



**ÉTATS-UNIS – CERTAINES MESURES VISANT LES PRODUITS
EN ACIER ET EN ALUMINIUM**

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

Appendices

Le présent supplément contient les appendices A et B du rapport du Groupe spécial qui figure dans le document WT/DS556/R.

TABLE DES MATIÈRES

APPENDICE A: DOCUMENTS PRÉSENTÉS PAR LES PARTIES AU SUJET DES NÉGOCIATIONS DU CYCLE D'URUGUAY SUR L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES	4
1 INTRODUCTION	5
2 ARGUMENTS ET DOCUMENTS PRÉSENTÉS PAR LES PARTIES	5
2.1 Projet de texte de juin 1989	5
2.2 Projet de texte de janvier 1990	5
2.3 Projet de texte de juillet 1990	5
2.4 Projet de texte d'octobre 1990	6
2.5 Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991)	6
2.6 Argument des parties.....	7
3 ÉVALUATION DU GROUPE SPÉCIAL	8
APPENDICE B: DOCUMENTS PRÉSENTÉS PAR LES PARTIES AU SUJET DE L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE XXI DU GATT DE 1994.....	12
1 INTRODUCTION	16
2 NÉGOCIATIONS RELATIVES À LA CHARTE DE L'OIC ET AU GATT DE 1947	16
2.1 Arguments et documents présentés par les parties	16
2.1.1 Proposition d'octobre 1946.....	17
2.1.2 Projet de texte de mars 1947	18
2.1.3 Proposition de mai 1947	19
2.1.4 Proposition du 4 juillet 1947.....	19
2.1.5 Séance du 24 juillet 1947	20
2.1.6 Projets de textes du 31 juillet 1947 et du 19 août 1947.....	23
2.1.7 "An Informal Summary of the ITO Charter" (résumé informel de la Charte de l'OIC) (21 novembre 1947)	24
2.2 Évaluation du Groupe spécial	25
3 NÉGOCIATIONS RELATIVES À LA CHARTE DE L'OIC MENÉES EN 1948.....	29
3.1 Arguments et documents présentés par les parties	29
3.1.1 9 janvier 1948 – Rapport du Groupe de travail de la Sous-Commission G de la VI ^{ème} Commission chargée d'étudier le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation).....	30
3.1.2 13 janvier 1948 – Réunion de la sixième Commission: Organisation, Sous-Commission chargée d'étudier le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation).....	31
3.1.3 16 janvier 1948 – Amendement à l'article 94 proposé par la délégation du Royaume-Uni	31
3.1.4 17 janvier 1948 – Réunion de la Sous-Commission I (article 94), sixième Commission: Organisation	33
3.1.5 28 février 1948 – Réunion de la Sous-Commission I (article 94), sixième Commission: Organisation	34
3.2 Évaluation du Groupe spécial	34
4 DOCUMENTS INTERNES DE LA DÉLÉGATION DES ÉTATS-UNIS AYANT PARTICIPÉ AUX NÉGOCIATIONS RELATIVES À L'OIC/AU GATT DE 1947.....	37
4.1 Arguments et documents présentés par les parties	37

4.1.1 Département d'État des États-Unis, Mémoire de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (17 juin 1946).....	38
4.1.2 Délégation des États-Unis, désarmement économique (projet).....	39
4.1.3 Délégation des États-Unis, Lettre de M. Coppock à M. Wilcox (3 juillet 1946)	39
4.1.4 Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947)	40
4.1.5 Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947)	42
4.1.6 Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (14 juillet 1947)	44
4.2 Évaluation du Groupe spécial	46
5 DÉCISION DES PARTIES CONTRACTANTES DANS L'AFFAIRE ÉTATS-UNIS – RESTRICTIONS À L'EXPORTATION (TCHÉCOSLOVAQUIE) (1949)	48
5.1 Arguments et documents présentés par les parties	48
5.1.1 Demande de la Tchécoslovaquie en vue d'obtenir une décision au titre de l'article XXIII du GATT de 1947.....	50
5.1.2 Déclarations de la Tchécoslovaquie et des États-Unis	50
5.1.3 Débat et Décision des PARTIES CONTRACTANTES	51
5.2 Évaluation du Groupe spécial	54
6 DÉCISION DES PARTIES CONTRACTANTES DU GATT CONCERNANT L'ARTICLE XXI DU GATT DE 1947 (1982)	56
6.1 Arguments et documents présentés par les parties	56
6.1.1 PARTIES CONTRACTANTES du GATT, Décision concernant l'article XXI de l'Accord général (30 novembre 1982).....	57
6.2 Évaluation du Groupe spécial	58
7 VUES DES PARTIES CONTRACTANTES DU GATT CONCERNANT LES INVOCATIONS ANTÉRIEURES DE L'ARTICLE XXI DU GATT DE 1947	59
7.1 Arguments et documents présentés par les parties	59
7.1.1 Référence faite par le Ghana à des mesures prises conformément à l'article XXI dans le contexte de l'accession du Portugal au GATT	59
7.1.2 Référence faite par la République arabe unie à l'article XXI dans le contexte de son accession au GATT	60
7.1.3 Invocation de l'article XXI du GATT de 1947 par les Communautés européennes, le Canada et l'Australie en ce qui concerne certaines mesures affectant l'Argentine	61
7.1.4 Invocation de l'article XXI du GATT de 1947 par les États-Unis en ce qui concerne certaines mesures affectant le Nicaragua	64
7.2 Évaluation du Groupe spécial	68
8 NÉGOCIATIONS DU CYCLE D'URUGUAY	69
8.1 Arguments et documents présentés par les parties	69
8.1.1 Propositions concernant l'article XXI dans le cadre du Groupe de négociation sur les articles de l'Accord général.....	70
8.1.2 Rédaction des exceptions concernant la sécurité dans l'AGCS et dans l'Accord sur les ADPIC.....	73
8.1.3 Négociations du Mémoire d'accord	77
8.1.4 Formulation des exceptions concernant la sécurité dans les accords internationaux conclus après 1947	78
8.2 Évaluation du Groupe spécial	78

**APPENDICE A: DOCUMENTS PRÉSENTÉS PAR LES PARTIES AU SUJET DES
NÉGOCIATIONS DU CYCLE D'URUGUAY SUR
L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES**

PIÈCES CITÉES DANS L'APPENDICE A

Pièce présentée au Groupe spécial	Titre abrégé	Titre
USA-190	Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay round (20 décembre 1991)	Trade Negotiations Committee, Draft Final Act Embodying The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (20 December 1991), MTN.TNC/W/FA
USA-215	Projet de texte de juin 1989	Negotiating Group on Safeguards, Draft Text by the Chairman (27 June 1989), MTN.GNG/NG9/W/25
USA-216	Projet de texte de janvier 1990	Negotiating Group on Safeguards, Draft Text by the Chairman (15 January 1990), MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1
USA-217	Projet de texte de juillet 1990	Negotiating Group on Safeguards, Chairman's Report on Status of Work in the Negotiating Group (13 July 1990), MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.2
USA-220	Projet de texte d'octobre 1990	Negotiating Group on Safeguards, Draft Text of an Agreement (31 October 1990), MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3

1 INTRODUCTION

1.1. Les parties au présent différend se sont référées à divers documents issus des négociations du Cycle d'Uruguay à l'appui de leur interprétation de l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes. Le Groupe spécial rappelle les conclusions qu'il a formulées dans la section 7.8.2 de son rapport sur la base de son interprétation de l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public, y compris les articles 31 et 33 de la Convention de Vienne. Il ne considère pas que ses conclusions interprétatives concernant l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes laissent le sens de cette disposition ambigu ou obscur et ne constate pas non plus qu'elles conduisent à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable. Il note également que les parties conviennent qu'un recours à des moyens complémentaires d'interprétation au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne ne sert qu'à confirmer le sens de l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, déterminé par l'application de l'article 31 de la Convention de Vienne.¹

1.2. Le Groupe spécial examinera donc les documents présentés en tant qu'historique de la négociation de l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes pour confirmer le sens des termes de cette disposition. Il commencera par donner un aperçu des documents présentés par les parties en tant qu'historique de la négociation de l'article 11:1 c) et des arguments qu'elles ont formulés au sujet de ces documents, avant d'évaluer la teneur de ces documents eu égard aux questions d'interprétation soulevées dans le présent différend.

2 ARGUMENTS ET DOCUMENTS PRÉSENTÉS PAR LES PARTIES

2.1 Projet de texte de juin 1989

2.1. Dans le contexte des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, le Président du Groupe de négociation sur les sauvegardes a fait distribuer plusieurs projets de textes pour un accord sur les sauvegardes. La partie pertinente du projet de texte publié le 27 juin 1989 était ainsi libellée:

4. Une partie contractante [ou une union douanière] ne peut appliquer des mesures de sauvegarde à un produit importé sur son territoire que dans les cas où les dispositions de l'Accord général ne prévoient pas de recours spécifiques (par exemple articles VI, XVI ou XXVIII), et à la condition: ...²

2.2 Projet de texte de janvier 1990

2.2. Dans le projet révisé distribué le 15 janvier 1990, les références faites dans le paragraphe 4 du projet de texte de juin 1989 aux "articles VI, XVI ou XXVIII" ont été supprimées comme suit:

4. Une partie contractante [ou une union douanière] ne peut appliquer une mesure de sauvegarde à un produit importé sur son territoire que dans les cas où les autres dispositions de l'Accord général ne prévoient pas de recours spécifiques, et à la condition: ...³

2.3 Projet de texte de juillet 1990

2.3. Les négociations se sont poursuivies sur la base des projets de textes présentés par le Président, lequel a publié le 13 juillet 1990 un nouveau projet "qui indiqu[ait] la tendance générale

¹ Voir, par exemple, États-Unis, réponses à la question n° 98 du Groupe spécial; Suisse, réponse à la question n° 98 du Groupe spécial.

² Projet de texte de juin 1989 (pièce USA-215), page 1. Les "condition[s]" prévues dans ce projet de disposition étaient: a) qu'il y ait eu "une augmentation imprévue, soudaine et substantielle du volume des importations de ce produit"; b) que les "autorités nationales compétentes" aient déterminé que "cette augmentation port[ait] un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents"; et c) que "les mesures soient appliquées aux produits de toutes provenances".

³ Projet de texte de janvier 1990 (pièce USA-216), page 1. Ce projet comprenait un libellé révisé des "condition[s]" concernant l'augmentation des importations et la détermination par les autorités compétentes d'un préjudice grave porté aux producteurs nationaux, et déplaçait la disposition relative à l'application aux produits de toutes provenances vers un autre paragraphe.

des débats".⁴ À la différence des projets de textes de juin 1989 et de janvier 1990, ce projet ne mentionnait pas que les mesures de sauvegarde ne pouvaient être appliquées qu'en l'absence de "recours spécifiques" au titre d'autres dispositions du GATT. En revanche, la section I de ce projet énonçait certaines "Dispositions générales" dans deux paragraphes, le paragraphe 1 définissant ce qu'"il fa[llait] entendre par "mesure de sauvegarde"⁵ et le paragraphe 2 indiquant ce qui suit:

2. Les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus ne préjudicient pas aux droits et obligations des parties contractantes concernant les mesures restreignant les échanges qui sont prises en conformité avec des dispositions spécifiques de l'Accord général autres que celles de l'article XIX, les protocoles et les accords et arrangements négociés sous les auspices du GATT.⁶

2.4 Projet de texte d'octobre 1990

2.4. Un projet de texte révisé, accepté comme "document de travail pour la toute dernière phase des négociations" d'un accord sur les sauvegardes, a été distribué le 31 octobre 1990, qui reflétait le niveau d'accord atteint jusqu'alors par le Groupe de négociation sur les sauvegardes.⁷ La section "Dispositions générales" de ce projet contenait un paragraphe unique, indiquant que "[l]'accord établi[ssait] des règles pour l'application de mesures de sauvegarde".⁸ Dans la section VII intitulée "Prohibition et élimination de certaines mesures", le projet incluait le texte entre crochets ci-après:

24. Une partie contractante ne cherchera à prendre ni ne prendra de mesure restreignant les échanges que si cette mesure est conforme aux dispositions de l'article XIX telles qu'elles sont interprétées par celles du présent accord, ou est compatible avec les autres dispositions de l'Accord général, ou avec des protocoles et des accords ou arrangements conclus dans le cadre dudit Accord. Sont comprises les mesures prises par une seule partie contractante et celles qui relèvent d'accords, d'arrangements et d'instruments similaires signés par deux parties contractantes ou plus. Toute mesure de ce type qui sera en application au moment de l'entrée en vigueur du présent accord sera soit rendue conforme aux dispositions de l'article XIX et du présent accord, soit éliminée progressivement conformément aux dispositions du paragraphe 25.⁹

2.5 Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991)

2.5. Le 20 décembre 1991, le Président du Comité des négociations commerciales a présenté le "projet d'Acte final" reprenant les résultats des négociations du Cycle d'Uruguay, y compris un projet d'accord sur les sauvegardes, étant entendu que cela "donn[ait] une idée concrète et globale de l'ensemble des résultats finals de l'Uruguay Round".¹⁰ La section VI du projet d'accord sur les sauvegardes s'intitulait "Prohibition et élimination de certaines mesures" et divisait le paragraphe 24 du projet de texte d'octobre 1990 en trois parties de la manière suivante:

22. a) Une partie contractante ne prendra ni ne cherchera à prendre de mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, telles qu'elles sont définies à l'article XIX, que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de l'article XIX de l'Accord général appliquées conformément aux dispositions du présent accord.

b) En outre, une partie contractante ne cherchera pas à prendre, ne prendra ni ne maintiendra de mesure d'autolimitation des exportations, d'arrangement de commercialisation ordonnée ou toute autre mesure similaire à l'exportation ou à l'importation.^{[1],[2]} Sont incluses les mesures prises par une seule partie contractante et celles qui relèvent d'accords, d'arrangements et de mémorandums d'accord signés par deux parties contractantes ou plus. Toute mesure de ce genre qui sera en application au moment de l'entrée en vigueur du présent accord sera rendue conforme à la présente

⁴ Projet de texte de juillet 1990 (pièce USA-217), page 1.

⁵ Projet de texte de juillet 1990 (pièce USA-217), page 3.

⁶ Projet de texte de juillet 1990 (pièce USA-217), page 3.

⁷ Projet de texte d'octobre 1990 (pièce USA-220), page 1.

⁸ Projet de texte d'octobre 1990 (pièce USA-220), page 3.

⁹ Projet de texte d'octobre 1990 (pièce USA-220), page 9.

¹⁰ Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190).

disposition ou éliminée progressivement, conformément aux dispositions du paragraphe 23.

c) Les mesures qu'une partie contractante cherchera à prendre, prendra ou maintiendra en vertu des dispositions de l'Accord général ou de protocoles et d'accords ou d'arrangements conclus dans le cadre de l'Accord général ne relèvent pas du présent accord.¹¹

¹¹ Un contingent d'importation appliqué en tant que mesure de sauvegarde conformément aux dispositions pertinentes de l'Accord général pourra, par accord mutuel, être administré par la partie contractante exportatrice.

¹² Exemples de mesures similaires: modération des exportations, systèmes de surveillance des prix à l'exportation ou à l'importation, surveillance des exportations ou des importations, cartels d'importation imposés et régimes de licences d'exportation ou d'importation discrétionnaires qui assurent une protection.

2.6 Argument des parties

2.6. Selon les États-Unis, alors que les premiers projets de textes de l'Accord sur les sauvegardes auraient limité le droit d'appliquer une mesure de sauvegarde aux cas dans lesquels certaines autres dispositions du GATT de 1994 ne pouvaient pas être invoquées¹², les négociateurs ont par la suite abandonné cette approche pour indiquer clairement que l'accord proposé ne porterait pas préjudice à la capacité d'un Membre de prendre des mesures en vertu de dispositions du GATT autres que l'article XIX.¹³

2.7. À cet égard, les États-Unis se réfèrent au projet de texte d'octobre 1990 et à l'utilisation du mot "ou" au paragraphe 24 de ce projet. Selon eux, cela confirme que les Membres pouvaient chercher à prendre ou prendre des mesures restreignant les échanges qui étaient "soit conformes à l'article XIX soit compatibles avec d'autres dispositions de l'Accord général (y compris l'article XXI)" et que "la possibilité d'invoquer l'article XIX en tant que dispense d'obligations ne limite pas la capacité d'un Membre de prendre des mesures en vertu d'autres dispositions du GATT de 1994".¹⁴

2.8. Les États-Unis avancent également plusieurs arguments en relation avec le projet d'Acte final reprenant les résultats du Cycle d'Uruguay. Ils notent que, dans ce projet, le texte qui deviendrait l'article 11:1 c) a été révisé de manière à faire explicitement référence au champ du "présent accord" et a été déplacé de manière à figurer après le texte qui deviendrait l'article 11:1 b).¹⁵ Ils estiment que ces deux modifications indiquent que l'Accord sur les sauvegardes tout entier, y compris l'article 11:1 b), s'applique sous réserve de l'article 11:1 c).¹⁶ Ils jugent en outre pertinent que le libellé du projet d'Acte final selon lequel les mesures qu'un Membre cherchera à prendre, prendra ou maintiendra en vertu des dispositions du GATT "ne relèvent pas" de l'accord sur les sauvegardes proposé ait été remplacé dans le texte final de l'article 11:1 c) par un "énoncé plus catégorique" selon lequel l'Accord sur les sauvegardes "ne s'applique pas" à ces mesures. Ils soutiennent que, de cette manière, le texte final indique encore plus clairement que la capacité d'un Membre de chercher à prendre, de prendre ou de maintenir des mesures de sauvegarde ne limite pas sa capacité de prendre des mesures de ce type en vertu d'autres dispositions du GATT de 1994, comme l'article XXI.¹⁷

¹¹ Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190), pages M.6 et M.7.

