

2 mars 1984

GRUPE SPECIAL SUR LES MESURES APPLIQUEES
PAR LE JAPON AUX IMPORTATIONS DE CUIRS

Rapport du Groupe spécial
adopté les 15/16 mai 1984
(L/5623 - 31S/102)

I. *Introduction*

1. A la demande de la délégation des Etats-Unis, le Conseil est convenu d'instituer le Groupe spécial le 20 avril 1983, et a autorisé le Président à en établir le mandat et à en désigner le président et les membres en consultation avec les parties concernées (C/M/167, point 12).
2. Le 12 juillet 1983, le Conseil a été informé que, suite à ces consultations, le Groupe spécial a la composition et le mandat ci-après (C/M/170, point 14):

Composition

Président: L'Ambassadeur M. Huslid
Membres: M. D. Jayasekera
M. H. Reed

Mandat

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par les Etats-Unis (L/5462) concernant les restrictions appliquées par le Japon à l'importation de certains cuirs semi-ouvrés et finis; faire les constatations, y compris les constatations sur la question des avantages annulés ou compromis, 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, paragraphe 2."

3. Le Groupe spécial s'est réuni les 26 septembre, 15 novembre et 13 décembre 1983, 17 janvier, 2 février et 9 février 1984.
4. Dans le cadre de ses travaux, le Groupe spécial a tenu des consultations avec les délégations du Japon et des Etats-Unis. Pour procéder à l'examen de la question, il s'est fondé sur les arguments et les informations pertinentes présentés par les deux parties, leurs réponses aux questions qu'il leur a posées ainsi que la documentation appropriée du GATT. En outre, conformément aux demandes qu'elles avaient présentées au Conseil, les délégations de l'Australie, des Communautés européennes, de l'Inde, de la Nouvelle-Zélande et du Pakistan ont été invitées et entendues par le Groupe spécial. Les délégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont également déposé des conclusions écrites.
5. Au cours des débats, le Groupe spécial a donné aux deux parties des possibilités adéquates d'élaborer une solution mutuellement satisfaisante.
6. Le Groupe spécial a instamment prié les parties de préserver le caractère confidentiel des débats et leur a demandé de ne divulguer aucun document et de ne faire aucune déclaration publique concernant le différend. Le Groupe spécial a présenté les mêmes demandes instantes aux cinq autres délégations lorsqu'elles ont comparu devant lui.

II. *Aspects factuels*

7. L'affaire dont le Groupe spécial était saisi concernait les restrictions à l'importation appliquées par le Japon aux positions ci-après du Tarif douanier du Japon:

- 41.02-2 Cuir et peaux de bovins (y compris les buffles) et peaux d'équidés, teints, colorés, imprimés, gaufrés, etc., autres que parcheminés (à l'exclusion des cuirs chamoisés ou vernis; y compris les cuirs de bovins et de buffles, les peaux d'équidés, de veaux et de vachettes, et y compris les cuirs et peaux finis et semi-tannés qui comprennent les cuirs et peaux en bleu, c'est-à-dire les cuirs et peaux prétannés au chrome, semi-transformés, expédiés humides, et achetés par des tanneurs en vue d'une ouvraison supplémentaire);
- 41.03-2-(1) Peaux d'ovins, teintées, colorées, imprimées ou gaufrées, autres que parcheminées (à l'exclusion des peaux chamoisées et des peaux vernies);
- 41.04-2-(1) Peaux de caprins, teintées, colorées, imprimées ou gaufrées, autres que parcheminées (à l'exclusion des peaux chamoisées et des peaux vernies).

8. L'article 52 de la Loi portant contrôle des changes et du commerce extérieur (Loi N° 228 de 1949, telle qu'elle a été modifiée) prescrit aux importateurs des produits assujettis au contingentement à l'importation d'obtenir des licences d'importation lorsque le gouvernement en a ainsi décidé par arrêté gouvernemental. Cette disposition législative a fait l'objet d'un règlement d'application édicté (Arrêté gouvernemental N° 414 de 1949 portant réglementation du commerce d'importation). La réglementation du commerce d'importation (Ordonnance du MITI N° 77 de 1949) énonce les procédures à suivre en matière de licences d'importation. Des contingents à l'importation des cuirs ont été institués en 1952 au titre des dispositions légales susmentionnées et sont toujours en vigueur.

9. La répartition du contingent global à l'importation des cuirs incombe au MITI qui applique à cet effet deux méthodes combinées: 1) la formule du contingent "commerçant" qui se fonde sur les réalisations antérieures et s'applique à certaines firmes qui ont effectué des importations dans le passé; et 2) la formule du contingent "utilisateur" qui sert à attribuer des contingents à certains utilisateurs finals et/ou à des firmes qui les représentent. Au cours des travaux du Groupe spécial, le Japon a donné des précisions sur le système d'attribution des contingents et sur son application en ce qui concerne les cuirs finis et les cuirs prétannés au chrome (voir ci-après).

10. Une réclamation que les Etats-Unis avaient précédemment déposée au titre de l'article XXIII au sujet de cette affaire a été retirée lorsque, le 23 février 1979, les Etats-Unis et le Japon eurent conclu un accord bilatéral qui a pris effet le 1er avril 1979. A l'époque, les deux parties "ont réservé les droits qu'elles tiennent de l'Accord général. Au cas où les conclusions des consultations bilatérales ne seraient pas mises en pratique à la satisfaction mutuelle des deux gouvernements, il a été entendu que la question pourrait de nouveau faire l'objet des procédures prévues par l'Accord général."¹

11. De nouveaux contingents pour les cuirs et peaux de bovins et peaux d'équidés ainsi que pour les cuirs et peaux de bovins et peaux d'équidés prétannés au chrome ont été institués au Japon pour l'exercice fiscal 1979, en sus des contingents existant précédemment. Ces nouveaux contingents ont été attribués à des pays qui, dans le passé, ont fourni d'importantes quantités de cuirs et peaux au Japon, en se fondant sur leurs parts dans les fournitures de cuirs et peaux bruts, dans le cadre de consultations bilatérales avec les pays concernés.

¹IBDD, 26S/350-351.

12. L'accord bilatéral entre le Japon et les Etats-Unis mentionné au paragraphe 10 ci-dessus est arrivé à expiration le 31 mars 1982.

13. Plusieurs négociations bilatérales entre le Japon et les Etats-Unis ont eu lieu en 1982, sans qu'un nouvel accord bilatéral soit conclu. Un projet élaboré en mai 1982, qui traitait principalement des cuirs prétannés au chrome, a été jugé insuffisant par le gouvernement des Etats-Unis pour servir de base en vue d'un accord mutuellement acceptable. En septembre 1982, une nouvelle proposition a été formulée en vue de modifier le système des licences applicable à la fois aux cuirs et peaux finis et aux cuirs et peaux prétannés au chrome. Le gouvernement des Etats-Unis a toutefois estimé qu'il n'y avait eu aucune amélioration réelle de la situation initiale qui avait amené sa réclamation.

14. Le 9 novembre 1982, les Etats-Unis ont demandé l'ouverture de consultations au titre de l'article XXIII:1, par communication en date du 16 décembre 1982, adressée aux PARTIES CONTRACTANTES (L/5440). Ces consultations ont fait l'objet de deux réunions initiales les 27 et 28 janvier 1983. Comme elles n'ont pas donné de solution mutuellement satisfaisante, les Etats-Unis ont saisi les PARTIES CONTRACTANTES par communication en date du 25 février 1983 (L/5462). Avant l'institution du Groupe spécial, de nouvelles consultations au titre de l'article XXIII:1 ont eu lieu les 30 mars et 12 avril 1983.

