

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

**WT/DS136/11
WT/DS162/14**
28 février 2001
(01-0980)

ÉTATS-UNIS – LOI ANTIDUMPING DE 1916

Arbitrage
au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord
sur les règles et procédures régissant
le règlement des différends

Décision de l'arbitre
A.V. Ganesan

I. Introduction

1. Le 26 septembre 2000, l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") a adopté les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Loi antidumping de 1916 ("États-Unis – Loi de 1916")*.¹ Le 23 octobre 2000, les États-Unis ont informé l'ORD, conformément à l'article 21:3 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "Mémorandum d'accord"), qu'ils mettraient en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD dans la présente affaire.² Ils ont indiqué qu'ils auraient besoin d'un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre, conformément aux dispositions de l'article 21:3 du Mémorandum d'accord, et qu'ils consulteraient les Communautés européennes et le Japon sur ce point.³

2. Le 17 novembre 2000, les Communautés européennes et le Japon ont fait parvenir au Président de l'ORD une lettre conjointe par laquelle ils demandaient, étant donné l'impossibilité d'arriver à un accord avec les États-Unis au sujet du délai requis pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD dans la présente affaire, que le "délai raisonnable" pour une telle mise en œuvre soit déterminé par arbitrage contraignant, conformément à l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord.⁴

3. Par lettre conjointe datée du 19 décembre 2000, les Communautés européennes, les États-Unis et le Japon ont fait savoir au Directeur général qu'ils étaient convenus, conformément aux dispositions de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, que j'exercerais les fonctions d'arbitre dans l'arbitrage contraignant afin de déterminer le "délai raisonnable" pour la mise en œuvre dans la présente affaire.⁵ Dans cette lettre, les parties indiquaient également qu'elles étaient convenues de prolonger jusqu'au 28 février 2001 le délai prévu pour l'arbitrage, fixé à l'article 21:3 c) du

¹ WT/DS136/R (le "rapport du Groupe spécial CE") et WT/DS162/R (le "rapport du Groupe spécial Japon"), tels qu'ils ont été confirmés par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS136/AB/R et WT/DS162/AB/R. Dans ces différends, deux rapports distincts de groupes spéciaux ont été établis par deux Groupes spéciaux composés des trois mêmes personnes. L'appel des deux rapports des Groupes spéciaux a été traité dans un rapport de l'Organe d'appel. Étant donné que les parties ont considéré les deux différends comme étant une seule et même affaire aux fins de la détermination du délai raisonnable prévu à l'article 21:3 c), je ferai de même aux fins du présent arbitrage. En conséquence, je ferai référence aux deux différends comme étant "la présente affaire" et aux Communautés européennes, aux États-Unis et au Japon comme étant les "parties au présent différend".

² WT/DSB/M/91, 30 novembre 2000, paragraphe 55.

³ *Ibid.*

⁴ WT/DS136/9 et WT/DS162/12, 21 novembre 2000.

⁵ WT/DS136/10 et WT/DS162/13, 19 décembre 2000.

Mémorandum d'accord à 90 jours suivant la date d'adoption par l'ORD.⁶ Les parties indiquaient en outre qu'elles étaient convenues que, nonobstant cette prolongation du délai, la décision arbitrale serait réputée être la décision rendue aux fins de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord. Mon acceptation d'exercer les fonctions d'arbitre a été communiquée aux parties par lettre datée du 20 décembre 2000.

4. Des communications écrites ont été reçues des Communautés européennes, des États-Unis et du Japon le 10 janvier 2001, et une audience a eu lieu le 7 février 2001.

II. Arguments des parties

A. États-Unis

5. Les États-Unis soutiennent qu'un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD dans la présente affaire est de 15 mois, compte étant tenu de la nature du processus législatif aux États-Unis, des changements récents intervenus à la Présidence, dans l'Administration et au Congrès des États-Unis, du libellé de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord et de précédentes décisions arbitrales rendues au titre de cet article.

6. Les États-Unis considèrent que, pour déterminer le "délai raisonnable" prévu à l'article 21:3 c), un arbitre devrait tout d'abord examiner les circonstances qui font qu'une mise en œuvre immédiate est irréalisable. Dans la présente affaire, la clôture de la précédente session du Congrès, en décembre 2000 et le fait que la session en cours du nouveau Congrès vient de commencer ont pour conséquence qu'il est à l'évidence irréalisable pour les États-Unis de se conformer immédiatement aux recommandations et décisions de l'ORD. Les États-Unis ont donc besoin d'un "délai raisonnable" conformément au principe des 15 mois énoncé à l'article 21:3 c) et à ce qui est prévu dans cet article, à savoir que ce "délai pourrait être plus court ou plus long, en fonction des circonstances".

7. Les États-Unis estiment que les "circonstances" à prendre en considération s'agissant de l'article 21:3 c) sont: la forme juridique de mise en œuvre (voie législative ou voie réglementaire), la complexité technique de la mesure qui doit être élaborée, adoptée et mise en œuvre par le Membre, et le délai dans lequel le Membre concerné peut mener à terme la mise en œuvre sous la forme envisagée conformément à *son propre système légal* de gouvernement. En outre, des arbitres ont souligné par le passé que le "délai raisonnable" pour la mise en œuvre est le délai le plus court possible dans le cadre de la procédure législative du Membre concerné, mais ils ont aussi clairement reconnu que cela

⁶ *Ibid.*

n'oblige pas un Membre à recourir à une procédure législative *extraordinaire*, par rapport à sa propre procédure législative *normale*.

