte des Partie I et Partie II. La Partie I contient les principaux fondements du GATT: la clause de la nation la plus favorisée (article premier) et les engagements ou consolidations tarifaires (article II). La Partie II énonce un ensemble de disciplines, qui ont principalement pour but d'assurer le caractère effectif des engagements tarifaires. L'interdiction des restrictions quantitatives (article XI) et l'obligation d'accorder le traitement national (article III) le montrent clairement. Nous notons que l'article XXIV n'est pas classé avec les exceptions générales (article XX) ou les exceptions concernant la sécurité (article XXI), qui sont les unes et les autres dans la Partie II.

9.131 La Turquie conclut d'après l'emplacement de l'article XXIV dans la Partie III que cet article constitue un régime autonome pour la conclusion d'accords commerciaux régionaux, c'est-à-dire que si les prescriptions de l'article XXIV sont respectées, les autres règles du GATT ne s'appliquent pas aux mesures relatives à l'établissement d'une union douanière.

9.132 Nous notons que la Partie III contient des dispositions de différents types, dont certaines sont surtout de nature institutionnelle (l'article XXV par exemple), tandis que d'autres, comme les articles XXVIII et XXIV, régissent les droits fondamentaux des Membres. Nous notons aussi que l'article XXIV porte sur divers éléments tels que l'application territoriale du GATT, le trafic frontalier, les unions douanières et les zones de libre-échange. Nous avons examiné attentivement l'historique de

la négociation de l'article XXIV qui n'est cependant pas instructive à cet égard. Il n'y a aucun texte associé à la Partie III qui donne à penser que celle-ci est fondamentalement différente de la Partie II, même si les Parties II et III sont entrées en vigueur à des dates différentes.[342] Dans la Charte de La Havane, les dispositions régissant les accords commerciaux régionaux étaient insérées dans le chapitre relatif à la politique commerciale et dans une section concernant les dispositions spéciales (parmi lesquelles figuraient les exceptions générales qui sont aujourd'hui énoncées à l'article XX du GATT). Or, pour autant que nous sachions, les dispositions de la Charte de La Havane concernant les unions douanières n'ont pas été considérées comme étant fondamentalement différentes de celles du GATT. Nous pouvons voir que de l'avis des rédacteurs, les unions douanières et les zones de libre-échange (cette notion est apparue plus tard dans les négociations) relevaient de ladite "exception" mais les débats ne permettent guère de savoir quelle est la portée voire la nature de cette disposition ainsi que la signification de son "emplacement" dans le GATT. Nous hésitons à tirer de cet examen la conclusion proposée par la Turquie.

9.133 De plus, l'interprétation avancée par la Turquie, qui revient à proposer un critère pour le traitement des mesures associées à l'"établissement" d'une union douanière, est problématique. La dimension temporelle et le contenu matériel de cette notion joueraient un rôle crucial pour l'interprétation de l'article XXIV suivant l'argument de la Turquie, or l'article XXIV ne définit pas cette notion.[343] L'interprétation du terme "établissement" considéré en l'espèce pose des difficultés importantes.[344] À notre avis, cet argument de la Turquie n'est pas fondé et par conséquent nous le rejetons.

iii) Conclusion fondée sur le sens ordinaire des termes et leur contexte immédiat

9.134 Nous examinerons le contexte plus large de l'article XXIV:5 a) et 8 a) ainsi que l'objet et le but du GATT et de l'Accord sur l'OMC, conjointement avec la pratique suivie par les PARTIES CONTRACTANTES du GATT et les Membres de l'OMC en ce qui concerne ces dispositions, après avoir étudié le libellé de l'article XXIV:8 a). À ce stade de l'analyse, nous constatons, d'après le sens ordinaire des termes et leur contexte immédiat, que le libellé de l'article XXIV:5 a) n'est pas normatif pour ce qui est de savoir si une mesure spécifique peut être adoptée à l'occasion de l'établissement d'une union douanière. D'après les termes de l'article XXIV:5 a) et leur contexte immédiat, nous constatons qu'il y a une raison de considérer que les dispositions de l'alinéa 5 a) sont éclairées par le libellé du paragraphe 4, qui proscrit la mise en place d'obstacles au commerce, et qu'elles doivent être

---

[342] Nous rappelons aussi que dans son rapport sur l'affaire *Communautés européennes – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles*, adopté le 23 juillet 1998, WT/DS69/7, l'Organe d'appel a conclu que les interdictions énoncées à l'article XIII étaient applicables aux négociations menées au titre de l'article XXVIII, disposition qui figurait aussi dans la Partie III du GATT. De toute évidence, les dispositions de la Partie III du GATT ne représentent pas en soi un régime distinct de celui qui correspond aux dispositions de la Partie II du GATT.

[343] Quelle serait la portée minimale que les mesures devraient avoir pour pouvoir être considérées comme relevant de l'"établissement"? Toutes les mesures qui conduisent, ou qui conduiraient, à l'harmonisation des politiques seraient-elles prises en compte? Faudrait-il y avoir un délai minimal ou maximal pour déterminer une période d'"établissement" en ce sens? Faudrait-il exiger que l'établissement corresponde à une période transitoire annoncée s'agissant d'accords provisoires?

[344] Nous notons que le premier accord conclu par la Turquie avec les Communautés européennes a été signé le 12 septembre 1963; voir les paragraphes 2.10 à 2.13. Nous notons en passant que cette situation n'est pas inhabituelle et qu'elle est conforme à la manière dont les accords relevant de l'article XXIV sont négociés et présentés aux Membres de l'OMC dans la réalité. Il est cependant aussi évident que le libellé actuel de l'article XXIV concernant les accords provisoires n'est pas adapté et qu'il n'est pas conforme à la manière dont les accords commerciaux régionaux sont actuellement négociés et présentés au Comité dans la réalité.

interprétées conformément à ce libellé. En conséquence, nous constatons qu'il n'y a à l'article XXIV:5 a) aucune base légale pour l'introduction de restrictions quantitatives incompatibles par ailleurs avec les règles du GATT/de l'OMC; le libellé de l'alinéa 5 a) n'autorise pas les Membres qui établissent une union douanière à déroger aux interdictions énoncées aux articles XI et XIII du GATT ou à l'article 2:4 de l'ATV. Nous constatons que les termes de l'alinéa 5 a) énoncent l'interdiction d'établir une union douanière qui serait de caractère plus restrictif, dans l'ensemble, que ne l'étaient les échanges des membres constitutifs (même dans les situations où il n'y a aucune mesure incompatible avec les règles de l'OMC).

4. Article XXIV:8

a) Arguments des parties

9.135 La Turquie estime aussi que l'article XXIV:8 a) ii) lui fait obligation d'appliquer aux pays tiers les mêmes réglementations commerciales, y compris des restrictions à l'importation, que celles que les CE appliquent aux mêmes pays, puisque l'expression "réglementations commerciales" a toujours été interprétée comme incluant les restrictions quantitatives.[345] À son avis, c'est précisément la raison pour laquelle l'article 12 de la Décision n° 1/95 dispose sans équivoque qu'elle doit adopter globalement les instruments de la politique commerciale commune des CE, ainsi que le Code des douanes communautaire, dans le domaine des produits textiles et des vêtements avant la réalisation de l'union douanière. L'article 12.1 mentionne expressément les mesures de commerce extérieur que la Turquie doit adopter à l'égard des pays tiers et qui constituent la masse critique des réglementations commerciales appliquées par les CE; des mesures appropriées sont prévues pour empêcher un détournement des échanges vers les CE à travers le territoire douanier de la Turquie.

9.136 Selon l'Inde, toutefois, l'article XXIV:8 a) ne fait que définir les conditions qu'un accord commercial régional doit remplir pour être considéré comme une union douanière au sens de l'article XXIV.[346] Cette disposition ne peut raisonnablement être interprétée comme signifiant qu'en remplissant cette condition, les Membres sont en droit d'ignorer leurs obligations dans le cadre de l'OMC, qui leur interdisent notamment d'appliquer des restrictions à l'encontre d'importations en provenance de Membres tiers. De l'avis de l'Inde, l'article XXIV:4 indique clairement que le but d'une union douanière n'est pas d'opposer des obstacles au commerce des pays tiers.

9.137 L'Inde note que la Turquie, tout en alléguant qu'elle est obligée par l'article XXIV:8 d'adopter des restrictions quantitatives communes avec les CE pour les textiles et les vêtements, revendique le droit de suivre des pratiques commerciales divergentes et d'adopter des instruments différents dans d'autres domaines. L'Inde relève à cet égard des différences touchant, entre autres, les politiques relatives au commerce extérieur de produits agricoles, d'acier et d'autres produits industriels sensibles, ainsi que les mesures antidumping, les mesures compensatoires et les mesures de sauvegarde. Elle ajoute qu'il n'y a en outre aucune obligation pour les Membres de remplir immédiatement les conditions prescrites à l'article XXIV:8 a).

9.138 De l'avis de la Turquie, l'interprétation donnée par l'Inde de l'article XXIV:5 et XXIV:8 a) ii) est excessivement restrictive. Elle estime que toute interprétation de l'article XXIV qui pourrait conduire à la conclusion que, dans certaines circonstances, des Membres de l'OMC ayant des régimes divergents en matière de commerce extérieur sont juridiquement empêchés d'établir une union douanière est contraire à l'objectif clairement énoncé à l'article XXIV:4.

---

[345] Voir IBDD, S35/349, paragraphe 45.

[346] Voir les arguments de l'Inde au paragraphe 6.86 et la réponse de la Turquie au paragraphe 6.94.

9.139 La Turquie estime aussi que, puisque, pour bénéficier du statut d'union douanière, l'union douanière CE-Turquie doit englober l'essentiel des échanges commerciaux – comme l'exige l'article XXIV:8 a) i) – elle doit évidemment englober le commerce des produits textiles et des vêtements, qui représente 40 pour cent des exportations de la Turquie vers les CE. Pour cela, les membres constitutifs de l'union douanière CE-Turquie doivent appliquer des droits de douane communs et un régime de commerce extérieur commun à l'égard des autres pays, conformément à l'article XXIV:8 a) ii). Selon la Turquie, une telle réglementation commerciale commune, déterminée par les mesures restrictives que les CE appliquent conformément aux règles de l'OMC, doit s'appliquer aux marchandises importées dans l'union douanière CE-Turquie par l'intermédiaire de la Turquie. À son avis, il n'y a aucune autre solution possible: dans le contexte de l'établissement de son union douanière avec les CE, elle était tenue d'adopter la politique communautaire relative au commerce extérieur des produits textiles et des vêtements.

9.140 Nous comprenons que la Turquie se réfère à deux exigences différentes: 1) l'exigence qui la contraint à adopter la politique des Communautés européennes régissant le commerce extérieur des textiles afin d'établir une union douanière compatible avec l'article XXIV:8 a) ii), et 2) l'exigence, inscrite dans son accord spécifique d'union douanière avec les Communautés, qui la contraint à adopter la politique communautaire. Nous examinerons la deuxième exigence aux paragraphes 9.178 à 9.182 du présent rapport.

b) Analyse de l'article XXIV:8 a)

9.141 Nous notons les arguments de la Turquie selon lesquels si elle veut exercer son droit d'établir une union douanière avec les Communautés européennes, elle n'a aucune autre solution possible que d'adopter exactement la même politique en matière de commerce extérieur que celle des Communautés et par conséquent elle est autorisée, au besoin, par les dispositions de l'article XXIV:8 a) ii) à enfreindre l'interdiction énoncée aux articles XI et XIII du GATT (et à l'article 2:4 de l'ATV). Nous examinerons d'abord le libellé de l'article XXIV:8 a) i) et XXIV:8 a) ii) pour savoir si ces dispositions exigent que la Turquie fasse ce qu'elle allègue être tenue de faire, à savoir enfreindre les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV. Dans ce contexte, nous analyserons le rapport entre l'article XXIV et l'article XI du GATT. Enfin, nous examinerons la question de savoir si notre interprétation de l'article XXIV en l'espèce empêcherait la Turquie d'exercer son droit d'établir une union douanière.

i) Les termes du paragraphe 8 a)

9.142 Le paragraphe 8 a) de l'article XXIV se lit comme suit:

> "8. Aux fins de l'application du présent Accord,
>
> *a*) on entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence
>
> i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires;
>
> ii) et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce

> avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance;"

Il est admis que les restrictions quantitatives, telles que les mesures incriminées en l'espèce, sont des "réglementations commerciales restrictives" aux fins de l'article XXIV:8 a).