III. Principaux arguments

a) Arguments de caractère général

15. Les *Etats-Unis* ont déclaré que leur réclamation fondamentale portait sur le fait que l'existence d'un contingent à l'importation de cuirs était incompatible avec l'interdiction d'appliquer des restrictions quantitatives édictée par l'article XI de l'Accord général. Avant 1963, ces contingents étaient appliqués au titre des dispositions de l'article XII afin de protéger la balance des paiements; cependant, depuis lors, ils ne sont justifiés par aucune disposition de l'Accord général et ils ont en outre pour effet d'annuler ou de compromettre la consolidation des droits sur les cuirs repris à la position 41.02. La seule justification invoquée était le désir, dans le cadre de la politique sociale du Japon, de protéger l'emploi d'une certaine population minoritaire. Toutefois, les dispositions de l'Accord général ne prévoient aucune exception de ce chef, et il ne serait dans l'intérêt ni du Japon, ni des Etats-Unis, ni du commerce mondial qu'en l'occurrence l'exemple du Japon soit suivi par d'autres parties contractantes. L'incompatibilité de ces mesures avec les obligations précises de l'Accord général fait donc présumer que des avantages résultant pour les Etats-Unis de l'Accord général ont été annulés ou compromis, et la réalisation des objectifs de l'Accord général est entravée au sens où l'entend l'article XXIII:1. Les Etats-Unis ont cité à l'appui de leur thèse le paragraphe 5 de la description convenue de la pratique habituelle du GATT en matière de règlement des différends (annexe au Mémorandum d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance, voir IBDD, Suppl. N°26, pages 231-340).

16. Les Etats-Unis ont également demandé que le Groupe spécial non seulement constate que des avantages résultant pour les Etats-Unis de l'Accord général sont annulés ou compromis, mais qu'il suggère également que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent la suppression du système japonais de restrictions incompatibles avec les dispositions de l'Accord général, qui consiste premièrement dans le système de contingentement des importations et, deuxièmement, dans les obstacles administratifs liés au contingentement, qui ne pourraient être effectivement supprimés que lorsque le contingentement l'aurait lui-même été. En ce qui concerne les aspects administratifs, les Etats-Unis ont fait valoir, accessoirement, que le fait que le Japon n'ait publié ni le total du contingent à l'importation et ni les décisions administratives pertinentes est incompatible avec les dispositions des articles XIII:3 et X:1 respectivement. La façon dont le Japon administre ses contingents à l'importation de cuirs, y compris son refus de publier le chiffre du contingent global ou une liste des détenteurs de licences, est

incompatible avec les prescriptions d'équité de l'article X:3. L'effet de ces restrictions se manifeste dans le faible niveau des exportations des Etats-Unis à destination du Japon, malgré les efforts constants des exportateurs américains de cuirs dont la compétitivité est prouvée par leurs exportations considérables vers d'autres marchés d'Asie orientale.

17. Le Japon a rappelé que divers pays développés appliquent encore un nombre très important de restrictions résiduelles à l'importation pour des raisons propres à chaque produit. D'un point de vue réaliste, il ne semble pas approprié de se borner à rechercher un jugement de droit en ces matières. Le Japon a fait le maximum d'efforts pour libéraliser l'ensemble de ses restrictions résiduelles à l'importation. Les cuirs et les chaussures en cuir sont les seuls produits manufacturés qui restent soumis à restriction et constituent un résidu de cas difficiles, ce qui témoigne des difficultés extrêmes de l'industrie japonaise des cuirs dues à des problèmes sociaux internes complexes et à sa faible compétitivité. Malgré cela, le gouvernement japonais a élargi les contingents d'année en année et, dans l'exercice fiscal 1979, il a fortement accru le contingent à l'importation.

18. Le Japon a ajouté que pour déterminer si les intérêts des Etats-Unis sont annulés ou compromis par son système contingentaire en matière d'exportations de cuirs il suffit de voir si le système de répartition et sa mise en oeuvre ont pour effet d'entraver le commerce des Etats-Unis. Tel n'est pas le cas. Aucun avantage résultant pour les Etats-Unis de l'Accord général n'a été annulé ou compromis par le Japon. En réalité, celui-ci a pris des mesures qui ont profité aux Etats-Unis et à d'autres pays en leur ouvrant un contingent important. Il en a résulté une augmentation régulière des exportations de cuirs américains à destination du Japon, même en comparaison du niveau des exportations d'autres pays développés. Ce contingent important continuera de donner aux Etats-Unis des possibilités suffisantes d'exporter vers le Japon, et le Japon a proposé d'élargir les possibilités d'accès dans le cadre de ses efforts en vue d'arriver à une solution réaliste du problème par des consultations bilatérales. De l'avis du Japon, la simple existence des contingents ne signifie pas nécessairement qu'un préjudice réel ait été causé et que les intérêts commerciaux soient compromis.

19. Le Japon a soutenu que, si les Etats-Unis appréciaient pleinement les circonstances contraignantes dans lesquelles le Japon applique ses restrictions à l'importation de cuirs et les efforts sérieux qu'il a faits pour améliorer l'accès au marché japonais, ils annuleraient leur recours au GATT. Si les Etats-Unis faisaient preuve de réalisme en acceptant les propositions du Japon, ils en constateraient les effets. Demander des recommandations qui manquent de réalisme n'est pas une contribution positive à l'esprit de l'Accord général, dont le but est de développer les échanges commerciaux. Conformément au consensus réalisé lorsque le mandat du Groupe spécial a été établi, le Groupe devrait adopter une attitude plus positive et demander aux Etats-Unis en quoi exactement leurs avantages sont compromis. Le Japon a également rappelé que le Président de la réunion ministérielle de novembre 1982 a cru comprendre que "certains gouvernements auront besoin d'un certain temps pour remplir cet engagement", c'est-à-dire l'engagement énoncé au paragraphe 7 i) de la Déclaration ministérielle.¹

b) *Article XI*

20. Les *Etats-Unis* ont déclaré que les contingents à l'importation de cuirs constituent une violation nette et continue de l'article XI. Ils ne relèvent d'aucune des exceptions prévues au paragraphe 2 c) de cet article et ont cessé d'être justifiés par des raisons de balance des paiements depuis 1963, date à laquelle le Japon a été admis au bénéfice des dispositions de l'article VIII des Statuts du Fonds monétaire international, et a cessé d'invoquer celles de l'article XII de l'Accord général (L/1976).

¹IBDD, 29S/11.

