

NORVEGE - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION DE
CERTAINS PRODUITS TEXTILES

*Rapport du Groupe spécial adopté le 18 juin 1980
(L/4959 - 27S/132)*

I. *Introduction*

1. Le Groupe spécial a été institué par le Conseil le 25 juillet 1979; il a reçu le mandat suivant:

"Examiner, en tenant compte des dispositions appropriées de l'Accord général, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par le Royaume-Uni agissant au nom de Hong-kong et exposée dans le document L/4815, concernant les mesures prises par la Norvège au titre de l'article XIX à l'encontre de certains produits textiles; faire les constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII:2; présenter un rapport au Conseil."

2. La composition du Groupe spécial était la suivante:

Président: M. R. J. Martin (Canada)
Membres: M. P.-J. Dass (Trinité-et-Tobago)
M. J.-D. Gerber (Suisse)

3. Au cours de ses travaux, le Groupe spécial a entendu le représentant du Royaume-Uni agissant au nom de Hong-kong (ci-après dénommé représentant de Hong-kong) et celui de la Norvège. Les documents d'information et les renseignements appropriés présentés par les deux parties, leurs réponses aux questions du Groupe spécial, ainsi que la documentation pertinente du GATT, ont servi de base pour l'examen de la question.

4. Durant ses travaux, le Groupe spécial a encouragé les efforts en vue de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante pour les parties dans l'affaire dont il était saisi.

II. *Données de fait*

5. Le Groupe spécial s'est fondé, pour ses délibérations, sur les faits suivants:
 - a) Jusqu'à la fin de 1977, les exportations, de Hong-kong vers la Norvège, de la plupart des articles textiles visés par l'actuel régime norvégien de contingentement global étaient régies par un accord de limitation bilatéral conclu au titre de l'Arrangement concernant le commerce international des textiles (AMF). Le 7 octobre 1977, la Norvège avait invité Hong-kong à négocier un nouvel accord bilatéral pour 1978. Des consultations à cette fin avaient eu lieu le 12 décembre 1977, sans que les parties aient pu s'entendre.

 - b) Avec effet au 1er janvier 1978, la Norvège a pris unilatéralement des mesures temporaires réglementant l'importation de certains articles textiles en provenance de plusieurs pays, dont Hong-kong. Au cours des quatre premiers mois de 1978, projetant d'accéder à l'AMF prorogé, elle a conclu avec six pays en voie de développement exportateurs de textiles des accords bilatéraux à long terme qui prévoyaient des limitations des exportations avec effet rétroactif au 1er janvier 1978. Hong-kong et la Norvège ont procédé à de nouvelles consultations les

2 et 3 mai 1978, mais n'ont pas pu définir un niveau d'exportations de textiles acceptable par les deux parties.