9.143 Nous notons qu'une union douanière est définie comme étant "la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers". L'expression "territoire douanier" est définie au paragraphe 2 de l'article XXIV comme suit:

> "Aux fins d'application du présent Accord, on entend par territoire douanier tout territoire pour lequel un tarif douanier distinct ou d'autres réglementations commerciales distinctes sont appliqués pour une part substantielle de son commerce avec les autres territoires."

9.144 Quant à la dimension extérieure d'une union douanière en ce sens, cela suppose que celle-ci aboutira en définitive (et dans l'idéal) à l'adoption par les membres constitutifs d'un seul régime commun et complet de commerce extérieur.

9.145 Nous notons que le paragraphe 8 a) i) de l'article XXIV régit le commerce mutuel des membres constitutifs d'une union douanière. Le paragraphe 8 a) ii) régit le commerce des membres constitutifs avec les pays tiers, et non le commerce entre les membres constitutifs eux-mêmes.

9.146 Les termes du paragraphe 8 a) i) offrent une certaine souplesse aux membres constitutifs d'une union douanière, comme Hong Kong, Chine, l'a aussi noté.[347] La règle veut que "l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs" soit pleinement libéralisé parmi les membres constitutifs. Dans la pratique, cela peut se faire uniquement en accordant un traitement préférentiel aux marchandises originaires des territoires constitutifs.[348] Nous n'oublions pas que le paragraphe 8 a) i) n'est pas directement pertinent en l'espèce, car les allégations de l'Inde ne portent sur aucun traitement préférentiel que s'accorderaient mutuellement la Turquie et les Communautés européennes dans le cadre de leur union douanière, mais sur le traitement appliqué à leur commerce avec les non-membres de l'union douanière, c'est-à-dire l'imposition par la Turquie de restrictions quantitatives sur les textiles et vêtements en provenance d'Inde.[349] Il s'agit d'une question qu'il faut

---

[347] Voir le paragraphe 7.15.

[348] Ainsi, à notre avis, le paragraphe 8 a) i) autorise, par exemple, les membres d'une union douanière à s'accorder mutuellement ce traitement nonobstant les dispositions de l'article I:1 du GATT. Nous notons dans ce contexte la déclaration de l'Organe d'appel au paragraphe 191 de son rapport sur l'affaire *CE - Bananes III*: "Les obligations de non-discrimination s'appliquent à toutes les importations de produits similaires, sauf quand ces obligations font l'objet d'une dérogation expresse ou sont d'une autre manière sans effet en raison de l'application de dispositions spécifiques du GATT de 1994, comme l'article XXIV." Ce fait a aussi été reconnu au paragraphe 358 du rapport antérieur, non adopté, du Groupe spécial *CEE - Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres*, DS32/R: "…ils [les paragraphes de l'article XXIV] justifiaient simplement … la non-application aux importations originaires d'une telle union ou d'une telle zone des mesures restrictives à l'importation qu'elles [les parties contractantes] étaient autorisées à imposer en vertu d'autres dispositions de l'Accord général".

[349] Nous rappelons la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Matériels informatiques* qu'il conviendrait d'interpréter dans le contexte du marché intérieur des CE: "96 … Or, les Communautés européennes forment une union douanière et, de ce fait, une fois les marchandises importées dans un État membre quelconque, elles circulent librement sur tout le territoire de l'union douanière. Le marché d'exportation est donc constitué par les Communautés européennes, et non par tel ou tel État membre." L'Organe d'appel faisait référence à la "pratique antérieure" suivie constamment par les Communautés

examiner principalement à la lumière de l'article XXIV:8 a) ii) et du rapport entre les deux alinéas i) et ii) du paragraphe 8 a).

9.147 Dans l'analyse du moyen de défense de la Turquie fondé sur l'article XXIV:8 a), nous sommes bien conscients de la nécessité d'interpréter l'article XXIV de manière à éviter des conflits avec d'autres dispositions de l'OMC (voir le paragraphe 9.95). Nous devons maintenant examiner la question de savoir si les articles XI (et XIII) du GATT, d'une part, et XXIV:8 a) ii), d'autre part, peuvent être interprétés de façon à éviter un conflit qui nous obligerait à faire passer telle ou telle disposition après une autre. Pour les raisons exposées ci-après, nous estimons que, en l'espèce, la souplesse inhérente au paragraphe 8 a) ii) permet une interprétation harmonieuse. Cette interprétation est conforme au contexte du paragraphe 8 a) ii) ainsi qu'à l'objet et au but de l'Accord sur l'OMC tout en respectant pleinement le droit de la Turquie de participer à une union douanière avec d'autres Membres.

9.148 Comme le Japon et Hong Kong, Chine, l'ont souligné[350], nous notons tout d'abord que les termes du paragraphe 8 a) ii) n'autorisent pas expressément les Membres participant à une union douanière à enfreindre les règles du GATT dans leurs relations avec les membres non constitutifs. Ils ne prescrivent pas non plus implicitement un tel résultat. En fait, les termes du paragraphe 8 a) ii) offrent une certaine souplesse dans l'élaboration d'une politique commerciale commune, car d'après la règle applicable "les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union [douanière] au commerce … [doivent être] identiques en substance". Nous savons que les PARTIES CONTRACTANTES du GATT et les Membres de l'OMC ne se sont jamais mis d'accord sur l'interprétation des mots "en substance" dans le contexte de l'article XXIV:8. Le sens ordinaire des mots "en substance" dans le contexte du paragraphe 8 a) semble comporter à la fois des éléments qualitatifs et des éléments quantitatifs. Le membre de phrase "les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union [douanière] au commerce … sont identiques en substance" semblerait comporter à la fois des éléments quantitatifs et des éléments qualitatifs, l'aspect quantitatif étant davantage mis en relief en ce qui concerne les droits de douane.[351]

9.149 Nous notons aussi que les alinéas i) et ii) du paragraphe 8 a) portent sur des politiques distinctes mais liées entre elles. Par conséquent, l'inclusion d'un secteur dans le champ d'une union douanière, c'est-à-dire la suppression de tous les obstacles au commerce des produits de ce secteur entre les membres constitutifs de l'union, ne signifie pas nécessairement que ces derniers doivent opposer des obstacles identiques ou ayant des effets semblables aux importations des mêmes produits en provenance de pays tiers.

9.150 Nous notons cependant que, d'après les termes du paragraphe 8 a) i), les parties à une union douanière ont la possibilité de maintenir certaines restrictions à leur commerce mutuel, y compris des restrictions quantitatives ("… dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX"). Cela signifie que même lorsque "l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires [des] territoires [constitutifs]" est visé (par exemple, en l'espèce, les produits textiles et les vêtements), certaines restrictions compatibles avec les règles de l'OMC peuvent être maintenues. Cela signifie aussi que des restrictions quantitatives intérieures peuvent être appliquées dans le cas où un seul des territoires constitutifs aurait établi une

---

européennes. Cependant, nous n'examinons pas ici la situation du marché intérieur des Communautés européennes ni les relations commerciales entre les Communautés et la Turquie.

[350] Voir les arguments du Japon au paragraphe 7.25 et ceux de Hong Kong, Chine, au paragraphe 7.16.

[351] Nous avons aussi examiné les versions française et espagnole de l'article XXIV qui confirment que les membres constitutifs disposent d'une certaine de souplesse.

restriction à l'encontre d'importations en provenance de pays tiers. Si ces restrictions à l'importation déjà existantes sont compatibles avec les règles de l'OMC, le maintien d'une restriction intérieure à l'importation entre les deux pays constitutifs permettrait de faire en sorte que la protection assurée par le contingent initial compatible avec les règles de l'OMC ne soit pas contournée. Le maintien d'une telle restriction intérieure peut parer à la nécessité d'adopter des politiques identiques en matière de commerce extérieur. Nous notons aussi que le sens littéral du libellé de ces deux alinéas donne à penser qu'il y a une différence d'approche entre, d'une part, les efforts de libéralisation du commerce mutuel entre les membres constitutifs d'une union douanière pour lequel le maintien de certaines restrictions quantitatives (telles que des réglementations commerciales restrictives) est expressément autorisé (voir le paragraphe 8 a) i)), et, d'autre part, les politiques extérieures de ces membres à l'égard des pays tiers pour lesquelles le paragraphe 8 a) ii) n'énonce aucune autorisation spécifique quant au maintien de restrictions quantitatives.

9.151 Cela dit, et compte tenu de cette souplesse, beaucoup de questions demeurent sans réponse. Nous estimons cependant que même si l'idéal est d'arriver à une situation dans laquelle les politiques des membres constitutifs sont identiques, les Membres disposent néanmoins d'un large éventail de possibilités pour savoir comment ils peuvent établir leur union douanière et jusqu'à quel point et de quelle manière ils devraient mettre en place leur commerce mutuel et leurs politiques communes en matière de commerce extérieur. Eu égard à ce large éventail de possibilités, nous sommes d'avis que, en règle générale, une situation dans laquelle les membres constitutifs ont adopté des réglementations commerciales "comparables" ayant des effets semblables en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers serait dans l'ensemble conforme à l'aspect qualitatif des prescriptions énoncées au paragraphe 8 a) ii). Il peut aussi y avoir une convergence des politiques sur un très grand nombre de domaines avec cependant des exceptions précises, limitées à tel ou tel aspect. Plus les politiques sont divergentes, moins il y a souplesse quant aux domaines dans lesquels elles peuvent l'être, et inversement. À notre avis, le paragraphe 8 a) ii) tel que nous l'interprétons autorise les Membres à établir, comme en l'espèce, une union douanière dans laquelle un membre constitutif est en droit d'imposer des restrictions quantitatives dans le cadre d'un régime transitoire spécial tandis que l'autre membre constitutif ne l'est pas.[352]

9.152 Cette interprétation semble confirmée par la pratique suivie effectivement par l'union douanière CE-Turquie. Nous notons que dans certains secteurs comme l'agriculture et l'acier, notamment, les membres constitutifs n'appliquent pas de politiques commerciales identiques. Nous notons aussi que d'après la Décision n° 1/95, les Communautés européennes peuvent continuer à appliquer leur système de certificats d'origine au cas où la Turquie ne conclurait pas avec les pays tiers des accords semblables à ceux qui sont déjà en place entre ces pays et les Communautés.[353] Ainsi, il existe des moyens administratifs, comme l'ont déclaré les États-Unis[354], en particulier les

[352] Notre analyse de la souplesse offerte par l'article XXIV:8 a) est sans préjudice de la question de la souplesse supplémentaire qui peut exister pendant la période transitoire correspondante à un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière.