8. Les États-Unis soutiennent qu'il n'est pas contesté que la mise en œuvre dans la présente affaire requiert une action législative. Les États-Unis soulignent que faire adopter des lois au Congrès des États-Unis est un processus complexe, subtil et laborieux et que dans la réalité, ce n'est que dans les dernières semaines d'une session du Congrès que suite est donnée à la grande majorité des projets de loi qui sont approuvés, ce qui témoigne de la difficulté qu'il y a à faire adopter un texte de loi au Congrès des États-Unis et du temps que cela prend. La session en cours du 107^{ème} Congrès des États-Unis devrait être ajournée en décembre 2001, ce qui correspondrait approximativement à un laps de temps de 15 mois à compter du 26 septembre 2000, date d'adoption par l'ORD des rapports des Groupes spéciaux et de l'Organe d'appel. Selon les États-Unis, le délai de 15 mois est, par conséquent, le délai le plus court possible pour la mise en œuvre dans le cadre de leur procédure législative normale.

9. Les États-Unis font observer que le pouvoir de légiférer est dévolu au Congrès des États-Unis, qui se compose de deux chambres, la Chambre des représentants et le Sénat. Aux États-Unis, l'Exécutif n'a pas droit de regard sur le calendrier des travaux et les procédures du Congrès. La première étape du processus législatif consiste pour un membre du Congrès à déposer une proposition de loi à la Chambre ou au Sénat. Lorsque l'initiative législative vient de l'Exécutif, celui-ci peut transmettre une proposition au Président de la Chambre des représentants ou au Président du Sénat, et un projet de loi peut être déposé dans sa version initiale ou révisée par un membre d'une commission compétente. Ou bien, l'Exécutif peut demander qu'un ou plusieurs membres du Congrès déposent une proposition de loi.

10. Une fois déposé, un projet de loi est généralement envoyé à une commission ou à des commissions permanentes compétentes pour connaître du sujet dont il traite. À la Chambre des représentants, plusieurs commissions peuvent être saisies en même temps d'un projet de loi, tandis qu'au Sénat, celui-ci est le plus souvent envoyé à la commission dont relève au premier chef le sujet traité, quitte à être renvoyé ultérieurement à d'autres commissions. Dans la plupart des cas, la commission compétente renvoie le projet de loi à une sous-commission pour examen.

11. À la Chambre des représentants, la sous-commission tient normalement des auditions publiques pour connaître les vues des partisans et adversaires du projet de loi, y compris des organismes publics, des experts, des organisations intéressées et des particuliers. Aucun délai précis n'est imparti à la commission pour son examen. Lorsque les auditions sont terminées, la sous-commission se réunit habituellement pour examiner le projet de loi, article par article,

c'est-à-dire pour y apporter des changements et des amendements avant de décider de l'opportunité de recommander qu'il soit déféré à la commission plénière. Si la sous-commission vote cette recommandation, on dit qu'elle a transmis son rapport. Elle peut aussi renvoyer le projet de loi *sine die*.

12. Après avoir reçu le rapport de la sous-commission (recommandation), la commission plénière peut mener d'autres études et tenir de nouvelles auditions. Elle procédera à un nouvel examen article par article. La commission plénière vote alors sur l'opportunité de rapporter le projet de loi à la Chambre siégeant en séance plénière, soit tel qu'il a été déposé initialement sans amendement, soit tel qu'il a été révisé. Lorsque la commission plénière décide par un vote de transmettre le projet de loi à la Chambre, le personnel de la commission rédige un rapport. Le projet de loi approuvé est transmis à la Chambre sous forme de rapport.

13. Le moment où le projet sera examiné par la Chambre est généralement déterminé par le Président de la Chambre des représentants et le chef du parti politique majoritaire, lequel peut l'inscrire au calendrier des débats. La Commission du règlement de la Chambre fait généralement une recommandation concernant la durée du débat et la question de savoir si des amendements pourront être proposés. Au cours du débat, il est donné lecture du projet de loi en détail et les membres du Congrès peuvent proposer de nouveaux amendements. Après avoir mis aux voix les amendements, la Chambre met immédiatement aux voix le projet de loi proprement dit avec les amendements qui ont été adoptés. Le projet de loi peut également être renvoyé à la commission qui a transmis le rapport. S'il est adopté, le projet de loi doit être envoyé au Sénat, qui peut éventuellement être déjà saisi d'autres projets de loi.

14. Bien que la procédure d'examen des lois par les commissions compétentes du Sénat soit semblable, il existe des différences importantes dans la façon dont le Sénat examine les projets de loi. Le Sénat n'est pas soumis à des règles aussi strictes que la Chambre. Il ne dispose pas d'une commission du règlement, et le calendrier des travaux et l'examen des questions sont généralement décidés par consensus. Contrairement aux débats de la Chambre, qui sont strictement réglementés, les débats du Sénat sont rarement limités dans le temps.

15. Le processus législatif aux États-Unis exige également du temps pour que soit constituée une commission de conférence afin de concilier les divergences entre la version du texte d'un projet de loi émanant de la Chambre et celle émanant du Sénat, étant donné que la plupart des projets de loi ne sont pas adoptés par le Sénat en des termes exactement identiques à ceux des projets de loi qui lui ont été transmis par la Chambre. Les membres de la commission de conférence sont désignés par chacune des chambres et ils reçoivent des instructions précises qui peuvent être revues tous les 21 jours. Si la

commission de conférence ne parvient pas à un accord, le projet de loi est enterré. Si elle parvient à s'entendre sur un texte commun, un rapport de conciliation est établi pour expliquer les raisons qui ont amené les membres de la commission à apporter des changements. Le rapport de conciliation doit être approuvé par les deux chambres, sous une forme identique, sinon le projet de loi révisé est enterré.