- c) Hong-kong a porté l'affaire devant le Conseil à sa réunion du 17 mai 1978. Le 1er juin 1978, il a demandé formellement aux PARTIES CONTRACTANTES d'engager la procédure prévue à l'article XXIII, paragraphe 2 (L/4671). A sa réunion du 6 juin 1978, le Conseil a décidé que son Président instituerait un groupe spécial si aucune solution satisfaisante n'était trouvée, bilatéralement, pour le 30 juin 1978.
- d) Ainsi que le Conseil l'avait recommandé, les parties se sont encore consultées les 28 et 29 juin 1978, mais sans parvenir à une solution mutuellement acceptable. Le 20 juillet 1978, la Norvège a fait savoir aux PARTIES CONTRACTANTES qu'elle avait décidé d'invoquer les dispositions de l'article XIX et qu'elle se préparait à instituer pour 1979 des contingents d'importation globaux concernant neuf articles textiles. A la réunion du Conseil tenue le 24 juillet 1978, Hong-kong a déclaré, qu'à la suite de l'invocation de l'article XIX par la Norvège, la base juridique de son recours se trouvait modifiée et qu'il déciderait peut-être de demander des consultations avec la Norvège au titre de l'article XIX. Le Président du Conseil a déclaré alors qu'il ne prendrait pas de nouvelles dispositions en vue de l'institution d'un groupe spécial, l'une et l'autre partie gardant la faculté de soulever de nouveau la question à une réunion ultérieure du Conseil.
- e) Les parties ont tenu, du 6 au 8 septembre 1978, des consultations au titre de l'article XIX, paragraphe 2, au cours desquelles Hong-kong a été informé des modalités d'application des mesures prises par la Norvège au titre de l'article XIX, et du fait entre autres que ces mesures ne s'appliqueraient pas aux importations en provenance des pays de la CEE et de l'AELE, ni des six pays en voie de développement avec lesquels la Norvège avait conclu des arrangements bilatéraux à long terme. Hong-kong a demandé qu'en tant que fournisseur, pour une part substantielle, des produits visés, il lui soit attribué pour 1979, conformément aux dispositions de l'article XIII, une part des contingents globaux "similaire" aux parts allouées, selon son estimation, aux six pays avec lesquels la Norvège avait conclu des accords bilatéraux; en ce qui concerne 1978, Hong-kong demandait un dédommagement pour les exportations qu'il n'avait pu réaliser. Là non plus, les parties ne sont pas parvenues à s'entendre.
- f) Le 24 novembre 1978, la Norvège a fait connaître les modalités de son régime de contingentement global des neuf catégories de textiles en question pour 1979. Les contingents avaient été calculés d'après la moyenne des importations réalisées pendant la période 1974-76 en provenance des pays visés par le contingentement, c'est-à-dire tous les pays sauf les six en voie de développement et les membres de la CEE et de l'AELE. La répartition des contingents entre les importateurs était fonction de leur part dans les importations de 1976-77 en provenance des pays soumis au contingentement global. Chaque importateur est libre de choisir parmi les pays (soumis au contingentement) celui où il préfère s'approvisionner.
- g) Après de nouvelles consultations, tenues du 29 au 31 mai 1979 toujours sans résultat, Hong-kong a, le 13 juillet 1979, de nouveau recouru aux dispositions de l'article XXIII, paragraphe 2. C'est alors que le Conseil, à sa réunion du 25 juillet 1979, a institué un groupe spécial.
- h) Le 1er octobre 1979, la Norvège a avisé les PARTIES CONTRACTANTES que le régime de contingentement global serait reconduit pour six mois à partir de la fin de 1979, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 1980. Une nouvelle prorogation du régime jusqu'à la fin de 1980 a été notifiée le 22 février 1980.

III. Principaux arguments

Hong-kong

6. Hong-kong a estimé que les mesures prises unilatéralement par la Norvège le 1er janvier 1978 enfreignaient les principes du GATT puisque ce pays n'avait invoqué pour les justifier ni une disposition de l'Accord général, ni l'AMF. En 1978, la Norvège n'était d'ailleurs plus partie à l'AMF et, même l'eût-elle été, son action unilatérale n'aurait pu se justifier selon ses dispositions. Quant à l'invocation de l'article XIX, Hong-kong a fait valoir, tout en admettant que la Norvège avait les justifications nécessaires pour prendre les mesures en question, que celles-ci étaient cependant incompatibles avec l'Accord général et, plus particulièrement, avec son article XIII. La Norvège avait dispensé du contingentement global non seulement les pays de la CEE et de l'AELE, mais aussi ceux avec lesquels elle avait conclu des accords bilatéraux. Touchant le premier point, et tout en déclarant ne pas se ranger à l'explication donnée par la Norvège de la dispense dont bénéficiaient les pays de la CEE et de l'AELE, Hong-kong a considéré que l'objet de son recours ne nécessitait pas une constatation du Groupe spécial sur ce point. Touchant le second point, il a fait valoir que les avantages que lui confère l'Accord général ont été annulés ou compromis par le manquement de la Norvège à ses obligations au titre de l'article XIII. Hong-kong a soutenu que les six accords bilatéraux n'avaient été conclus ni en vertu de l'Arrangement multifibres, ni en vertu d'aucune disposition de l'Accord général, et que, l'article XI interdisant les restrictions à l'importation, ces accords étaient sans valeur au regard du GATT. L'exemption du régime norvégien de contingentement global en ce qui les concerne lésait les intérêts de Hong-kong, dès lors que les contingents globaux s'en trouvaient réduits. Pour accommoder les contingentements prévus par les six accords avec l'Accord général, il fallait les considérer comme partie des mesures prises par la Norvège au titre de l'article XIX et des parts attribuées par pays conformément à l'article XIII, paragraphe 2 d). Vu l'intérêt substantiel qui est le sien en tant que fournisseur des produits visés, Hong-kong a demandé que la Norvège, soit renonce immédiatement aux mesures qu'elle a prises au titre de l'article XIX, soit les rende compatibles avec l'article XIII, paragraphe 2 d), en lui attribuant un contingent approprié. Hong-kong a précisé toutefois qu'en formulant cette demande il n'entendait nullement contester les motifs qui conduisaient la Norvège à maintenir les six accords bilatéraux conclus avec des pays en développement, pas plus qu'il ne lui demandait d'en suspendre l'application.