[353] L'article 12 de la Décision n° 1/95 (WT/REG22/1) prévoit ce qui suit: "2. Conformément à l'article XXIV du GATT, la Turquie applique, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente décision, une politique commerciale substantiellement similaire à celle de la Communauté dans le secteur textile, y compris en ce qui concerne les accords ou arrangements relatifs au commerce des produits textiles et d'habillement. La Communauté apporte à la Turquie la coopération nécessaire à la réalisation de cet objectif. 3. Dans l'attente de la conclusion, par la Turquie, de ces arrangements, le système de certificats d'origine pour les exportations de produits textiles et d'habillement reste en vigueur. Les produits de ce type non originaires de la Turquie restent soumis à la politique commerciale des Communautés à l'égard des pays tiers en question. ... En l'absence de ces modalités, la Communauté se réserve le droit de prendre, à l'égard des importations sur son territoire, toute mesure rendue nécessaire par l'application dudit Arrangement."

[354] Voir l'argument des États-Unis au paragraphe 7.112.

règles d'origine, comme l'a laissé entendre Hong Kong, Chine[355], dont disposent les Communautés et la Turquie, pour faire en sorte qu'il n'y ait aucun détournement des échanges, tout en respectant les éléments énoncés au paragraphe 8 a) i) ainsi que ceux du paragraphe 8 a) ii), sachant que les deux ensembles de mesures visés aux alinéas i) et ii) du paragraphe 8 a) sont distincts et que le rapport entre eux est souple.

9.153 Notre interprétation de l'article XXIV:8 a) n'est pas telle qu'elle rende caduc le droit de la Turquie d'établir une union douanière. Nous notons que les exportations turques de textiles et de vêtements vers les Communautés européennes représentent 40 pour cent des exportations totales de ce pays vers les Communautés. Si la Turquie souhaite inclure ce commerce afin que celui-ci bénéficie des avantages de l'union douanière, elle peut le faire tout en respectant les dispositions du paragraphe 8 a) i). Dans son analyse de l'interprétation et de l'application du paragraphe 8 a) ii), la référence de la Turquie au fait que les textiles et vêtements représentent 40 pour cent de son commerce avec les Communautés européennes est donc dénuée de pertinence. Quant aux politiques turques en matière de commerce extérieur, les calculs effectués sur la base des statistiques d'importations fournies par la Turquie au Groupe spécial montrent qu'en 1995, 1996 et 1997, a) les importations de textiles et de vêtements en provenance de tous les pays non membres des CE (y compris les Membres et non-Membres de l'OMC) en Turquie représentaient entre 8 et 9 pour cent du total des importations turques en provenance de ces pays[356]; b) les importations en provenance des pays non membres des CE des produits relevant de toutes les catégories soumises à restrictions par la Turquie représentaient 4,5 pour cent du total des importations turques en provenance de ces pays[357]; et c) les importations en provenance de pays non membres des CE des produits relevant des 19 catégories soumises à restrictions dans le cas de l'Inde représentaient moins de 3 pour cent du total des importations turques en provenance de ces pays.[358] Il convient de noter que les chiffres indiqués sous b) et c) plus haut comprennent les importations en provenance aussi bien des Membres que des non-Membres de l'OMC. Ainsi, une différence dans la politique appliquée à l'égard des Membres de l'OMC qui porte sur 4,5 pour cent au plus du commerce extérieur de la Turquie, et qui a de toute façon un caractère provisoire[359], ne pourrait pas être considérée en l'espèce comme portant atteinte à la prescription énoncée à l'article XXIV:8 a) ii) selon laquelle des réglementations commerciales identiques en substance doivent être appliquées par la Turquie et les Communautés européennes aux pays tiers. Le fait que cette proportion du commerce est réglementée différemment par la Turquie ne peut pas être considéré comme étant contraire aux prescriptions de l'article XXIV:8 a) ii). Comme nous l'avons dit plus haut, nous estimons qu'il appartient au Comité des accords commerciaux régionaux d'évaluer la compatibilité des unions douanières telles que l'union douanière CE-Turquie avec les règles du GATT/de l'OMC et que, en tout état de cause, notre mandat ne nous oblige pas à le faire. Pour notre part, nous nous sommes efforcés de faire en sorte que notre interprétation ne soit pas telle qu'elle empêche la Turquie d'exercer son droit, en vertu des dispositions de l'OMC, d'établir une union douanière.

---

[355] Voir l'argument de Hong Kong, Chine, au paragraphe 7.18.

[356] Voir le tableau II.2.

[357] Voir les paragraphes 2.41 et 2.42.

[358] La raison en est le fait que la Turquie, important producteur de vêtements, importe principalement des produits textiles, lesquels ne constituent qu'une partie des catégories soumises à restrictions (seules six des 19 catégories correspondent aux fils textiles ou tissus). (Voir le paragraphe 2.46 et l'annexe du présent rapport, Appendice 1.)

[359] Les restrictions quantitatives appliquées par les Communautés européennes au titre de l'AMF doivent être supprimées avant le 1er janvier 2005.

9.154 Indépendamment du fait que les membres constitutifs pourraient décider que certaines de leurs politiques en matière de commerce extérieur peuvent ne pas être identiques, nous estimons que les termes du paragraphe 8 a) ii) ne portent pas sur la question de savoir si une restriction à l'importation par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC pourrait être introduite parmi les politiques commerciales identiques ou différentes au moment de l'établissement d'une union douanière. À notre avis, les termes de l'article XXIV:8 a) ii) n'autorisent nullement les Membres qui établissent une union douanière à enfreindre les prescriptions des articles XI et XIII du GATT ou de l'article 2:4 de l'ATV.

ii) Contexte immédiat

9.155 La conclusion selon laquelle l'article XXIV:8 a) ii) devrait être interprétée comme n'autorisant pas la violation des articles XI et XIII du GATT ou de l'article 2:4 de l'ATV dans les circonstances de la présente affaire est étayée par l'analyse contextuelle que nous avons effectuée au sujet du paragraphe 5 a) (voir les paragraphes 9.124 à 9.133), et, en particulier, par notre analyse des paragraphes 4 et 6 de l'article XXIV.

iii) Conclusion

9.156 Nous concluons, d'après le sens ordinaire de ses termes et leur contexte immédiat, que l'article XXIV:8 a) ne traite pas expressément la question de la compatibilité avec les règles du GATT/de l'OMC des mesures adoptées par les membres constitutifs d'une union douanière dans leurs efforts pour aligner l'essentiel de leurs droits de douane et réglementations commerciales appliqués à l'égard des pays tiers. Quoi qu'il en soit, nous estimons que, en l'espèce, l'article XXIV:8 a) ii) n'autorise pas la Turquie, lorsqu'elle établit une union douanière avec les Communautés européennes, à imposer sur les produits textiles et les vêtements des restrictions quantitatives qui seraient par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC, ni ne fait obligation à la Turquie d'imposer sur les textiles et les vêtements des restrictions à l'importation qui seraient incompatibles avec d'autres dispositions de l'Accord sur l'OMC.

c) Contexte élargi de l'article XXIV:5 et 8 et objet et but des accords

9.157 Nous estimons que le contexte élargi des paragraphes 5 a) et 8 a) et de l'article XXIV d'une manière générale, ainsi que l'objet et le but de l'Accord sur l'OMC et du GATT de 1994, y compris le Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, sont également pertinents pour l'interprétation de l'article XXIV et confirment notre interprétation des dispositions des paragraphes 5 a) et 8 a) de l'article XXIV.

9.158 Nous notons que le préambule du GATT de 1947 (aujourd'hui GATT de 1994) indique ce qui suit:

> "Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial … doivent être orientés vers … *l'accroissement de la production et des échanges de produits,*" (pas d'italique dans l'original).

9.159 Ce libellé donne à penser que l'objectif global du GATT de 1947, comme celui du GATT de 1994, était d'accroître les échanges en réduisant (en rendant moins restrictifs) les droits de douane et en abaissant les obstacles non tarifaires. Il s'agit d'un objectif dynamique. Le recours à des accords commerciaux régionaux en vue d'atteindre cet objectif est légitimé par le première phrase de l'article XXIV:4:

> "Les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'*augmenter la liberté du commerce* en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration

> plus étroite des économies des pays participant à de tels accords." (pas d'italique dans l'original)

9.160 Il était déjà clair à ce moment-là pour les PARTIES CONTRACTANTES que l'objectif global du GATT et, d'ailleurs, des accords commerciaux régionaux ne devrait pas être d'opposer des obstacles au commerce. Les Philippines l'ont aussi relevé dans leur communication.[360] Cette idée est exprimée par l'énoncé de la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article XXIV:

> "Elles reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs *et non d'opposer des obstacles au commerce* d'autres parties contractantes avec ces territoires." (pas d'italique dans l'original)

et dans le préambule du GATT de 1947:

> "Désireux de contribuer à la réalisation de ces objets par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'*élimination des discriminations* en matière de commerce international …" (pas d'italique dans l'original)

9.161 À la fin du Cycle d'Uruguay, les Membres ont réaffirmé le même objectif général et les mêmes principes dans le Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV:

> "*Réaffirmant* que de tels accords devraient avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres Membres avec ces territoires, et que les parties qui concluent de tels accords ou en élargissent la portée doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres,"

et dans le préambule de l'Accord sur l'OMC:

> "Désireuses de contribuer à la réalisation de ces objectifs par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'*élimination des discriminations* dans les relations commerciales internationales, …" (pas d'italique dans l'original)

9.162 Nous rappelons aussi la Déclaration ministérielle de Singapour:

> "7. … Nous réaffirmons la primauté du système commercial multilatéral, qui comprend un cadre pour le développement des accords commerciaux régionaux, et notre volonté de faire en sorte que les accords commerciaux régionaux apportent un complément aux règles de ce système et soient compatibles avec elles."

9.163 Des dispositions mentionnées ci-dessus[361], nous tirons deux conclusions générales pour la présente affaire. Premièrement, les objectifs des accords commerciaux régionaux et ceux du GATT et de l'OMC ont toujours été complémentaires, et devraient donc être interprétés de manière à respecter

---

[360] Voir le paragraphe 7.41.

[361] Nous notons que l'énoncé de l'article V de l'AGCS fait référence aux mêmes concepts.

leur concordance, et consistent à accroître les échanges et non à opposer des obstacles au commerce, ce qui milite contre une interprétation qui autoriserait, à l'occasion de l'établissement d'une union douanière, l'introduction de restrictions quantitatives. Deuxièmement, nous voyons dans ces objectifs parallèles la reconnaissance du fait que les dispositions de l'article XXIV (ainsi que celles du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV) ne constituent pas une protection contre d'autres prohibitions énoncées par le GATT/l'Accord sur l'OMC, ni une justification pour l'introduction de mesures qui sont considérées d'une manière générale comme étant *ipso facto* incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC. À notre avis, les dispositions de l'article XXIV concernant les accords commerciaux régionaux ne peuvent pas être considérées comme permettant aux membres constitutifs d'une union douanière de ne pas respecter la primauté des règles de l'OMC. Dans ce contexte, nous notons aussi que les Membres ont proclamé dans la Déclaration ministérielle de Singapour: "Nous réaffirmons la primauté du système commercial multilatéral … ".

d) Pratique suivie par le GATT/l'OMC

9.164 La Turquie mentionne aussi la pratique suivie par les PARTIES CONTRACTANTES du GATT pour étayer son opinion selon laquelle, à l'occasion de la création d'une union douanière, différentes parties contractantes du GATT et aujourd'hui des Membres de l'OMC ont été autorisés à imposer de nouvelles restrictions à l'importation qui sont par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC.[362] L'article 31.3 b) de la Convention de Vienne prévoit que le "contexte" d'une disposition à interpréter comprend "toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité". L'article XVI:1 de l'Accord instituant l'OMC dispose que l'OMC sera guidée par les pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES.