16. Une fois que le texte proposé par la commission de conférence a été approuvé par les deux chambres, il est envoyé au Président pour approbation. Le projet de loi ne devient loi qu'après avoir été approuvé par le Président.

17. Outre le fait que leur processus législatif est complexe et laborieux, les États-Unis soulignent également qu'il y a des "circonstances spéciales additionnelles" entrant en ligne de compte dans la présente affaire qui doivent être prises en considération pour déterminer le "délai raisonnable" prévu à l'article 21:3 c). Des élections ont eu lieu en novembre 2000 et, à la suite de ces élections, les États-Unis ont désormais un nouveau Président, une nouvelle Administration et un nouveau Congrès. Tout projet de loi émanant de l'Exécutif devra être approuvé par la nouvelle Administration avant d'être transmis au nouveau Congrès. La nouvelle Administration a pris ses fonctions le 20 janvier 2001, et la désignation des hauts fonctionnaires de cette nouvelle Administration est en cours. Étant donné les processus qu'impliquent ces désignations et la nécessité pour la nouvelle Administration d'élaborer sa proposition pour la mesure de mise en œuvre dans la présente affaire, il est peu réaliste de s'attendre à ce qu'un projet de loi soit transmis au Congrès en l'occurrence avant mars ou avril 2001 au plus tôt. Il est aussi important de noter que le nouveau Congrès s'est réuni le 3 janvier 2001, mais que ses membres commencent seulement maintenant leurs travaux officiels. En fait, la composition des commissions du Congrès n'a été arrêtée que depuis peu et certaines des commissions compétentes n'ont pas encore été officiellement constituées.

18. Les États-Unis appellent aussi l'attention sur un certain nombre d'autres facteurs qui ajoutent à la complexité et à l'incertitude de leur processus législatif, à savoir: le nombre important de projets de loi qui sont déposés au début de chaque Congrès, les nombreuses occasions qui s'offrent à tels ou tels membres du Congrès de retarder le processus d'examen des projets de loi, le fait que le Congrès se prononce souvent sur des projets de loi généraux ou trains de mesures législatives plutôt que sur des textes de loi distincts, le fait également que seule une très faible proportion des projets de loi déposés ne deviennent des lois au cours de la même session et, enfin, le fait que ce n'est pas avant les dernières semaines ou les derniers mois de la session législative que suite est habituellement donnée même aux projets de loi qui deviennent effectivement des lois.

19. Les États-Unis concluent des complexités susmentionnées de leur processus législatif qu'il est peu réaliste de s'attendre à ce que la loi de mise en œuvre dans la présente affaire puisse être adoptée avant la fin de la première session du 107^{ème} Congrès, qui ajournera probablement ses travaux en décembre 2001. C'est pourquoi, les États-Unis demandent qu'il leur soit accordé pour la mise en œuvre un délai de 15 mois à compter du 26 septembre 2000, date d'adoption des rapports des Groupes spéciaux, c'est-à-dire un laps de temps qui correspondrait à la fin de la première session du 107^{ème} Congrès. Selon eux, cela serait compatible avec les dispositions de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, ainsi qu'avec de précédentes décisions arbitrales rendues au titre de cet article qui impliquaient que la mise en œuvre se fasse par des moyens législatifs. À ce sujet, les États-Unis ont aussi fait valoir que la "solution positive" des différends est un objectif fondamental du mécanisme de règlement des différends de l'OMC et que l'octroi d'un délai plus court ne contribuerait pas à "faciliter une solution positive du présent différend".⁷

B. *Communautés européennes*

20. Les Communautés européennes soutiennent que le "délai raisonnable" pour la mise en œuvre par les États-Unis des recommandations et décisions de l'ORD ne devrait pas excéder 6 mois et 10 jours à compter du 26 septembre 2000, date d'adoption des rapports des Groupes spéciaux et de l'Organe d'appel. Elles soulignent que c'est aux États-Unis qu'incombe la charge de prouver qu'il est irréalisable pour eux de se conformer immédiatement et d'établir les circonstances dont il faut tenir compte pour le calcul du "délai raisonnable" pour la mise en œuvre.

21. Les Communautés européennes font observer que, pour évaluer la durée du "délai raisonnable", il est nécessaire que l'arbitre connaisse la nature de l'action requise pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD dans le système juridique interne du Membre de l'OMC dont il a été constaté qu'il a agi de manière incompatible avec ses obligations au titre des accords visés. Appelant l'attention sur le fait que les constatations du Groupe spécial avaient trait au Titre VIII de la Loi de finances de 1916 des États-Unis (la "Loi de 1916")⁸ dans son intégralité, et non à certaines de ses dispositions, ainsi que sur la disposition de l'article 3:7 du Mémorandum d'accord selon laquelle le mécanisme de règlement des différends a normalement pour objectif premier d'obtenir le *retrait* d'une mesure dont il a été constaté qu'elle est incompatible avec les dispositions des accords visés, elles estiment que, dans le cas d'espèce, les États-Unis doivent abroger la Loi de 1916 dans sa totalité. Les Communautés européennes croient comprendre que cela ne peut se faire que par un autre acte législatif, mais ajoutent qu'aucune loi de remplacement n'est nécessaire étant

⁷ Communication des États-Unis, paragraphe 10.