7. Hong-kong a déclaré en outre avoir plus qu'honoré ses obligations envers la Norvège au titre de l'AMF. La portée des limitations prévues par les accords bilatéraux que les deux parties avaient conclus à ce titre s'était rapidement étendue, de sorte qu'en 1977, dernière année de l'AMF initial, l'accord bilatéral le plus récent passé entre Hong-kong et la Norvège visait 15 grands groupes de produits représentant 73 pour cent des exportations totales de textiles et de vêtements de Hong-kong vers la Norvège. Au surplus, Hong-kong avait accepté, de 1975 à 1977, des coefficients de croissance annuels purement symboliques (d'une unité) pour certains produits dont l'exportation présentait pour lui un intérêt appréciable, et ce dans un contexte où les importations norvégiennes d'articles autres qu'"à bas prix" - c'est-à-dire essentiellement celles qui avaient été exemptées de toutes les mesures prises jusque-là par la Norvège - avaient, de 1973 à 1977, progressé de 120 pour cent, chiffre à peine inférieur à celui de la croissance des importations "à bas prix" sur la même période. Hong-kong a fait valoir que ses exportations de textiles n'avaient donc, de 1974 à 1977, été ni inéquitables ni imprévues. De toute façon, on ne pouvait considérer qu'abaisser les plafonds de limitation en vigueur de 25,5 à 76,9 pour cent, comme le demandait la Norvège, serait "s'écarter raisonnablement" des dispositions de l'AMF, celui-ci prévoyant un coefficient de croissance annuel de 6 pour cent au moins. Dans ces conditions, il n'avait pas été possible pour Hong-kong de parvenir à un accord avec la Norvège.

8. Enfin, Hong-kong a fait observer que c'est la dernière période de 12 mois qu'il convient d'adopter comme période de référence représentative, tant pour l'établissement de contingents globaux que pour leur répartition par pays. De l'avis de Hong-kong, la dernière période durant laquelle les importations

norvégiennes des produits visés en provenance de Hong-kong s'étaient déroulées dans un cadre légitime était l'année 1977.

9. Se fondant sur cette argumentation, Hong-kong a résumé sa position en ces termes:

- "a) Les mesures prises par la Norvège au titre de l'article XIX ne sont pas compatibles avec l'Accord général ni, en particulier, avec son article XIII;
- "b) le manquement de la Norvège à ses obligations au titre de l'article XIII a eu, et a encore, pour résultat d'annuler ou de compromettre des avantages que l'Accord général confère à Hong-kong;
- "c) les PARTIES CONTRACTANTES devraient recommander au gouvernement norvégien soit de renoncer immédiatement aux mesures qu'il a prises au titre de l'article XIX, soit de les rendre immédiatement compatibles avec les dispositions de l'article XIII, paragraphe 2 d), en attribuant à Hong-kong un contingent approprié."

Norvège

10. Quant aux circonstances générales qui l'ont amenée à restreindre ses importations, la Norvège a expliqué que ses importations totales de vêtements à bas prix étaient passées de 225 millions de couronnes norvégiennes en 1973 à 581 millions en 1977, ce qui représentait une augmentation de 159 pour cent et constituait une menace pour sa "production minimum viable de textiles" (article 1, paragraphe 2, de l'AMF). Pour ce qui concerne Hong-kong, les chiffres correspondants étaient passés de 93 millions à 307 millions de couronnes, ce qui représentait une augmentation de 230 pour cent pour la période et de 35 pour cent par année; la part de Hong-kong dans les importations de vêtements était passée de 41,5 pour cent en 1973 à 52,9 pour cent en 1977. Dans ces conditions, l'institution unilatérale de restrictions à l'importation temporaires avec effet au 1er janvier 1978 s'était imposée comme une nécessité pour limiter le préjudice porté à l'industrie norvégienne des textiles pendant que se poursuivaient de nouvelles consultations bilatérales.