9.165 Nous rappelons la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*[363]:

> "En droit international, une pratique est généralement considérée comme ultérieure aux fins de l'interprétation d'un traité lorsqu'elle correspond à une suite d'actes ou de déclarations "concordants, communs et d'une certaine constance", suffisante pour que l'on puisse discerner une attitude qui suppose l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité.[364] Un acte isolé n'est généralement pas suffisant pour constituer une pratique ultérieure[365]; seule une suite d'actes établissant l'accord des parties peut être prise en considération.[366]"

9.166 L'examen de la pratique suivie par le GATT/l'OMC montre très clairement que, comme les États-Unis[367] et les Philippines[368] l'ont relevé, il n'y a eu ni consensus ni pratique convenue au sujet de

---

[362] La Turquie fait allusion à la pratique suivie par le GATT, sans entrer cependant dans les détails. Voir les paragraphes 6.58 à 6.61.

[363] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, page 15.

[364] [Note de bas de page de l'original] Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties (2ème édition, 1984), page 137; Yasseen, "L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités" (1976-III) 151 Recueil des cours, page 1, voir page 48.

[365] [Note de bas de page de l'original] Sinclair, ouvrage cité dans la note 24, page 137.

[366] [Note de bas de page de l'original] Annuaire de la Commission du droit international (1966), volume II, pages 241-242; Sinclair, ouvrage cité dans la note 24, page 138.

[367] Voir le paragraphe 7.88.

l'article XXIV du GATT. Par exemple, en 1957, le sous-groupe B (Restrictions quantitatives) de la Commission du GATT chargée d'examiner le Traité instituant la Communauté économique européenne[369], qui a examiné la conformité du Traité de Rome avec les dispositions de l'article XXIV, déclarait ce qui suit dans son rapport:

> "4. La plupart des membres du sous-groupe ont … [été d']avis [que] les pays qui entrent dans une union douanière continueraient à être régis par les dispositions de l'article XI qui interdisent le recours aux restrictions quantitatives, ainsi que par les autres dispositions de l'Accord général … Au surplus, le fait de se conformer à ces dispositions n'empêcherait en aucun cas la création d'une union douanière. Dès l'instant que le paragraphe 8, alinéa *a*) i), permet d'appliquer, le cas échéant, des restrictions quantitatives destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements, il s'ensuit que le recours, pour ce motif, à des restrictions quantitatives par les États qui font partie d'une union douanière ne pourrait être considéré comme empêchant la formation d'une union douanière, au sens de l'article XXIV. …
>
> 6. … En outre, ils [la plupart des membres du sous-groupe] ont signalé que si ledit paragraphe [8 *a*) ii)] était interprété comme exigeant la fixation d'un niveau commun de restrictions quantitatives à l'encontre des pays tiers, une telle interprétation serait incompatible avec la faculté, expressément reconnue au paragraphe 8, alinéa *a*) i), de recourir, dans le cadre de ce régime, aux restrictions quantitatives destinées à protéger la balance des paiements, puisqu'il ne semblerait pas possible d'instituer un niveau commun pour de telles restrictions à l'encontre de pays tiers dans le cas où des États membres d'une union douanière feraient usage de leur droit d'appliquer ces restrictions à l'égard de leurs partenaires. Au surplus, un tel arrangement aurait pour effet qu'un ou plusieurs pays faisant partie de l'union imposeraient des restrictions quantitatives non justifiées par la situation de leur balance des paiements et dresseraient, de ce fait même, des barrières au commerce avec d'autres parties contractantes."

9.167 Au moment de leur adhésion aux Communautés européennes, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni (en 1973), la Grèce (en 1982), l'Espagne et le Portugal (en 1985), l'Autriche, la Finlande et la Suède (en 1994) ont imposé de nouvelles restrictions quantitatives conformément à la politique commerciale des Communautés. Ces mesures n'ont pas été unanimement acceptées par les PARTIES CONTRACTANTES du GATT. Par exemple, certaines parties contractantes du GATT étaient d'avis que:

> "… l'adhésion de la Grèce *n'était pas conforme* aux dispositions pertinentes de l'Accord général, *notamment celles relatives à l'application et à l'administration des restrictions quantitatives*. La conclusion et la mise en œuvre de l'Acte d'adhésion ne dispensaient en aucune façon les Communautés et la Grèce de respecter les dispositions des articles XI et XIII de l'Accord général."[370] (pas d'italique dans l'original)

---

[368] Voir le paragraphe 7.107.

[369] IBDD, S6/74, pages 84 et 85, rapport adopté le 29 novembre 1957.

[370] *Rapport du Groupe de travail sur l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes*, adopté le 9 mars 1983, IBDD, S30/179, pages 198 et 199 (pas d'italique dans l'original). Ce point de vue est étayé par la déclaration faite par un membre du Groupe de travail dans le même rapport au sujet de l'adhésion de la Grèce aux CE: "… [les] contingentements [établis dans le cadre de la politique commerciale communautaire] étaient

9.168 Au groupe de travail qui a examiné la question de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne aux Communautés européennes, quelques parties contractantes[371] ont exprimé comme suit leurs opinions:

> "Certaines délégations ont exprimé leurs préoccupations quant à la mise en place au Portugal et en Espagne de nouvelles restrictions quantitatives, dont certaines étaient discriminatoires et incompatibles avec les dispositions des articles XI, XIII et XXIV:4. … Étant donné que l'article XXIV ne prévoyait pas une dérogation aux obligations énoncées aux articles XI et XIII, et ne permettait ni ne prescrivait qu'un pays adhérant à une union douanière aligne son régime d'importation sur le régime plus restrictif et plus discriminatoire de cette union douanière, [des membres du Groupe de travail] ont invité les Communautés et l'Espagne à supprimer toutes les mesures incompatibles avec l'Accord général …"

9.169 Eu égard à ces positions adoptées par certaines parties contractantes du GATT[372], avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC et donc de l'ATV, nous ne pouvons pas conclure qu'il y ait "une pratique ultérieurement suivie" (comme cette expression est employée dans la Convention de Vienne) ou des pratiques "habituelles" (comme il est dit à l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC) qui puissent être considérées comme un accord ou une admission (même implicite) quant à l'idée que les paragraphes 5 a) ou 8 a) ii) de l'article XXIV autorisent ou exigent l'imposition de mesures par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC au moment de l'établissement d'une union douanière. Nous rappelons, comme il a été dit au paragraphe 9.71, que l'ATV a mis en place de nouvelles disciplines concernant l'imposition de restrictions quantitatives dans le secteur des textiles et des vêtements d'après lesquelles, au 1er janvier 1995, l'importance globale des restrictions quantitatives dans ce secteur ne pourrait que diminuer (compte non tenu de la possibilité de recourir à des mesures de sauvegarde compatibles avec l'ATV).

e) Nature temporaire des restrictions quantitatives appliquées par la Turquie

9.170 La Turquie fait aussi valoir que, comme les restrictions à l'importation mises en cause sont essentiellement de nature temporaire, toutes les restrictions quantitatives devant être, conformément à l'ATV, supprimées progressivement d'ici au 1er janvier 2005, elle devrait être autorisée à les maintenir, même si elles semblent incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC.

---

contraires aux dispositions des articles XI et XIII et … la conclusion de l'Acte ne déchargerait ni les Communautés ni la Grèce de leurs obligations au titre de ces articles." (page 202). Le même membre a aussi noté qu'"en conséquence, tous [les] membres [du Groupe de travail avaient] réservé leurs droits au titre de l'Accord général face à l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes" (page 203).

[371] *Rapport du Groupe de travail sur l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes*, adopté les 19 et 20 octobre 1988, IBDD, S35/334, pages 346 et 359.

[372] Il est aussi utile de rappeler les conclusions formulées par le groupe spécial du GATT ci-après dans son rapport qui, bien qu'il n'ait pas été adopté, confirme que certaines parties contractantes étaient opposées à des interprétations telles que celles que suggérait la Turquie, et infirme ainsi l'existence d'une pratique coutumière internationale quelconque. Dans le rapport non adopté du Groupe spécial *Communauté européenne - Traitement tarifaire à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne*, L/5776, paragraphes 3.12 à 3.22, la CEE a fait valoir que le fait que les groupes de travail qui avaient examiné le Traité de Rome lui-même et d'autres accords connexes n'avaient pas formulé de recommandation constituait une admission tacite par les PARTIES CONTRACTANTES considérées dans leur ensemble ainsi qu'individuellement de la conformité de ces accords avec les dispositions de l'article XXIV, et que les États-Unis ne pouvaient donc pas contester l'accord de commerce préférentiel qu'elle avait conclu avec la région méditerranéenne. En réponse à l'argument des Communautés, les États-Unis ont déclaré que "le fait que les PARTIES CONTRACTANTES n'avaient pas rejeté les accords n'impliquait pas d'acceptation de leur part et ne valait pas constatation dans les formes légales de la compatibilité de ceux-ci avec l'article XXIV".

9.171 Nous estimons que la durée d'application des restrictions quantitatives ne change rien à la nature de ces mesures. L'interdiction par le GATT/l'Accord sur l'OMC des restrictions quantitatives n'est assortie d'aucune possibilité de prendre en compte des "restrictions quantitatives à court terme" ou un quelconque facteur temporel semblable. En l'espèce, une mesure qui n'est pas conforme à l'Accord sur l'OMC ne peut pas devenir compatible avec les règles de l'OMC simplement parce que sa durée est limitée. Nous devons donc rejeter ce dernier argument de la Turquie. En fait, le caractère transitoire de l'ATV et la possibilité prévue à l'article XXIV d'établir progressivement une union douanière militent contre une exception en faveur de mesures temporaires.

f) Absence de recommandations formulées au titre de l'article XXIV:7 du GATT

9.172 La Turquie fait aussi valoir que le fait qu'aucune recommandation n'a jamais été adressée au titre de l'article XXIV:7 aux parties à une union douanière pour les inviter à modifier ou à abolir des restrictions à l'importation, et, en particulier, qu'aucune recommandation en ce sens n'a jamais été formulée au sujet des accords commerciaux conclus antérieurement entre la Turquie et les CE donne à penser que ses mesures sont par conséquent compatibles avec les règles de l'OMC. Elle ajoute que jusqu'ici aucune partie contractante et aucun Membre de l'OMC n'ont jamais contesté des mesures semblables à celles qui sont à l'examen.

9.173 Nous rappelons que les Communautés européennes ont avancé un argument semblable devant le Groupe spécial *CEE – Importations en provenance de Hong Kong*, lorsqu'elles faisaient valoir que les restrictions quantitatives avaient été acceptées par les parties contractantes, que l'infraction constituée par les restrictions était devenue négociable et que cela équivalait à une tolérance:

> "15. … Cela prouve selon la CEE que les restrictions quantitatives sont devenues un problème général et ont été peu à peu acceptées comme objet de négociations et que l'article XI ne peut pas être et n'a jamais été considéré comme une norme d'interdiction des restrictions résiduelles indépendamment des circonstances propres à chaque cas."