⁸ Loi du 8 septembre 1916, 39 Stat. 756 (1916); 15 U.S.C. paragraphe 72.

donné que les États-Unis disposent déjà d'une législation antidumping "ordinaire" et que, s'ils veulent adopter une loi additionnelle, par exemple une loi antitrust, ils peuvent le faire indépendamment des dispositions qu'ils doivent prendre dans la présente affaire pour se conformer aux obligations qu'ils ont contractées dans le cadre de l'OMC.

22. Les Communautés européennes soutiennent que les seuls délais fixés qui sont applicables dans le processus législatif des États-Unis découlent des règles selon lesquelles un projet de loi ne peut être examiné par la Chambre des représentants avant le troisième jour civil suivant la date à laquelle le rapport de la Commission a été communiqué aux membres, et d'une règle correspondante de deux jours au Sénat. Notant qu'il peut être dérogé même à ces règles, elles concluent que, dans le système législatif des États-Unis, aucun délai n'est fixé pour entreprendre et mener à terme chacune des étapes du processus législatif et aucune règle ne limite la rapidité avec laquelle une action législative peut être entreprise. Pour les Communautés européennes, l'absence de tous délais établis ou impératifs donne à penser qu'une loi peut être adoptée rapidement, si la volonté existe.

23. Les Communautés européennes se réfèrent à deux exemples récents qui démontrent qu'aux États-Unis une modification peut être rapidement apportée à une loi. Premièrement, les États-Unis ont modifié leur législation antidumping en adoptant la Loi de 2000 sur la compensation pour continuation du dumping et maintien de la subvention (l'"Amendement Byrd")⁹, qui a été soumise au Congrès le 3 octobre 2000 et est devenue loi le 28 octobre de la même année, c'est-à-dire 25 jours civils plus tard. Deuxièmement, à la suite des recommandations et décisions de l'ORD dans l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger" ("États-Unis – FSC")*¹⁰, les États-Unis ont adopté la Loi de 2000 portant abrogation des dispositions relatives aux FSC et régissant l'exclusion des revenus extraterritoriaux¹¹ en moins de 8 mois après l'adoption des rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel dans cette affaire. Les Communautés européennes soulignent également le fait que, malgré la complexité inhérente à la mise en œuvre, le délai fixé dans le rapport du Groupe spécial pour la mise en œuvre des recommandations dans l'affaire

⁹ L'Amendement Byrd a ajouté un nouvel article 754 à la Loi douanière de 1930 et est repris dans la Loi portant ouverture de crédits pour l'agriculture, le développement rural, l'Office de contrôle des médicaments et des produits alimentaires et des organismes connexes, 2001, P.L. 106-387, 28 octobre 2000.

¹⁰ Rapport du Groupe spécial, WT/DS108/R, adopté le 20 mars 2000, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS108/AB/R.

¹¹ *FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000*, P.L. 106-519, 15 novembre 2000.

États-Unis - FSC était encore plus court – 6 mois et 10 jours à compter de la date d'adoption des rapports.¹²

24. Les Communautés européennes soutiennent que la mise en œuvre des décisions et recommandations de l'ORD dans la présente affaire ne devrait pas prendre plus de temps qu'il n'en a fallu pour adopter la loi dans l'affaire *États-Unis – FSC*, étant donné que la procédure à suivre n'est pas plus astreignante, que la loi de mise en œuvre nécessaire - une simple abrogation de la Loi de 1916 – est beaucoup moins complexe et que la Loi de 1916 n'a aucun lien avec une autre loi. Elles ajoutent qu'il n'y a dans la présente affaire aucune autre circonstance qui justifie un délai de mise en œuvre plus long. En particulier, le fait que des procédures civiles engagées au titre de la Loi de 1916 sont en cours ne constitue pas une circonstance pertinente dont il convient de tenir compte pour rallonger le "délai raisonnable" nécessaire pour la mise en œuvre.

C. *Japon*

25. Le Japon fait valoir qu'un délai de six mois à compter de la date d'adoption des rapports des Groupes spéciaux dans la présente affaire est le "délai raisonnable" pour la mise en œuvre par les États-Unis des recommandations et décisions de l'ORD. Aux termes du Mémoire d'accord, il faut donner suite "dans les moindres délais" aux recommandations et décisions de l'ORD et, à son avis, les "circonstances" du cas d'espèce démontrent que les États-Unis peuvent et devraient mener à terme la mise en œuvre dans la présente affaire dans un délai de six mois. Le Japon appelle l'attention sur le fait que, dans le rapport du Groupe spécial Japon, le Groupe spécial a pris l'initiative inhabituelle de suggérer "qu'une façon pour les États-Unis de mettre la Loi de 1916 en conformité avec les obligations qui leur incombent dans le cadre de l'OMC serait d'*abroger* cette loi".¹³ (pas d'italique dans l'original) Selon le Japon, cette "initiative inhabituelle" de la part d'un groupe spécial consiste à suggérer une "façon concrète" de procéder à la mise en œuvre qui ne devrait pas être prise à la légère, et les États-Unis ne devraient pas se voir accorder un délai plus long, car cela reviendrait à "s'écarter de la suggestion du Groupe spécial".¹⁴

26. Pour le Japon, la référence au "règlement rapide [des différends]" faite à l'article 3:3 du Mémoire d'accord et celle à la nécessité de "donner suite dans les moindres délais" faite à l'article 21:1 dudit mémorandum font ressortir clairement que les Membres doivent mettre en œuvre les décisions et recommandations de l'ORD dès qu'il leur est possible de le faire. En outre, c'est au

¹² Rapport du Groupe spécial, *États-Unis – FSC*, *supra*, note de bas de page 10, paragraphe 8.8.