¹² États-Unis, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial. Voir aussi États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 221 et 222.

¹³ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 223 et 224 (faisant référence à Projet de texte de juillet 1990 (pièce USA-217)).

¹⁴ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 226. (mise en relief dans l'original)

¹⁵ États-Unis, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial (indiquant en outre que dans les premiers projets de l'Accord sur les sauvegardes, la disposition qui deviendrait l'article 11:1 b) a été placée après le texte qui deviendrait l'article 11:1 c) dans l'Accord final).

¹⁶ États-Unis, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial (faisant également valoir qu'avec l'expression "Le présent accord" placée au début de l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, le texte final de cet accord indique encore plus clairement que le texte de l'article 11:1 c) s'applique à l'Accord sur les sauvegardes tout entier).

¹⁷ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 229 et 230.

2.9. En ce qui concerne les termes "en vertu de" figurant à l'article 11:1 c), les États-Unis notent que le projet d'Acte final a modifié les références faites aux "mesure[s] ... compatible[s] avec les autres dispositions de l'Accord général" dans le projet de texte d'octobre 1990 et les références faites aux mesures "prises en conformité avec des dispositions spécifiques de l'Accord général" dans le projet de juillet 1990. Selon eux, en faisant plutôt référence aux mesures qu'un Membre cherchera à prendre, prendra ou maintiendra "en vertu" d'autres dispositions du GATT, le projet d'Acte final souligne que l'Accord sur les sauvegardes ne s'applique pas aux mesures qu'un Membre "a tenté d'établir, a réussi à établir ou a fait durer conformément à des dispositions du GATT de 1994 autres que l'article XIX".¹⁸

2.10. La Suisse se réfère à l'évolution de la disposition qui va devenir l'article 11:1 c) entre juillet 1990 et décembre 1991. Elle considère que les projets de textes pertinents indiquent qu'en s'accordant sur des disciplines en matière de sauvegardes, les Membres de l'OMC ne limiteraient pas leur droit d'imposer d'autres mesures restrictives autorisées au titre de dispositions spécifiques du GATT ou d'autres accords visés.¹⁹ En outre, elle fait valoir qu'en même temps, d'autres dispositions de ce qui est devenu l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes indiquent clairement que les mesures de sauvegarde doivent être compatibles avec l'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes, et que les mesures de la zone grise sont prohibées.²⁰

2.11. De plus, la Suisse note que, alors que les projets antérieurs de l'Accord sur les sauvegardes incluaient les expressions "en conformité avec" et "compatible avec", celles-ci ont par la suite été remplacées par "en vertu de". Pour elle, cela confirme que la question pertinente pour l'article 11:1 c) est de savoir si la mesure prise "entre dans le champ" des dispositions "autres que" l'article XIX. En ce qui concerne les expressions "autres que", la Suisse soutient que l'historique de la négociation indique que "les mesures auxquelles l'Accord sur les sauvegardes ne s'applique pas sont les mesures prises en vertu d'autres dispositions, à l'exception de l'article XIX du GATT de 1994."²¹

3 ÉVALUATION DU GROUPE SPÉCIAL

3.1. Sur la base des arguments des parties et des questions d'interprétation pertinentes en l'espèce, le Groupe spécial commencera par examiner l'évolution du texte qui est devenu l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes ainsi que sa relation avec les autres projets de dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Il examinera ensuite le libellé utilisé dans divers projets de textes de l'Accord sur les sauvegardes qui correspondent aux termes "en vertu de" et "autres que" figurant dans le texte final de l'article 11:1 c) de cet accord. Enfin, il formulera quelques observations finales sur les arguments des parties concernant d'autres paragraphes des projets de textes examinés dans le présent appendice, ainsi que des documents additionnels présentés en tant qu'historique de la négociation de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

3.2. Les premiers projets de textes d'accord sur les sauvegardes ne contenaient pas de référence explicite à l'inapplicabilité de l'accord proposé à certaines mesures. Les négociateurs reconnaissaient néanmoins les droits et obligations des parties contractantes énoncés dans d'autres dispositions du GATT. À cet égard, les projets de textes de juin 1989 et de janvier 1990 reconnaissaient certains "recours spécifiques" prévus dans d'"autres dispositions de l'Accord général".²² Fait important, le projet de juillet 1990 prévoyait que la disposition de ce projet de texte indiquant ce qu'"il fa[il]ait entendre par "mesure de sauvegarde" ne "*préjudicie[rait] pas* aux droits et obligations des parties contractantes concernant les mesures restreignant les échanges qui [étaient] prises en conformité avec des dispositions spécifiques de l'Accord général autres que celles de l'article XIX".²³ Ces documents indiquent que l'accord sur les sauvegardes proposé visait à préserver les "recours

¹⁸ États-Unis, réponse à la question n° 98 du Groupe spécial.

¹⁹ Suisse, réponse à la question n°94 du Groupe spécial (faisant référence à la pièce CHE-84, qui indique que l'obligation "ne pas prendre de mesures de sauvegarde, si ce n'est par voie de recours à l'article XIX" est "[s]ans préjudice des droits et obligations des parties contractantes à l'Accord général concernant les mesures restrictives autorisées à des fins déterminées en vertu d'autres dispositions dudit Accord"). Voir aussi Suisse, réponse à la question n° 98 du Groupe spécial.

²⁰ Suisse, réponse à la question n° 98 du Groupe spécial.

²¹ Suisse, réponse à la question n° 98 du Groupe spécial. (mise en relief dans l'original)

²² Projet de texte de janvier 1990 (pièce USA-216), page 1. Voir aussi Projet de texte de juin 1989 (pièce USA-215), page 1 (faisant référence aux "recours spécifiques" prévus dans d'"autres dispositions du GATT").

²³ Projet de texte de juillet 1990 (pièce USA-217), page 3. (pas de mise en relief dans l'original)

spécifiques" ou les "mesures restreignant les échanges" que les Membres pouvaient invoquer au titre d'autres dispositions du GATT.

3.3. Les projets de textes ultérieurs reflètent de façon semblable l'intention de préserver les droits des parties contractantes au titre d'autres dispositions du GATT dans le cadre de l'établissement de disciplines en matière de sauvegardes. Dans le projet de texte d'octobre 1990, la disposition correspondant à l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes est conçue comme une prohibition des "mesure[s] restreignant les échanges" à deux exceptions près: les mesures qui sont "conforme[s] aux dispositions de l'article XIX telles qu'elles sont interprétées par celles du présent accord [sur les sauvegardes]" ou les mesures "compatible[s] avec les autres dispositions de l'Accord général".²⁴ De cette manière, le projet de texte d'octobre 1990 reconnaissait que les parties contractantes étaient autorisées à chercher à prendre ou à prendre des mesures restreignant les échanges compatibles avec les dispositions du GATT autres que l'article XIX, nonobstant les disciplines d'un accord sur les sauvegardes. Le projet d'Acte final reprenant les résultats des négociations du Cycle d'Uruguay l'a confirmé en définissant explicitement le champ de l'accord sur les sauvegardes proposé. En plus d'indiquer que l'accord proposé "établi[ssait] des règles pour l'application des mesures de sauvegarde", le projet d'Acte final disposait que les mesures qu'un Membre cherchait à prendre, prenait ou maintenait en vertu d'"autres dispositions de l'Accord général" ne "*rel[evaient] pas [de cet] accord*".²⁵

3.4. Le Groupe spécial constate que cet historique de la négociation confirme que l'Accord sur les sauvegardes n'empêche pas l'adoption de mesures "en vertu de dispositions du GATT de 1994 autres que l'article XIX" et que l'article 11:1 c) exclut ces mesures du champ d'application de l'Accord.²⁶ Il note en outre qu'aucun des projets de textes examinés plus haut ne contenait de dispositions limitant ou subordonnant d'une autre manière la disposition devenue l'article 11:1 c) aux autres parties des projets de textes devenues l'article 11:1 a) et l'article 11:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. En conséquence, l'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes étaye l'interprétation du Groupe spécial selon laquelle l'article 11:1 c) régit l'inapplicabilité de l'Accord sur les sauvegardes dans son ensemble, y compris les règles spécifiées à l'article 11:1 a) et la prohibition énoncée à l'article 11:1 b).²⁷

3.5. S'agissant des termes "en vertu de" figurant à l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, le Groupe spécial observe que les premiers projets de l'Accord sur les sauvegardes faisaient référence aux mesures qui étaient "prises en conformité avec" des dispositions du GATT de 1994 autres que l'article XIX ainsi qu'aux mesures qui étaient "compatible[s] avec" ces autres dispositions. Ces références n'ont toutefois pas été conservées dans les projets de textes ultérieurs. En particulier, dans le projet d'Acte final reprenant les résultats du Cycle d'Uruguay, les négociateurs sont convenus d'exclure les mesures prises "*en vertu* d'autres dispositions de l'Accord général" du champ de l'accord sur les sauvegardes proposé.²⁸ Le fait que les négociateurs ont supprimé de la disposition figurant dans le projet d'Acte final correspondant à l'article 11:1 c) le libellé proposé qui exigeait la conformité ou la compatibilité étaye la conclusion du Groupe spécial selon laquelle les termes "en vertu de" figurant à l'article 11:1 c) n'indiquent pas un critère de compatibilité avec des dispositions du GATT de 1994 autres que l'article XIX.

²⁴ Projet de texte d'octobre 1990 (pièce USA-220), page 9.

²⁵ Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190), page M.7. (pas de mise en relief dans l'original)

²⁶ Les parties au présent différend ont aussi avancé des arguments concernant les communications présentées par certains pays pendant les négociations du Cycle d'Uruguay au sujet de l'accord sur les sauvegardes proposé (voir États-Unis, réponse à la question n° 81 du Groupe spécial; déclaration finale à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 35. Voir aussi Suisse, réponse aux questions n° 81 et 94 du Groupe spécial). Le Groupe spécial note que ces communications visent à exposer les vues de certains pays sur l'éventail des questions qui devraient être examinées dans le cadre du Groupe de négociation sur les sauvegardes. Il note aussi que ces communications n'indiquent pas une concordance de vues entre tous les négociateurs sur la portée de l'accord sur les sauvegardes proposé ou sur le sens de ses termes. Il ne juge donc pas nécessaire d'examiner plus avant la teneur de ces communications pour confirmer son interprétation des termes de l'article 11:1 c).

²⁷ Le Groupe spécial note que l'emplacement des divers projets de textes de l'article 11:1 c) a changé au cours des négociations. Il ne considère pas que l'emplacement de ces projets de dispositions est en soi déterminant pour la fonction de l'article 11:1 c) ou pour sa relation avec les projets de textes de l'article 11:1 a) et de l'article 11:1 b).

²⁸ Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190), page M.7. (pas de mise en relief dans l'original)

3.6. L'évolution de la disposition qui est devenue l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes confirme cette interprétation. Dans le projet de texte d'octobre 1990, la disposition correspondante faisait référence aux mesures restreignant les échanges qui étaient "conforme[s] aux dispositions de l'article XIX telles qu'elles [étaient] interprétées par celles du présent accord".²⁹ Cette référence explicite à la conformité a été reprise dans le projet d'Acte final des négociations du Cycle d'Uruguay, qui empêchait l'adoption de "mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, telles qu'elles [étaient] définies à l'article XIX, [sauf] si de telles mesures [étaient] conformes aux dispositions de l'article XIX de l'Accord général appliquées conformément aux dispositions du présent accord".³⁰ Ainsi, les négociateurs ont repris, dans le projet d'Acte final du Cycle d'Uruguay, les termes des premiers projets de textes de l'article 11:1 a) qui exprimaient une exigence de compatibilité ou de conformité.³¹ En revanche, des termes semblables des premiers projets de textes de l'article 11:1 c) ont été supprimés et remplacés par les termes "en vertu de" dans le projet d'Acte final du Cycle d'Uruguay. Ce contraste vient encore étayer les conclusions du Groupe spécial concernant le sens des termes "en vertu de" figurant à l'article 11:1 c).

3.7. En ce qui concerne les termes "autres que" figurant à l'article 11:1 c), le Groupe spécial note que les projets de textes examinés plus haut utilisent les formulations "autres dispositions du GATT"³², "autres dispositions de l'Accord général"³³ et "dispositions spécifiques de l'Accord général autres que celles de l'article XIX".³⁴ Il ne considère pas que ces diverses formulations clarifient davantage le sens ordinaire des termes "autres que" dans le contexte de l'article 11:1 c). Il ne considère pas non plus que ces projets de textes indiquent une intention d'imposer une réserve pour ce qui est du caractère "autres que l'article XIX" dans l'article 11:1 c). Il note que les premiers projets de textes de l'Accord sur les sauvegardes contenaient des références aux "recours spécifiques" prévus dans d'"autres dispositions du GATT"³⁵ et aux "dispositions spécifiques de l'Accord général autres que celles de l'article XIX".³⁶ Il ne considère pas que le mot "spécifique" figurant dans ces projets de textes indique en soi une exigence ou limitation additionnelle relative au fait d'exister exclusivement en vertu d'une autre disposition du GATT, et, en tout état de cause, ce mot a été supprimé des projets de textes ultérieurs de l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁷ En conséquence, l'analyse de ces projets de textes confirme, ou du moins n'affaiblit pas, la conclusion du Groupe spécial selon laquelle les termes "autres que" figurant à l'article 11:1 c) n'imposent pas une exigence ou limitation additionnelle relative au fait d'exister exclusivement en vertu d'une autre disposition.

3.8. Dans leurs communications concernant l'historique de la négociation de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes, les parties examinent également d'autres paragraphes des projets de textes traités dans le présent appendice et certains documents additionnels.³⁸ Le Groupe spécial note que les arguments des parties à cet égard ne concernent pas l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes. En fait, les parties examinent ces documents en relation avec leurs arguments concernant la "condition préalable" au droit de prendre des mesures au titre de l'article XIX du GATT de 1994, l'"invocation" de l'article XIX du GATT de 1994 et les mesures relevant de l'article 11:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Comme il l'a indiqué dans la section 7.8.2 de

²⁹ Projet de texte d'octobre 1990 (pièce USA-220), page 9.

³⁰ Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190), page M.6. (pas de mise en relief dans l'original)

³¹ Le Groupe spécial note aussi que les premiers projets de textes exigeaient que certaines mesures en application au moment de l'entrée en vigueur de l'accord sur les sauvegardes proposé soient rendues "conforme[s]" aux dispositions de l'article XIX du GATT et de cet accord. Le libellé de cette exigence a été repris dans le paragraphe 22 b) du projet d'Acte final, devenu par la suite l'article 11:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. (Voir Projet de texte d'octobre 1990 (pièce USA-220), page 9; Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190), page M.7.)

³² Projet de texte de juin 1989 (pièce USA-215), page 1.

³³ Projet de texte de janvier 1990 (pièce USA-216), page 1; Projet de texte d'octobre 1990 (pièce USA-220), page 9; et Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190), page M.7.

³⁴ Projet de texte de juillet 1990 (pièce USA-217), page 3.

³⁵ Projet de texte de juin 1989 (pièce USA-215), page 1. Voir aussi la pièce USA-216, page 1.

³⁶ Projet de texte de juillet 1990 (pièce USA-217), page 3.

³⁷ Projet de texte d'octobre 1990 (pièce USA-220), page 9; Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190), M.7.

³⁸ Voir États-Unis, réponse aux questions n° 18, n° 19 et n° 98 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, sections IV.A.5 et IV.B.4.a; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 23. Voir aussi Suisse, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 24 et 25; réponse à la question n° 94 du Groupe spécial.

son rapport, le Groupe spécial axe son évaluation sur les termes de l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes et, en particulier, sur le sens des termes "en vertu de" et "autres que" figurant dans cette disposition. Il ne juge donc pas nécessaire, aux fins du présent différend, de traiter les arguments des parties concernant d'autres paragraphes des projets de textes examinés dans le présent appendice et les documents additionnels présentés en tant qu'historique de la négociation de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

3.9. Sur la base de ce qui précède, le Groupe spécial constate que l'historique de la négociation de l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes confirme son interprétation de cette disposition conformément aux articles 31 et 33 de la Convention de Vienne.