Cet argument a été rejeté par le Groupe spécial, qui a ensuite examiné les conséquences d'une situation dans laquelle une mesure en ce sens n'avait pas été contestée pendant de nombreuses années:

> "28. En ce qui concerne l'article XI, le Groupe spécial … a reconnu l'existence de restrictions quantitatives appliquées pour des raisons autres que de balance des paiements. Il a reconnu que les restrictions existent depuis longtemps sans que Hong-kong ait jamais invoqué l'article XXIII pour les produits concernés, mais il a conclu que cela n'affecte pas les obligations que les parties contractantes ont acceptées aux termes des dispositions de l'Accord général. En outre, *il serait erroné aux yeux du Groupe spécial d'interpréter le fait que, pendant des années, une mesure n'a pas entraîné l'application de l'article XXIII, comme valant acceptation tacite de la part des parties contractantes.* En fait, les parties contractantes et, en particulier, Hong-kong ont bien indiqué que les débats qui ont eu lieu au GATT au fil des années sur les restrictions quantitatives n'affectaient en rien la situation juridique des mesures ni les droits et obligations des parties contractantes au regard de l'Accord général. Le Groupe spécial a noté que, si la plupart des mesures ont été notifiées au GATT dans le passé, les mesures concernant les montres n'ont pas été notifiées.
>
> 29. Le Groupe spécial a examiné l'argument des Communautés européennes qui estiment qu'il peut être fait application du principe selon lequel "le fait est générateur de droit" dans les cas où il n'existe pas de loi. Il a constaté toutefois que l'on ne se trouvait pas en l'espèce dans une situation de ce genre et que *l'affaire devait être*

> *considérée uniquement à la lumière des dispositions de l'Accord général.*" (pas d'italique dans l'original)

9.174 Nous souscrivons à ces constatations. Nous notons que jusqu'à l'adoption du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV, on ne savait pas toujours très bien si des mesures spécifiques adoptées à l'occasion de l'établissement d'une union douanière pouvaient être contestées au titre des articles XXII et XXIII du GATT. Nous notons aussi qu'en ce qui concerne l'interprétation de l'article XXIV, la difficulté d'obtenir une interprétation définitive de la part des Membres de l'OMC en raison du grand nombre de questions en cause, le fait que les Membres sont souvent parties à un ou plusieurs accords commerciaux régionaux, et le libellé peu clair de l'article XXIV peuvent expliquer l'absence de contestations dans le cadre du GATT. Cependant, nous ne pouvons tirer aucune conclusion quant à la compatibilité des mesures en cause avec les règles du GATT/de l'OMC sur la base de l'absence de contestations antérieures.

g) Offre de négociation

9.175 La Turquie fait aussi valoir qu'elle a offert une compensation à l'Inde qui, contrairement à 24 autres pays exportateurs, a systématiquement refusé d'entamer des négociations en vue d'arriver à une solution convenue d'un commun accord. L'Inde répond que l'imposition de restrictions quantitatives incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC est interdite d'une manière générale par l'Accord sur l'OMC et n'est pas autorisée par ailleurs par l'article XXIV, et qu'elle ne peut pas être contrainte à accepter une compensation pour une mesure illégale au regard des règles de l'OMC.

9.176 Nous notons que l'article XXIV:6 prévoit une procédure spéciale pour la renégociation des majorations de droits de douane. Cette disposition ne mentionne aucune forme de compensation pour l'imposition de restrictions quantitatives. En fait, nous estimons que les Membres ne peuvent pas être forcés de négocier ou d'accepter une compensation en relation avec des restrictions quantitatives incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC. Nous rappelons aussi la conclusion du Groupe spécial chargé de l'affaire *CEE – Importations en provenance de Hong Kong* selon laquelle des restrictions quantitatives interdites par le GATT ne peuvent pas faire l'objet de négociations.

9.177 En conséquence, le Groupe spécial estime que le refus de l'Inde d'engager des négociations avec la Turquie au sujet d'une compensation ne porte pas atteinte à son droit de contester les mesures adoptées par la Turquie.

h) Les prescriptions de l'accord d'union douanière CE-Turquie lui-même

9.178 La Turquie fait aussi valoir qu'elle était "tenue" par les termes mêmes de son accord d'union douanière avec les Communautés européennes d'adopter les restrictions à l'importation compatibles avec les règles de l'OMC appliquées par les Communautés dans le secteur des textiles et des vêtements. À notre avis, cependant, un accord bilatéral entre deux Membres, tel que celui qui a été conclu entre les Communautés européennes et la Turquie, ne modifie pas la nature juridique des mesures en cause ni l'applicabilité des dispositions pertinentes du GATT/de l'OMC.

9.179 Nous notons aussi que l'article 12:2 de la Décision n° 1/95 (WT/REG22/1) dispose ce qui suit:

> "2. Conformément à l'article XXIV du GATT, la Turquie applique, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente décision, une *politique commerciale substantiellement similaire* à celle de la Communauté dans le secteur textile, y compris en ce qui concerne les accords ou arrangements relatifs au commerce des produits textiles et d'habillement. La Communauté apporte à la Turquie la coopération nécessaire à la réalisation de cet objectif."

Il est clair pour nous que les mots mis en italique indiquent que la Turquie bénéficie d'une certaine souplesse au titre de cette disposition.

9.180 Nous rappelons que dans l'affaire *CE – Bananes III*, les Communautés européennes ont avancé des arguments semblables au sujet de ce qu'elles étaient tenues de faire conformément à la Convention de Lomé conclue avec les pays ACP. Les Communautés ont fait valoir que le groupe spécial n'aurait pas dû examiner le contenu de la Convention de Lomé et qu'il aurait dû s'en tenir à l'interprétation convenue par les parties. Dans ladite affaire, le groupe spécial et l'Organe d'appel ont effectivement examiné la Convention de Lomé (en vue d'évaluer la portée de la dérogation pour Lomé) et ont conclu que, sauf autorisation expresse énoncée par la dérogation, les dispositions de la Convention de Lomé ne pouvaient pas modifier les droits et obligations des Membres de l'OMC, y compris ceux des Communautés européennes.

9.181 Nous notons à cet égard la pertinence de l'article 41 de la Convention de Vienne, qui dispose ce qui suit:

> "Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement … b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations."

9.182 En conséquence, même si l'accord d'union douanière CE-Turquie exigeait effectivement que la Turquie adopte toutes les politiques commerciales des Communautés, question que nous n'avons pas besoin d'examiner, nous estimons qu'une telle prescription ne suffirait pas pour exempter la Turquie de ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC.

i) Autres considérations

9.183 Notre analyse ne serait pas complète si nous n'examinons pas l'argument selon lequel lorsque, avant l'établissement d'une union douanière, un membre constitutif possède un droit dans le cadre de l'OMC, ledit membre peut, à l'occasion de l'établissement de l'union, "transmettre" ou "étendre" ce droit aux autres membres constitutifs. Nous constatons que cette thèse ne peut pas être défendue pour les raisons exposées ci-après.

9.184 Nous notons qu'il n'y a aucune référence à une telle notion ou fiction juridique, ni à l'article XXIV, ni dans l'Accord sur l'OMC ni en droit international public.[373] Le système des droits et obligations de l'OMC prévoit, dans certains cas, une certaine souplesse pour tenir compte des circonstances particulières des Membres. Par exemple, l'ATV a mis au bénéfice de la clause de l'antériorité certains droits concernant les restrictions à l'importation qui découlent de l'AMF pour tel

[373] Voir, par exemple, O'Connell, The Law of State Succession, Cambridge Press, 1956, chapitre V (Extension des traités conclus par l'État successeur au territoire incorporé), où l'auteur conclut comme suit: "… il semblerait que les traités ne s'étendent pas, en règle générale et en l'absence d'une intention claire à effet contraire, aux territoires qui demeurent après leur incorporation investis d'un certain degré d'autonomie. La Commission des mandats permanents a signalé en 1923 que "les conventions internationales spéciales conclues par un État ne s'appliqu[aient] pas *de jure* aux territoires au sujet desquels un mandat [avait] été confié à l'État en question, même lorsque ces conventions [étaient] applicables à des territoires voisins placés sous la souveraineté du même État". Voir aussi Lasok D., Lasok K., Law and Institutions of the European Union (1996), 6ème édition, volume 1; Jennings et Watts, Oppenheim's International Law (1996), 9ème édition, volume 1 (Peace), parties 2 à 4, page 1261; Résolution sur le Livre blanc "Préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union", COM (95)0163-C4-0166/95, Journal officiel n° C141, page 135, 13.5.1996; et les articles 15 à 29 de la Convention de Vienne.

ou tel Membre, et les articles XII, XIX, XX et XXI du GATT autorisent les Membres, dans des situations spécifiques, à recourir à des mesures commerciales spéciales. Nous estimons que, même si l'établissement d'une union douanière peut être l'occasion pour le ou les membres constitutifs d'adopter des politiques aussi semblables que possible, les circonstances spécifiques qui constituent la base juridique pour l'exercice par un Membre d'un tel droit spécifique ne peuvent pas être soudainement réputées exister pour les autres membres constitutifs. Nous estimons aussi que le droit des Membres d'établir une union douanière doit être exercé de façon à assurer le respect des droits et obligations, dans le cadre de l'OMC, des pays tiers Membres (et des Membres constitutifs), conformément à la primauté de l'Accord sur l'OMC, comme cela est réaffirmé dans la Déclaration de Singapour.

9.185 Au sujet d'une autre question, nous avons exposé plus haut notre analyse juridique de l'article XXIV:8 a) ii). Nous voudrions ajouter une brève observation générale concernant l'allégation de la Turquie selon laquelle elle était "tenue" d'adopter exactement les mêmes politiques commerciales que celles des Communautés européennes et, par conséquent, les dispositions de l'article XXIV ne laissent aucune autre solution possible aux Membres qui envisagent d'établir une union douanière. Si nous devions supposer que les termes de l'article XXIV manquent aussi totalement de souplesse et que le régime de commerce extérieur de la Turquie devait par conséquent être complètement et immédiatement identique à celui des Communautés européennes afin d'être conforme aux dispositions de l'article XXIV:8 a) ii) (et à supposer aussi que, comme en l'espèce, les Communautés aient la possibilité mais non l'obligation de maintenir des restrictions quantitatives sur les textiles et vêtements alors que la Turquie ne peut pas le faire), cela signifierait que les Communautés seraient obligées d'aligner leur régime applicable aux textiles et vêtements sur celui de la Turquie et commencer immédiatement à éliminer leurs restrictions à l'importation. Cela sera contraire au libellé clair de l'article XXIV car on pourrait considérer que la Turquie serait empêchée d'exercer son droit d'établir une union douanière avec les Communautés européennes du fait qu'il semblerait inconcevable dans la pratique que les Communautés persistent à établir une telle union douanière si "le prix" à payer était l'obligation d'éliminer progressivement les restrictions quantitatives qu'elles ont dûment notifiées à l'OSpT (ce qui les contraindrait en définitive à relever de manière substantielle les droits de douane afin de maintenir le même niveau global de protection). La Turquie elle-même a noté[374] qu'un tel scénario était "presque certainement irréalisable". Nous rappelons le principe de l'effet utile en droit international selon lequel il faut interpréter toutes les dispositions d'un traité en leur donnant tout leur sens et en veillant à assurer la cohérence globale du traité et son application effective. Nous estimons que les Membres ont le droit, bien que conditionnel, de conclure des accords commerciaux régionaux. En conséquence, l'argument de la Turquie n'est pas défendable car il aboutirait au résultat absurde mentionné plus haut, à savoir que les Communautés européennes seraient obligées de choisir entre leurs droits au titre de l'ATV et une union douanière avec la Turquie. Il doit donc y avoir et il y a bien une autre interprétation réaliste de l'article XXIV qui permet de réconcilier les intérêts différents des Membres. À notre avis, la conclusion à laquelle nous sommes parvenus le permet et respecte les principes juridiques d'interprétation qui sont 1) la présomption d'absence de conflit et 2) l'effet utile des traités.

5. Conclusion

9.186 Nous avons examiné l'affirmation selon laquelle l'article XXIV est une *lex specialis* et est censé être un régime autonome auquel les autres dispositions du GATT et de l'Accord sur l'OMC ne s'appliquent pas. Nous ne sommes pas convaincus par cet argument. Le rapport entre l'article XXIV et les règles du GATT/de l'OMC nous semble aller de soi d'après le libellé et le contexte de cet article.

[374] Voir le paragraphe 6.111.