La seule raison avancée par le Japon pour le maintien de restrictions quantitatives aux importations de cuirs est le désir de protéger la population de Dowa. Tout en appréciant pleinement la nature critique du problème, les Etats-Unis ne peuvent admettre que les contingents à l'importation sont un moyen acceptable de résoudre des problèmes sociaux d'ordre interne. De tels problèmes n'ont rien à voir avec l'affaire en question et sont étrangers au mandat du Groupe spécial. Une constatation du Groupe spécial qui viendrait en quelque manière que ce soit à l'appui de l'affirmation du Japon selon laquelle les contingents à l'importation sont un moyen nécessaire et acceptable de protéger une minorité de travailleurs créerait un précédent dangereux totalement incompatible avec les dispositions de l'Accord général. Presque toutes les parties contractantes ont des problèmes sociaux d'ordre interne, qui sont des problèmes très politiques et à connotation émotive. Même si la protection de la population en question pouvait justifier un contingentement, le Japon n'a pas apporté la preuve que ces contingents sont nécessaires au bien-être de cette population, dont moins de 1 pour cent est directement employé dans les tannages. Les Etats-Unis ont rappelé que, dans l'affaire des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong-kong¹, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion que le maintien de ces restrictions quantitatives par la France faisait présumer que des avantages avaient été annulés ou compromis. Le Groupe spécial a rejeté la thèse des Communautés européennes selon laquelle ces restrictions pouvaient être justifiées par des conditions économiques et sociales. Le Groupe spécial a estimé "que les questions de cet ordre n'étaient pas visées par l'article XI... et il en a conclu qu'en l'espèce elles n'étaient pas de sa compétence".² Le Groupe spécial a également conclu que les restrictions étaient illégales quelle qu'en soit la durée. L'insistance du Japon sur la nécessité économique et sociale de ces restrictions à l'importation est incompatible avec son affirmation simultanée selon laquelle les contingents à l'importation n'ont pas porté préjudice aux exportations des Etats-Unis.

21. Le Japon a exposé en détail au Groupe spécial le contexte historique, culturel et socio-économique de l'affaire, s'agissant du problème dit de Dowa. Les points principaux de la Déclaration japonaise sont les suivants:

- i) il s'agit d'un problème social très grave et très important, qui découle de ce qu'un secteur de la population japonaise, par suite d'une discrimination fondée sur un système de classes qui s'est constitué durant le processus d'évolution historique de la société japonaise, se trouve en situation d'infériorité sur le plan économique, social et culturel;
- ii) une caractéristique importante du problème est qu'un nombre élevé de personnes (selon une enquête de 1975, la population était d'environ 1 120 000 personnes) vivent ensemble dans des districts spéciaux (environ 4 400) en raison d'une discrimination sociale réelle. Le nombre croissant de personnes qui, ces temps derniers, ont quitté ces districts spéciaux fait encore l'objet de discriminations directes ou indirectes quant à leur statut social;
- iii) les districts de Dowa ont été créés par ceux qui, dans la société féodale, souffraient de discriminations d'ordre politique, économique et social. Au début du XVIIe siècle en particulier, la population des districts de Dowa avait été classée, en tant qu'institution sociale établie, en dehors et au-dessous de la hiérarchie des Samouraïs, des paysans, artisans et marchands, et avait été soumise à une discrimination institutionnelle rigoureuse dans tous les aspects de la vie sociale: interdiction de changer d'emploi, de se déplacer, de se lier ou

¹Rapport L/5511, adopté par le Conseil le 12 juillet 1983 (C/M/ 170).

²L/5511, paragraphe 27.

se marier avec des personnes n'appartenant pas à la même classe Dowa, obligation de porter certains vêtements humbles, etc.;

- iv) En 1871, la population des districts de Dowa avait été émancipée de la discrimination institutionnelle à la suite de la restauration Meiji qui marque l'avènement du Japon comme Etat moderne. Toutefois, cette émancipation n'était que de pure forme car, dans la réalité de la vie sociale, ces personnes continuaient de mener une vie de dénuement, dans des conditions misérables pas très différentes de celles de l'époque féodale prémoderne;
- v) Après la Seconde Guerre mondiale, des réformes démocratiques ont été introduites dans tous les domaines de la vie politique, sociale et économique japonaise. Certaines mesures budgétaires ont été mises en oeuvre en 1953 pour régler le problème. La loi instituant des mesures spéciales relatives aux projets Dowa (du 10 juillet 1969 au 31 mars 1982) a été adoptée en 1969. Comme le problème restait sans solution, la loi instituant des mesures spéciales concernant un projet d'amélioration de zones a été mise en vigueur pour la période du 1er avril 1982 au 31 mars 1987. Les projets Dowa ou les projets d'amélioration de zones en cours de réalisation visent à améliorer le milieu de vie, à promouvoir le bien-être social, la santé publique, les industries de district et l'emploi, à améliorer les activités éducatives et culturelles et à protéger les droits de l'homme. Le total des crédits votés au titre des projets (y compris les crédits pour les districts de Dowa dans le cadre du budget général) pour l'exercice fiscal 1983 est de 238 milliards de yen (environ 1 milliard de dollars) (le montant total de ces crédits entre l'exercice 1969 et l'exercice 1983 représente 1 955 milliards de yen);
- vi) Selon une enquête effectuée en 1975, les principales activités de la population en question sont a) la petite agriculture (39 pour cent des exploitations agricoles des districts de Dowa ont moins de 0,3 ha et 63 pour cent, moins de 0,5 ha); et b) les petites entreprises et les industries traditionnelles du Dowa comme l'industrie du cuir, la fabrication de souliers et autres chaussures. Peu de travailleurs sont employés dans les industries modernes; environ 37 pour cent travaillent dans de toutes petites entreprises de moins de cinq travailleurs, et environ 64 pour cent dans des entreprises dont l'effectif ne dépasse pas 30 personnes. D'autre part, 35 pour cent de l'effectif total de travailleurs des districts de Dowa sont employés temporairement à la journée, alors que la moyenne nationale correspondante est de 7,4 pour cent. La proportion de personnes à l'assistance sociale dans l'ensemble des districts de Dowa représente environ 6,3 fois plus que la moyenne nationale;
- vii) On peut déclarer objectivement que la vie matérielle des districts de Dowa s'est améliorée dans une certaine mesure par rapport au passé, encore que l'élimination de la pauvreté soit loin d'être réalisée, car les problèmes causés par la pauvreté, comme, par exemple, la qualité de l'éducation et l'emploi, subsistent dans passablement de cas. De même, dans l'ensemble de la société japonaise, la discrimination psychologique, bien qu'elle se soit atténuée dans une large mesure, n'a pas disparu. C'est pourquoi le gouvernement japonais prend des mesures actives pour éclairer et éduquer le public japonais à cette fin.

22. Le *Japon* a ajouté que les districts en question ne représentent pas qu'un problème de minorité: il s'agit d'un phénomène unique de subsistance et de survie. L'industrie japonaise des tannages, qui est une industrie traditionnelle et symbolique pour la population en question, se compose d'environ 1 300 entreprises qui emploient directement quelque 12 000 travailleurs, et plus de 80 pour cent d'entre elles n'en ont pas plus de neuf. Le niveau de technologie de cette industrie est faible et elle dépend essentiellement des cuirs bruts importés. De ce fait, sa compétitivité sur le plan international est très inférieure à celle des sociétés américaines. Si l'on inclut la main-d'oeuvre familiale et les travailleurs qui s'adonnent à des activités connexes, elle fait vivre plusieurs centaines de milliers de personnes et entretient l'économie régionale (c'est la deuxième industrie locale de la préfecture de Hyogo). Etant

donné la stagnation de la demande intérieure due à la récente récession économique, les accroissements des achats de cuirs artificiels et la concurrence chronique entre producteurs nationaux, la quasi-totalité des producteurs japonais sont forcés de travailler à perte. Si les restrictions à l'importation de cuirs étaient éliminées actuellement, cette industrie s'effondrerait, ce qui créerait, sur le plan régional, des problèmes sociaux et économique-politiques énormes. La seule solution viable, en dehors de la libéralisation des importations de cuirs, est l'élargissement des contingents sur une longue période, orientation que le Japon suit régulièrement. Ainsi, les contingents japonais à l'importation pour l'exercice fiscal 1982 ont représenté le sextuple des réalisations de l'exercice fiscal 1978. Les restrictions à l'importation dont il a été question dans le différend entre Kong-kong et la Communauté européenne évoqué par les Etats-Unis étaient dues à des raisons économiques ordinaires très différentes des difficultés historico-sociales de longue date qui constituent l'arrière-plan des restrictions que le Japon applique à l'importation de cuirs. Le Japon a soutenu qu'un examen soigneux montrerait qu'en réalité aucun avantage n'a été annulé ni compromis au préjudice des Etats-Unis.