**APPENDICE B: DOCUMENTS PRÉSENTÉS PAR LES PARTIES AU SUJET DE
L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE XXI DU GATT DE 1994**

PIÈCES CITÉES DANS L'APPENDICE B

Numéro de la pièce	Titre abrégé (le cas échéant)	Titre complet
USA-24	--	GATT CONTRACTING PARTIES, Third Session, Agenda (Revised 8 April 1949), GATT/CP.3/2/Rev.2
USA-25	Déclaration du Chef de la délégation tchécoslovaque	GATT CONTRACTING PARTIES, Third Session, Statement by the Head of the Czechoslovak Delegation (30 May 1949), GATT/CP.3/33
USA-26	--	GATT CONTRACTING PARTIES, Third Session, Reply by the Vice Chairman of the US Delegation (2 June 1949), GATT/CP.3/38
USA-27	Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949)	GATT CONTRACTING PARTIES, Third Session, Summary of the twenty-second meeting (8 June 1949), GATT/CP.3/SR.22
USA-28	--	GATT, Basic Instruments and Selected Documents, Volume II (Decisions, Declarations, Resolutions, Rulings and Reports), May 1952
USA-31	Rapport de la Commission préparatoire sur les travaux de sa première session	United Nations Conference on Trade and Development, Report of the First Session of the Preparatory Committee (31 October 1946), E/PC/T/33
USA-32	--	United Nations Economic and Social Council, Preparatory Committee of the International Conference on Trade and Employment, Committee II, Technical Subcommittee, Second meeting (21 October 1946), E/PC/T/C.II/W.5
USA-33	Rapport du Comité de rédaction de la Commission préparatoire	United Nations Economic and Social Council, Report of the Drafting Committee of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment (5 March 1947), E/PC/T/34
USA-34	Proposition de mai 1947 présentée par la délégation des États-Unis	United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Proposal by the US Delegation (6 May 1947), E/PC/T/W/23
USA-35	--	United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Proposal by the US Delegation (4 July 1947), E/PC/T/W/236
USA-36	--	United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Report of the Committee on Chapters I, II and VIII (31 July 1947), E/PC/T/139
USA-37	Rapport de la deuxième session de la Commission préparatoire	United Nations Economic and Social Council, Report of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment (19 August 1947), E/PC/T/180
USA-38	Projet d'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce	United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, (Draft) General Agreement on Tariffs and Trade (30 August 1947), E/PC/T/189
USA-39	Résumé informel de la Charte de l'OIC	United Nations Conference on Trade and Employment, An Informal Summary of the ITO Charter (21 November 1947), E/CONF.2/INF.8
USA-41	Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947	United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Report of the Thirty-Third Meeting of Commission A (24 July 1947), E/PC/T/A/PV/33
USA-42	Rapport du Groupe de travail de la Sous-Commission G de la Commission VI (Organisation) sur le chapitre VIII	United Nations Conference on Trade and Employment, Report of the Working Party of Sub-Committee G of Committee VI (Organization) on Chapter VIII (9 January 1948), E/CONF.2/C.6/W.30

Numéro de la pièce	Titre abrégé (le cas échéant)	Titre complet
USA-43	Troisième réunion de la Sous-Commission sur le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation) de la Commission VI (Organisation)	United Nations Conference on Trade and Employment, Summary Record of the Third Meeting of the Sub-Committee on Chapter VIII (Settlement of Differences – Interpretation) of Committee VI (Organization) (13 January 1948), E/CONF.2/C.6/W.41
USA-44	Modification de l'article 94 proposée par la délégation du Royaume-Uni	United Nations Conference on Trade and Employment, Sub-Committee I of Committee VI (Organization), Amendment to Article 94 proposed by the UK Delegation (16 January 1948), E/CONF.2/C.6/W.48
USA-45	Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Acte final et documents connexes	United Nations Conference on Trade and Employment, Final Act and Related Documents (April 1948)
USA-46	Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la huitième réunion	United Nations Conference on Trade and Employment, Sub-Committee I (Article 94) of Committee VI (Organization), Notes of the Eight Meeting, E/CONF.2/C.6/W.123 (1 March 1948)
USA-47	Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion	United Nations Conference on Trade and Employment, Sub-Committee I (Article 94) of Committee VI (Organization), Notes of the Fourth Meeting, E/CONF.2/C.6/W.60 (17 January 1948)
USA-48	Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947)	US Delegation, Second Meeting of the United Nations Preparatory Committee for the International Conference on Trade and Employment, Minutes of the Delegation Meeting (2 July 1947)
USA-49	Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin	US Delegation, Second Meeting of the United Nations Conference on Trade and Development, Memorandum of Seymour J. Rubin (14 July 1947)
USA-52	Département d'État des États-Unis, Mémorandum de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée"	US Department of State, Memorandum of Conversation on "Security Exceptions to proposed ITO Charter" (17 June 1946)
USA-53	--	US Delegation, Economic Disarmament (Draft)
USA-54	Délégation des États-Unis, lettre de M. Coppock à M. Wilcox	US Delegation, Letter dated 3 July 1946 from Mr Coppock to Mr Wilcox on "National Security Provisions in the Draft Charter"
USA-56	Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947)	US Delegation, Second Meeting of the United Nations Preparatory Committee for the International Conference on Trade and Employment, Minutes of the Delegation Meeting (4 July 1947)
USA-57	Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (9 décembre 1961)	GATT CONTRACTING PARTIES, Nineteenth Session, Summary Record of the Twelfth Session (9 December 1961), SR.19/12
USA-58	Rapport du Groupe de travail de l'accèsion de la République arabe unie	GATT CONTRACTING PARTIES, Twenty-Sixth Session, Report by the Working Party on Accession of the United Arab Republic (25 February 1979), L/3362
USA-59	Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982)	GATT Council, Minutes of the Meeting (7 May 1982), C/M/157
USA-60	Communication des Communautés européennes, de l'Australie et du Canada aux parties contractantes du GATT (4 mai 1982)	European Communities, Australia, and Canada, "Trade Restrictions Affecting Argentina Applied for Non-Economic Reasons" (Revision), Communication to GATT contracting parties (4 May 1982), L/5319/Rev.1
USA-61	Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982)	GATT Council, Minutes of the Meeting (29-30 June 1982), C/M/159
USA-62	--	GATT CONTRACTING PARTIES, Decision Concerning Article XXI of the General Agreement (30 November 1982), L/5426
USA-63	Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985)	GATT Council, Minutes of the Meeting (29 May 1985), C/M/188
USA-64	Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (12 mars 1986)	GATT Council, Minutes of the Meeting (12 March 1986), C/M/196

Numéro de la pièce	Titre abrégé (le cas échéant)	Titre complet
USA-65	--	GATT Panel Report, <i>United States – Trade Measures Affecting Nicaragua</i>
USA-66	Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986)	GATT Council, Minutes of the Meeting (5-6 November 1986), C/M/204
USA-90	--	GATT CONTRACTING PARTIES, Second Session, Rules of Procedure for Sessions of the CONTRACTING PARTIES (As adopted on 16 August 1948), GATT/CP.2/3 Rev.1
USA-91	--	GATT CONTRACTING PARTIES, Rules of Procedure for Sessions of the CONTRACTING PARTIES (6 September 1949), GATT/CP/30
USA-92	Corrigendum au rapport sur la réunion du 24 juillet 1947	United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Corrigendum to Verbatim Report of Thirty-Third Meeting of Commission A (30 July 1947), E/PC/T/A/PV/33.Corr.3
USA-150	Article XXI proposé par le Nicaragua	Negotiating Group on GATT Articles, Article XXI Proposal by Nicaragua (28 June 1988), MTN.GNG/NG7/W/48
USA-151	Communication de l'Argentine	Negotiating Group on GATT Articles, Communication from Argentina (4 February 1988), MTN.GNG/NG7/W/44
USA-152	--	Negotiating Group on GATT Articles, Communication from Nicaragua (10 November 1987), MTN.GNG/NG7/W/34
USA-153	Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988	Negotiating Group on GATT Articles, Note on Meeting of 27-30 June 1988, MTN.GNG/NG7/8
USA-181	--	The Treaty of Rome
USA-183	--	Group of Negotiations on Services, Communication from Switzerland – Draft General Agreement on Trade in Services (7 June 1990), MTN.GNS/W/102
USA-184	Communication du Brésil, du Chili, de la Colombie, de Cuba, du Honduras, de la Jamaïque, du Mexique, du Nicaragua, du Pérou, de la Trinité-et-Tobago et de l'Uruguay, Structure d'un cadre multilatéral pour le commerce des services	Group of Negotiations on Services, Communication from Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Mexico, Peru, Trinidad and Tobago and Uruguay – Structure of a Multilateral Framework for Trade in Services (26 February 1990), MTN.GNS/W/95
USA-185	Communication des États-Unis – Accord sur le commerce des services	Group of Negotiations on Services, Communication from the United States – Agreement on Trade in Services (17 October 1989), MTN.GNS/W/75
USA-186	Communication des Communautés européennes – Projet d'Accord général sur le commerce des services	Group of Negotiations on Services, Communication from the European Communities – Draft General Agreement on Trade in Services (18 June 1990), MTN.GNS/W/105
USA-187	--	Group of Negotiations on Services, Communication from Japan - Draft General Agreement on Trade in Services (10 July 1990), MTN.GNS/W/107
USA-188	Groupe de négociation sur les services, Projet de cadre multilatéral pour le commerce des services (23 juillet 1990)	Group of Negotiations on Services, Draft Multilateral Framework for Trade in Services (23 July 1990), MTN.GNS/35
USA-189	--	Trade Negotiations Committee, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (Revision) (3 December 1990), MTN.TNC/W/35/Rev.1
USA-190	Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991)	Trade Negotiations Committee, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (20 December 1991), MTN.TNC/W/FA
USA-191	Projet de texte de l'Accord sur les ADPIC	Negotiating Group on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, including Trade in Counterfeit Goods, Status of Work in the Negotiating Group – Chairman's Report to the GNG (23 July 1990), MTN.GNG/NG11/W/76
USA-192	Communication du Nicaragua	Negotiating Group on Dispute Settlement, Communication from Nicaragua (3 November 1987), MTN.GNG/NG13/W/15

Numéro de la pièce	Titre abrégé (le cas échéant)	Titre complet
USA-193	--	Negotiating Group on Dispute Settlement, Meeting of 20 November 1987 – Note by the Secretariat, MTN.GNG/NG13/5
USA-194	Groupe de négociation sur le règlement des différends, réunion du 20 novembre 1987 – Note du secrétariat (addendum)	Negotiating Group on Dispute Settlement, Meeting of 20 November 1987 – Note by the Secretariat (Addendum), MTN.GNG/NG13/5/Add.1
USA-195	--	Negotiating Group on Dispute Settlement, Meeting of 25 June 1987 - Note by the Secretariat, MTN.GNG/NG13/2
USA-196	--	Negotiating Group on Dispute Settlement, Meeting of 11 July 1988 - Note by the Secretariat, MTN.GNG/NG13/9
USA-197	Accord instituant une zone de libre-échange entre les États-Unis et Israël	Agreement on the Establishment of a Free Trade Area between the Government of Israel and the Government of the United States of America
USA-221	Accord sur l'EEE	Agreement on the European Economic Area (EEA)

1 INTRODUCTION

1.1. Les parties se sont référées à divers documents pour étayer ou confirmer leur interprétation des termes de l'article XXI du GATT de 1994. La plupart de ces documents se rapportent aux négociations relatives à l'article XXI du GATT de 1947, dont le libellé est resté inchangé dans le GATT de 1994, ainsi qu'à divers points de vue et décisions des parties contractantes dans le cadre du GATT de 1947. Pour commencer, le Groupe spécial note que la disposition conventionnelle pertinente aux fins de son analyse interprétative est l'article XXI du GATT de 1994, accord qui "est juridiquement distinct" du GATT de 1947.¹ Il note également que les documents présentés par les parties peuvent être pertinents pour l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994 en vertu des fondements juridiques suivants: i) l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC; ii) le paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994; iii) l'article 31.3 de la Convention de Vienne; et iv) l'article 32 de la Convention de Vienne.²

1.2. Conformément à l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC, sauf disposition contraire de cet accord ou des Accords commerciaux multilatéraux, l'OMC "sera guidée par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 et des organes établis dans le cadre du GATT de 1947". Le paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994 dispose que les "autres décisions des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947" sont incorporées dans le GATT de 1994. L'article 31.3 a) et b) de la Convention de Vienne dispose que, s'agissant de l'interprétation d'un traité, il sera "tenu compte", en même temps que du contexte: "de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions"; et "de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité". De plus, l'article 32 de la Convention de Vienne permet de faire appel à des moyens complémentaires d'interprétation pour confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 ou pour déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

1.3. Dans le présent appendice, le Groupe spécial examine les arguments des parties concernant les divers documents présentés relativement à l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994. Il examinera d'abord les documents issus des négociations relatives au GATT de 1947 et à la Charte de l'Organisation internationale du commerce (OIC) jusqu'à la conclusion du GATT de 1947 (section 2). Il examinera ensuite les documents issus des négociations relatives à la Charte de l'OIC qui ont eu lieu après la conclusion du GATT de 1947 (section 3). Il examinera ensuite certains documents internes de la délégation des États-Unis ayant participé aux négociations relatives à l'OIC/au GATT de 1947 (section 4). Par la suite, il examinera deux décisions (sections 5 et 6) et les vues exprimées à diverses reprises par les parties contractantes du GATT (section 7). Enfin, il examinera les arguments des parties concernant des documents issus des négociations du Cycle d'Uruguay (section 8).

1.4. Dans chacune des sections suivantes, le Groupe spécial donnera tout d'abord un aperçu des arguments et des documents présentés par les parties. Il examinera ensuite la pertinence que ces documents pourraient avoir pour l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994 avant d'évaluer la teneur des documents en rapport avec l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994.

2 NÉGOCIATIONS RELATIVES À LA CHARTE DE L'OIC ET AU GATT DE 1947

2.1 Arguments et documents présentés par les parties

2.1. Les États-Unis font valoir que l'historique de la négociation du GATT de 1947 pourrait constituer le contexte historique dans lequel le GATT de 1994 a été négocié, et peut donc être pertinent aux fins de l'interprétation des dispositions du GATT de 1994, y compris l'article XXI.³ Ils soulignent en outre que le texte de l'article XXI est resté inchangé lorsque la disposition a été incorporée dans le

¹ Article II:4 de l'Accord sur l'OMC. Le texte final du GATT de 1947 a été arrêté en octobre 1947 et l'accord a été appliqué à partir du 1^{er} janvier 1948 à titre provisoire. La Charte de La Havane instituant l'OIC n'est jamais entrée en vigueur et le GATT de 1947 a continué d'être appliqué à titre provisoire jusqu'à un an après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC et du GATT de 1994.

² Le Groupe spécial note que les parties n'ont indiqué aucun autre fondement juridique en vertu duquel les documents présentés pourraient être pertinents aux fins de l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994. (Voir les réponses des parties à la question n° 24 du Groupe spécial.)

³ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 56.

GATT de 1994 pendant le Cycle d'Uruguay, même si les négociateurs ont eu la possibilité d'en modifier le libellé.⁴

2.2. La Suisse fait valoir que le lien temporel entre les travaux préparatoires du GATT de 1947 et la conclusion de l'Accord sur l'OMC est distant, ce qui diminue la pertinence des travaux préparatoires du GATT de 1947.⁵ Elle note que le GATT de 1994 est juridiquement distinct du GATT de 1947 et fait spécifiquement référence à l'évolution des règles relatives au règlement des différends entre le GATT de 1947 et l'OMC en tant que facteur décisif pour la pertinence réduite de l'historique de la négociation avant 1947.⁶ Elle considère que, bien que les documents relatifs à la négociation se réfèrent à des dispositions équivalentes ou similaires dans le GATT de 1947 et dans le GATT de 1994, ils devraient avoir une pertinence minimale au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne et ne peuvent pas éclairer le "critère d'examen" applicable à l'article XXI b) du GATT de 1994 car ce dernier est désormais régi par le Mémoire d'accord.⁷

2.1.1 Proposition d'octobre 1946

2.3. En octobre 1946, les États-Unis ont présenté une proposition pour un projet de texte de la Charte de l'OIC qui incluait les deux dispositions relatives aux exceptions suivantes:

Article 32 (*Exceptions générales au Chapitre IV*)

Aucune des dispositions du Chapitre IV de la présente Charte ne devra être interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application par tout État membre, de mesures: ...

(c) se rapportant aux substances radioactives;

(d) se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre, et au trafic d'autres marchandises et matériels destinés à l'approvisionnement d'un établissement militaire;

(e) se rapportant, en temps de guerre ou au cours d'une crise dans les relations internationales, à la protection des intérêts essentiels à la sécurité d'un État membre.

Article 49.2 (*Exceptions aux dispositions relatives aux accords intergouvernementaux sur les produits*)

Aucune des dispositions du Chapitre VI ne sera interprétée comme devant s'appliquer aux accords ayant trait aux substances radioactives dont il est possible de désintégrer les atomes; au trafic des armes, munitions et du matériel de guerre et à tout trafic d'autres articles et matériels destinés à l'approvisionnement d'un établissement militaire; ou, en temps de guerre, ou en cas de crise dans les relations internationales, à la protection des intérêts essentiels à la sécurité d'un État membre.⁸

2.4. Les États-Unis notent que les deux exceptions proposées concernant les intérêts essentiels à la sécurité n'étaient pas explicitement fondées sur une autonomie de jugement telles qu'elles étaient initialement formulées, soulignant que cette proposition n'incluait pas le membre de phrase "it considers necessary" (elle estimera nécessaires), qui figure en revanche dans le texte final de l'article XXI du GATT de 1947.⁹

⁴ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 46.

⁵ Suisse, réponse à la question n° 58 du Groupe spécial.

⁶ Suisse, réponse aux questions n° 57 et 58 du Groupe spécial.

⁷ Suisse, réponse à la question n° 57 du Groupe spécial.

⁸ United Nations Conference on Trade and Development, Report of the First Session of the Preparatory Committee (31 October 1946), E/PC/T/33 (pièce USA-31), annexe 11 (projet de charte présenté par les États-Unis), pages 60 et 63.

⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 59. Les États-Unis se réfèrent également à une déclaration faite par un délégué des États-Unis en octobre 1946 dans le contexte d'une réunion de la Commission préparatoire de la Conférence internationale du commerce et de l'emploi (II^{ème} Commission –

2.5. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

2.1.2 Projet de texte de mars 1947

2.6. Un rapport du Comité de rédaction de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies, daté du 5 mars 1947, contenait un projet de disposition relative aux exceptions générales, repris avec le même libellé à la fois dans le GATT (article XX) et dans le projet de texte de la Charte de l'OIC (article 37). La partie pertinente du texte du projet de disposition était ainsi libellée:

Article 37 (*Exceptions générales au chapitre V*) et article XX (*Exceptions générales*)

Sous réserve que ces mesures ne seront pas appliquées de manière à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'application par toute partie contractante des mesures: ...

c) se rapportant aux matières fissiles;

d) se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés à assurer l'approvisionnement des forces armées;

e) se rapportant, en temps de guerre ou en cas de tension internationale, à la protection des intérêts essentiels de la sécurité d'une partie contractante[.]¹⁰

2.7. Les États-Unis notent que les exceptions concernant la sécurité étaient placées à côté de plusieurs alinéas identiques à ceux qui figureraient plus tard dans le texte de l'article XX du GATT de 1947.¹¹ En outre, ils signalent que ces exceptions faisaient l'objet d'une clause conditionnelle dont le libellé était semblable à celui du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994 tel qu'il est actuellement libellé.¹² Selon les États-Unis, cette structure et, spécifiquement, la présence du texte introductif donnent à penser que, à l'époque du projet, les délégations ne considéraient pas toutes que les exceptions concernant la sécurité étaient "fondées sur une autonomie de jugement".¹³

2.8. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.¹⁴

Comité technique). Répondant aux préoccupations exprimées par une autre délégation concernant la portée du projet de disposition sur la liberté de transit, le délégué des États-Unis "a souligné que l'article 32 e) laissait une complète latitude pour adopter toutes les mesures considérées comme nécessaires à la protection d'intérêts nationaux en temps de guerre ou en cas d'urgence nationale". (United Nations Economic and Social Council, Preparatory Committee of the International Conference on Trade and Employment, Committee II, Technical Subcommittee, Second meeting (21 October 1946), E/PC/T/C.II/W.5 (pièce USA-32), page 11)

¹⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 60; United Nations Economic and Social Council, Report of the Drafting Committee of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment (5 March 1947), E/PC/T/34 (pièce USA-33), pages 31 et 77. De même, l'article 59 du projet de texte de la Charte de l'OIC à l'époque (*Exceptions aux dispositions relatives aux ententes intergouvernementales sur les produits de base*) était ainsi libellé:

Les dispositions du chapitre VII ne s'appliqueront: ...

c) [n]i aux ententes relatives aux matières fissiles, au commerce des armes, des munitions et du matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés à assurer l'approvisionnement des forces armées, ou, en temps de guerre ou en cas de tension internationale, aux ententes visant à protéger les intérêts essentiels de la sécurité d'un Membre. (Rapport du Comité de rédaction de la Commission préparatoire (pièce USA-33), pages 43 et 44)

¹¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 61.

¹² États-Unis, première communication écrite, paragraphe 61.

¹³ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 61.

¹⁴ Dans sa communication en tant que tierce partie, l'Union européenne ne partage pas l'avis des États-Unis concernant l'importance du fait que les exceptions concernant la sécurité faisaient l'objet d'une clause conditionnelle analogue au libellé du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994. Selon elle, un texte introductif n'est pas un élément nécessaire pour qu'une exception soit justiciable, et plusieurs exceptions figurant dans les accords visés, bien que ne contenant pas un texte introductif comme celui de l'article XX du GATT 1994, sont néanmoins "justiciables" et peuvent donc faire l'objet d'un examen par des groupes spéciaux

2.1.3 Proposition de mai 1947

2.9. En mai 1947, les États-Unis ont proposé plusieurs amendements au projet de texte de la Charte de l'OIC, y compris une proposition visant à ce que les exceptions concernant la sécurité soient déplacées d'une disposition plus large concernant les "exceptions générales" à une disposition autonome à la fin de la Charte.¹⁵ La partie pertinente du texte proposé présenté par les États-Unis était ainsi libellée:

Aucune disposition de la présente Charte ne devra s'interpréter comme s'opposant à ce qu'un Membre quelconque adopte ou mette en application des mesures: ...

c) se rapportant aux matières fissiles;

d) se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés à assurer l'approvisionnement des forces armées;

e) se rapportant, en temps de guerre ou en cas de tension internationale, à la protection des intérêts essentiels de la sécurité d'une partie contractante[.]¹⁶

2.10. Les États-Unis notent que, selon l'amendement proposé, les exceptions concernant la sécurité seraient formellement séparées d'autres exceptions et s'appliqueraient à l'ensemble de la Charte de l'OIC par opposition à un chapitre spécifique de celle-ci.¹⁷

2.11. La Suisse ne souscrit pas à l'interprétation que les États-Unis donnent du sens des amendements proposés. Elle note que le fait que les exceptions concernant la sécurité ont été séparées des exceptions générales n'indique pas que les rédacteurs avaient l'intention de faire en sorte que les exceptions concernant la sécurité soient fondées sur une autonomie de jugement, car cet amendement visait simplement à garantir l'applicabilité des exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC dans son ensemble.¹⁸

2.1.4 Proposition du 4 juillet 1947

2.12. Le 4 juillet 1947, les États-Unis ont proposé d'ajouter un nouveau chapitre à la fin du projet de texte de la Charte de l'OIC ("Dispositions diverses"). Ils ont suggéré d'inclure la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité dans le nouveau chapitre, et proposé les amendements suivants aux versions de la disposition distribuées précédemment:

Article 94 (*Exceptions générales*)

Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée comme imposant à un Membre quelconque l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation lui semblerait contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ou comme empêchant un Membre quelconque d'appliquer toutes mesures qu'il pourra estimer nécessaires à la protection desdits intérêts:

a) se rapportant aux matières fissiles ou aux sources d'approvisionnement de ces matières,

lorsqu'elles sont invoquées dans des différends. (Voir Union européenne, communication en tant que tierce partie, paragraphe 86 (faisant référence aux articles XIV:1 et XXIV du GATT de 1994).)

¹⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 62; United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Proposal by the US Delegation (6 May 1947), E/PC/T/W/23 (pièce USA-34), page 5.

¹⁶ Proposition de mai 1947 présentée par la délégation des États-Unis (pièce USA-34), page 5.

¹⁷ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 62.

¹⁸ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 211.

b) se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés à assurer l'approvisionnement des forces armées,

c) se rapportant, en temps de guerre ou en cas de tension internationale, à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité,

d) prises en application d'engagements au titre de la Charte des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.¹⁹

2.13. Les États-Unis notent que c'était la première fois que le texte de la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité contenait une référence aux mesures qu'un Membre de l'OIC pourrait "estimer" nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité.²⁰ À leur avis, le texte ainsi modifié indiquait explicitement que la disposition pourrait être invoquée sur la base du propre jugement d'un Membre de l'OIC.²¹ De plus, les États-Unis affirment que cette nouvelle formulation établissait une distinction entre l'"autonomie de jugement" sur laquelle les exceptions concernant les questions de sécurité étaient fondées et les exceptions concernant la protection d'autres intérêts.²²

2.14. La Suisse ne souscrit pas à l'interprétation que les États-Unis donnent du sens des amendements proposés. Elle note que le fait que les exceptions concernant la sécurité ont été séparées des exceptions générales n'indique pas que les rédacteurs avaient l'intention de faire en sorte que les exceptions concernant la sécurité soient fondées sur une autonomie de jugement, car cet amendement visait simplement à garantir l'applicabilité des exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC dans son ensemble.²³

2.1.5 Séance du 24 juillet 1947

2.15. Les parties se sont référées aux échanges entre des délégués à une séance de la Commission A (deuxième session de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies) qui a eu lieu le 24 juillet 1947.²⁴

2.16. Au cours de cette séance, le délégué des Pays-Bas a demandé des précisions sur la portée des exceptions concernant la sécurité par rapport au sens des expressions "en cas de tension internationale" et "intérêts essentiels de la sécurité" dans le projet de disposition.²⁵ Il s'est en outre dit préoccupé par le fait qu'une exception fondée sur les "intérêts essentiels de la sécurité" pourrait être "une grave lacune de la Charte".²⁶

¹⁹ United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Proposal by the US Delegation (4 July 1947), E/PC/T/W/236 (pièce USA-35), page 13.

²⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 64.

²¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 64.

²² États-Unis, première communication écrite, paragraphe 64.

²³ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 211. Dans sa communication en tant que tierce partie, l'Union européenne fait valoir que l'inclusion d'un libellé comme "il pourra estimer nécessaires" ne révèle rien d'autre concernant l'interprétation correcte de ces termes, ni ne montre que la disposition est fondée sur une autonomie de jugement et que les groupes spéciaux de l'OMC sont dans l'impossibilité d'évaluer objectivement l'invocation de l'article XXI par une partie à un différend. (Voir Union européenne, communication en tant que tierce partie, paragraphe 88.)

²⁴ La deuxième session de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies s'est constituée en deux commissions, chacune comprenant des représentants de toutes les délégations. La Commission A et ses sous-comités ont travaillé sur les textes relatifs aux chapitres traitant de l'emploi et des activités économiques, du développement économique et de la politique commerciale générale. Tous les projets ont été soumis à un nouvel examen au cours des dernières séances plénières finales de la Commission préparatoire. (Voir United Nations Economic and Social Council, Report of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment (19 August 1947), E/PC/T/180 (pièce USA-37), page vi, note de bas de page 1.)

²⁵ United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Report of the Thirty-Third Meeting of Commission A (24 July 1947), E/PC/T/A/PV/33 (pièce USA-41), page 19.

²⁶ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 19.

2.17. Le délégué des États-Unis a pris la parole pour répondre à ces questions étant donné que le projet de disposition en question émanait d'une proposition des États-Unis. Il a reconnu le "danger très grave [d'avoir une] exception[] trop large[]" qui "[permettrait de] recourir ... à toutes les mesures possibles et imaginables" si la disposition faisait simplement référence aux mesures concernant les intérêts de la sécurité d'un Membre.²⁷ Le même délégué a dit qu'il était souhaitable de prévoir des dispositions qui prendraient en compte de véritables intérêts de sécurité et en même temps, autant que possible, de limiter l'exception de manière à empêcher l'adoption d'une protection pour préserver des branches de production dans toutes les circonstances imaginables.²⁸

2.18. Le délégué des États-Unis a observé relativement à l'expression "temps de guerre" que la limitation concernait principalement le moment auquel les mesures étaient prises par un Membre de l'OIC. Il a ajouté que "personne, sans doute, ne contest[ait] la nécessité et le droit pour un État membre, lorsqu'il [était] en guerre, de déterminer lui-même les mesures qu'il juge[ait] nécessaires à sa propre sécurité".²⁹ S'agissant de l'expression "en cas de tension internationale", il a expliqué ce qui suit: "nous avons surtout pensé, en [la] rédigeant, à la situation qui existait avant" la participation des États-Unis à la Seconde Guerre mondiale.³⁰ Spécifiquement, il s'est référé aux mesures que les États-Unis avaient appliquées à l'époque pour leur propre protection et qui auraient été prohibées par la Charte.³¹ Il a conclu l'intervention en affirmant qu'il était nécessaire de laisser une certaine "latitude" pour les mesures de sécurité tout en maintenant un "équilibre".

[I]l s'agit uniquement d'une question d'équilibre. [Il doit y avoir des exceptions.] Les mesures prévues ne doivent pas "visser" les membres, de telle manière qu'ils ne puissent recourir à aucune mesure nécessaire à leur sécurité. D'autre part, la latitude qui leur est laissée ne doit pas être trop grande pour leur permettre, sous le couvert de la sécurité, de prendre des mesures qui, au fond, se réduiraient à une simple protection de leur commerce et de leur industrie[.]³²

2.19. Le Président a ensuite pris la parole et dit, "pour la défense de ce texte", que "seule l'atmosphère qui prévaut[ait] au sein de l'Organisation pourr[ait] constituer une garantie à la fois efficace et suffisante contre la possibilité d'abus tels que ceux qui [venaient] d'être signalés par le délégué des Pays-Bas".³³

2.20. Par la suite, à la séance, le Président a demandé si "[le] transfér[t] [des] points en question de l'article 37 à la fin de la Charte" signifierait que ces clauses ne devraient pas prévoir de possibilité de réparation, y compris au titre de l'article 35 du projet de texte concernant les consultations et l'annulation ou la dérogation.³⁴ Le délégué des États-Unis a pris la parole pour dire qu'à son avis l'endroit où une disposition se trouverait placée dans la Charte "ne préjuge[ait] pas" de l'applicabilité de l'article 35 du projet de texte³⁵, qui prévoyait à l'époque un recours si "un autre Membre appliqu[ait] une mesure quelconque, en contradiction ou non avec les termes de la présente Charte, [ou] [s]'il exist[ait] une situation ayant pour effet d'infirmer ou de compromettre un objectif de la présente Charte".³⁶

2.21. De l'avis du délégué des États-Unis, l'article 35 était "rédigé dans des termes assez larges" "pour permettre son application dans tous les cas visés par son texte".³⁷ Le délégué des États-Unis a ajouté, s'agissant des mesures prises au titre des exceptions concernant la sécurité, que "si un Membre pren[ait] des mesures permises par l'article 94, on ne pourra[it] peut-être pas l'accuser de violer la Charte", mais il était quand même possible que ces mesures, même si elles n'étaient pas

²⁷ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 20.

²⁸ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 20; United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Corrigendum to Verbatim Report of Thirty-Third Meeting of Commission A (30 July 1947), E/PC/T/A/PV/33.Corr.3 (pièce USA-92).

²⁹ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 20; Corrigendum au rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-92).

³⁰ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 20.

³¹ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 20.

³² Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 21.

³³ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 21.

³⁴ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 26.

³⁵ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 26.

³⁶ Rapport du Comité de rédaction de la Commission préparatoire (pièce USA-33), page 30.

³⁷ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 26.

contraires aux dispositions de l'article 94, affectent un autre Membre de l'OIC.³⁸ Il a donc noté que, dans ces circonstances, le Membre de l'OIC visé "pourra[it] toujours recourir à la procédure prévue par l'article 35" du projet de texte de la Charte de l'OIC.³⁹ Il a conclu son intervention en indiquant qu'il n'y avait pas d'exception à l'application de l'article 35 à l'article 94 ou à tout autre article.⁴⁰ Le délégué de l'Australie est ensuite intervenu pour confirmer que la délégation de son pays était rassurée par la confirmation du fait que, "[de toute façon]", les Membres de l'OIC pourraient toujours recourir à la procédure prévue par l'article 35 2) pour les mesures justifiées au regard de l'article 94.⁴¹ À la suite d'une autre discussion sur l'applicabilité de l'article 35 aux exceptions concernant la sécurité proposées⁴², le Président a conclu les discussions en notant que la Commission avait examiné et approuvé le projet d'article 94.⁴³

2.22. Dans le présent différend, les États-Unis font valoir que cet échange montre que les rédacteurs comprenaient que les "mesures concernant la sécurité essentielle" ne pouvaient pas être contestées au motif qu'elles violaient des obligations énoncées dans l'accord correspondant.⁴⁴ Selon eux, le débat montre en outre qu'un Membre de l'OIC visé par ces mesures pouvait alléguer que les avantages qui devaient résulter pour lui de la Charte avaient été annulés ou compromis ainsi qu'il était prévu à l'article 35 2).⁴⁵ Les États-Unis font valoir que, appliquée dans le contexte de l'OMC, la discussion montre qu'il ne peut pas être constaté que des mesures concernant les intérêts essentiels de sécurité contreviennent à une quelconque disposition du GATT de 1994, mais que celles-ci pourraient au mieux faire l'objet d'une plainte en situation de non-violation.⁴⁶

2.23. La Suisse note que les États-Unis ont confirmé, lors de la séance du 24 juillet 1947, que l'article 35 du projet de texte de la Charte de l'OIC, qui couvrait à la fois les plaintes en situation de violation et les plaintes en situation de non-violation, s'appliquerait aux exceptions concernant la sécurité.⁴⁷ Selon elle, les échanges à la séance du comité de négociation prouvent que les rédacteurs ne voulaient pas d'une exception trop large qui permettrait "de recourir ... à toutes les mesures possibles et imaginables", et n'envisageaient donc pas une disposition relative aux exceptions concernant la sécurité fondée sur une autonomie de jugement.⁴⁸ En outre, la Suisse fait valoir que les rédacteurs n'entendaient pas assujettir les mesures concernant la sécurité exclusivement à des plaintes en situation de non-violation, puisque la discussion montre que l'article 35 dans son ensemble s'appliquerait aux mesures prises en vertu de l'article 94.⁴⁹ De plus, elle note qu'il apparaît que les négociateurs examinaient la possibilité de déposer des plaintes en situation de non-violation dans les cas où les mesures satisfaisaient aux prescriptions des exceptions concernant la sécurité.⁵⁰

2.24. Certaines tierces parties ont exposé leurs vues à la séance du 24 juillet 1947. Selon l'Union européenne, la discussion montre que les États-Unis n'avaient pas l'intention de rédiger les

³⁸ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 26.

³⁹ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 27.

⁴⁰ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 27.

⁴¹ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 27. Le délégué de l'Australie a également proposé l'insertion dans le rapport de la Commission d'une note indiquant que les rédacteurs étaient tous d'avis que le texte de l'article 94 n'était pas incompatible avec les droits des Membres de l'OIC au titre de l'article 35 2). Le délégué des États-Unis a répondu qu'il ne s'opposait pas à la proposition, mais que l'insertion de cette note soulèverait des questions d'interprétation ailleurs dans la Charte. Selon lui, l'article 35 concernant les consultations et l'annulation ou la dérogation couvrait "le contenu de la Charte dans son ensemble". Le délégué des États-Unis a ajouté que, pour empêcher l'application de l'article 35 à l'article 94, les négociateurs auraient besoin d'une disposition explicite à l'article 35 indiquant qu'aucun Membre ne devrait déposer de plainte en ce qui concerne des mesures prises conformément à l'article 94. Toutefois, à son avis, comme il ressortait très clairement du texte existant que l'article 35 s'appliquait bien aux exceptions concernant la sécurité figurant à l'article 94, une note soulignant ce qui était déjà clairement prévu n'était pas nécessaire. Le délégué de l'Australie a salué l'intervention des États-Unis et retiré la réserve de son pays. (*Ibid.*, pages 28 et 29; voir aussi Corrigendum au rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-92), pour un corrigendum du procès-verbal de la discussion)

⁴² Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 29.