9.187 Le libellé de l'article XXIV:4 exprime les objectifs de l'article XXIV, en employant les mêmes termes que ceux qui figurent dans le préambule du GATT de 1947 (aujourd'hui GATT de 1994); les mêmes objectifs sont réaffirmés dans le Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV et dans le préambule de l'Accord sur l'OMC. Le paragraphe 6 mentionne aussi les dispositions de l'article XXVIII et énonce des procédures spécifiques pour la renégociation des consolidations tarifaires, confirmant ainsi l'applicabilité des autres dispositions du GATT. À notre sens, cela confirme que l'Accord sur l'OMC est par nature un engagement unique et que les dispositions de l'article XXIV doivent être appliquées conjointement avec le reste de l'Accord sur l'OMC et non séparément. L'Organe d'appel a, en effet, répété à plusieurs reprises que l'Accord sur l'OMC énonce plusieurs obligations qui doivent être respectées simultanément, sauf s'il y a conflit entre les dispositions en question. De plus, nous avons noté que le libellé de l'article XXIV:4, qui reprenait le membre de phrase "et non d'opposer des obstacles au commerce" qui figurait dans le GATT de 1947, définissait les paramètres de l'article XXIV tels que ceux-ci ressortaient du libellé du Mémorandum d'accord de 1994 concernant l'article XXIV et de la Déclaration ministérielle de Singapour.

9.188 Quant au rapport spécifique entre, en l'espèce, l'article XXIV et les articles XI et XIII (et l'article 2:4 de l'ATV), nous estimons que le libellé de l'article XXIV ne permet pas de se soustraire aux obligations énoncées aux articles XI et XIII du GATT et à l'article 2:4 de l'ATV. Nous fondons nos constatations sur la nature du droit conditionnel prévu à l'article XXIV par opposition à l'obligation exprimée clairement et sans équivoque à l'article XI qui interdit le recours à des restrictions quantitatives, nonobstant la pratique contraire qui a existé spécifiquement par le passé dans le secteur des textiles et des vêtements mais dont la suppression est visée par l'ATV en tant qu'engagement collectif. Comme nous l'avons déjà dit, nous estimons qu'il est possible, voire nécessaire afin d'éviter une conclusion qui conduirait à des résultats absurdes sur les plans politique et économique, d'interpréter les dispositions de l'article XXIV de façon à éviter des conflits avec les prescriptions des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV.

9.189 Comme nous l'avons signalé, les paragraphes 5 et 8 de l'article XXIV énoncent les paramètres pour l'établissement et l'évaluation d'une union douanière mais ménagent, ce faisant, une certaine souplesse pour le choix des mesures à mettre en place au moment de la création de l'union douanière. Dans ce contexte, nous rappelons l'emploi des expressions "l'essentiel des échanges" et "droits de douane et autres réglementations commerciales identiques en substance". Si leur sens n'est pas tout à fait clair pour ce qui est de savoir la nature et l'ampleur de ce qui constitue "l'essentiel/la substance", ces termes confirment bel et bien clairement que dans les deux cas, la règle n'est pas tout. Ces dispositions ne mentionnent cependant aucune mesure spécifique qui peut ou ne peut pas être adoptée au moment de la création d'une union douanière et, surtout, elles n'autorisent pas la violation des articles XI et XIII et de l'article 2:4 de l'ATV. De plus, nous notons que le paragraphe 6 de l'article XXIV prévoit une procédure spécifique pour la renégociation des droits de douane qui sont majorés au-delà de leurs niveaux consolidés au moment de la création d'une union douanière; aucune disposition en ce sens n'existe pour les restrictions quantitatives. De l'avis du Groupe spécial, s'il était prévu que l'imposition de restrictions quantitatives incompatibles avec les règles de l'OMC serait négociable au moment de la création d'une union douanière, il nous semblerait étrange qu'il existe une procédure expresse pour les changements concernant le type d'obstacle au commerce préféré par le GATT (à savoir les droits de douane) et qu'il n'y en ait aucune pour la négociation de la compensation liée à l'imposition de mesures par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT. Nous concluons que même à l'occasion de la création d'une union douanière, les Membres ne peuvent pas imposer des restrictions quantitatives incompatibles par ailleurs.

9.190 Nous avons aussi examiné, dans le contexte de ces conclusions concernant le moyen de défense de la Turquie fondé sur l'article XXIV, la marge de souplesse prévue à l'article XXIV. Cette souplesse ne permet cependant pas d'imposer des mesures qui sont par ailleurs incompatibles avec l'Accord sur l'OMC. Nous estimons que pour atteindre les objectifs de la Turquie liés aux

circonstances spécifiques de l'établissement de son union douanière avec les Communautés européennes, il existe d'autres solutions possibles (relèvement des droits de douane, règles d'origine, suppression anticipée des mesures, tarification, par exemple) que l'imposition de restrictions quantitatives à l'encontre d'importations en provenance de pays tiers, l'article XXIV étant ainsi interprété de façon à éviter des conflits avec d'autres dispositions de l'OMC. En particulier, suivant notre interprétation du paragraphe 8 a) ii), les parties peuvent, comme en l'espèce, établir une union douanière lorsqu'un membre constitutif est en droit d'imposer des restrictions quantitatives dans le cadre d'un régime transitoire spécial tandis que l'autre membre constitutif ne l'est pas.

9.191 Enfin, nous rappelons que l'interdiction des restrictions quantitatives dans le secteur des textiles et des vêtements constitue un élément fondamental de l'Accord sur l'OMC qui milite fortement contre l'imposition de toutes nouvelles restrictions en ce sens dans ce secteur. De plus, eu égard à la souplesse offerte par la possibilité de conclure des "accords provisoires" au titre de l'article XXIV[375] et à la nature intrinsèquement transitoire des restrictions quantitatives à l'importation dans le secteur des textiles et des vêtements, nous constatons que la Turquie était en mesure d'éviter d'enfreindre les articles XI et XIII[376] du GATT, et l'article 2:4 de l'ATV.

9.192 En conséquence, nous rejetons le moyen de défense de la Turquie selon lequel l'article XXIV l'autorise à imposer, au moment de l'établissement de son union douanière avec les Communautés européennes, des restrictions quantitatives sur 19 catégories de produits textiles et de vêtements, en violation des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV.

H. ABSENCE D'ANNULATION ET DE RÉDUCTION D'AVANTAGES

9.193 Dans sa deuxième communication, la Turquie oppose aussi un moyen de défense additionnel aux allégations de l'Inde. Elle fait valoir que même si le Groupe spécial devait conclure que ses mesures enfreignent les dispositions du GATT et/ou de l'ATV, les allégations de l'Inde devraient néanmoins être rejetées car ses importations de produits textiles et de vêtements en provenance de ce pays se sont accrues depuis l'entrée en vigueur de l'union douanière entre elle et les CE. À son avis, l'Inde n'a donc subi aucune annulation ou réduction de ses avantages dans le cadre de l'OMC.

---

[375] Aux fins du présent différend, nous n'avons pas besoin d'examiner plus avant la distinction entre un "accord provisoire" conclu en vue de l'établissement d'une union douanière et une union douanière complète. En effet, comme nous l'avons dit dans les notes de bas de page 241 et 285, nous n'avons pas besoin d'évaluer le rapport exact entre l'accord CE-Turquie et l'article XXIV, par exemple la question de savoir s'il s'agit d'un accord de libre-échange ou d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière. Dans le présent différend, la Turquie fait valoir que l'accord commercial régional qu'elle a conclu avec les Communautés européennes est une union douanière complète. Nous limitons donc notre analyse au moyen de défense de la Turquie et, comme nous l'avons dit aux paragraphes 9.146 à 9.151, même dans le cas d'une union douanière complète, l'article XXIV:8 a) ménage, à notre avis, une certaine souplesse aux membres constitutifs de sorte que la Turquie n'était pas obligée d'enfreindre les articles XI et XIII du GATT et l'article 2:4 de l'ATV.

[376] Nous notons que même si les restrictions quantitatives imposées par la Turquie étaient justifiées au titre de l'article XXIV, une telle justification de restrictions quantitatives imposées en violation de l'article XI du GATT ne pourrait pas nécessairement autoriser une violation de l'article XIII du GATT. L'ATV autorise des restrictions quantitatives discriminatoires (contrairement à l'article XIII). En l'espèce, les restrictions quantitatives imposées par la Turquie ne le sont pas au titre de l'ATV (voir notre conclusion au paragraphe 9.80). Elles n'ont pas été imposées au titre de l'article 2:1, ni de l'article 6 en tant que mesure de sauvegarde, ni par ailleurs au titre d'une autre disposition expresse de l'ATV. Même si l'article XXIV devait justifier une violation de l'article XI du GATT, il n'en demeurerait pas moins nécessaire que ces restrictions quantitatives soient conformes aux prescriptions de l'article XIII. Compte tenu du principe d'économie jurisprudentielle, nous estimons, cependant, que nous n'avons pas besoin d'examiner plus avant les allégations formulées par l'Inde au titre de l'article XIII du GATT.

9.194 La Turquie fait valoir qu'il ressort de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord a) qu'une procédure engagée par une partie plaignante contre la violation d'une règle de l'OMC est et demeure fondée sur l'objectif qui consiste à protéger les avantages pour empêcher qu'ils soient annulés ou compromis, et b) que la violation d'une règle de l'OMC n'est pas en soi une annulation ou réduction des avantages revenant au Membre qui dépose plainte au sujet de ladite violation mais constitue seulement une présomption d'annulation ou de réduction d'avantages. À son avis, cela concorde avec le fait que de nombreuses juridictions nationales exigent qu'il y ait un "intérêt pour agir", c'est-à-dire que le plaignant doit montrer qu'il y a plus qu'une atteinte à son droit. De même, en droit international, le plaignant doit établir l'existence d'un intérêt juridique.[377] La Turquie fait valoir que, d'après les règles de l'OMC, il faut qu'une atteinte alléguée au droit d'un Membre ait une incidence économique sur le membre plaignant.

9.195 La Turquie invite instamment le Groupe spécial à ne pas prendre en compte les conclusions du groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Fonds spécial* et de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes III*. Elle ajoute qu'une telle présomption d'annulation et de réduction d'avantages, s'agissant d'un manquement à une obligation au titre de l'Accord sur l'OMC, n'existe pas dans le cadre de l'AGCS[378] ni dans le cas de subventions prohibées au titre de l'Accord SMC[379] et ne devrait donc pas être considérée comme un principe général des règles de l'OMC.

9.196 La Turquie estime que les allégations de l'Inde doivent être rejetées car, selon elle, les quantités que ce pays pouvait exporter dans le cadre des restrictions imposées par l'union douanière CE-Turquie, ont dépassé de 134 pour cent, en moyenne, les exportations indiennes vers la Turquie en 1994, dernière année complète avant la mise en place des réductions tarifaires prévues par l'union douanière CE-Turquie. Elle soutient aussi que les exportations indiennes des produits textiles visés par les mesures contestées sont restées, pendant la période 1996-1998, notablement inférieures aux possibilités offertes au titre de ces mesures. En 1996, pour 12 des 19 catégories, les quantités pour lesquelles des licences ont été demandées sont restées inférieures à 50 pour cent des contingents, et pour huit des 19 catégories, elles ont même été inférieures à 10 pour cent. En 1997, pour six des 19 catégories, ces quantités sont restées inférieures à 50 pour cent des contingents. En 1998, pour neuf des 19 catégories, elles sont restées inférieures à 50 pour cent des contingents.[380]

9.197 Enfin, la Turquie fait aussi valoir qu'en rejetant son offre de négocier une limitation bilatérale des importations de textiles et de vêtements (contrairement à ce que 24 autres pays ont fait), l'Inde a elle-même rompu le lien de causalité entre les mesures contestées et l'annulation et la réduction d'avantages. Selon la Turquie, il existe en droit un principe général selon lequel on ne peut pas demander réparation d'un dommage que l'on a causé à soi-même en s'abstenant de prendre des mesures qui auraient empêché ou du moins atténué le dommage causé par une autre partie.[381]

9.198 L'Inde conteste l'exactitude et la pertinence des données communiquées par la Turquie. Elle soutient que, pendant l'année qui a précédé l'imposition des restrictions par la Turquie, les

---

[377] La Turquie se réfère aux Affaires du Sud-Ouest africain (deuxième phase), CIJ Recueil 1966, page 47, et à l'Affaire de la Barcelona Traction Light and Power Company Limited, CIJ Recueil 1970, page 32.