23. Les *Etats-Unis* ont rappelé que la question des cuirs, y compris la suppression du contingent global, a été discutée à de nombreuses réunions informelles et formelles entre les deux gouvernements, mais que la partie japonaise n'a encore articulé aucune proposition en vue d'amener le système japonais en conformité avec les dispositions de l'Accord général en supprimant les restrictions à l'importation de cuirs qui sont incompatibles avec ses dispositions.

24. Le *Japon* a répondu que l'objet des efforts entrepris pour arriver à un nouvel accord bilatéral était, et est toujours, d'ajuster les intérêts des deux pays dans le cadre du système actuel de contingents à l'importation. S'il s'était agi de supprimer les restrictions à l'importation, il n'aurait pas été nécessaire de conclure un accord par voie de négociations bilatérales.

25. Les *Etats-Unis* ont rétorqué que, même un élargissement de la délivrance de licences ou la délivrance de licences sans limitation de quantité équivaldrait encore au maintien d'un contingent à l'importation. Le Groupe spécial, dans l'affaire Hong-kong/Communauté européenne, a constaté qu'un régime français similaire de licences discrétionnaires sans limitation de quantité (régime SLQ) constituait encore, en réalité, un contingent à l'importation incompatible avec les dispositions de l'Accord général.

c) *Articles X:1 et XIII:3*

26. Les *Etats-Unis* ont rappelé qu'aux termes de l'article X:1, les lois, règlements et décisions administratives visant les prescriptions, à l'importation ou à l'exportation "seront publiés dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance". Le Japon a contrevenu à l'article X:1, car le MITI n'a pas publié le chiffre des contingents globaux pour les cuirs, les règles d'attribution, les noms des détenteurs de licences, le volume de leurs licences, ni le chiffre des soldes inutilisés, soit en ce qui concerne l'ensemble des contingents soit en ce qui concerne les détenteurs individuels de licences. Aux termes de l'article 3 de l'arrêté portant réglementation du commerce d'importation, le MITI n'est pas tenu de publier de renseignements sur les contingents à l'importation, s'il estime que cette publication est contre-indiquée; ainsi, il apparaît qu'aux termes de la loi japonaise, le MITI peut même instituer et maintenir un contingent secret. Malgré des demandes répétées de renseignements sur le montant du contingent global pour les cuirs, les Etats-Unis n'en ont été informés qu'à l'une des réunions du Groupe spécial. D'autre part, le gouvernement japonais a systématiquement refusé de publier le volume ou la valeur des contingents globaux à l'importation des cuirs, en violation de l'article XIII:3 b), qui dispose que, "dans les cas de restrictions à l'importation comportant la fixation de contingents, la partie contractante qui les applique publiera le volume, total ou la valeur totale du ou des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée et tout changement survenu dans ce volume ou cette valeur". Une prescription analogue figure à l'article 3 c) de l'accord sur les procédures concernant la délivrance de licences d'importation. L'avis annuel d'importations publié en ce qui concerne les cuirs ne donne

aucune indication sur le volume ou la valeur du contingentement, et la seule précision en matière d'attribution de contingents est que "les attributions sont déterminées par le Comité d'examen des attributions de contingents". Du fait de la complexité du régime de licences et de la non-publication des renseignements nécessaires pour planifier, entreprendre ou conclure toute transaction à l'exportation avec le Japon, les Etats-Unis et les autres exportateurs étrangers ont été empêchés, dans la pratique, de fournir, même pour les plus petits contingents qui avaient été ouverts.

27. Le Japon a répondu qu'à l'exception du montant des contingents, tout le processus d'attribution des contingents à l'importation a été publié, ainsi que le prescrit l'article X:1, dans l'avis d'importations publié au Journal officiel du MITI. Le Japon a ajouté que l'article XIII:3 a) ne prescrit pas la publication des noms des détenteurs de licences, de sorte que le Japon n'a aucune obligation de publier le volume de leurs licences ni le montant des soldes inutilisés de contingents.

d) *Article X:3*

28. Les *Etats-Unis* ont rappelé qu'aux termes de l'article X:3 les lois et règlements visant les prescriptions, restrictions ou prohibitions relatives à l'importation doivent être appliqués "d'une manière... équitable". De par sa nature même, l'article X:3 vise à la fois les informations publiées au sujet d'un contingent et l'application du contingent. Le refus du Japon de publier le volume ou la valeur de ses contingents à l'importation de cuirs, renseignements dont les auteurs de l'Accord général ont reconnu la nécessité pour que les importateurs puissent utiliser pratiquement les contingents, dénote en soi un manque d'équité. C'est également le manque d'équité qui caractérise le refus du Japon de publier certains renseignements nécessaires et utiles pour exporter des cuirs à destination du Japon, par exemple les soldes inutilisés de contingents, les attributions de contingents, les noms des détenteurs de contingents et les règles d'attribution des contingents. D'autre part, en appliquant les contingents d'importation de cuirs, le gouvernement du Japon a attribué les licences de façon à orienter le commerce d'importation vers des producteurs et distributeurs japonais de cuirs qui ne sont aucunement motivés pour utiliser pleinement les contingents dont ils bénéficient. Dans de nombreux cas, les détenteurs de licences ne les utilisent pas, mais peuvent encore en recevoir chaque année. Les utilisateurs nouveaux qui sont animés d'une véritable intention d'importer des cuirs se trouvent souvent dans l'impossibilité d'obtenir des licences en quantités suffisantes pour satisfaire leurs besoins, ou sont même empêchés d'effectuer la moindre importation de cuirs. Afin de préserver le système actuel de distribution des cuirs, le MITI n'a pas accepté d'attribuer de licences d'importation à des utilisateurs finals comme les producteurs de chaussures. Ainsi donc, les exportateurs étrangers n'ont pu vendre qu'en passant par une chaîne d'intermédiaires. Il en a résulté que le contingent minuscule attribué aux fournisseurs étrangers a encore été réduit. Si une partie contractante devait appliquer un contingent à l'importation - même un contingent autorisé par l'Accord général - en délivrant systématiquement et sciemment des licences d'importation aux seuls producteurs nationaux de produits concurrents qui auraient toutes raisons de ne pas importer, cela serait nettement contraire à la prescription de l'article X:3 en matière de conduite "équitable".