11. La Norvège a contesté l'accusation d'illégalité portée à l'encontre des restrictions en question. En sa qualité de partie à l'AMF et en vertu des procédures exposées dans le document COM.TEX/W/44 du 24 juillet 1977 et acceptées par de nombreux participants à l'AMF, elle était en droit de prendre les mesures unilatérales mises en vigueur avec effet au 1er janvier 1978. Elle l'avait fait, déclarait-elle, sur la base des dispositions de l'AMF et du Protocole qui en porte prorogation et qui donne la possibilité de "s'écarter raisonnablement, et d'un commun accord, d'éléments particuliers dans des cas particuliers". Avec la ferme intention d'accéder à l'AMF prorogé, la Norvège procédait encore à cette époque, avec plusieurs pays exportateurs de textiles, à des négociations en vue de conclure les accords qui rendraient cette accession possible. Beaucoup de pays se trouvaient alors dans une situation similaire et c'est pourquoi l'AMF était considéré comme tacitement prorogé. C'est la raison pour laquelle la Norvège avait attendu, pour préciser quelles étaient les dispositions sur lesquelles elle se fondait pour instituer ses restrictions à l'importation, d'être assurée qu'il n'était plus possible d'arriver, pour 1978 et avec Hong-kong, à une solution bilatérale basée sur l'AMF prorogé. La Norvège avait estimé que l'article XIX ne devait pas être invoqué avant que toutes les mesures appropriées que prévoit le Protocole portant prorogation de l'AMF ne soient épuisées. Ce n'est qu'après l'échec d'une dernière tentative faite en juin 1978 pour arriver à une solution bilatérale avec Hong-kong que la Norvège avait invoqué les dispositions de l'article XIX.

12. La Norvège a affirmé que les mesures qu'elle avait prises au titre de l'article XIX étaient entièrement conformes à l'Accord général. Elle avait dispensé les pays de la CEE et de l'AELE du régime en question parce qu'elle avait conclu avec eux des accords au titre de l'article XXIV de l'Accord général.

Quant aux six accords bilatéraux avec des pays en voie de développement, ils avaient été conclus avant que n'ait été prise la décision d'invoquer l'article XIX; la Norvège a ajouté que, interrogés sur ce point, les six pays en question avaient tous exprimé la ferme intention de maintenir ces instruments en vigueur. D'ailleurs, la suspension de leur application ne faciliterait pas l'accession de la Norvège à l'AMF prorogé et, de plus, ne serait pas conforme à l'esprit ni aux objectifs de la Partie IV de l'Accord général. Dans ces conditions, la Norvège a déclaré qu'on ne saurait considérer les contingents bilatéraux prévus par ces accords comme des parts par pays au sens de l'article XIII, paragraphe 2 d). Si, toutefois, les PARTIES CONTRACTANTES estimaient que les importations en provenance des six pays en question devaient être soumises au contingentement global, la Norvège agirait en conséquence et suspendrait l'application des accords passés avec ces pays.

13. Se fondant sur cette argumentation, la Norvège a résumé sa position en ces termes:

- "a) Les mesures prises par la Norvège au titre de l'article XIX sont conformes à l'Accord général;
- "b) Il sera mis fin au régime de contingentement global dès que sera conclu avec Hong-kong un arrangement bilatéral acceptable, fondé sur les dispositions de l'AMF prorogé;
- "c) La Norvège accédera alors au Protocole portant prorogation de l'AMF et sera prête à négocier avec d'autres pays des arrangements fondés sur l'AMF;
- "d) La Norvège espère que le Groupe spécial ne se bornera pas à examiner les mesures qu'elle a prises au titre de l'article XIX, mais encouragera et appuiera tous les efforts déployés en vue de permettre aux deux parties de conclure un accord bilatéral fondé sur les dispositions de l'AMF prorogé."