¹³ Rapport du Groupe spécial Japon, paragraphe 6.292.

¹⁴ Communication du Japon, paragraphe 8.

Membre concerné qu'incombe la charge de prouver qu'il est "irréalisable" pour lui de se conformer "dans les moindres délais" ou "immédiatement", et cette charge augmente avec la durée du délai proposé pour la mise en œuvre par le Membre en défaut.¹⁵ De l'avis du Japon, les États-Unis ne se sont pas acquittés de la charge qui leur incombait en ce qui concerne le délai qu'ils ont proposé pour la mise en œuvre dans la présente affaire.

27. Le Japon affirme que seules les *prescriptions légales* qui régissent la mise en œuvre effective dans le cadre du système juridique interne d'un Membre sont les "circonstances" à prendre en considération pour la détermination d'un "délai raisonnable". Dans la présente affaire, les circonstances font ressortir quasi systématiquement l'adéquation d'un bref délai de mise en œuvre. Premièrement, la nature de la modification législative requise en l'occurrence est simple – une seule phrase abrogeant la Loi de 1916. Deuxièmement, les dispositions que les États-Unis doivent prendre au niveau du législatif et de l'exécutif pour procéder à la mise en œuvre ne sont pas soumises à des délais impératifs. En conséquence, le Japon soutient que la durée du délai de mise en œuvre dans la présente affaire dépend uniquement du degré de bonne foi dont les États-Unis font preuve.

28. Le Japon appelle l'attention à cet égard sur la rapidité avec laquelle les États-Unis ont adopté la loi portant mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD dans l'affaire *États-Unis - FSC*, l'ensemble du processus législatif n'ayant pris que trois mois, deux semaines et six jours depuis la date à laquelle le projet de loi a été déposé à la Chambre des représentants des États-Unis jusqu'à la date à laquelle le Président des États-Unis lui a, par sa signature, donné force de loi. Il explique que la mise en œuvre pourrait être encore plus rapide dans la présente affaire étant donné que la modification législative requise – l'abrogation de la Loi de 1916 – est beaucoup plus simple que dans l'affaire *États-Unis - FSC*. Les États-Unis pourraient, en l'occurrence, déposer des projets de loi identiques, simultanément à la fois à la Chambre et au Sénat et, à la différence de ce qui s'est passé dans l'affaire *États-Unis - FSC*, il est peu probable que la loi en question fasse l'objet d'un débat interne substantiel. Le Japon ajoute que les États-Unis ont démontré qu'ils peuvent légiférer très rapidement s'agissant de questions liées au commerce lorsqu'ils ont adopté l'Amendement Byrd en moins de deux mois.¹⁶

¹⁵ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, *Canada - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques* ("Canada - Brevets pour les produits pharmaceutiques"), WT/DS114/13, 18 août 2000, paragraphe 47.

¹⁶ Communication du Japon, paragraphe 25, faisant référence à l'Amendement Byrd, *supra*, note de bas de page 9.

III. "Délai raisonnable"

29. Conformément à l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord et à ce qui a été convenu entre les parties, ma tâche en tant qu'arbitre dans la présente affaire est:

... de déterminer le délai raisonnable imparti aux États-Unis d'Amérique pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'Organe de règlement des différends ("ORD") dans l'affaire *États-Unis – Loi antidumping de 1916 – Demande du Japon et des Communautés européennes* (WT/DS136 et 162).¹⁷

Les rapports des Groupes spéciaux et de l'Organe d'appel ayant trait à cette affaire ont été adoptés par l'ORD le 26 septembre 2000.

30. L'article 21:3 c) du Mémoire d'accord dispose ce qui suit dans la partie pertinente:

... l'arbitre devrait partir du principe que le délai raisonnable pour la mise en œuvre des recommandations du groupe spécial ou de l'Organe d'appel ne devrait pas dépasser 15 mois à compter de la date d'adoption du rapport du groupe spécial ou de l'Organe d'appel. Toutefois, ce délai pourrait être plus court ou plus long, en fonction des circonstances.

31. Le contexte pertinent pour l'interprétation de l'article 21:3 c) est notamment le suivant: le texte introductif de l'article 21:3, qui reconnaît que la question d'un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre n'entre en ligne de compte que s'"il est irréalisable ... de se conformer immédiatement", l'article 21:1, qui souligne que "[p]our que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres, il est indispensable de donner suite dans les moindres délais ...", et l'article 3:3 du Mémoire d'accord, qui reconnaît également que le "règlement rapide de toute situation ... est indispensable au bon fonctionnement de l'OMC et à l'existence d'un juste équilibre entre les droits et les obligations des Membres."

32. Comme de précédents arbitres l'ont déclaré, il apparaît clairement que l'article 21:3 c), lu à la lumière de son contexte et en parallèle avec d'autres dispositions du Mémoire d'accord, établit que le "délai raisonnable" devrait être le délai le plus court possible dans le cadre du système juridique du Membre pour mettre en œuvre les recommandations et décisions pertinentes de l'ORD.¹⁸

¹⁷ WT/DS136/10 et WT/DS162/13, 19 décembre 2000.