⁴³ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 30.

⁴⁴ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 71.

⁴⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 71.

⁴⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 71; deuxième communication écrite, paragraphe 49.

⁴⁷ Suisse, première communication écrite, note de bas de page 558; deuxième communication écrite, paragraphe 218, réponse à la question n° 59 du Groupe spécial.

⁴⁸ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 215.

⁴⁹ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 218.

⁵⁰ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphes 219 et 220.

exceptions concernant la sécurité sous la forme d'une disposition fondée sur une autonomie de jugement. L'Union européenne note que le délégué des États-Unis a souligné l'existence de limites objectives et vérifiables quant à la portée de la disposition. Elle observe également que le délégué des États-Unis a pris soin d'exclure l'applicabilité de la disposition aux mesures "qui, au fond, se réduiraient à une simple protection [du] commerce et de [l']industrie". Enfin, elle conteste le fait que les plaintes en situation de non-violation étaient la seule réponse possible à l'invocation des exceptions concernant la sécurité.⁵¹ La Türkiye se réfère aux échanges au sein du comité de négociation pour faire valoir que les États-Unis eux-mêmes ont reconnu que les exceptions concernant la sécurité avaient une portée limitée. Elle affirme en outre que rien dans les négociations ne donne à penser que les plaintes en situation de non-violation étaient considérées comme la seule voie de recours possible.⁵² Hong Kong, Chine estime que le résumé de la discussion montre que les délégations, y compris les États-Unis, ne considéraient pas que l'article XXI b) était entièrement fondé sur une autonomie de jugement ou que les droits des Membres de l'OIC d'obtenir réparation en ce qui concerne l'exception seraient limités.⁵³

2.1.6 Projets de textes du 31 juillet 1947 et du 19 août 1947

2.25. Un rapport de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies daté du 31 juillet 1947 contient un libellé de la disposition qui reflète l'approbation de la révision proposée par les États-Unis:

Article 91* (*Exceptions générales*)

Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée comme imposant à un État membre quelconque l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation lui semblerait contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ou comme empêchant un État membre quelconque d'appliquer toutes mesures qu'il pourra estimer nécessaires à la protection des dits intérêts:

- a) se rapportant aux matières fissiles ou aux sources d'approvisionnement de ces matières;
- b) se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés à assurer l'approvisionnement des forces armées;
- c) se rapportant, en temps de guerre ou en cas de tension internationale, à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité;
- d) prises en application d'engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.⁵⁴

* Texte approuvé par la Commission A.

2.26. Un rapport de la deuxième session de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies daté du 19 août 1947 contient un nouveau projet de texte de la Charte de l'OIC, y compris le texte suivant pour les exceptions concernant la sécurité:

⁵¹ Union européenne, communication en tant que tierce partie, paragraphes 91 à 100.

⁵² Türkiye, communication en tant que tierce partie, paragraphes 3.73 à 3.77.

⁵³ Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 43.

⁵⁴ United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Report of the Committee on Chapters I, II and VIII (31 July 1947), E/PC/T/139 (pièce USA-36), pages 25 et 26.

Article 94 (*Exceptions générales*)

Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée

a) comme imposant à un État Membre l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation sera à son avis contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,

b) ou comme empêchant un État Membre de prendre toutes mesures qu'il estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité,

i) se rapportant aux matières désintégrables ou aux matières premières servant à la fabrication de celles-ci;

ii) se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destiné directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées;

iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de tension internationale,

c) ou comme empêchant un État Membre de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.⁵⁵

2.27. Les États-Unis notent que, dans ce texte révisé, la partie pertinente du libellé des exceptions concernant la sécurité a été modifiée, le membre de phrase "mesures qu'il pourra estimer nécessaires" étant devenu "mesures qu'il estimera nécessaires".⁵⁶ Ils notent en outre que le texte final de l'article XXI du GATT de 1947 reflétait cette révision du texte des exceptions concernant la sécurité.⁵⁷

2.28. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ces documents.

2.1.7 "An Informal Summary of the ITO Charter" (résumé informel de la Charte de l'OIC) (21 novembre 1947)

2.29. Les États-Unis se réfèrent à un document intitulé "An informal summary of the ITO Charter" (résumé informel de la Charte de l'OIC), établi par le Groupe de négociation en novembre 1947. S'agissant des exceptions concernant la sécurité, le résumé est libellé comme suit:

Les États membres peuvent ... faire tout ce qu'ils pensent être nécessaire à la protection des intérêts de leur sécurité s'agissant des matières nucléaires, du trafic des armes et du temps de guerre ou d'autres cas de grave tension internationale, ainsi qu'au maintien de la paix conformément à leurs engagements au titre la Charte des Nations Unies.⁵⁸

2.30. Les États-Unis font valoir que le résumé contient des observations sur le caractère fondé sur une autonomie de jugement de la disposition.⁵⁹

2.31. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

⁵⁵ Rapport de la deuxième session de la Commission préparatoire (pièce USA-37), page 178.

⁵⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 65.

⁵⁷ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 65; United Nations Economic and Social Council, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, (Draft) General Agreement on Tariffs and Trade (30 August 1947), E/PC/T/189 (pièce USA-38), page 47.

⁵⁸ United Nations Conference on Trade and Employment, An Informal Summary of the ITO Charter (21 November 1947), E/CONF.2/INF.8 (pièce USA-39), page 35.

⁵⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 65.

2.2 Évaluation du Groupe spécial

2.32. Le Groupe spécial note que les parties ne sont pas d'accord sur la pertinence de l'historique de la négociation de la Charte de l'OIC et du GATT de 1947 en tant que moyens complémentaires d'interprétation du GATT de 1994 au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne.

2.33. Les moyens complémentaires d'interprétation qui peuvent être pris en compte au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne ne sont pas définis de manière exhaustive et peuvent inclure, mais pas exclusivement, les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu.⁶⁰ Comme il a été indiqué plus haut, la disposition conventionnelle pertinente dans la présente analyse est l'article XXI du GATT de 1994, accord qui "est juridiquement distinct" du GATT de 1947.⁶¹ Cette distinction juridique n'empêche pas de faire appel aux travaux préparatoires de la Charte de l'OIC et du GATT de 1947 en tant que moyen complémentaire d'interprétation des dispositions correspondantes du GATT de 1994⁶², en particulier étant donné que les termes de l'article XXI du GATT de 1994 n'ont pas été modifiés par rapport à leur formulation initiale dans le GATT de 1947. En même temps, le Groupe spécial est conscient que le projet de charte de l'OIC et le GATT de 1947 ont été négociés dans un contexte institutionnel différent de celui de l'OMC, en particulier en ce qui concerne le règlement des différends. Il en tiendra compte dans son évaluation en tant que considération pertinente pour les questions contestées dans le présent différend en ce qui concerne l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994.

2.34. Conformément à l'article 32 de la Convention de Vienne, il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation soit pour confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit pour déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable. Le Groupe spécial ne considère pas que l'application de l'article 31 de la Convention de Vienne à l'interprétation de l'article XXI b) du GATT de 1994 laisse le sens de la disposition ambigu ou obscur en ce qui concerne les questions d'interprétation contestées dans le présent différend, ni ne constate qu'elle conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable. Il note également que les parties conviennent qu'un éventuel recours à des moyens complémentaires d'interprétation peut uniquement servir à confirmer le sens de l'article XXI b) du GATT de 1947 déterminé par l'application de l'article 31 de la Convention de Vienne.⁶³ Il examine donc l'historique de la négociation de la Charte de l'OIC et du GATT de 1947 à la lumière des conclusions interprétatives résultant de l'application de l'article 31 de la Convention de Vienne et des buts limités au titre de l'article 32 de ladite convention du recours à des moyens complémentaires d'interprétation.

2.35. Compte tenu des arguments des parties et des questions contestées dans le présent différend, le Groupe spécial commencera par examiner l'évolution de la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité du point de vue du champ d'application envisagé de la disposition, de la suppression d'un libellé semblable à celui du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994 et de l'inclusion dans la disposition d'une référence à ce qu'un Membre "estimera" ou "pourra estimer" nécessaire. Il examinera ensuite la discussion qui a eu lieu le 24 juillet 1947 en s'intéressant en particulier aux positions des délégations quant aux limites de l'invocation des exceptions concernant la sécurité et à la possibilité pour les Membres de l'OIC visés par des mesures de sécurité de chercher à obtenir une forme de réparation. Il examinera ensuite la pertinence d'un résumé informel établi par le Groupe de négociation vers la fin de 1947. Enfin, il formulera des observations finales sur les premiers débats menés dans le cadre des négociations concernant la Charte de l'OIC en ce qui concerne la distinction entre les questions "justiciables" et les questions "non justiciables".

2.36. S'agissant du champ d'application des exceptions concernant la sécurité, les projets de dispositions figuraient initialement dans les exceptions générales au chapitre relatif à la politique

⁶⁰ Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Morceaux de poulet*, paragraphe 283.

⁶¹ Voir plus haut le paragraphe 1.1 et la note de bas de page 1.

⁶² Voir les rapports de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 27, note de bas de page 52 (concernant l'article III:2 du GATT de 1947 et la note interprétative y relative); *Canada – Périodiques*, pages 37 et 38 (concernant l'article III:8 b) du GATT de 1947); *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 175 (concernant l'article XIX du GATT de 1947); et le rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.83 (concernant l'article XXI du GATT de 1947).

⁶³ Bien que les parties soient en désaccord sur le sens de l'article XXI b), elles ne considèrent pas que ce désaccord est symptomatique d'une ambiguïté qu'il faut dissiper en faisant appel à des moyens complémentaires d'interprétation. (Voir États-Unis, réponse à la question n° 56 du Groupe spécial; Suisse, réponse à la question n° 56 du Groupe spécial.)

commerciale générale dans le projet de texte de la Charte de l'OIC. Les négociateurs sont finalement convenus que ces exceptions seraient déplacées à la fin du chapitre, dans une disposition autonome applicable à l'ensemble de la Charte et du GATT de 1947. Fait important, l'auteur de cet amendement a indiqué qu'il pensait à l'époque que le placement de la disposition à la fin de la Charte n'aurait pas d'incidence sur l'applicabilité des dispositions relatives aux consultations et à l'annulation ou à la dérogation.⁶⁴ Le Groupe spécial considère également que l'emplacement des exceptions concernant la sécurité ne détermine pas en lui-même l'applicabilité des dispositions relatives aux consultations et à l'annulation ou à la dérogation, cette applicabilité étant plutôt fonction des termes de l'exception et des procédures pertinentes en cas d'annulation ou de dérogation.

2.37. Les États-Unis appellent l'attention du Groupe spécial sur le fait que, dans des formulations antérieures, les exceptions concernant la sécurité auraient fait l'objet d'une clause conditionnelle semblable à celle du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994, et, par implication, que la suppression du libellé du texte introductif constituait un pas vers des exceptions concernant la sécurité fondées sur une autonomie de jugement.⁶⁵ Le Groupe spécial ne considère pas que la présence ou l'absence de ce libellé révèle les intentions des rédacteurs concernant l'examen de l'invocation d'une disposition concernant les "intérêts essentiels de [la] sécurité". Le texte de la clause conditionnelle incluse dans le projet de mars 1947 ne fait pas référence à l'examen de l'invocation des exceptions concernant la sécurité, mais inclut plutôt des prescriptions semblables à celles du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994 concernant l'application de mesures d'une façon qui serait considérée comme une discrimination arbitraire ou injustifiable ou comme une restriction déguisée au commerce. Le fait que les négociateurs ont décidé de ne pas inclure des prescriptions semblables dans le libellé introductif des exceptions concernant la sécurité ne donne pas d'indication, en lui-même et à lui seul, sur la portée et la nature de l'examen qui pourrait être effectué conformément aux termes et prescriptions spécifiques qui ont finalement été incorporés dans l'article XXI du GATT de 1947. Par conséquent, le Groupe spécial ne constate pas l'existence d'un lien clair entre les premières propositions concernant l'incorporation de certaines prescriptions dans une clause conditionnelle introductive et une quelconque considération selon laquelle les exceptions concernant la sécurité étaient "fondées sur une autonomie de jugement" au sens où les États-Unis le font valoir.

2.38. Le Groupe spécial relève que des membres de phrase comme "it may consider" (il pourra estimer) et "it considers" (lui semblerait) ont commencé à apparaître dans les exceptions concernant la sécurité avec la proposition des États-Unis datée du 4 juillet 1947. Il ne trouve aucune indication explicite selon laquelle ces membres de phrase établissent que la disposition est entièrement "fondée sur une autonomie de jugement" comme le font valoir les États-Unis. Le membre de phrase "it may consider" (il pourra estimer) (ou "it considers" (à son avis) figurant dans des versions ultérieures du texte) dénote l'estimation ou le jugement du Membre qui prend des mesures au titre des exceptions concernant la sécurité. Toutefois, l'introduction et le maintien de ces membres de phrase n'apportent pas, en eux-mêmes, et sans égard aux autres caractéristiques et termes pertinents de la disposition, d'éclaircissements sur l'examen possible d'une invocation des exceptions concernant la sécurité figurant à l'article XXI du GATT de 1994.

2.39. Les parties ont présenté des arguments concernant les échanges qui ont eu lieu à une séance du Comité de négociation de l'OIC le 24 juillet 1947. Le Groupe spécial formule les observations suivantes concernant ces discussions, en particulier le champ des exceptions concernant la sécurité et la possible réparation pour les Membres de l'OIC visés par les mesures prises au titre de cette exception.

2.40. Premièrement, les négociateurs sont convenus qu'il y aurait des limites à l'invocation des exceptions concernant la sécurité. Le Groupe spécial fait référence à l'explication donnée à la séance par le délégué des États-Unis quant à l'existence du "danger très grave [d'avoir une exception[] trop large[]] ... [qui permettrait de] recourir ... à toutes les mesures possibles et imaginables" et à la motivation consistant à prendre en compte de véritables intérêts de sécurité et, en même temps, autant que possible, à limiter l'exception de manière à empêcher l'adoption d'une protection pour préserver des branches de production dans toutes les circonstances concevables.⁶⁶ Cela donne à

⁶⁴ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 26.

⁶⁵ Voir plus haut le paragraphe 2.7.

⁶⁶ Voir plus haut le paragraphe 2.17. Cette interprétation est également confirmée compte tenu de l'observation formulée par le délégué des États-Unis à la séance, selon laquelle l'expression "en temps de guerre" était censée imposer une limitation concernant principalement le moment auquel un Membre de l'OIC

penser que les auteurs du texte n'estimaient pas que les exceptions concernant la sécurité étaient sans limite. Cette déclaration devrait être lue dans le contexte de l'explication du délégué des États-Unis concernant la nécessité d'établir un "équilibre" entre le fait de laisser aux Membres de l'OIC une certaine "latitude" pour déterminer les intérêts de leur sécurité et le fait de limiter les circonstances dans lesquelles ils pourraient invoquer les exceptions concernant la sécurité.⁶⁷ En particulier, le délégué des États-Unis a précisé que les exceptions concernant la sécurité n'étaient pas censées être tellement "grande[s]" qu'elles s'appliqueraient à des mesures que les pays adopteraient "sous le couvert de la sécurité, ... qui, ... se réduiraient à une simple protection de leur commerce et de leur industrie".⁶⁸ Le Groupe spécial considère les échanges à la séance susmentionnée, et spécifiquement les préoccupations exprimées au sujet de la possibilité d'abus, comme un élément qui milite contre l'interprétation selon laquelle la disposition est entièrement "fondée sur une autonomie de jugement" au sens où les États-Unis le font valoir.

2.41. Deuxièmement, s'agissant de la possible réparation pour les Membres de l'OIC visés par les mesures prises au titre des exceptions concernant la sécurité, le Groupe spécial prend note de la déclaration du Président selon laquelle, une fois l'OIC devenue opérationnelle, l'atmosphère existant au sein de l'Organisation aurait constitué "une garantie à la fois efficace et suffisante contre la possibilité d'abus" des exceptions concernant la sécurité. Cette déclaration du Président a été faite "pour la défense ce texte" à la suite de l'observation du délégué des États-Unis concernant le fait que le projet de texte maintenait un juste équilibre entre une exception qui était trop stricte ou large.⁶⁹ D'après ce que le Groupe spécial comprend, le Président n'a pas exprimé un point de vue juridique concernant tout l'éventail des recours possibles en ce qui concerne les mesures prises au titre des exceptions concernant la sécurité, mais a plutôt fait une réflexion générale sur le fonctionnement institutionnel de l'OIC fondée sur les questions de rédaction spécifiques soulevées par les délégués à la séance. En fait, la discussion qui s'est ensuivie pendant la séance a porté sur la possibilité que les Membres de l'OIC visés par l'imposition de mesures de sécurité cherchent à obtenir une forme de réparation, spécifiquement compte tenu du projet d'article 35 2) portant sur les consultations et l'annulation ou la dérogation, qui disposait ce qui suit:

Article 35 (*Consultation – Annulation ou dérogation*)

...