IV. *Conclusions*

14. Le Groupe spécial a étudié l'affaire au regard des dispositions des articles XIX et XIII de l'Accord général.

- a) Le Groupe a noté que, même si les deux parties avaient fourni d'abondants renseignements et arguments sur l'évolution de l'affaire, c'est-à-dire en particulier sur la situation telle qu'elle se présentait en 1978 avant que la Norvège n'invoque les dispositions de l'article XIX, Hong-kong s'était borné à demander formellement qu'il soit procédé à des constatations concernant les mesures prises par la Norvège au titre de l'article XIX. Le Groupe a également pris acte des déclarations de Hong-kong, selon lesquelles ce dernier était disposé à admettre que la Norvège avait les justifications nécessaires pour prendre ces mesures et qu'une constatation concernant la non-application du contingentement aux pays de la CEE et de l'AELE n'était pas nécessaire.
- b) Le Groupe spécial a considéré que le type de mesures choisi par la Norvège à titre d'urgence en application de l'article XIX, c'est-à-dire des restrictions quantitatives qui limitent les importations des neuf catégories de textiles en question, était assujéti aux dispositions de l'article XIII qui prescrit l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives. A cet égard, le Groupe a pris acte de la partie introductive du paragraphe 2 dudit article, prescrivant que, dans l'application des restrictions à l'importation d'un produit les parties contractantes "s'efforceront de parvenir à une répartition du commerce de ce produit se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions, les diverses parties contractantes seraient en droit d'attendre...". A cette fin, le paragraphe 2 a) de l'article XIII prescrit en outre que soient fixés, chaque fois que cela sera possible, des

contingents représentant le montant global des importations autorisées (qu'ils soient ou non répartis entre les pays fournisseurs).

15. Dans le cas d'espèce soumis au Groupe spécial, la Norvège avait, au début de 1978, conclu des accords bilatéraux à long terme avec six pays fournisseurs de textiles. Le Groupe a noté qu'elle l'avait fait dans l'intention d'accéder à l'AMF et de notifier ces accords à l'OST en vertu de l'article approprié de l'AMF. Il a cependant noté aussi que la Norvège n'avait en fait pas accédé à l'AMF et qu'elle n'avait jamais invoqué, pour ces arrangements, une exception ni une disposition prévue dans les parties I à III de l'Accord général. Il a été noté que le fait d'assurer à des pays en voie de développement exportateurs un accès plus large au marché norvégien des textiles et des vêtements pouvait, concernant ces pays, être compatible avec l'esprit et les objectifs de la Partie IV de l'Accord général, mais que cela ne saurait être avancé en tant que justification de mesures qui seraient incompatibles avec les obligations incombant à un pays en vertu de la Partie II de l'Accord général. Le Groupe a considéré que la Norvège, en réservant des parts de son marché à ces six pays, avait procédé à une répartition partielle de contingents dans le cadre d'un régime existant de restrictions à l'importation des produits en question, et qu'il fallait par conséquent considérer qu'elle avait agi au titre des dispositions de l'article XIII, paragraphe 2 *d*). Le Groupe a noté que, si cette réservation de parts du marché au profit des six pays avait été faite en application de l'article XIII, paragraphe 2 *d*), on aurait pu présumer que la Norvège aurait agi conformément à la première phrase de cette clause.

16. Hong-kong ayant un intérêt substantiel à la fourniture de huit catégories de produits, sur les neuf en question, il avait le droit de s'attendre à recevoir une part des contingents conformément à l'article XIII, paragraphe 2 *d*). Le Groupe spécial a considéré que, la Norvège ayant agi de façon à répartir des contingents d'importations de ces produits entre six pays, sans attribuer une part à Hong-kong, son action au titre de l'article XIX n'était pas compatible avec les dispositions de l'article XIII.

17. Conformément à la pratique établie au GATT,¹ le Groupe a considéré que, lorsqu'il est pris une mesure jugée incompatible avec les dispositions de l'Accord général, cette mesure fait présumer que des avantages auxquels d'autres parties contractantes sont en droit de s'attendre en vertu de l'Accord général sont annulés ou compromis.

18. Sur la base des conclusions ci-dessus, le Groupe spécial constate que la Norvège devrait immédiatement renoncer aux mesures qu'elle a prises au titre de l'article XIX, ou bien les rendre conformes aux dispositions de l'article XIII.

19. Le Groupe spécial exprime l'espoir qu'au vu du présent rapport les parties se trouveront en mesure d'arriver à un accord mutuellement acceptable.

¹IBDD, Suppl. N 11, p. 103.