[378] Accord général sur le commerce des services.

[379] Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

[380] Voir les paragraphes 6.146 et 6.164.

[381] Voir le paragraphe 6.168.

exportations des vêtements actuellement soumis à restrictions ont progressé de 57 pour cent par rapport à l'année précédente. Pendant l'année qui a immédiatement fait suite à l'imposition des mesures, les exportations ont fléchi de 74 pour cent. Pour les textiles, la situation est encore plus contrastée: le taux de croissance enregistré pendant l'année précédant l'introduction des mesures était de 200 pour cent et le recul au cours de l'année suivante, de 48 pour cent.[382]

9.199 L'Inde souligne aussi que la présomption mentionnée à l'article 3:8 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ne peut pas être réfutée par la communication d'éléments de preuve alléguant l'absence d'effets défavorables effectifs de la mesure. Elle rappelle au Groupe spécial l'évolution de ce principe dans la jurisprudence du GATT, à commencer par la décision prise en 1960 par les PARTIES CONTRACTANTES selon laquelle une mesure incompatible avec les règles du GATT était présumée annuler ou compromettre des avantages et qu'il appartenait à la partie visée par la plainte de démontrer que ce n'était pas le cas.[383] Ce principe a été repris dans la procédure de règlement des différends adoptée à la fin du Tokyo Round[384] et figure aujourd'hui à l'article 3:8 du Mémorandum d'accord. Selon l'Inde, l'"incidence défavorable" d'une infraction ne peut pas être déterminée sur la base de l'incidence effective de l'infraction sur les courants d'échanges. L'Inde rappelle au groupe spécial le rapport adopté du Groupe spécial chargé de l'affaire *Japon – Cuirs* dans laquelle le Japon faisait valoir que, étant donné que les contingents n'avaient pas été pleinement utilisés, ils n'avaient pas restreint le commerce et n'avaient donc pas annulé ni compromis les avantages découlant de l'article XI du GATT. Le groupe spécial a rejeté les arguments au vu des motifs ci-après:

> "... l'existence d'une restriction quantitative devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple du fait qu'elle conduit à alourdir les frais commerciaux et qu'elle est génératrice d'incertitudes qui peuvent affecter les plans d'investissement."[385]

D'après l'Inde, cette décision indique qu'il ne suffit pas de démontrer qu'aucune incidence défavorable sur le commerce ne s'est encore produite pour réfuter la présomption. À son avis, la raison d'être de l'interdiction des restrictions quantitatives exige que l'absence d'incidence éventuelle à l'avenir soit établie.

9.200 L'Inde se réfère aussi à la décision relative à l'affaire *États-Unis - Fonds spécial*, dont le raisonnement, selon l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes III*, est applicable aux obligations qui découlent pour les Communautés européennes des articles III, XI et XIII du GATT de 1994. D'après elle, l'Organe d'appel a ainsi rejeté l'argument des CE selon lequel les avantages résultant pour les États-Unis de ces dispositions n'avaient pas été compromis parce que les États-Unis n'avaient pas exporté une seule banane vers les CE et n'étaient pas en mesure de le faire.

9.201 L'article 3:8 du Mémorandum d'accord dispose ce qui suit:

---

[382] Voir les paragraphes 6.148 et 6.159.

[383] IBDD, S11/98, pages 102 et 103.

[384] Paragraphe 5 de l'annexe du Mémorandum d'accord concernant le règlement des différends adopté le 28 novembre 1979.

[385] Rapport du *Groupe spécial sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs*, adopté les 15 et 16 mai 1984, IBDD, S31/102 ("*Japon – Cuirs*"), page 124.

> "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. En d'autres termes, il y a normalement présomption qu'une infraction aux règles a une incidence défavorable pour d'autres Membres parties à l'accord visé, et il appartiendra alors au Membre mis en cause d'apporter la preuve du contraire."

9.202 Nous rappelons que dans l'affaire *CE – Bananes III*[386], l'Organe d'appel confirme que les principes établis dans l'affaire *États-Unis – Fonds spécial*:

> "… Le fait d'établir qu'une mesure … n'a pas d'effets ou n'a que des effets négligeables ne suffirait pas … à prouver que les avantages conférés par cette disposition n'ont pas été annulés ou compromis, même si une réfutation dans ce sens était en principe permise."[387]

restent entièrement pertinents pour ce qui est des infractions aux dispositions du GATT de 1994.

9.203 Nous notons que certaines des statistiques communiquées par la Turquie semblent se rapporter à l'incidence commerciale de l'ensemble de la politique d'importation appliquée par la Turquie aux produits textiles et aux vêtements, y compris les réductions tarifaires accordées pour certaines catégories. D'autres statistiques se rapportent à l'incidence de la politique d'importation de la Turquie d'une manière générale à la suite de la création de l'union douanière.[388] Quant aux statistiques concernant spécifiquement les 19 catégories soumises à restrictions, elles montrent, et les deux parties en conviennent, que les importations de textiles et vêtements en provenance d'Inde en Turquie ont notablement diminué en 1996 après avoir fortement progressé en 1995.[389] La Turquie fait valoir cependant que l'année 1995 est atypique car elle avait déjà commencé à abaisser ses droits d'importation pour préparer l'entrée en vigueur de l'union douanière.[390] L'Inde conteste cette affirmation[391] et soutient que le volume de ses exportations de textiles et de vêtements vers la Turquie était influencé par l'évolution du marché lui-même ainsi que par les régimes d'importation des autres pays. À l'appui de ses dires, elle fait valoir que pour les catégories non soumises à restrictions, ses exportations vers la Turquie ont aussi fortement augmenté en 1995 mais n'ont pas diminué en 1996.[392]

9.204 Nous sommes d'avis qu'il n'est pas possible de dissocier l'incidence des restrictions quantitatives de celle d'autres facteurs. Nous reconnaissons les efforts déployés par la Turquie pour libéraliser son régime d'importation à l'occasion de l'établissement de son union douanière avec les Communautés européennes, mais il nous semble que même si la Turquie devait démontrer que les exportations indiennes totales de vêtements et de textiles vers son territoire se sont accrues par rapport aux années antérieures, cela ne suffirait pas pour réfuter la présomption d'annulation et de réduction d'avantages causée par l'existence de restrictions à l'importation incompatibles avec les règles de l'OMC. En fait, à tout le moins, la question est de savoir si les exportations ont été ce qu'elles auraient

---

[386] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragraphe 253.

[387] Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Fonds spécial*, paragraphe 5.1.9.

[388] Voir les paragraphes 6.139 à 6.147.

[389] Voir les paragraphes 2.43 et 2.44, et les tableaux II.4 et II.5.

[390] Voir le paragraphe 6.147.

[391] Voir les paragraphes 6.148 et 6.149.

[392] Voir le paragraphe 6.148 et le tableau II.4.

été s'il n'y avait eu aucune restriction quantitative incompatible avec les règles de l'OMC à l'encontre d'importations en provenance d'Inde. Par conséquent, nous estimons que même si la présomption établie conformément à l'article 3:8 du Mémorandum d'accord était réfutable, la Turquie ne nous a pas communiqué assez de renseignements pour écarter la présomption que l'imposition de ces restrictions à l'importation sur 19 catégories de produits textiles et de vêtements a annulé et compromis les avantages dont bénéficie l'Inde dans le cadre du GATT/de l'OMC.

9.205 Quant aux allégations de la Turquie selon lesquelles l'Inde n'a pas pleinement utilisé les contingents à l'examen[393], nous rappelons la conclusion du rapport adopté du Groupe spécial *Japon - Cuirs* selon laquelle l'existence d'une restriction quantitative devrait être présumée annuler ou compromettre des avantages même si les contingents ne sont pas pleinement utilisés car elle conduit à alourdir les frais commerciaux et est génératrice d'incertitudes qui peuvent affecter les plans d'investissement (ou, en l'espèce, les échanges).

9.206 Quant aux arguments de la Turquie selon lesquels le refus de l'Inde d'accepter une compensation a rompu le lien de causalité, nous estimons que même si les parties doivent évidemment privilégier un règlement mutuellement acceptable de leur différend comme il est prévu dans le Mémorandum d'accord, une telle solution doit être "mutuellement" acceptable. Nous pouvons uniquement noter que l'Inde a estimé que les offres faites par la Turquie et les Communautés européennes n'étaient pas acceptables pour elle. Nous rappelons que lorsqu'un Membre de l'OMC estime que ses droits ont été annulés par les actions d'un autre Membre, il est en droit d'engager les procédures de règlement des différends prévues dans le Mémorandum d'accord.[394] En conséquence, nous rejetons l'argument de la Turquie selon lequel l'annulation et la réduction d'avantages découlant de l'Accord sur l'OMC pour l'Inde résultaient d'une propre action ou absence d'action de l'Inde.

I. RAPPEL DE NOS PRINCIPALES CONSTATATIONS

9.207 Sans préjudice de notre analyse détaillée présentée plus haut, il est peut-être utile de donner brièvement un aperçu général de nos principales constatations. Nous avons constaté que les mesures en cause étaient des mesures de la Turquie car elles avaient été adoptées par le gouvernement turc à une date différente de celle des mesures communautaires et avaient été appliquées et exécutées par la Turquie seule. Dans ce contexte, nous avons déclaré que les Communautés européennes n'étaient pas une partie essentielle au présent différend, même si nous les avions invitées à nous présenter tout fait ou argument pertinent qu'elles jugeaient approprié. Nous avons constaté que les mesures en cause n'avaient pas été imposées dans le cadre de l'ATV mais, comme la Turquie l'avait dit, dans le contexte de l'établissement de l'union douanière de ce pays avec les Communautés européennes. En conséquence, la question en cause ne relève pas de l'OSpT et nous avons compétence pour nous prononcer à son sujet. Nous avons aussi constaté que les mesures étaient de "nouvelles mesures" au sens de l'article 2:4 de l'ATV et que, à moins qu'elles ne puissent être justifiées au titre d'une disposition du GATT, les restrictions quantitatives discriminatoires imposées par la Turquie à l'encontre des importations de 19 catégories de textiles et de vêtements en provenance d'Inde constitueraient des infractions aux articles XI et XIII du GATT et, par conséquence, à l'article 2:4 de l'ATV.

---

[393] Voir le paragraphe 6.164.

[394] Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*, page 15, où il est dit que "dans le cas où un Membre considérerait que ses avantages se trouvent annulés ou compromis du fait des circonstances indiquées à l'article XXIII, il peut alors recourir au Mécanisme de règlement des différends"; voir aussi le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes III*, paragaphes 136 et 252 et 253.