2. Dans le cas où un Membre considérerait soit qu'un autre Membre applique une mesure quelconque, en contradiction ou non avec les termes de la présente Charte, soit qu'il existe une situation ayant pour effet d'infirmier ou de compromettre un objectif de la présente Charte, le ou les Membres intéressés examineront avec compréhension toutes représentations ou propositions écrites qui pourraient être formulées en vue d'arriver à un ajustement satisfaisant de la question. Au cas où un tel ajustement ne pourrait être effectué, la question pourra être portée devant l'Organisation qui, après avoir procédé à une enquête et consulté, s'il est nécessaire, le Conseil économique et social des Nations Unies ainsi que toutes autres organisations intergouvernementales compétentes, adressera aux Membres intéressés les recommandations appropriées. Si elle considère que le cas est suffisamment sérieux pour justifier une telle mesure, elle pourra autoriser un ou plusieurs Membres à suspendre, à l'égard d'un ou plusieurs autres Membres, l'application de toutes les obligations ou concessions spécifiées au présent chapitre dont la suspension lui paraîtra appropriée, à la lumière des circonstances. Si ces obligations ou concessions sont suspendues en fait, tout État membre lésé sera alors libre, au plus tard soixante jours après que lesdites mesures auront été prises, de se retirer de l'Organisation, à l'expiration d'une période de 60 jours à compter de celui où l'Organisation aura reçu notification écrite du préavis.⁷⁰

serait autorisé à appliquer des mesures. Le délégué des États-Unis a ajouté que "personne, sans doute, ne contest[ait] la nécessité et le droit pour un État membre, lorsqu'il [était] en guerre, de déterminer lui-même les mesures qu'il juge[ait] nécessaires à sa propre sécurité". (Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 20).

⁶⁷ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 21; Corrigendum au rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-92).

⁶⁸ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 21.

⁶⁹ Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), page 21.

⁷⁰ Rapport du Comité de rédaction de la Commission préparatoire (pièce USA-33), page 30; voir aussi l'article XIX:2 du projet de texte du GATT de 1947 de l'époque (*Ibid.*, pages 76 et 77).

2.42. À l'époque de la séance en question, le projet de texte de la Charte de l'OIC n'établissait pas encore de distinction entre les plaintes en situation de violation, les plaintes en situation de non-violation et les plaintes motivées par une autre situation comme l'a fait le texte final convenu de l'article XXIII du GATT de 1947. Bien que la discussion confirme la convergence de vues des négociateurs quant au fait que les Membres de l'OIC visés par des mesures de sécurité pourraient déposer des plaintes en situation de non-violation, elle ne révèle pas que les plaintes en situation de non-violation étaient la seule option possible pour chercher à obtenir réparation pour l'imposition de mesures de sécurité. La discussion indique plutôt que les exceptions concernant la sécurité n'étaient pas censées être soustraites à l'application de l'article 35, indépendamment de leur place dans le projet de texte de la Charte de l'OIC. Les négociateurs ont explicitement confirmé qu'ils considéraient que l'article 35 s'appliquerait à l'ensemble du projet de texte de la Charte de l'OIC de sorte que les exceptions concernant la sécurité ne seraient pas exclues du champ d'application des dispositions relatives aux consultations et à l'annulation ou à la dérogation telles qu'elles existaient à l'époque. Cette conclusion est encore renforcée par le fait que les dispositions relatives aux consultations et à l'annulation ou à la dérogation du projet de Charte de l'OIC et du GATT de 1947 ont évolué de façon à établir une distinction entre les plaintes en situation de violation, les plaintes en situation de non-violation et les plaintes motivées par une autre situation⁷¹, sans que des questions relevant des exceptions concernant la sécurité soient explicitement exclues de l'une quelconque de ces catégories.

2.43. L'applicabilité des dispositions relatives aux consultations et à l'annulation ou à la dérogation aux questions relevant des exceptions concernant la sécurité n'est pas compromise par la déclaration suivante faite par le délégué des États-Unis à cette séance:

À mon sens, si un Membre prend des mesures permises par l'article 94, on ne pourra peut-être pas l'accuser de violer la Charte, mais si un autre Membre de l'Organisation estime qu'il est visé par ces mesures il pourra toujours recourir à la procédure prévue par l'article 35. [En d'autres termes, il n'y a pas d'exception à l'application de l'article 35 à cet article ou à tout autre article].⁷²

2.44. D'après ce que le Groupe spécial comprend, cette déclaration précise que les mesures prises conformément à la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité ne pourraient pas être contestées comme constituant une violation du projet de texte de la Charte de l'OIC, mais qu'il serait quand même possible pour les Membres de l'OIC visés par ces mesures d'alléguer que leurs avantages étaient annulés ou compromis. Cette déclaration ne traite pas clairement de la possibilité pour un Membre de l'OIC visé d'alléguer qu'une mesure prétendument prise conformément à l'article 94 ne satisfaisait pas aux prescriptions énoncées dans la disposition et était donc incompatible avec le projet de texte de la Charte de l'OIC. Par conséquent, même si les échanges à cette séance indiquent que les Membres de l'OIC conserveraient une sorte de recours pour les questions relevant des exceptions concernant la sécurité, ils ne révèlent pas de limitation des procédures spécifiques ou de la nature d'un possible examen concernant des allégations d'annulation ou de réduction d'avantages causée par des mesures prises au titre de ces exceptions.

2.45. Le Groupe spécial note en outre la référence par les États-Unis au résumé informel établi vers la fin de 1947 par le Groupe de négociation de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies.⁷³ Selon ce résumé informel, dans le cadre des exceptions concernant la sécurité, les Membres de l'OIC seraient libres de faire "tout ce qu'ils pens[eraient] être nécessaire à la protection des intérêts de leur sécurité s'agissant des matières nucléaires, du trafic des armes et du temps de guerre ou d'autres cas de grave tension internationale, ainsi qu'au maintien de la paix conformément à leurs engagements au titre de la Charte des Nations Unies".⁷⁴ Le Groupe spécial note que le caractère informel du document est un facteur pertinent pour l'évaluation de la valeur qui devrait lui être attribuée dans le contexte d'une

⁷¹ Le projet de texte du GATT distribué en août 1947 contenait déjà la distinction entre les plaintes en situation de violation, les plaintes en situation de non-violation et les plaintes motivées par une autre situation. Voir l'article XXI (*Annulation ou dérogation*), Projet d'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (pièce USA-38), pages 50 et 51.

⁷² Rapport sur la réunion du 24 juillet 1947 (pièce USA-41), pages 26 et 27.

⁷³ Voir plus haut le paragraphe 2.29.

⁷⁴ Voir plus haut le paragraphe 2.29.

analyse interprétative.⁷⁵ En outre, bien que le résumé fasse référence au pouvoir discrétionnaire de protéger les intérêts essentiels de leur sécurité que les Membres de l'OIC conserveraient, il fait également référence à l'objet et aux circonstances spécifiques visés par la disposition convenue figurant dans le projet de Charte de l'OIC et repris dans le texte de l'article XXI du GATT de 1994. Le Groupe spécial ne considère pas que cela apporte des éclaircissements sur l'examen possible des invocations de cette disposition⁷⁶ ou que la disposition devrait être traitée comme étant "fondée sur une autonomie de jugement" au sens où les États-Unis le font valoir.

2.46. Enfin, le Groupe spécial observe que les premiers projets de la Charte de l'OIC contenaient des références à des questions "justiciables", mais que ces références n'ont pas été retenues à mesure que les négociations se sont poursuivies. Spécifiquement, le projet de texte de septembre 1946 de la Charte de l'OIC prévoyait que les questions ou différends concernant l'interprétation de la Charte pourraient être soumis à la Conférence de l'OIC (où tous les Membres de l'OIC seraient représentés). Les Membres de l'OIC pourraient demander à la Cour internationale de justice (CIJ) d'examiner "toute question justiciable" découlant d'une interprétation par la Conférence de certaines dispositions, y compris celles ayant trait à des questions de sécurité.⁷⁷ La distinction entre les questions "justiciables" et les autres questions a été supprimée dans des projets ultérieurs après que des observations sur son caractère "indéfendable" et "inapplicable" avaient été formulées.⁷⁸ Le débat sur les questions "justiciables" a eu lieu dans le contexte d'un projet de texte qui prévoyait un cadre institutionnel différent de celui qui existe en vertu des accords visés de l'OMC. Dans ce contexte, la distinction entre les questions "justiciables" et les questions "non justiciables" ne visait pas à empêcher un examen externe, mais se rapportait plutôt à l'institution qui serait compétente pour examiner l'invocation de certaines dispositions de la Charte de l'OIC. En outre, tant les exceptions concernant la sécurité que les dispositions relatives au règlement des différends ont subi d'importantes modifications au cours des négociations ayant abouti aux textes finals du projet de Charte de l'OIC et du GATT de 1947. Le Groupe spécial estime que ces débats initiaux sur les questions "justiciables" mettent en évidence le contexte institutionnel différent des négociations relatives à l'OIC dans le cadre des orientations générales qui peuvent être dégagées des négociations relatives à la Charte de l'OIC et au GATT de 1947 pour les questions d'interprétation soulevées dans le présent différend.

2.47. Le Groupe spécial ne trouve, dans ces documents, aucun élément étayant le fait que l'article XXI b) du GATT de 1994 est "fondé sur une autonomie de jugement", comme le soutiennent les États-Unis. Par conséquent, l'analyse de ces documents confirme, ou du moins n'affaiblit pas, l'interprétation de l'article XXI b) du GATT de 1994 donnée par le Groupe spécial.

3 NÉGOCIATIONS RELATIVES À LA CHARTE DE L'OIC MENÉES EN 1948

3.1 Arguments et documents présentés par les parties

3.1. Les États-Unis ont présenté des documents concernant les négociations relatives à la Charte de l'OIC qui ont eu lieu au début de 1948, donc après que le texte final du GATT de 1947 eut été arrêté et eut commencé à être appliqué à titre provisoire.⁷⁹ En présentant ces documents, ils font

⁷⁵ Comme il est indiqué dans l'avant-propos du document, "[l]e présent document d'information vise à fournir au lecteur non initié un résumé du projet de charte de l'[OIC]" qui "tente de reformuler en termes simples les principales caractéristiques de chaque article" en ajoutant de "[b]rèves observations informelles et non officielles ... afin d'indiquer le rapport entre telle et telle partie de la Charte ou de signaler quelques-uns des facteurs qui ont été pris en considération par les membres de la Conférence préparatoire pendant l'élaboration du projet". Compte tenu du but limité du document, l'avant-propos renvoie les lecteurs au "texte intégral du projet de Charte". (Résumé informel de la Charte de l'OIC (pièce USA-39), page ii)

⁷⁶ S'agissant des dispositions du chapitre VIII relatives au "Règlement des différends - Interprétation", le résumé informel fait référence aux "trois étapes générales du règlement des différends": "[p]remièrement, la consultation mutuelle des membres; deuxièmement, le renvoi du différend devant l'OIC; troisièmement, le renvoi devant la Cour internationale de justice". Le résumé informel signale dans une observation entre parenthèses que "la Conférence préparatoire n'a consacré qu'un temps limité à l'étude de cette section et qu'un nouvel examen complet par la Conférence mondiale du Commerce serait souhaitable". (Résumé informel de la Charte de l'OIC (pièce USA-39), page 34; voir aussi Rapport de la deuxième session de la Commission préparatoire (pièce USA-37), page 166)

⁷⁷ Rapport de la Commission préparatoire sur les travaux de sa première session (pièce USA-31), annexe 11 (projet de charte présenté par les États-Unis), article 76, page 67.

⁷⁸ Rapport du Comité de rédaction de la Commission préparatoire (pièce USA-33), "General Comments" to article 86, page 51.

⁷⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 72.

valoir que les vues exprimées par les négociateurs, y compris après la conclusion d'un accord, peuvent fournir des "éléments de preuve pertinents concernant l'intention des parties", d'autant plus que les discussions relatives au GATT de 1947 faisaient partie intégrante des négociations relatives à la Charte de l'OIC.⁸⁰

3.2. D'après la Suisse, les États-Unis n'expliquent pas en quoi et dans quelle mesure l'historique de la négociation concernant la Charte de l'OIC reste pertinent dans le contexte de l'OMC.⁸¹

3.1.1 9 janvier 1948 – Rapport du Groupe de travail de la Sous-Commission G de la VI^{ème} Commission chargée d'étudier le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation)

3.3. Les États-Unis se réfèrent à un rapport établi par un groupe de travail composé de quatre délégations (Australie, États-Unis, Inde et Mexique), daté du 9 janvier 1948.⁸² Le Groupe de travail a examiné plusieurs solutions de rechange proposées et est convenu à l'unanimité de nouveaux textes pour les articles 89 (Consultation mutuelle des Membres) et 90 4) (Renvoi devant l'Organisation).

3.4. Le texte de l'article 89 nouvellement proposé maintenait une distinction entre trois cas dans lesquels un État Membre de l'OIC pouvait chercher à obtenir réparation s'il estimait que les avantages résultant pour lui de la Charte se trouvaient annulés ou compromis: a) lorsqu'un autre État Membre ne remplissait pas ses obligations; b) lorsqu'un autre État Membre appliquait une mesure contraire ou non aux dispositions de la Charte; c) lorsqu'il existait quelque autre situation.⁸³

3.5. Le document présenté par les États-Unis comprend une explication des raisons qui ont conduit à l'accord entre les quatre participants au Groupe de travail:

Après un examen approfondi de l'alinéa b) de l'article 89, il a été décidé d'accepter que cet alinéa reste tel quel dans le texte de Genève. Le Groupe de travail a estimé que cet alinéa s'appliquerait à la situation dans laquelle un État membre prenait des mesures comme celles qui sont prévues à l'article 94 de la Charte. De telles mesures, par exemple, dans l'intérêt de la sécurité nationale en temps de guerre ou en cas d'urgence internationale, seraient entièrement compatibles avec la Charte, mais pourraient néanmoins aboutir à l'annulation ou à la réduction d'avantages revenant à d'autres États membres. Ces autres États membres devraient, dans ces circonstances, avoir le droit de porter la question devant l'Organisation, non pas au motif que la mesure prise était incompatible avec la Charte, mais au motif que la mesure ainsi prise annulait effectivement des avantages revenant à l'État membre plaignant.⁸⁴

3.6. Selon les États-Unis, cet extrait montre que les parties voulaient que les mesures prétendument prises conformément aux exceptions concernant la sécurité puissent faire l'objet d'allégations en

⁸⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 72 et note de bas de page 70.

⁸¹ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 209.

⁸² États-Unis, première communication écrite, paragraphes 73 et 74 (faisant référence à United Nations Conference on Trade and Employment, Report of the Working Party of Sub-Committee G of Committee VI (Organization) on Chapter VIII (9 January 1948), E/CONF.2/C.6/W.30 (pièce USA-42), page 2). Le Groupe de travail a été établi au sein de la Sous-Commission G de la VI^{ème} Commission chargée d'étudier le chapitre VIII.

⁸³ Le texte de l'article 89 proposé était ainsi libellé:

Si un État membre considère qu'un avantage résultant directement ou indirectement, implicitement ou explicitement, de l'une quelconque des dispositions de la présente Charte autre que l'article premier est annulé ou compromis, [ou qu'il est mis obstacle à l'un des objectifs énoncés à l'article premier] du fait

a) qu'un autre État membre ne remplit pas [les] une obligation[s] qu'il a contractée[s] aux termes de la présente Charte,

b) ou qu'un autre État membre applique une mesure contraire ou non avec les dispositions de la présente Charte,

c) ou qu'il existe quelque autre situation[,] ledit État membre pourra ... des échanges de vues engagés. (mise en relief dans l'original)

(Voir Rapport du Groupe de travail de la Sous-Commission G de la Commission VI (Organisation) sur le chapitre VIII (pièce USA-42), page 1.)

⁸⁴ Rapport du Groupe de travail de la Sous-Commission G de la Commission VI (Organisation) sur le chapitre VIII (pièce USA-42), page 2.

situation de non-violation, à l'exclusion des allégations d'incompatibilité.⁸⁵ Spécifiquement, les États-Unis font valoir que cet extrait confirme que, même après l'introduction d'une distinction entre les allégations en situation de violation et les allégations en situation de non-violation, les rédacteurs continuaient de penser que les allégations en situation de non-violation seraient le seul recours possible pour les Membres de l'OIC visés par l'imposition de mesures de sécurité.⁸⁶

3.7. La Suisse estime que le contenu du rapport du Groupe de travail confirme que les négociateurs visaient à permettre un certain type de réparation en ce qui concerne les mesures compatibles avec les exceptions concernant la sécurité, et donc non contraires à la Charte de l'OIC.⁸⁷

3.1.2 13 janvier 1948 – Réunion de la sixième Commission: Organisation, Sous-Commission chargée d'étudier le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation)

3.8. À une réunion de la Sous-Commission chargée d'étudier le chapitre sur le règlement des différends et l'interprétation, "[c]inq représentants sont convenus avec le Président que les mesures du type de celles qui sont mentionnées à l'article 94 [c'est-à-dire la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité] ne pourraient pas être contestées au moyen des procédures prévues au chapitre VIII".⁸⁸ Selon ce point de vue, "[t]outefois, tout État membre qui considérerait qu'un avantage lui revenant était annulé ou compromis comme indiqué à l'article 89 pourrait invoquer les procédures prévues au chapitre VIII afin que des mesures compensatoires puissent être autorisées".⁸⁹ Le représentant du Royaume-Uni a dit que sa délégation avait l'intention de proposer un amendement à l'article 94 qui préciserait la relation entre les exceptions concernant la sécurité nationale et le recours possible pour les États Membres de l'OIC visés.⁹⁰ Deux autres représentants ont exprimé des doutes sur l'avis donné par le Président.⁹¹ Les délégations sont finalement convenues de reporter à plus tard l'examen de la question de la relation entre l'article 94 et les règles relatives au règlement des différends énoncées au chapitre VIII.⁹²

3.9. Les États-Unis font valoir que les vues exprimées à cette réunion, comme celles qui figurent dans le rapport du Groupe de travail examiné dans la section précédente, confirment l'interprétation selon laquelle les plaintes en situation de non-violation étaient censées être la seule forme de réparation possible pour les invocations d'exceptions concernant la sécurité nationale.⁹³

3.10. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

3.1.3 16 janvier 1948 – Amendement à l'article 94 proposé par la délégation du Royaume-Uni

3.11. Le Royaume-Uni a proposé l'amendement suivant au texte des exceptions concernant la sécurité:

⁸⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 74.