29. Le Japon a exposé les critères actuels d'attribution. En ce qui concerne les *cuirs prêtannés au chrome*, le MITI attribue, par l'intermédiaire du Conseil des tanneurs du Japon, les montants individuels à tous tanneurs qui désirent importer ce produit et à ceux qui ont reçu des commandes des tanneurs. Comme la demande de chaque tanneur est prise en compte, le Conseil n'est aucunement contrôlé par le gouvernement. D'autre part, les tanneurs qui ne sont pas membres du Conseil reçoivent en fait des contingents par l'intermédiaire du Conseil. Toutefois, afin de dissiper les doutes des Etats-Unis, le Japon a proposé un système qui permet d'obtenir des contingents sans passer par le Conseil. Il a également été proposé de ne pas appliquer le plafond institué. En ce qui concerne les *cuirs finis*, pour qu'un nombre important d'utilisateurs finals, qui souvent ne sont pas au courant des procédures d'importation, puisse toucher des cuirs importés, des contingents ont été attribués aux grossistes dont les opérations répondent à des commandes de détail qui reflètent l'ampleur des affaires des utilisateurs et les préférences du marché. Sont admis à bénéficier de contingents: i) ceux qui ont importé des

cuir l'année précédente, c'est-à-dire, pour la plupart, les grandes firmes commerçantes qui importent des cuirs depuis de nombreuses années; et ii) les membres de l'Association japonaise des grossistes en cuirs et ceux à qui cette association passe des commandes, c'est-à-dire d'assez petites entreprises admises au bénéfice de contingents depuis 1973. Les tanneurs ne bénéficient pas de contingents pour l'importation de cuirs finis. Les importateurs veulent une expansion du commerce et, lorsque des contingents leur ont été attribués, le gouvernement n'entend pas s'immiscer dans leurs opérations, et il n'a d'ailleurs pas les moyens administratifs de le faire.

e) *Article II*

30. Les *Etats-Unis* ont fait valoir que non seulement les restrictions japonaises à l'importation de cuirs font présumer que des avantages ont été annulés ou compromis, mais indiquent également qu'ont été effectivement annulées et compromises des consolidations tarifaires concernant les cuirs repris à la position 41.02 de la NCCD, qui ont été négociées et qui ont fait l'objet d'une contrepartie lors des négociations en vue de l'accession du Japon à l'Accord général. En 1962, dans l'affaire des restrictions à l'importation Etats-Unis/France, qui était tout à fait analogue au différend actuel, en ce sens qu'une partie contractante avait continué d'appliquer des restrictions quantitatives incompatibles avec les dispositions de l'article XI après avoir cessé d'invoquer l'article XII, le Groupe spécial a estimé entre autres "que le maintien par une partie contractante de restrictions incompatibles avec l'article XI, après que ladite partie contractante a cessé d'être habilitée à invoquer l'article XII, a pour effet d'annuler ou de compromettre des avantages auxquels d'autres parties contractantes ont droit en vertu de l'Accord général, et que ces avantages sont d'autant plus gravement annulés ou compromis que les restrictions sont maintenues plus longtemps" (IBDD, 11S/97).

31. De l'avis du *Japon*, les consolidations concernant les peaux d'ovins et de caprins relèvent des positions 41.03-1 et 41.04-1 de la NCCD, positions qui ont déjà été libéralisées. Les contingents à l'importation de peaux d'ovins et de caprins correspondent aux positions 41.03-2-(1) et 41.04-2-(1) de la NCCD, dont les droits n'ont pas été consolidés. En conséquence, le Japon n'a ni annulé ni compromis des avantages résultant pour les Etats-Unis de l'article II, en ce qui concerne les peaux d'ovins et de caprins. D'autre part, le Japon estime que l'affaire évoquée ci-dessus ne présente aucune analogie avec l'affaire actuelle, pour les raisons qui ont été exposées ci-dessus.

f) *Commerce du cuir*

32. Les *Etats-Unis* ont expliqué que leurs exportations mondiales de cuir ont plus que sextuplé entre 1970 et 1982, passant d'environ 37 millions de dollars EU à 279 millions. Leur part du marché mondial du cuir, qui était voisine de 6 pour cent en 1972, s'est élevée à près de 10 pour cent en 1981. La part des pays de l'Extrême-Orient autres que le Japon dans les exportations de cuir des Etats-Unis, qui était de 26 pour cent en 1977, s'est élevée à 60 pour cent (168 millions de dollars EU) en 1982. Cette forte croissance contraste vivement avec le taux de croissance négligeable des exportations vers le Japon, dont le marché peut être raisonnablement évalué à 1 milliard de dollars EU par an, mais dont les importations totales de toutes provenances en 1981 ont été seulement de 7 664 tonnes métriques (73 millions de dollars EU), poursuivant leur régression depuis 1979 où elles avaient culminé à 11 433 tonnes métriques (135 millions de dollars EU).

33. La compétitivité des producteurs américains sur les marchés mondiaux est prouvée par la croissance régulière des exportations américaines de cuir dans le monde entier, en particulier en Extrême-Orient. Une large gamme de types et de qualités de cuirs américains seraient compétitifs au Japon, notamment les gros cuirs (tels que ceux qui sont utilisés pour les empeignes et semelles de bottes, les semelles de chaussures, etc.) et le cuir servant à la fabrication d'articles de sport, de gants et d'autres vêtements. Sans les restrictions japonaises à l'importation, les Etats-Unis auraient pu exporter des quantités substantielles de cuir vers le marché japonais. Les tanneurs américains ont exporté vers le Japon les

mêmes types de cuir que vers les autres pays, c'est-à-dire les cuirs des catégories de base qui sont communes à toutes les industries du cuir dans le monde entier. La mode japonaise est peut-être différente de la mode américaine, mais cela n'affecte pas nécessairement les types de cuir utilisés. D'après une projection faite dans une étude effectuée par la profession, les exportations des Etats-Unis vers le Japon auraient été dix fois plus grandes si le marché japonais avait été aussi ouvert que le marché de la Communauté européenne. Les statistiques du commerce extérieur montrent que de 1977 à 1981, le Japon n'a importé des Etats-Unis qu'entre 6 et 8 millions de dollars EU de cuir par an, c'est-à-dire moins de 2 pour cent des exportations de cuir des Etats-Unis. Les exportations américaines vers le Japon ont été en 1982 de 9,8 millions de dollars EU (soit 3,5 pour cent des exportations américaines totales de cuir).

34. Dans la pratique, l'arrangement de 1979 n'a pas permis d'atteindre les objectifs des Etats-Unis; les résultats obtenus dans le cadre de cet arrangement, en termes d'élargissement de l'accès du cuir américain au marché japonais ont été décevants. Le contingent global a été augmenté par l'établissement de contingents spéciaux pour "fournisseurs de peaux épaisses" pour le cuir tanné, mais non apprêté (croûte) et le cuir fini (ce dernier étant en partie réservé pour la fabrication de sièges d'automobiles à exporter) et pour le cuir humide semi-ouvré, tanné au chrome. Toutefois, les exportateurs américains ont été loin de pouvoir utiliser pleinement le contingent en raison des obstacles administratifs que comporte le régime de licences. L'assouplissement de certaines de ces restrictions n'a pas suffi à dissiper les incertitudes du marché japonais du cuir et à susciter l'intérêt et l'effort nécessaires pour pénétrer avec succès sur ce marché. L'expérience a montré que l'élargissement des contingents et/ou des modifications superficielles de procédure ne sont pas une solution. Si, malgré les différences concernant les produits, les prix, les taux de change et la distance qui sépare le fournisseur du marché japonais, tous ces pays éprouvent des difficultés communes, c'est que les problèmes n'ont pas uniquement une origine commerciale.