9.208 Nous avons ensuite examiné le moyen de défense de la Turquie fondé sur l'article XXIV du GATT. Dans ce contexte nous avons décidé que nous avions compétence pour examiner toute mesure spécifique adoptée par un Membre de l'OMC dans le contexte d'une union douanière mais que, en l'espèce, nous n'avions pas besoin – et d'ailleurs les parties nous ont demandé de nous en abstenir – d'évaluer la compatibilité globale de l'union douanière CE-Turquie avec les règles de l'OMC. Nous avons constaté que, suivant un principe général, la Turquie était liée, à tout moment, par toutes les obligations découlant de l'Accord sur l'OMC, sauf s'il y avait conflit entre telles ou telles dispositions. Étant donné que le libellé des articles XI et XIII du GATT et de l'article 2:4 de l'ATV proscrit clairement l'introduction de restrictions quantitatives telles que celles qui sont mises en cause, nous avons examiné les termes de l'article XXIV pour décider si la Turquie pouvait être exemptée de l'application de ces interdictions. Nous avons constaté que les dispositions des paragraphes 5 et 8 de l'article XXIV n'autorisaient aucun manquement aux obligations dans le cadre de l'OMC, autres que l'obligation NPF. En fait, ces paragraphes ne donnent aucune indication quant au type de mesure à appliquer lors de la création d'une union douanière, mais énoncent des directives pour l'évaluation globale des accords commerciaux régionaux. En conséquence, nous avons conclu que l'article XXIV n'autorisait pas la violation des articles XI et XIII du GATT ou de l'article 2:4 de l'ATV. Pour arriver à cette conclusion eu égard au libellé des dispositions en cause, nous nous sommes efforcés de faire en sorte que notre interprétation n'annule pas le droit de la Turquie d'établir une union douanière avec les Communautés européennes, puisque, conformément à l'article XXIV:8 a) ii), les membres constitutifs d'une union douanière sont tenus d'adopter des réglementations commerciales identiques en substance. Nous avons constaté que cette règle ménage une certaine souplesse aux membres constitutifs. Quoi qu'il en soit, en l'espèce, après avoir pris en compte, entre autres choses, la part du commerce affecté par le type de mesures mises en cause (restrictions quantitatives sur les textiles et vêtements), nous avons constaté que la Turquie disposait d'autres solutions possibles, compatibles avec les règles de l'OMC, si elle souhaitait établir une union douanière avec les Communautés européennes. Enfin, nous avons constaté que, même si la présomption d'annulation d'avantages établie au titre de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord était réfutable, la Turquie n'avait pas communiqué d'éléments de preuve montrant que les avantages dont bénéficiait l'Inde en vertu de l'ATV et du GATT n'avaient pas été réduits ou annulés par l'imposition des restrictions quantitatives incompatibles avec les règles de l'OMC.

X. CONCLUSIONS

10.1 Nous concluons que les mesures adoptées par la Turquie concernant 19 catégories de produits textiles et de vêtements sont incompatibles avec les dispositions des articles XI et XIII du GATT et, par conséquent, avec celles de l'article 2:4 de l'ATV. Nous rejetons le moyen de défense présenté par la Turquie selon lequel l'imposition de toutes restrictions à l'importation en ce sens, qui sont par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT/de l'OMC, est autorisée par l'article XXIV du GATT.

10.2 Aux termes de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord, 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 découlant dudit accord. En conséquence, nous concluons que, dans la mesure où la Turquie a agi de manière incompatible avec les dispositions des accords visés, comme il est exposé au paragraphe précédent, elle a annulé ou réduit les avantages dont bénéficie le plaignant au titre de ces accords.

10.3 Le Groupe spécial *recommande* que l'Organe de règlement des différends demande à la Turquie de mettre ses mesures en conformité avec ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC.

ANNEXE

Appendice 1 **Catégories de produits textiles et de vêtements en provenance d'Inde soumises aux restrictions à l'importation en Turquie**

Groupe	Produit	Description
IA	1	Fils de coton, non conditionnés pour la vente au détail
IA	2	Tissus de coton autres que tissus à point de gaze, tissus bouclés, velours et peluches, tissus de chenille, tulles et autres tissus
IA	2a	Dont: autres qu'écrus ou blanchis
IA	3	Tissus de fibres synthétiques (fibres discontinues ou déchets de fibres) autres que rubanerie, velours et peluches (y compris tissus bouclés) et tissus de chenille
IA	3a	Dont: autres qu'écrus ou blanchis
IB	4	Chemises et chemisettes, T-shirts, sous-pulls (autres qu'en laine ou poils fins), maillots de corps et articles similaires, en bonneterie
IB	5	Chandails, pull-overs (avec ou sans manches), twinsets, gilets et vestes (autres que coupés et cousus); anoraks, blousons et similaires, en bonneterie
IB	6	Culottes, shorts (autres que pour le bain) et pantalons, en tissus, pour hommes ou garçonnets; pantalons en tissus, pour femmes ou fillettes, de laine, de coton ou de fibres synthétiques ou artificielles; parties inférieures de survêtements de sport (trainings), avec doublure, autres que ceux de la catégorie 16 ou 29, de coton ou de fibres synthétiques ou artificielles
IB	7	Chemisiers, blouses, blouses-chemisiers et chemisettes en bonneterie et autres qu'en bonneterie, de laine, de coton ou de fibres synthétiques ou artificielles, pour femmes ou fillettes
IB	8	Chemises et chemisettes, autres qu'en bonneterie, pour hommes ou garçonnets, de laine, de coton ou de fibres synthétiques ou artificielles
IIA	9	Tissus de coton bouclés, du genre éponge; linge de toilette ou de cuisine, autre qu'en bonneterie, bouclé du genre éponge, de coton
IIA	20	Linge de lit, autre qu'en bonneterie
IIA	23	Fils de fibres artificielles discontinues, non conditionnés pour la vente au détail
IIA	39	Linge de table, de toilette ou de cuisine, autre qu'en bonneterie, autre que de coton bouclé ou du genre éponge
IIB	15	Manteaux, imperméables (y compris les capes) et vestes, en tissus, pour femmes ou fillettes, de laine, de coton ou de fibres synthétiques ou artificielles (autres que parkas) (de la catégorie 21)
IIB	24	Chemises de nuit, pyjamas, peignoirs de bain, robes de chambre et articles similaires, en bonneterie, pour hommes ou garçonnets Chemises de nuit, pyjamas, déshabillés, peignoirs de bain, robes de chambre et articles similaires, en bonneterie, pour femmes ou fillettes
IIB	26	Robes pour femmes ou fillettes, de laine, de coton ou de fibres synthétiques ou artificielles
IIB	27	Jupes, y compris jupes-culottes, pour femmes ou fillettes
IIB	29	Costumes, tailleurs et ensembles, autres qu'en bonneterie, pour femmes ou fillettes, de laine, de coton ou de fibres synthétiques ou artificielles, à l'exception des vêtements de ski; survêtements de sport (trainings) avec doublure, dont l'extérieur est réalisé dans une seule et même étoffe, pour femmes ou fillettes, de coton ou de fibres synthétiques ou artificielles

Source: Gouvernement turc, Décret n° 95/6815 sur les *mesures de surveillance et de sauvegarde appliquées aux importations de certains produits textiles*, daté du 30 avril 1995 et publié au *Journal officiel* du 1er juin 1995, annexe I.

Appendice 2 **Volume des contingents d'importation appliqués par la Turquie aux produits textiles et aux vêtements en provenance d'Inde, par catégorie de produits, en 1996, 1997 et 1998**

Catégorie de produits	Unité	1996	1997	1998
1	kg	7 372 000	7 372 000	7 761 800
2	kg	752 000	752 000	786 800
2a	kg	104 000	104 000	121 000
3	kg	16 000	16 000	17 800
3a	kg	15 000	15 000	16 700
4	pièces	8 000	8 000	9 000
5	pièces	4 000	4 000	4 600
6	pièces	4 000	4 000	4 600
7	pièces	4 000	4 000	4 300
8	pièces	4 000	4 000	4 300
9	kg	4 000	4 000	4 600
20	kg	4 000	4 000	4 600
23	kg	480 000	480 000	558 100
39	kg	4 000	4 000	4 700
15	pièces	4 000	4 000	4 700
24	pièces	4 000	4 000	4 700
26	pièces	4 000	4 000	4 500
27	pièces	4 000	4 000	4 500
29	pièces	4 000	4 000	4 600

Source: *Journal officiel* des 19 décembre 1995, 13 mars 1996, 13 juin 1996, 25 septembre 1996, 7 décembre 1996, 12 juin 1997 et 18 décembre 1997.

Appendice 3a **Exportations de l'Inde vers la Turquie, par catégorie de textiles et de vêtements soumises à restrictions, 1994-1997**

Catégorie de produits	Valeur (en milliers de dollars EU)				Volume (en milliers de kilogrammes ou de pièces)			
	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
Textiles								
1	11 380	27 270	16 050	15 790	3 840	7 291	5 074	5 197
2, y compris 2a	1 160	9 350	3 130	2 250	273	2 331	894	648
3, y compris 3a	70	230	1 200	840	6	21	143	139
9	0	2 250	590	0	0	386	140	
20	0	20	40	280	0	2	2	29
23	1 350	2 720	670	400	526	818	226	147
39	0	0	20	10	0	0	1	0
Sous-total	*13 960*	*41 840*	*21 700*	*19 570*				
Vêtements								
4	0	0	0	0	0	0	0	0
5	0	0	10	5	0	0	1	0
6	1	1	1	11		1	1	3
7	3	41	21	29	1	14	8	9
8	194	18	2	16	27	4	0	2
15	3	3	3	8	1	1	0	2
24	0	0	0	0	0	0	0	0
26	16	293	28	144	2	49	10	23
27	35	36	26	62	7	14	10	23
29	0	4	13	22	0	1	3	4
Sous-total	*252*	*396*	*104*	*297*				

Source: Gouvernement indien.

Appendice 3b **Importations de la Turquie en provenance d'Inde, par catégorie de textiles et de vêtements soumises à restrictions, 1994-1997**

Catégorie de produits	Valeur (en milliers de dollars EU)				Volume (en milliers de kilogrammes ou de pièces)			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Textiles								
1	9 644	31 679	22 505	24 997	3 002	7 931	6 714	8 247
2, y compris 2a	1 506	6 353	5 843	3 898	344	1 390	1 372	878
3, y compris 3a	216	466	447	76	31	112	98	16
9	0	0	965	0	0	0	200	0
20	6	8	0	58	0	1	0	3
23	1 525	6 975	1 826	1 462	581	1 844	563	590
39	53	48	65	36	3	4	4	5
Sous-total	*12 949*	*45 530*	*31 651*	*30 528*				
Vêtements								
4	76	1	1	0	15	1	0	0
5	0	9	8	9	0	8	0	3
6	*1*	*1*	*4*	*3*	*0*	*1*	*1*	*0*
7	*5*	*26*	*35*	*26*	*1*	*16*	*5*	*2*
8	29	14	9	31	5	4	1	1
15	7	9	21	8	2	1	1	1
24	0	0	0	0	0	0	0	0
26	1	46	156	24	0	9	21	3
27	14	42	10	21	3	13	2	3
29	0	4	108	8	0	1	15	1
Sous-total	*133*	*153*	*352*	*131*				

Source: Gouvernement turc.

Appendice 4a **Part de l'Inde dans les importations de la Turquie de produits textiles et de vêtements soumis à des restrictions quantitatives, par catégorie de produits, 1994-1997 (pourcentages des quantités importées)**

Catégorie de produits	1994	1995	Moyenne 1994-1995	1996	1997	Moyenne 1996-1997	Moyenne 1994-1997
1	5,66	13,52	9,78	15,61	20,07	17,79	13
2	1,15	2,86	2,21	3,54	2,27	2,90	2,5
2a	0,78	3,83	2,81	2,02	0,81	1,38	0,4
3	0,49	0,93	0,78	0,73	0,09	0,36	0,5
3a	1,26	2,62	2,10	0,89	0	0,37	0,96
4	7,38	0,15	1,49	0,02	0	0,01	0,38
5	0	0	1,82	0	0	0,18	0
6	0,06	0,19	0,14	0,08	0,03	0,05	0,07
7	1,74	16,89	10,13	0,82	0,3	0,53	1,6
8	8,26	4	5,72	0,29	0,35	0,32	1,51
9	0	0	0,00	7,92	0	2,93	1,44
15	3,79	2,99	3,50	0,32	0,22	0,26	0,74
20	0,6	3,93	1,81	0	2,75	1,31	1,39
23	15,37	21,99	19,93	9,07	14,06	11,09	11,42