¹⁸ Voir, par exemple: Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/15, WT/DS48/13, 29 mai 1998, paragraphe 26; Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, *Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile*, WT/DS54/15, WT/DS55/14, WT/DS59/13, WT/DS64/12, 7 décembre 1998, paragraphe 22; Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c)

Dans les limites de ce principe fondamental, comme l'a indiqué l'arbitre dans l'affaire *Canada - Brevets pour les produits pharmaceutiques*:

... c'est ... au Membre concerné qu'incombe la charge de démontrer – "[s]'il est irréalisable [pour ce Membre] de se conformer immédiatement" – que la durée de n'importe quel délai de mise en œuvre proposé, y compris les étapes que ce délai est censé comporter, constitue un "délai raisonnable".¹⁹

33. Les parties ne contestent pas qu'une mise en œuvre "immédiate" est "irréalisable" dans la présente affaire. Je considère donc que c'est aux États-Unis qu'incombe la charge de démontrer que le délai de 15 mois qu'ils proposent est le "délai le plus court possible" dans le cadre de leur système législatif pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD dans le cas d'espèce. Je tiens à souligner que ma tâche en tant qu'arbitre consiste à déterminer le "délai raisonnable" à la lumière des faits et circonstances du *cas d'espèce*.

34. S'agissant de la question de ce qui constituerait le "délai raisonnable" pour la mise en œuvre dans la présente affaire, il me faut voir tout d'abord quel est le type de mesure auquel il est envisagé de recourir pour la mise en œuvre. Sur ce point, je relève que les parties sont convenues que la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD en l'espèce requiert l'adoption d'une loi par les États-Unis.²⁰

35. Il y a cependant un certain désaccord entre les parties quant à la portée et à la teneur de la loi requise en l'occurrence. Les Communautés européennes et le Japon soutiennent que la mise en œuvre requiert une "simple abrogation" de la Loi de 1916 et doit consister en cela. À cet égard, lors de l'audience, tant les Communautés européennes que le Japon m'ont demandé instamment d'accorder de l'importance aux faits suivants: dans le rapport du Groupe spécial Japon, le Groupe spécial a suggéré qu'"une façon pour les États-Unis de mettre la Loi de 1916 en conformité avec les obligations qui leur incombent dans le cadre de l'OMC serait d'abroger cette loi"²¹; et les États-Unis n'avaient pas fait appel de cette suggestion du Groupe spécial. Les États-Unis répondent que le moyen précis de mise en œuvre, c'est-à-dire la portée et la teneur précises de la loi envisagée, n'est pas une question qui

du Mémoire d'accord, *Canada – Brevets pour les produits pharmaceutiques*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 47.

¹⁹ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, *Canada – Brevets pour les produits pharmaceutiques*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 47.

²⁰ Communication des États-Unis, paragraphe 4; communication des Communautés européennes, paragraphe 3; communication du Japon, paragraphe 20.

²¹ Rapport du Groupe spécial Japon, paragraphe 6.292.

entre dans le mandat d'un arbitre aux termes de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord.²² Lors de l'audience, les États-Unis ont fait valoir que dans le rapport du Groupe spécial Japon, le Groupe spécial a suggéré l'abrogation comme n'étant qu'"une façon" de procéder à la mise en œuvre, sans exclure qu'il puisse y en avoir d'autres, tout aussi valables, de rendre la loi des États-Unis conforme aux obligations qui leur incombent au titre des accords visés, et que, cette "suggestion" n'ayant aucune valeur juridique, il ne pouvait pas, en tout état de cause, en avoir été fait appel.

36. Lors de l'audience, j'ai demandé, bien qu'il n'entre pas dans le mandat d'un arbitre de déterminer ou suggérer les moyens précis de mise en œuvre, s'il est nécessaire que l'arbitre connaisse la portée et la complexité de la mesure de mise en œuvre, par rapport à la complexité du processus législatif du Membre, pour évaluer le "délai raisonnable" requis pour mettre en place la mesure de mise en œuvre envisagée. En particulier, j'ai demandé s'il est suffisant que l'arbitre sache que la mesure de mise en œuvre sera un texte de loi, sans connaître la portée générale, la teneur ou la complexité de ce texte de loi. En réponse, les États-Unis ont déclaré qu'une proposition législative doit encore être élaborée par leur nouvelle Administration et qu'il ne leur est donc pas possible à ce stade d'indiquer quelle option sera retenue, à savoir l'abrogation ou toute autre option valable. Ils ont cependant expliqué que, quelle que soit la complexité de la loi requise pour mettre en œuvre les décisions et recommandations de l'ORD, les dispositions nécessaires seraient prises dans le cadre du processus législatif normal, et ils n'avancent pas d'argument en faveur d'un délai additionnel, ni n'en demandent, sur la base de la portée, de la teneur ou de la complexité de la loi de mise en œuvre en l'occurrence. Étant donné que les États-Unis reconnaissent explicitement qu'ils n'invoquent pas la complexité de la loi de mise en œuvre, en tant que circonstance à prendre en considération, pour justifier ou rallonger le délai nécessaire pour la mise en œuvre dans la présente affaire, je n'ai pas à examiner ce point.