35. Le Japon a fait valoir que la République de Chine, vers laquelle les Etats-Unis exportent 40 pour cent des cuirs expédiés vers l'Extrême-Orient, importe principalement des cuirs tannés au chrome pour lesquels, on l'a déjà dit, le Japon a fait des suggestions. La République de Corée, qui absorbe près du quart des exportations américaines de cuir vers l'Extrême-Orient, utilise ce cuir pour fabriquer des produits tels que des chaussures qui sont ensuite réexportées aux Etats-Unis. Cette pratique s'observe également à Taïwan et à Hong-kong, mais non au Japon. Le fait même de concevoir l'Extrême-Orient comme un marché unique, sans tenir compte de la nécessité de répondre dans le détail aux désirs des acheteurs japonais, est l'une des raisons pour lesquelles le cuir des Etats-Unis n'est pas importé en plus grande quantité au Japon.

36. Les importations japonaises en provenance des Etats-Unis, qui étaient de 2 millions de dollars EU en 1978, avant la conclusion de l'accord bilatéral, se sont élevées à 9 millions de dollars en 1982, soit 4,5 fois plus, alors que, pendant la même période, la croissance des exportations de cuir des Etats-Unis a été de 1,9 pour le monde entier, de 3 vers l'Italie et de 3,5 vers la République fédérale d'Allemagne, ces deux pays important au total moins de cuir des Etats-Unis que le Japon. Les exportations des Etats-Unis vers la France et le Royaume-Uni ont même diminué au cours de cette période. Le Japon considère donc que son marché est suffisamment ouvert aux exportateurs des Etats-Unis. En outre, le fait demeure qu'une partie considérable des contingents n'est pas utilisée. Les fournisseurs américains n'ont pas fait l'effort voulu pour la recherche-développement et l'amélioration de la qualité et, à la différence des fournisseurs européens, ils n'ont pas satisfait dans le détail aux besoins en matière de lots de marchandises, de délais de livraison, etc.

37. Les propositions que le Japon a faites au plan bilatéral tant en ce qui concerne le contingent que les licences applicables aux cuirs tannés au chrome signifient que quiconque a l'intention et la capacité d'importer peut se faire attribuer un contingent et que l'accès des Etats-Unis au marché japonais est totalement garanti.

IV. Autres déclarations

38. L'*Australie*, les *Communautés européennes*, l'*Inde*, la *Nouvelle-Zélande* et le *Pakistan* ont tous déclaré avoir un intérêt en tant qu'exportateurs de cuir vers le Japon et être affectés par le régime japonais de restrictions quantitatives à l'importation de cuir. En outre:

- i) L'*Australie*, qui s'intéresse principalement aux produits de la position 41.02, a conclu un arrangement bilatéral avec le Japon pour la période octobre 1979-septembre 1982, mais a déclaré n'avoir réalisé aucune exportation substantielle dans le cadre de cet arrangement. Ses exportations vers le Japon de peaux brutes se sont montées à 38 millions de dollars australiens en 1982/83 et ses exportations mondiales de cuir semi-ouvré et ouvré durant la même période à 40 millions de dollars australiens. Les exportations australiennes de cuir semi-ouvré et ouvré vers le Japon ont été négligeables;
- ii) Les *Communautés européennes* ont expliqué qu'elles ont un déficit commercial vis-à-vis du Japon dans le secteur du cuir (elles ont importé 110 tonnes de cuir japonais et ont exporté 49 tonnes de cuir vers ce pays en 1982), phénomène qu'elles trouvent particulièrement étrange dans le secteur bovin si l'on compare l'effectif du troupeau et la capacité de tannage du Japon et ceux des Communautés européennes. Elles avaient demandé que le régime japonais soit progressivement libéralisé sur une base NPF, mais les réunions bilatérales qui se sont tenues régulièrement depuis 1976 n'ont débouché sur aucune solution satisfaisante;
- iii) L'*Inde*, qui s'intéresse principalement aux produits des positions 41.03.100 et 41.04.100, a indiqué qu'après avoir eu recours aux procédures spéciales de règlement des différends du GATT dans des affaires concernant des parties contractantes développées et peu développées, elle est parvenue en juillet 1980 à un règlement avec le Japon au sujet du cuir fini, mais les résultats n'ont pas répondu à son attente. Ses exportations (selon les statistiques japonaises) ont régressé de 3,2 millions de dollars EU (représentant 65,8 pour cent des importations japonaises de peaux préparées d'ovins et de caprins) durant la campagne 1980 à 2,2 millions de dollars EU (correspondant à une part de marché de 61,7 pour cent) pour la campagne 1982. Les exportations de peaux d'ovins finies sont tombées de 64 000 dollars EU (soit 11,2 pour cent du marché) à 5 000 dollars EU (1,4 pour cent du marché);
- iv) La *Nouvelle-Zélande* a noté que, outre un contingent global pour certaines lignes tarifaires, le Japon a négocié des contingents bilatéraux exclusifs avec l'*Australie*, le Canada et les Etats-Unis pour les produits bovins de la ligne tarifaire 41.02-2. Mettant particulièrement l'accent sur les peaux de bovins semi-ouvrées, tannées au chrome, la Nouvelle-Zélande s'efforce sans succès depuis plusieurs années, dans des négociations bilatérales, d'avoir accès au marché japonais. Ses exportations mondiales de peaux semi-ouvrées ont progressé de 27 pour cent entre 1982 et 1983, passant de 16 000 tonnes à 21 000 tonnes, tandis que les exportations vers le Japon ont augmenté seulement de 12 pour cent, de 134 tonnes à 151 tonnes. Le Japon est actuellement pour la Nouvelle-Zélande le principal débouché de ses peaux brutes, absorbant environ 44 pour cent en volume de ses exportations totales. Par contre, le Japon ne reçoit que 0,008 pour cent des exportations néo-zélandaises de peaux semi-ouvrées. Si le Japon garde pour principe de baser les contingents additionnels sur les importations de peaux brutes, il fermera l'accès de son marché à la Nouvelle-Zélande du fait que les exportations de peaux brutes diminueront avec le développement constant de l'industrie de transformation;
- v) Le *Pakistan*, qui s'intéresse principalement aux produits des positions 41.03 et 41.04 de la NCCD, a eu des échanges de vues avec le Japon au printemps de 1982 dans le cadre des consultations du Comité du commerce et du développement, sans que des éclaircissements suffisants lui soient donnés sur les raisons qui rendraient nécessaire le maintien des restrictions.

Ses exportations vers le Japon en 1982 ont été approximativement de 78,5 millions de yen, montant qui lui paraît suffisamment important pour déclarer avoir un intérêt dans la question débattue.