⁸⁶ États-Unis, réponse à la question n° 59 du Groupe spécial.

⁸⁷ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 222 et 223.

⁸⁸ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 75; United Nations Conference on Trade and Employment, Summary Record of the Third Meeting of the Sub-Committee on Chapter VIII (Settlement of Differences – Interpretation) of Committee VI (Organization) (13 January 1948), E/CONF.2/C.6/W.41 (pièce USA-43), page 1.

⁸⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 7; Troisième réunion de la Sous-Commission sur le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation) de la Commission VI (Organisation) (pièce USA-43), page 1.

⁹⁰ Troisième réunion de la Sous-Commission sur le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation) de la Commission VI (Organisation) (pièce USA-43), page 1.

⁹¹ Troisième réunion de la Sous-Commission sur le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation) de la Commission VI (Organisation) (pièce USA-43), page 1.

⁹² Troisième réunion de la Sous-Commission sur le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation) de la Commission VI (Organisation) (pièce USA-43), page 1.

⁹³ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 75.

Article 94 – Exceptions générales

Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée: ...

b) ou comme empêchant un État membre de prendre, isolément ou avec d'autres États, toutes mesures qui seraient, à son avis, nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, lorsque ces mesures

i) se rapportent aux matières désintégrables ou aux matières dont elles sont extraites,

ii) ou se rapportent au commerce des armes, des munitions, du matériel de guerre ou au commerce d'autres marchandises et matières destinées directement ou indirectement à l'approvisionnement des forces armées de l'État membre ou de tout autre pays,

iii) ou sont prises en temps de guerre ou d'autres cas de grave tension internationale ...
[.]⁹⁴

3.12. Cet amendement a été adopté et est repris dans le texte final du projet de Charte de l'OIC.⁹⁵

3.13. Le Royaume-Uni a également proposé d'ajouter l'alinéa 1 d) ci-après au texte des exceptions concernant la sécurité:

Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée: ...

d) ou comme empêchant un État membre de prendre toute mesure en rapport avec toute question dont les Nations Unies auront été saisies conformément aux dispositions des articles 10, 11 et 14 du chapitre IV de la Charte des Nations Unies, pour autant que la question se rapporte au maintien de la paix et de la sécurité ou à la prévention des tensions politiques entre États, ou conformément aux dispositions du chapitre VI de la Charte des Nations Unies.⁹⁶

3.14. Cet amendement proposé n'a pas été adopté.

3.15. Le Royaume-Uni a finalement proposé d'ajouter le paragraphe 2 ci-après au texte des exceptions concernant la sécurité:

Si une mesure quelconque prise par un État membre au titre du paragraphe 1 du présent article annule ou compromet un avantage revenant directement ou indirectement à un autre État membre, la procédure énoncée au chapitre VIII de la présente Charte s'appliquera, et l'Organisation pourra autoriser cet autre État membre à suspendre, à l'égard de l'État membre ayant pris la mesure, l'application de toute obligation ou concession résultant de la présente Charte que la Conférence jugera appropriée, pour autant que, dans le cas où la mesure est prise au titre du paragraphe 1 d) du présent article, la procédure énoncée au chapitre VIII de la présente Charte ne s'applique pas tant que les Nations Unies n'auront pas formulé des recommandations sur la question ou réglé celle-ci d'une autre manière.⁹⁷

3.16. Cet amendement proposé n'a pas été adopté.

3.17. Selon les États-Unis, le paragraphe 2 proposé, bien qu'"inutile" eu égard au texte existant, aurait rendu "plus explicite" l'idée que les mesures de sécurité ne pouvaient pas être examinées du

⁹⁴ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 76 et note de bas de page 77; United Nations Conference on Trade and Employment, Sub-Committee I of Committee VI (Organization), Amendment to Article 94 proposed by the UK Delegation (16 January 1948), E/CONF.2/C.6/W.48 (pièce USA-44), page 1.

⁹⁵ États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 77; United Nations Conference on Trade and Employment, Final Act and Related Documents (April 1948) (pièce USA-45), pages 92 et 93.

⁹⁶ Modification de l'article 94 proposée par la délégation du Royaume-Uni (pièce USA-44), pages 1 et 2.

⁹⁷ Modification de l'article 94 proposée par la délégation du Royaume-Uni (pièce USA-44), page 2.

point de vue de leur compatibilité avec la Charte, mais uniquement du point de vue de l'annulation ou de la réduction d'avantages causée.⁹⁸

3.18. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

3.1.4 17 janvier 1948 – Réunion de la Sous-Commission I (article 94), sixième Commission: Organisation

3.19. Le 17 janvier 1948, la Sous-Commission I (article 94) de la sixième Commission (Organisation) s'est réunie pour discuter, entre autres choses, de la proposition présentée par le Royaume-Uni. Elle a provisoirement approuvé le texte révisé du paragraphe 1 a) et b).⁹⁹

3.20. S'agissant de la proposition du Royaume-Uni concernant un nouvel alinéa 1 d), le représentant de la Tchécoslovaquie a fait valoir que, si ces questions devaient être examinées plus avant, la question de l'inclusion de ce type de libellé devrait être soumise au Conseil de sécurité des Nations Unies.¹⁰⁰ Le délégué de l'Inde a proposé de modifier le libellé de l'alinéa 1 d) proposé afin que le terme "mesure" soit qualifié par le membre de phrase "se rapportant à l'objet de la présente Charte", de façon à distinguer les mesures "économiques" des mesures "politiques ou militaires".¹⁰¹ Le représentant de l'Inde doutait que prendre des mesures économiques puisse être considéré comme étant nécessairement contraire à l'article 2 de la Charte des Nations Unies.¹⁰²

3.21. S'agissant de la proposition concernant un paragraphe 2, le représentant des États-Unis a observé à titre préliminaire que les cinq premières lignes du nouveau texte proposé de ce paragraphe étaient "inutiles" car elles constitueraient une répétition de l'alinéa b) de l'article 89 concernant les allégations en situation de non-violation.¹⁰³ Le délégué des États-Unis a également exprimé certaines réserves concernant le membre de phrase "tant que les Nations Unies n'auront pas ... réglé [la question] d'une autre manière", car il serait peut-être difficile de déterminer à quel moment les Nations Unies avaient "régulé [une question] d'une autre manière".¹⁰⁴

3.22. Le représentant du Royaume-Uni a observé qu'il pourrait accepter que l'applicabilité des dispositions relatives au règlement des différends figurant aux articles 89 et 90 soit consignée dans le compte rendu de la discussion plutôt qu'incorporée dans le texte des exceptions concernant la sécurité figurant à l'article 94.¹⁰⁵ Il a en outre observé que la clause conditionnelle suggérée dans le paragraphe 2 proposé n'était pas censée exclure l'OIC d'une participation au règlement d'une question après l'intervention des Nations Unies.¹⁰⁶ Il a indiqué qu'il était possible d'améliorer le libellé

⁹⁸ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 77.

⁹⁹ Le texte révisé était libellé comme suit:

Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée

a) comme obligeant un État membre à fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,

b) ou comme empêchant un État membre de prendre, isolément ou avec d'autres États, toutes mesures qui seraient, à son avis, nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité

...

(Voir United Nations Conference on Trade and Employment, Sub-Committee I (Article 94) of Committee VI (Organisation), Notes of the Fourth Meeting, E/CONF.2/C.6/W.60 (17 January 1948) (pièce USA-47), page 1.)

¹⁰⁰ Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion (pièce USA-47), page 2.

¹⁰¹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion (pièce USA-47), page 2.

¹⁰² Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion (pièce USA-47), page 2.

¹⁰³ Le délégué des États-Unis a fait référence à la partie suivante du nouveau paragraphe 2 proposé: "Si une mesure quelconque prise par un État membre au titre du paragraphe 1 du présent article annule ou compromet un avantage revenant directement ou indirectement à un autre État membre, la procédure énoncée au chapitre VIII de la présente Charte s'appliquera, et l'Organisation pourra autoriser cet autre État membre à suspendre, à l'égard de l'État membre ayant pris la mesure, l'application de toute obligation ou concession résultant de la présente Charte que la Conférence jugera appropriée".

¹⁰⁴ Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion (pièce USA-47), page 3.

¹⁰⁵ Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion (pièce USA-47), page 3.

¹⁰⁶ Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion (pièce USA-47), page 3.

de la clause conditionnelle en vue de préciser à quel stade les procédures de règlement des différends prévues par la Charte de l'OIC entreraient en vigueur.¹⁰⁷

3.23. Le représentant de l'Inde a exprimé des doutes sur la question de savoir si, conformément au paragraphe 2 proposé, "la bonne foi d'une mesure dont il était allégué qu'elle relevait de [la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité] pourrait être contestée".¹⁰⁸ Il croyait comprendre que l'intention était de limiter la possibilité de "contre-mesures" visant les mesures de sécurité aux "mesures compensatoires et non d'inclure des "mesures punitives"". Il a indiqué que sa délégation serait disposée à examiner le nouveau paragraphe proposé.¹⁰⁹

3.24. Les États-Unis observent que le représentant de l'Inde, "dans le cadre de la discussion sur les allégations d'annulation ou de réduction d'avantages" en tant que voies de recours pour l'invocation des exceptions concernant la sécurité, a exprimé des doutes sur la question de savoir si la bonne foi d'une mesure relevant prétendument de la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité pourrait être contestée.¹¹⁰ Ils notent en outre que la référence à l'annulation ou à la réduction d'avantages dans la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité aurait été "inutile", et se réfèrent aux déclarations faites par le représentant des États-Unis à la réunion susmentionnée.¹¹¹

3.25. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

3.1.5 28 février 1948 – Réunion de la Sous-Commission I (article 94), sixième Commission: Organisation

3.26. À la réunion de la Sous-Commission I (article 94) de la sixième Commission (Organisation) tenue le 28 février 1948, les délégations sont convenues d'ajouter le paragraphe suivant aux notes de la réunion précédente:

Il a été demandé au représentant de la délégation du Royaume-Uni, en tant qu'auteur du nouvel article proposé, si, à son avis, celui-ci permettrait à un État membre, dans les circonstances définies, de prendre des sanctions économiques unilatérales. Le représentant du Royaume-Uni a répondu que si cet article était inclus dans la Charte, celle-ci ne permettrait pas ni ne condamnerait les sanctions économiques unilatérales, ni ne porterait un quelconque jugement sur de telles sanctions.¹¹²

3.27. Selon les États-Unis, cette déclaration du représentant du Royaume-Uni a été faite en relation avec la disposition révisée relative aux exceptions concernant la sécurité figurant dans le projet de Charte de l'OIC, en particulier en ce qui concerne le texte introductif modifié de la disposition.¹¹³

3.28. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

3.2 Évaluation du Groupe spécial

3.29. Comme il a été expliqué plus haut, l'article 32 de la Convention de Vienne fait référence aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles un traité a été conclu, mais ne définit pas de manière exhaustive les moyens complémentaires d'interprétation des traités auxquels il peut être fait appel.¹¹⁴ Les discussions qui ont eu lieu en 1948 se rapportent à un traité différent du GATT de

¹⁰⁷ Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion (pièce USA-47), page 3.

¹⁰⁸ Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion (pièce USA-47), page 3.

¹⁰⁹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la quatrième réunion (pièce USA-47), page 3.

¹¹⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 76.

¹¹¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 77.

¹¹² United Nations Conference on Trade and Employment, Sub-Committee I (Article 94) of Committee VI (Organization), Notes of the Eight Meeting, E/CONF.2/C.6/W.123 (1 March 1948) (pièce USA-46), page 1.

¹¹³ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 76, notes de bas de page 77 et 78 (faisant référence à Modification de l'article 94 proposée par la délégation du Royaume-Uni (pièce USA-44), Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Acte final et documents connexes (pièce USA-45) et Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Sous-Commission I (article 94) de la Commission VI (Organisation), Notes de la huitième réunion (pièce USA-46)).

¹¹⁴ Voir plus haut le paragraphe 2.33.

1947 et sont postérieures à la finalisation du texte du GATT de 1947, y compris son article XXI, qui a été transposé dans le GATT de 1994 avec le même libellé. Par ailleurs, les négociations relatives au GATT de 1947 comme les discussions de 1948 ont eu lieu dans le contexte plus large des négociations relatives à la Charte de l'OIC. Dans ce contexte plus large, les termes des exceptions concernant la sécurité qui figurent à l'article XXI du GATT de 1947 avaient déjà été convenus, à la suite de propositions et de discussions que le Groupe spécial a examinées dans la section précédente du présent appendice. Compte tenu de la chronologie des événements à l'examen ainsi que du cadre institutionnel dans lequel ils se sont déroulés, le Groupe spécial considère que les discussions menées pendant les négociations relatives à la Charte de l'OIC qui ont eu lieu en 1948 ont une valeur relativement limitée aux fins de l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994 en ce qui concerne les questions contestées dans le présent différend. Il soupèsera les résultats de son évaluation des documents et des arguments présentés dans le contexte de cette considération et des fins limitées, conformément à l'article 32 de la Convention de Vienne, auxquelles il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation.

3.30. Le Groupe spécial examinera les documents mentionnés plus haut dans leur ordre chronologique compte tenu en particulier de l'affirmation des États-Unis selon laquelle les négociateurs voulaient que les plaintes en situation de non-violation soient la seule voie de recours possible en réponse à l'invocation des exceptions concernant la sécurité au titre du projet de Charte de l'OIC et du GATT de 1947.

3.31. S'agissant du rapport du Groupe de travail de la Sous-Commission G de la VI^{ème} Commission chargée d'étudier le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation), daté du 9 janvier 1948¹¹⁵, le Groupe spécial note que le Groupe de travail a considéré que la disposition relative aux plaintes en situation de non-violation s'appliquerait aux mesures prises au titre des exceptions concernant la sécurité. Le Groupe de travail a indiqué que dans ces situations, de telles mesures seraient compatibles avec le projet de Charte de l'OIC mais pourraient quand même annuler ou compromettre les avantages revenant à d'autres membres de l'OIC. Il a dit que, selon son interprétation, dans ces circonstances, les membres de l'OIC visés ne pourraient pas alléguer que les mesures contestées étaient incompatibles avec les règles de l'OIC mais pourraient néanmoins recourir à des plaintes en situation de non-violation. De l'avis du Groupe spécial, cette déclaration n'indique pas nécessairement que les plaintes en situation de non-violation seraient la seule voie de recours possible pour l'invocation des exceptions concernant la sécurité. La référence aux mesures "compatibles" avec le projet de Charte de l'OIC pourrait également donner à penser que les mesures satisfaisant aux prescriptions des exceptions concernant la sécurité seraient compatibles avec la Charte mais pourraient quand même faire l'objet de plaintes en situation de non-violation. En outre, cette déclaration reflète les vues de quatre délégations seulement. En tout état de cause, l'interprétation à laquelle sont arrivés ces quatre délégations concerne une révision des dispositions relatives au règlement des différends qui diffère du texte de l'article XXIII du GATT de 1947 conclu en octobre 1947. En l'absence d'un lien explicite dans le texte du rapport du Groupe de travail à cet égard, on voit mal comment une quelconque interprétation à laquelle sont arrivés quatre délégations concernant le projet de Charte de l'OIC aurait également pu avoir une incidence sur le GATT de 1947, qui était déjà appliqué à titre provisoire au moment de la discussion.

3.32. S'agissant de la réunion du 13 janvier 1948 de la Sous-Commission chargée d'étudier le chapitre VIII (Règlement des différends – Interprétation) de la sixième Commission (Organisation)¹¹⁶, le compte rendu montre que cinq délégations étaient d'accord avec le Président pour dire que les mesures du type de celles qui sont mentionnées dans les exceptions concernant la sécurité du projet de Charte de l'OIC ne pourraient pas être contestées au moyen des procédures prévues dans le chapitre concernant le "Règlement des différends". Ces délégations étaient également d'accord pour dire que les Membres visés pourraient quand même avoir recours aux procédures relatives aux mesures compensatoires. Toutefois, il n'avait pas été possible de parvenir à un consensus sur ce point, et le compte rendu mentionne clairement que deux délégués avaient exprimé des doutes sur la position avancée par le Président. Finalement, la Sous-Commission est convenue de reporter à plus tard l'examen de la question de la relation entre les exceptions concernant la sécurité et les règles relatives au règlement des différends. Par conséquent, même si certaines délégations étaient d'avis que les mesures prises conformément aux exceptions concernant la sécurité ne pourraient pas faire l'objet de procédures de règlement des différends, le compte

¹¹⁵ Voir plus haut la section 3.1.1.

¹¹⁶ Voir plus haut la section 3.1.2.

rendu de la réunion fait clairement ressortir qu'il n'y avait pas d'accord sur ce point et que deux représentants avaient exprimé des doutes sur cet aspect spécifique.

3.33. Dans les amendements qu'il a proposés le 16 janvier 1948 pour les exceptions concernant la sécurité, le Royaume-Uni cherchait à introduire un libellé permettant de demander à l'OIC l'autorisation de suspendre des obligations ou concessions d'un montant équivalant au montant de tout avantage au titre du projet de Charte de l'OIC qui aurait été annulé ou compromis par les mesures prises au titre des exceptions concernant la sécurité.¹¹⁷ La proposition cherchait en outre à exclure temporairement certaines mesures adoptées conformément au chapitre IV de la Charte des Nations Unies de l'applicabilité des dispositions relatives au règlement des différends, tant que les Nations Unies n'auraient pas formulé des recommandations ou réglé la question d'une autre manière.¹¹⁸ Le Groupe spécial note que la proposition ne prévoyait pas que la seule option qui s'offrait aux Membres de l'OIC visés par l'application des mesures de sécurité serait la suspension ou le retrait de concessions ou d'obligations d'un montant équivalent. De plus, la proposition cherchait à exclure l'applicabilité des dispositions relatives au règlement des différends uniquement à un sous-ensemble de mesures, et seulement temporairement. La proposition, en outre, n'a finalement pas été adoptée.