37. Les États-Unis avancent deux arguments principaux à l'appui du délai de mise en œuvre de 15 mois qu'ils proposent. Premièrement, ils font valoir que "l'adoption de lois au Congrès des États-Unis implique un processus complexe et laborieux sur lequel l'Exécutif n'a pas droit de regard"²³, et ils citent quatre caractéristiques importantes de ce processus législatif, à savoir: i) le nombre de projets de loi qui sont déposés au Congrès des États-Unis, ii) le pourcentage infime de projets de loi déposés qui sont finalement adoptés, iii) le fait que les projets de loi qui deviennent des lois sont en majeure partie adoptés vers la fin de la session du Congrès à laquelle ils sont examinés, et iv) la complexité globale du processus. Deuxièmement, ils insistent sur les "circonstances spéciales

²² Déclaration orale des États-Unis, paragraphe 13.

²³ Communication des États-Unis, paragraphe 10.

additionnelles" qui entrent en ligne de compte dans la présente affaire, à savoir, le fait que, en raison de l'élection récente qui a eu lieu aux États-Unis, une période de transition de plusieurs mois est nécessaire avant que les textes législatifs proposés par l'Exécutif ne puissent être approuvés par une nouvelle Administration et avant que le nouveau Congrès ne soit suffisamment organisé pour tenir des consultations avec l'Administration et ne soit à même de commencer à "examiner sérieusement des projets de loi".²⁴ J'examinerai chacun de ces arguments l'un après l'autre.

38. À mon avis, des facteurs tels que le nombre de textes législatifs soumis au Congrès des États-Unis et le pourcentage élevé de projets de loi qui ne deviennent jamais des lois ne sont pas pertinents pour ma détermination du "délai raisonnable" pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD dans la présente affaire. Des renseignements de cette nature présentent peut-être un intérêt de caractère général pour voir comment un système législatif fonctionne dans la pratique, non seulement aux États-Unis mais aussi dans bien d'autres pays. Ce qui est à prendre en considération pour ma détermination dans la présente affaire ce sont les obligations conventionnelles que les Membres ont explicitement contractées en vertu des accords visés. Chaque Membre de l'OMC est *tenu*, conformément à l'article XVI:4 de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, d'"assurer [] la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles qu'elles sont énoncées dans les Accords figurant en annexe". Plus précisément, l'article 21 du Mémorandum d'accord exige que les Membres donnent suite "dans les moindres délais" aux décisions et recommandations de l'ORD en cas de différend ayant trait à leurs obligations au titre des accords visés. Eu égard à ces obligations fondamentales que les Membres de l'OMC ont contractées, des facteurs tels que le nombre de textes législatifs proposés et le pourcentage élevé de projets de loi qui ne deviennent jamais des lois ne peuvent pas être pris en considération pour prolonger le délai nécessaire pour la mise en œuvre. S'agissant de l'argument selon lequel les projets de loi adoptés par le Congrès des États-Unis le sont habituellement à la fin de la session législative, là encore il se peut que ce soit la pratique habituelle au Congrès des États-Unis, mais ce n'est pas la conséquence d'une prescription légale. Dès lors qu'il doit être satisfait à une obligation conventionnelle internationale dans le délai le plus court possible, comme dans la présente affaire, ce ne peut être une considération pertinente pour prolonger le délai de mise en œuvre.

39. S'agissant de la complexité du processus législatif des États-Unis, je relève que ces derniers ont expliqué, suffisamment en détail, les étapes multiples et qui prennent beaucoup de temps qu'implique l'adoption de lois dans le contexte spécifique de leur système législatif. Il est généralement admis que certaines de ces étapes ne sont pas prescrites par la loi et que la majorité

²⁴ Communication des États-Unis, paragraphe 32.

d'entre elles ne sont pas soumises à des délais minimaux impératifs. En d'autres termes, le processus législatif des États-Unis, bien que complexe, se caractérise par un très grand degré de flexibilité. Qu'il soit tiré parti de cette flexibilité pour faire adopter des lois dans les moindres délais lorsque cela est jugé nécessaire et approprié est attesté par le fait que des projets de loi ont été adoptés par le Congrès des États-Unis dans de brefs délais, dans le cadre de son processus législatif "normal". Les États-Unis ont déclaré qu'ils "feront tout leur possible pour mettre en œuvre dans les moindres délais les recommandations et décisions de l'ORD" dans la présente affaire.²⁵ Étant donné qu'il s'agit d'une affaire pour laquelle les États-Unis doivent adopter un texte de loi pour se conformer à leurs obligations conventionnelles internationales au titre des accords visés, on peut raisonnablement attendre du Congrès des États-Unis qu'il tire parti de toute la flexibilité que lui offre sa procédure législative normale pour adopter la loi requise aussi rapidement que possible.

40. Les États-Unis me demandent aussi instamment de prendre en considération les "circonstances spéciales additionnelles" qui entrent en ligne de compte dans la présente affaire, c'est-à-dire le fait qu'une période de transition est nécessaire jusqu'à l'installation d'un nouveau Président, d'une nouvelle Administration et d'un nouveau Congrès, et les changements concomitants dans l'équilibre du pouvoir entre les deux principaux partis politiques des États-Unis. Même en prenant en considération ces circonstances inhabituelles, je relève que le fait important dans le cas d'espèce est que la première session du 107^{ème} Congrès des États-Unis est en cours depuis le 3 janvier 2001. Il est donc possible pour les États-Unis de déposer une proposition législative et de la faire adopter par le Congrès aussi rapidement que possible, en tirant parti, comme je l'ai indiqué précédemment, de toute la flexibilité que leur offre sa procédure législative normale.