39. De l'avis de l'*Australie*, des *Communautés européennes*, de l'*Inde* et de la *Nouvelle-Zélande*, les restrictions ne sont pas justifiées, eu égard aux obligations du Japon au titre de l'Accord général, notamment des articles XI et X:1, et ont pour effet d'annuler ou de compromettre les avantages qui résultent pour elles de l'Accord général. L'*Australie*, l'*Inde* et la *Nouvelle-Zélande* se sont également référées à l'article X:3 et considéraient que les dispositions de l'article XIII:3 B) qui interdisent toute discrimination avaient aussi été enfreintes. L'article XIII a encore été invoqué par les Communautés européennes. La *Nouvelle-Zélande* a ajouté que les paragraphes 2 a) et 2 d) de l'article XIII n'étaient pas observés, du fait notamment que les contingents applicables aux peaux semi-ouvrées sont calculés d'après le niveau des importations de peaux brutes. L'*Australie*, les *Communautés européennes* et l'*Inde* ont déclaré en outre que les restrictions annulaient ou compromettaient des concessions tarifaires consolidées, en infraction à l'article II. Ils se sont aussi référés au fait que le Comité des licences d'importation avait déjà noté que le Japon ne respectait pas ses obligations au titre de l'Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation concernant la publication des contingents applicables aux produits en cuir et avait demandé au Japon de prendre les mesures appropriées. Parmi les autres points soulevés figuraient les suivants:

- i) L'*Australie* a noté que les restrictions sont prétendument nécessaires à la protection des moyens d'existence d'un certain groupe social, mais qu'aucune indication claire n'a été donnée quant au fondement juridique des mesures au regard de l'Accord général. L'*Australie* a demandé que le Japon prenne des mesures propres à rendre les restrictions progressivement conformes à ses obligations au titre de l'Accord général, en se fixant pour objectif ultime de les supprimer dans un avenir prévisible.
- ii) Les *Communautés européennes* estimaient que le dynamisme de l'économie japonaise et le nombre relativement modeste des emplois en jeu ne permettent pas de soutenir qu'une libéralisation conduirait à une restructuration du secteur japonais du cuir entraînant des conséquences inacceptables pour la communauté japonaise concernée. La Communauté a réservé ses droits au titre de l'Accord général et considérait que le Japon devrait remédier à cette situation sur une base NPF.
- iii) L'*Inde* a ajouté que le maintien de restrictions quantitatives illégales est d'autant plus grave que ces restrictions lèsent les intérêts commerciaux de parties contractantes peu développées qui ont de sérieux problèmes de balance des paiements, où l'industrie du cuir emploie aussi des populations défavorisées dont le gouvernement se préoccupe d'assurer le reclassement social. L'*Inde* a demandé au Groupe spécial de constater que le Japon contrevient à ses obligations au titre de l'Accord général.
- iv) La *Nouvelle-Zélande*, tout en réservant les droits que lui confère l'Accord général, a demandé un programme de libéralisation significative de l'accès au marché japonais, tendant à la suppression dans un proche avenir des restrictions contingentaires actuelles.
- v) Le *Pakistan* a noté que les parties contractantes ont l'obligation de justifier les restrictions quantitatives au regard des dispositions pertinentes de l'Accord général, mais qu'en l'espèce aucune justification n'a été donnée. Abstraction faite des aspects juridiques de la question, le contingentement empêche producteurs et exportateurs d'étendre leurs activités. De plus, on manque d'informations sur ses modalités d'application, notamment sur le régime de licences utilisé. D'une manière générale, on a l'impression que l'attribution des contingents comporte des éléments occultes de discrimination.

III. *Constatations et conclusions*

40. Le Groupe spécial a examiné la question, que lui avaient soumise les PARTIES CONTRACTANTES, des restrictions appliquées par le Japon l'importation de certains cuirs semi-ouvrés et finis, conformément à son mandat énoncé au paragraphe 2 ci-dessus. Le Groupe a considéré les arguments présentés par les parties au différend, ainsi que les observations faites par d'autres délégations qui ont déclaré avoir un intérêt dans cette affaire, pour autant que ces observations portaient sur la question dont il était saisi.

41. Le Groupe spécial a noté des différences importantes dans l'approche des deux parties. L'approche des Etats-Unis se fonde essentiellement sur des arguments juridiques. Leur principal argument est que les restrictions japonaises contreviennent à l'article XI ainsi qu'aux articles X:1 et 3 et XIII:3 et amoindrissent la valeur de consolidations tarifaires. Par contre, la défense présentée par le Japon repose presque uniquement sur des considérations relatives aux problèmes particuliers liés au groupe de population appelé les Dowa.

42. Le Groupe spécial a commencé par examiner la plainte des Etats-Unis suivant laquelle les restrictions quantitatives appliquées par le Japon sur les cuirs en question (voir paragraphe 7) sont incompatibles avec l'article XI de l'Accord général qui interdit les restrictions quantitatives.

43. Le Groupe spécial a pris en compte la difficile situation socio-économique de l'industrie japonaise du cuir et le problème particulièrement délicat posé par les Dowa. Il a noté que le cuir et les chaussures de cuir sont les seuls articles manufacturés qui soient assujettis au Japon à des restrictions résiduelles. De l'avis du Groupe spécial, ce fait témoigne des difficultés dont il est fait état dans cette affaire. Le Groupe a noté également que, malgré ses problèmes, le Japon a augmenté le volume des importations de cuir permises et poursuit depuis longtemps une politique d'élargissement des contingents.

44. Le Groupe spécial a noté que l'article XI:1 interdit l'usage de restrictions quantitatives. Il a reconnu qu'il peut exister des situations dans lesquelles le maintien de telles restrictions serait justifié au regard des dispositions pertinentes de l'Accord général. Le Groupe a noté toutefois que le Japon n'a invoqué aucune disposition de l'Accord général pour justifier le maintien des restrictions à l'importation de cuir. Le Groupe a estimé que dans ces conditions il ne lui appartenait pas d'établir si les mesures en question seraient justifiées au regard d'une ou de plusieurs dispositions de l'Accord général. Il a estimé ne pas pouvoir prendre en compte dans ce contexte les circonstances particulières d'ordre historique, culturel et socio-économique évoquées par le Japon, étant donné que son mandat consiste à examiner la question "à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce" et que lesdites dispositions ne prévoient pas que des restrictions à l'importation puissent être justifiées par des considérations de ce genre. Il a noté que dans un rapport¹ adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en 1983, un groupe spécial avait conclu dans une situation analogue "que les questions de cet ordre n'étaient pas visées par les articles XI et XIII de l'Accord général et ... n'étaient pas de sa compétence". Le Groupe spécial en a conclu que les restrictions en cause, appliquées au moyen de contingents et de licences d'importation, contreviennent à l'article XI:1.

¹Rapport du Groupe spécial des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong-kong (L/5511, paragraphe 27).

45. Le Groupe spécial a noté que le Japon avait cessé en 1963 d'invoquer l'article XII concernant les difficultés de balance des paiements. Il a noté que dans le rapport précité il avait été conclu que le fait que "les restrictions existent depuis longtemps ... n'affecte pas les obligations que les parties contractantes ont acceptées aux termes des dispositions de l'Accord général".¹ Le Groupe a jugé que cette conclusion vaut aussi pour la présente affaire.

46. Conformément à la pratique établie du GATT², le Groupe spécial a conclu en conséquence que les restrictions japonaises sur les produits considérés étaient présumées annuler ou compromettre des avantages que les Etats-Unis étaient en droit d'attendre au titre de l'Accord général.

47. Le Groupe spécial a noté qu'il était tenu explicitement aux termes de son mandat de "faire [des] constatations ... sur la question des avantages annulés ou compromis". Il a noté également qu'une présomption ayant été établie conformément à la pratique du GATT² que des avantages avaient été effectivement annulés ou compromis, il incombait au Japon d'infirmer cette présomption.

48. A la lumière de ce qui précède, le Groupe spécial a examiné l'argument du Japon suivant lequel l'existence des contingents ne signifiait pas nécessairement en soi que des avantages revenant aux Etats-Unis avaient effectivement été annulés ou compromis, mais que cela dépendait uniquement du point de savoir si le système de répartition des contingents et sa mise en oeuvre fonctionnaient de manière à entraver le commerce des Etats-Unis.

49. Le Groupe spécial a examiné les statistiques commerciales fournies par le Japon à l'appui de cette affirmation, qui portaient sur la période allant de 1978 (avant la conclusion de l'accord bilatéral) à 1982. Il a noté que ces chiffres font apparaître que, alors que les exportations totales de cuirs de bovins et d'équidés des Etats-Unis ont passé de 113 millions de dollars EU à 213 millions, soit une augmentation d'environ 88 pour cent, leurs exportations vers le Japon ont grimpé de 2 millions de dollars EU à quelque 9 millions de dollars, soit une progression de l'ordre de 350 pour cent. En comparaison, les exportations des Etats-Unis vers la République fédérale d'Allemagne et l'Italie, prises ensemble, ont passé de quelque 2,6 millions de dollars EU à environ 8,5 millions, soit une croissance de 227 pour cent seulement et les exportations des Etats-Unis vers la France et le Royaume-Uni ont même baissé de 36 pour cent au cours de la même période, revenant de 7,7 millions de dollars EU à 4,9 millions.

50. D'autre part, le Groupe spécial a noté que, selon les chiffres fournis par les Etats-Unis, si leurs exportations de cuirs de bovins et d'équidés vers le Japon ont augmenté d'environ 7 millions de dollars EU - soit plus du double de la croissance des exportations vers les quatre membres précités de la Communauté européenne - elles ont progressé de quelque 82 millions de dollars EU, passant de 38 millions de dollars à 120 millions en direction des trois autres marchés de l'Asie de l'Est pris ensemble³, dont chacun, depuis 1980, a importé des Etats-Unis davantage de cuirs de ce genre que le Japon. Le Groupe spécial a noté également que, tandis que les exportations de cuirs de bovins et d'équidés des Etats-Unis vers le Japon en 1982 représentaient à peu près 67 pour cent de leurs exportations vers les quatre pays cités de la Communauté européenne, elles équivalaient à moins de 8 pour cent de leurs exportations de cuirs de ces types vers les trois marchés d'Asie de l'Est.³ Le

¹L/5511, paragraphe 28.

²Annexe au Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (IBDD, 26S/237, paragraphe 5).

³République populaire de Chine, Hong-kong et République de Corée.

Groupe spécial a noté en outre que les exportations des Etats-Unis vers le Japon des deux autres catégories de produits en cause, c'est-à-dire les peaux traitées de mouton et d'agneau ainsi que de chèvre et de chevreau, sont de faible ampleur et ne modifient pas le tableau de la situation présenté plus haut.

51. Le Groupe spécial a ensuite examiné l'argument japonais suivant lequel le contingentement ne limite pas les exportations des Etats-Unis vers le Japon, étant donné que les exportateurs américains n'ont pas épuisé le contingent important qui leur avait été ouvert; de l'avis du Japon, les facteurs de limitation ont été la récession du marché japonais du cuir et l'insuffisance des efforts américains de recherche-développement, d'amélioration de la qualité et d'adaptation aux besoins spécifiques du marché japonais. Le Groupe a pris également en compte les arguments japonais suivant lesquels le régime de licences ne constitue pas un obstacle.

52. Le Groupe spécial a pris note des arguments des Etats-Unis suivant lesquels leur industrie exporte vers le Japon le même type de cuir que vers les autres pays, qu'elle aurait pu utiliser entièrement le contingent sans les obstacles administratifs du régime de licences et qu'elle aurait pu exporter des quantités supérieures au contingent si ce régime n'avait pas existé.

53. Le Groupe spécial a constaté que les exportations de cuirs de bovins et d'équidés des Etats-Unis vers le Japon se sont accrues considérablement tant en pourcentage qu'en chiffres absolus au cours de la période considérée et que cet accroissement peut sans doute être attribué à l'assouplissement des restrictions japonaises, ainsi que le Japon l'a affirmé. Toutefois, le Groupe ne pouvait pas échapper à la conclusion que les restrictions à l'importation ont pour objet de restreindre les importations, y compris celles en provenance des Etats-Unis. Il a noté que, si le marché japonais n'est pas tout à fait comparable aux autres marchés de l'Est asiatique, les éléments de preuve dont on dispose au sujet de ces marchés tendent cependant à corroborer la thèse suivant laquelle les restrictions japonaises limitent les exportations de cuir des Etats-Unis vers le marché japonais.

54. Le Groupe spécial a considéré ensuite les arguments fondés sur le fait que les Etats-Unis n'ont pas utilisé entièrement leurs contingents. Il a noté à cet égard les assertions contradictoires des deux parties qui, de par leur nature même, sont difficiles à apprécier. Le Groupe a, toutefois, considéré que le fait que les Etats-Unis ont pu exporter de grandes quantités de cuir vers d'autres marchés et que d'autres pays fournisseurs ont appuyé les arguments des Etats-Unis tend effectivement à confirmer la thèse selon laquelle l'existence des restrictions a affecté de façon négative les exportations des Etats-Unis.

55. En toute hypothèse, le Groupe spécial tenait à souligner que l'existence d'une restriction quantitative devait être présumée annuler ou compromettre des avantages, non seulement à cause de l'effet qu'elle a pu avoir sur le volume des échanges, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple du fait qu'elle conduit à alourdir les frais commerciaux et qu'elle est génératrice d'incertitudes qui peuvent affecter les plans d'investissement.

56. En conséquence, le Groupe a conclu que les arguments avancés par le Japon ne sont pas suffisants pour faire tomber la présomption que les restrictions quantitatives sur les importations de cuir ont annulé ou compromis des avantages résultant pour les Etats-Unis de l'article XI de l'Accord général.

57. Le Groupe spécial a noté que les Etats-Unis ont fait valoir, à titre subsidiaire, que le Japon a également annulé ou compromis des avantages découlant des articles II, X:1, X:3 et XIII:3. Etant donné les constatations énoncées dans les paragraphes précédents, le Groupe n'a pas jugé nécessaire de faire une constatation sur ces points.

58. Le Groupe spécial a noté que quelques-unes des délégations qui ont déclaré avoir un intérêt dans la question et qui ont fait des déclarations au cours de ces réunions ont soutenu que le régime japonais

des importations de cuir contient des éléments discriminatoires et, partant, contrevient à l'article XIII:1 et 2. Le Groupe n'a pas fait de constatations sur ce point qui, n'ayant pas été soulevé par les Etats-Unis, n'entre pas dans son mandat. Il tient cependant à appeler l'attention du Conseil sur le fait que ce point a été soulevé.

59. Sur la base des constatations ci-dessus, le Groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent que le Japon élimine les restrictions quantitatives qu'il maintient à l'importation des produits faisant l'objet de la plainte des Etats-Unis (voir paragraphe 7) et se conforme ainsi aux dispositions de l'Accord général.

60. Le Groupe spécial a pris acte que le Japon a fait savoir qu'il ne lui serait pas possible d'éliminer immédiatement ses restrictions quantitatives sur le cuir. Le Groupe spécial a reconnu les difficultés rencontrées par le Japon, mais a noté que "les PARTIES CONTRACTANTES ont habituellement pour objectif premier d'obtenir la levée des mesures en cause, s'il est constaté qu'elles sont incompatibles avec l'Accord général".¹ Le Groupe spécial a estimé que le Conseil voudrait peut-être examiner s'il y aurait lieu ou non d'accorder au Japon un certain délai pour éliminer progressivement les restrictions à l'importation en cause et, dans ce contexte, examiner les facteurs mentionnés ci-dessus, en particulier au paragraphe 43.

¹Annexe du Mémorandum d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (IBDD, 26S/237, paragraphe 4).