41. Eu égard au fait que dans la présente affaire, toutes les parties ont, par lettre conjointe datée du 19 décembre 2000, accepté cet arbitrage contraignant, je ne juge pas nécessaire d'examiner les arguments selon lesquels les États-Unis auraient pu adopter la loi requise avant la clôture de la seconde session du 106^{ème} Congrès, en décembre 2000. S'agissant des dispositions prises par les États-Unis depuis le 26 septembre 2000 pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD, je prends note, sans commentaire, de la déclaration faite par les États-Unis lors de l'audience, selon laquelle ils ont procédé à des consultations et se sont employés à élaborer une proposition appropriée pour la mise en œuvre, mais que ces travaux ne pouvaient pas être repris avant que la nouvelle Administration et le nouveau Congrès ne soient en place et ne soient à même de tenir des consultations.

²⁵ Communication des États-Unis, paragraphe 3.

42. Enfin, je note que, à l'appui du délai de 15 mois qu'ils proposent pour la mise en œuvre, les États-Unis citent un certain nombre d'exemples de textes législatifs relativement simples sur le commerce pour lesquels plusieurs années se sont écoulées avant qu'ils ne deviennent des lois, notamment l'extension à l'Albanie et au Kirghizistan du bénéfice des relations commerciales normales sur une base permanente.²⁶ Par contre, les Communautés européennes et le Japon ont beaucoup insisté sur les brefs délais dans lesquels le Congrès des États-Unis a adopté l'Amendement Byrd²⁷ et la Loi portant abrogation des dispositions relatives aux FSC et régissant l'exclusion des revenus extraterritoriaux.²⁸ Ils appellent mon attention sur le délai de 6 mois et 10 jours que le Groupe spécial a accordé aux États-Unis pour mettre en œuvre les décisions et recommandations de l'ORD dans l'affaire *États-Unis – FSC*.²⁹

43. Considérés ensemble, ces exemples démontrent simplement que, dans certains cas, le Congrès agit extrêmement vite et, dans d'autres, plutôt lentement. Étant donné que chaque cas d'espèce est influencé par ses propres faits et circonstances, ces exemples ne sont pas, à mes yeux, déterminants d'une manière ou d'une autre pour ma décision dans la présente affaire. J'ai cependant quelque difficulté à accepter l'argument des Communautés européennes et du Japon selon lequel le délai de 6 mois et 10 jours accordé aux États-Unis pour mettre en œuvre les décisions et recommandations de l'ORD dans l'affaire *États-Unis – FSC* devrait être la limite supérieure pour le "délai raisonnable" considéré en l'espèce. L'affaire *États-Unis – FSC* avait trait à des subventions à l'exportation prohibées qui, conformément à l'article 4.7 de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*, doivent être retirées "sans retard". La recommandation du Groupe spécial dans cette affaire s'appuyait, par conséquent, sur une norme juridique différente. Néanmoins, je note que, pour se conformer à leurs obligations conventionnelles au titre des accords visés, les États-Unis ont adopté la Loi sur le remplacement du régime FSC dans un délai inférieur à huit mois – dans le cadre de leur processus législatif normal – ce qui témoigne de la flexibilité qu'offre ce processus.³⁰

44. Ayant examiné les circonstances spéciales à prendre en considération pour le présent arbitrage, je ne suis pas persuadé qu'un délai de 6 mois, comme le suggère le Japon, ou de 6 mois et

²⁶ *Ibid.*, paragraphe 22, faisant référence à la Loi de 2000 sur le commerce extérieur et le développement, P.L. 106-200, 18 mai 2000.

²⁷ *Supra*, note de bas de page 9.

²⁸ *Supra*, note de bas de page 11.

²⁹ Rapport du Groupe spécial, *États-Unis – FSC*, *supra*, note de bas de page 10, paragraphe 8.8.

³⁰ Dans l'affaire *États-Unis – FSC*, l'ORD a approuvé, à la demande des États-Unis, une prolongation d'un mois du délai recommandé par le Groupe spécial pour que les États-Unis se conforment à leurs obligations. Voir les documents WT/DS108/11, 2 octobre 2000 et WT/DSB/M/90, 31 octobre 2000, paragraphes 1 à 7.

10 jours, comme le suggèrent les Communautés européennes, constituerait un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre dans la présente affaire. Étant donné que la session en cours du Congrès des États-Unis a commencé le 3 janvier 2001, ni l'un ni l'autre de ces délais ne laisserait un laps de temps raisonnable pour l'examen et l'adoption de la loi requise. À mon avis, les États-Unis sont raisonnablement en droit de se voir accorder un délai de quelques mois à partir du moment où un projet de loi sera déposé afin de leur permettre d'adopter la loi requise dans le cadre de leur processus législatif normal. En revanche, je n'accepte pas l'argument des États-Unis selon lequel un tel délai raisonnable doit nécessairement aller jusqu'à la fin de la session en cours du Congrès des États-Unis.

IV. Décision

45. Pour les raisons exposées plus haut, je détermine que le "délai raisonnable" imparti aux États-Unis pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD dans la présente affaire est de *10 mois* à compter du 26 septembre 2000, date d'adoption par l'ORD des rapports des Groupes spéciaux et de l'Organe d'appel. Le "délai raisonnable" arrivera donc à expiration le *26 juillet 2001*.

Texte original signé à Genève le 15 février 2001 par:

A.V. Ganesan