3.34. En ce qui concerne la réunion du 17 janvier 1948 de la Sous-Commission I de la sixième Commission, le Groupe spécial note que le délégué de l'Inde a exprimé des doutes sur la question de savoir si "la bonne foi d'une mesure dont il était allégué qu'elle relevait [des exceptions concernant la sécurité] pourrait être contestée". Le Groupe spécial ne considère pas que cette déclaration faite par un représentant éclaire la question de savoir si les exceptions concernant la sécurité sont susceptibles d'examen. Il note en outre que le délégué des États-Unis a estimé qu'il était "inutile" d'inclure une référence aux notions d'annulation ou de réduction d'avantages dans le texte de la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité, au motif que cela reviendrait à répéter ce qui était dit dans la disposition relative au règlement des différends. De l'avis du Groupe spécial, cette déclaration n'est pas déterminante pour la question de savoir si les plaintes en situation de non-violation étaient considérées par les négociateurs de l'OIC comme étant la seule voie de recours possible pour l'invocation des exceptions concernant la sécurité au titre du projet de Charte de l'OIC. Le Groupe spécial note également que d'autres passages du compte rendu de la réunion susmentionnée n'apportent pas d'éclaircissements pertinents quant aux questions d'interprétation soulevées dans le présent différend.

3.35. Le Groupe spécial fait en outre référence à la déclaration faite par le représentant du Royaume-Uni à la réunion du 28 février 1948 de la Sous-Commission I de la sixième Commission, selon laquelle "si cet article était inclus dans la Charte, celle-ci ne permettrait pas ni ne condamnerait les sanctions économiques unilatérales, ni ne porterait un quelconque jugement sur de telles sanctions".¹¹⁹ Il est permis de se demander si cette déclaration a été faite relativement à l'ensemble de la disposition révisée relative aux exceptions concernant la sécurité du projet de Charte de l'OIC ou, comme les États-Unis le soutiennent, eu égard spécifiquement au texte introductif de la disposition, qui était légèrement modifié par rapport au libellé de l'article XXI du GATT de 1947.¹²⁰ À ce sujet, la déclaration ne fait pas explicitement référence au texte introductif révisé des exceptions concernant la sécurité figurant dans le projet de Charte de l'OIC, mais bien à l'"article" dans son ensemble. Le Groupe spécial note, dans le compte rendu de la réunion précédente, que la discussion avait tourné autour de trois questions spécifiques, dont aucune ne concernait le texte introductif révisé des exceptions concernant la sécurité ni la question de savoir si l'invocation de la disposition était susceptible d'examen.¹²¹ Par ailleurs, il note que cette déclaration a été faite par

¹¹⁷ Voir plus haut le paragraphe 3.15.

¹¹⁸ Voir plus haut le paragraphe 3.15.

¹¹⁹ Voir plus haut le paragraphe 3.26. Cette déclaration a été ajoutée au compte rendu d'une réunion antérieure, qu'aucune des deux parties au présent différend n'a présenté. La réunion précédente de la sixième Commission a eu lieu le 27 février 1948. (Voir United Nations Conference on Trade & Employment, Sixth Committee, Notes of the Seventh Meeting (Article 94), E/CONF.2/C.6/W.121 (27February 1948).)

¹²⁰ Voir États-Unis, première communication écrite, paragraphe 76, note de bas de page 77.

¹²¹ Spécifiquement, le compte rendu de la réunion du 27 février 1948 fait état d'une discussion concernant trois questions relatives à l'article 94: i) l'accord provisoire déjà conclu par les négociateurs sur l'ajout d'un paragraphe relatif aux traités de paix et aux régimes spéciaux; ii) la possibilité d'amender le libellé de l'alinéa 1 c) de l'article 94 portant sur les accords intergouvernementaux conclus par ou pour les forces armées; et iii) la possibilité d'inclure dans le texte des exceptions concernant la sécurité une disposition sur les arrangements temporaires entre l'Inde et le Pakistan en attendant l'établissement de relations commerciales

une délégation seulement et se limitait à des "sanctions économiques unilatérales" sans autres précisions. Par conséquent, il ne trouve pas d'indications interprétatives claires dans cette déclaration, en l'absence d'un lien manifeste avec les questions contestées dans le présent différend et faute d'indication des vues des autres délégations.

3.36. En résumé, les documents indiquent que, après que le texte final du GATT de 1947 a été arrêté et que l'accord a commencé à être appliqué à titre provisoire, certaines délégations présentes aux négociations relatives à la Charte de l'OIC ont dit que, d'après leur interprétation, les mesures prétendument prises au titre des exceptions concernant la sécurité pourraient faire l'objet de plaintes en situation de non-violation. Toutefois, les discussions qui ont eu lieu en 1948 ne montrent pas une interprétation commune à tous les négociateurs selon laquelle les plaintes en situation de non-violation seraient la seule forme de réparation pour les invocations d'exceptions concernant la sécurité, à l'exclusion des allégations d'incompatibilité. En tout état de cause, ni le projet de Charte de l'OIC ni le GATT de 1947 ne contiennent aucune dérogation explicite empêchant de formuler des allégations d'incompatibilité pour les mesures prises au titre des exceptions concernant la sécurité. En outre, les documents examinés ne font nulle part explicitement référence à l'article XXI du GATT de 1947, mais uniquement à la disposition correspondante du projet de Charte de l'OIC.

3.37. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial ne trouve, dans ces documents, aucun élément à l'appui de l'affirmation des États-Unis selon laquelle les mesures prises au titre des exceptions concernant la sécurité pourraient uniquement faire l'objet d'allégations en situation de non-violation à l'exclusion des allégations d'incompatibilité. Cette conclusion est compatible avec l'interprétation du Groupe spécial selon laquelle l'article XXI b) du GATT de 1994 n'est pas "fondé sur une autonomie de jugement" au sens où les États-Unis le font valoir. Par conséquent, l'analyse de ces documents confirme, ou du moins n'affaiblit pas, l'interprétation de l'article XXI b) du GATT de 1994 donnée par le Groupe spécial.

4 DOCUMENTS INTERNES DE LA DÉLÉGATION DES ÉTATS-UNIS AYANT PARTICIPÉ AUX NÉGOCIATIONS RELATIVES À L'OIC/AU GATT DE 1947

4.1 Arguments et documents présentés par les parties

4.1. Les États-Unis présentent divers documents internes de la délégation des États-Unis ayant participé aux négociations relatives à la Charte de l'OIC et au GATT de 1947, et notent que le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* a fait référence à une étude consacrée à ces documents.¹²² Bien qu'ils présentent ces documents dans le cadre de leur argumentation concernant l'interprétation de l'article XXI b) du GATT de 1994, les États-Unis font valoir que les documents auxquels le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* s'est référé ne constituent pas un "historique de la négociation" au sens de la Convention de Vienne.¹²³ Ils affirment que ces documents étaient confidentiels au moment des négociations, et que la possibilité pour toutes les parties concernées de prendre connaissance de certains documents avant et pendant des négociations est un facteur pertinent pour déterminer si ces documents font partie de l'"historique de la négociation" ou constituent d'autres moyens complémentaires d'interprétation au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne.¹²⁴ Ils estiment donc qu'il serait erroné en droit de considérer des documents internes de la délégation des États-Unis ayant participé aux négociations relatives à la Charte de l'OIC et au GATT de 1947 comme des travaux préparatoires constituant des moyens complémentaires d'interprétation.¹²⁵ Néanmoins, ils affirment qu'un examen des documents susmentionnés démontre que les négociateurs des États-Unis et d'autres parties ayant négocié l'OIC ont cherché à soustraire les questions de sécurité essentielle à la surveillance des instances internationales centrées sur le commerce.¹²⁶ Ils sont donc d'avis que, même si ces documents devaient être pris en considération, ils confirmeraient encore que l'article XXI b) du GATT de 1994 est "fondé sur une autonomie de jugement".¹²⁷

permanentes. (Voir United Nations Conference on Trade & Employment, Sixth Committee, Notes of the Seventh Meeting (Article 94), E/CONF.2/C.6/W.121 (27February 1948).)

¹²² États-Unis, première communication écrite, paragraphe 80.

¹²³ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 81.

¹²⁴ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 84 à 86; réponse à la question n° 63 du

Groupe spécial.

¹²⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 87.

¹²⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 89.

¹²⁷ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 82.

4.2. La Suisse fait valoir que les documents internes de la délégation des États-Unis ayant participé aux négociations relatives à la Charte de l'OIC et au GATT de 1947 entrent dans le champ de l'article 32 de la Convention de Vienne.¹²⁸ Elle considère que ces documents confirment la position des États-Unis en tant que rédacteurs initiaux des exceptions concernant la sécurité, et le fait que les autres parties n'y ont pas eu accès n'est pas déterminant.¹²⁹ Selon elle, les documents internes de la délégation des États-Unis peuvent être considérés comme des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu car ils font partie du contexte historique des négociations relatives à l'article XXI du GATT de 1947.¹³⁰ La Suisse fait en outre valoir que le Groupe spécial peut quand même tenir compte des documents susmentionnés au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne, même s'il devait constater qu'ils ne font pas partie des circonstances dans lesquelles le GATT de 1947 a été conclu.¹³¹ À cet égard, elle note que la liste des moyens complémentaires d'interprétation qui figure à l'article 32 de la Convention de Vienne n'est pas exhaustive.¹³²

4.1.1 Département d'État des États-Unis, Mémoire de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (17 juin 1946)

4.3. Un mémoire daté du 17 juin 1946 résume une discussion sur les exceptions concernant la sécurité à laquelle ont participé des représentants de différentes branches et de différents organismes du gouvernement des États-Unis avant la présentation de la proposition des États-Unis concernant un projet de texte de la Charte de l'OIC.¹³³ Les participants suivants ont pris part à la discussion: le général Royall (Sous-Secrétaire à la Guerre); M. Kenney (adjoint du Secrétaire adjoint à la Marine); M. Deupree (Bureau des munitions Armée de terre et Marine); M. Neff (Département de la guerre); M. Clayton (Secrétaire d'État adjoint); et M. Wilcox (chef du Bureau de la politique commerciale internationale au Département d'État).¹³⁴

4.4. Le général Royall s'est dit préoccupé par le fait que la Charte de l'OIC proposée ferait qu'il serait impossible d'imposer des restrictions à l'exportation de matières premières ou de matériaux de rebut stratégiques essentiels à des fins de sécurité, ou d'empêcher des ennemis de s'approvisionner en matériaux de ce type aux États-Unis. Il a bien précisé que l'armée souhaitait avoir "toute liberté" pour bloquer les expéditions de matériel ou de technologie "en tout temps, qu'il y ait ou non une menace imminente de guerre".¹³⁵ M. Deupree était préoccupé par l'expression "menace imminente de guerre" et a suggéré d'apporter une modification au libellé afin d'éviter de graves répercussions diplomatiques.¹³⁶

4.5. M. Clayton a répondu aux préoccupations des services militaires, notant l'importance des objectifs poursuivis par le "programme commercial", y compris le maintien de la paix et la protection de la sécurité nationale.¹³⁷ Les représentants des services ont pris note de ces points, mais ont continué à demander "toute liberté pour le contrôle des transactions internationales à des fins militaires".¹³⁸ M. Wilcox a assuré aux participants que le Département d'État avait l'intention de prendre toutes les dispositions nécessaires pour protéger la sécurité nationale, d'une manière qui

¹²⁸ Suisse, deuxième communication écrite, note de bas de page 251; réponse à la question n° 63 du Groupe spécial.

¹²⁹ Suisse, réponse à la question n° 63 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphe 212.

¹³⁰ Suisse, réponse à la question n° 63 du Groupe spécial.

¹³¹ Suisse, réponse à la question n° 63 du Groupe spécial.

¹³² Suisse, réponse à la question n° 63 du Groupe spécial.

¹³³ US Department of State, Memorandum of Conversation on "Security Exceptions to proposed ITO Charter" (17 June 1946) (pièce USA-52).

¹³⁴ Département d'État des États-Unis, Mémoire de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (pièce USA-52), page 1.

¹³⁵ Département d'État des États-Unis, Mémoire de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (pièce USA-52), page 1.

¹³⁶ Département d'État des États-Unis, Mémoire de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (pièce USA-52), page 2.

¹³⁷ Département d'État des États-Unis, Mémoire de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (pièce USA-52), page 2.

¹³⁸ Département d'État des États-Unis, Mémoire de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (pièce USA-52), page 2.

ne donnerait pas "à d'autres pays carte blanche pour violer leurs engagements en ce qui concerne la politique commerciale sous le couvert d'une exception générale concernant la sécurité".¹³⁹

4.6. À la fin de la réunion, les participants sont convenus que MM. Neff et Wilcox examineraient ensemble la possibilité d'élaborer un libellé qui répondrait aux préoccupations des services militaires sans invalider la Charte ni rendre nécessaire l'abandon du "programme commercial".¹⁴⁰

4.7. Les États-Unis notent qu'il ressort du résumé de cette discussion que les parties prenantes militaires voulaient une disposition relative aux exceptions concernant la sécurité qui permettrait aux États-Unis de prendre des mesures "qu'il y ait ou non une menace imminente de guerre".¹⁴¹

4.8. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

4.1.2 Délégation des États-Unis, désarmement économique (projet) (1946)

4.9. Ce document contient une réaction, qui n'est attribuée à aucune source spécifique, à l'argument présenté par les services militaires selon lequel les engagements figurant dans la Charte de l'OIC constitueraient un désarmement économique et selon lequel la responsabilité du désarmement économique relevait à bon droit de la compétence du Conseil de sécurité des Nations Unies, où certaines nations avaient le droit de veto.¹⁴² Il fait état du point de vue selon lequel l'argument voulant que tout aspect de la sécurité militaire, aussi éloigné soit-il, l'emporte sur l'ensemble des considérations relatives au "bien-être économique et social" allait "totalement à l'encontre" de la politique étrangère établie des États-Unis et de la Charte des Nations Unies.¹⁴³ Il fait ensuite état de l'affirmation selon laquelle la coopération économique internationale, y compris la réduction des obstacles au commerce, constituait un "objectif majeur" de la politique étrangère des États-Unis.¹⁴⁴

4.10. Selon les États-Unis, ce document montre que, au début des discussions internes, certains étaient d'avis qu'une exception de large portée selon laquelle les intérêts de la sécurité militaire l'emporteraient sur l'ensemble des considérations relatives au bien-être social et économique était incompatible avec la politique étrangère établie des États-Unis et avec la Charte des Nations Unies.¹⁴⁵

4.11. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

4.1.3 Délégation des États-Unis, Lettre de M. Coppock à M. Wilcox (3 juillet 1946)

4.12. Ce document est un mémorandum interne du gouvernement des États-Unis adressé par M. Coppock (Département d'État) à M. Wilcox et portant sur les "Dispositions relatives à la sécurité nationale figurant dans le projet de Charte".¹⁴⁶ Le mémorandum rappelle les positions divergentes, au sein de la délégation des États-Unis, entre la branche militaire et le Département d'État, la première préconisant une exemption pour toute mesure qu'un pays jugeait essentielle à sa défense nationale et le second étant préoccupé par le risque de voir un recours étendu à une exception de large portée vider une grande partie de la Charte de l'OIC de sa substance.¹⁴⁷

4.13. Le mémorandum suggère un compromis axé sur la "procédure" et non sur le "fond", qui consisterait à "confier à un organe, sans doute international, probablement le Comité exécutif de l'OIC ou le Conseil de sécurité (ou l'un de ses sous-groupes), la tâche d'octroyer des exceptions aux dispositions de la Charte pour des raisons de défense nationale".¹⁴⁸ À l'appui de la solution proposée, le mémorandum indique deux considérations additionnelles: i) toute règle inscrite dans la Charte

¹³⁹ Département d'État des États-Unis, Mémorandum de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (pièce USA-52), page 2.

¹⁴⁰ Département d'État des États-Unis, Mémorandum de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (pièce USA-52), page 2.

¹⁴¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 90.

¹⁴² US Delegation, Economic Disarmament (Draft) (pièce USA-53), page 1.

¹⁴³ US Delegation, Economic Disarmament (Draft) (pièce USA-53), page 1.

¹⁴⁴ US Delegation, Economic Disarmament (Draft) (pièce USA-53), page 1.

¹⁴⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 91.

¹⁴⁶ US Delegation, Letter dated 3 July 1946 from Mr Coppock to Mr Wilcox on "National Security Provisions in the Draft Charter" (pièce USA-54).

¹⁴⁷ Délégation des États-Unis, lettre de M. Coppock à M. Wilcox (pièce USA-54), page 1.

¹⁴⁸ Délégation des États-Unis, lettre de M. Coppock à M. Wilcox (pièce USA-54), page 1.

appellera une interprétation, "à moins que les affirmations unilatérales d'un pays particulier selon lesquelles ses mesures restrictives sont essentielles à sa défense nationale soient acceptées telles quelles"; ii) la difficulté "de rédiger une règle qui soit suffisamment générale pour couvrir l'éventail assez large des circonstances envisagées mais suffisamment étroite pour limiter les abus".¹⁴⁹

4.14. Le mémorandum part du principe que des interprétations de l'invocation des exceptions concernant la sécurité devront être données et propose donc d'"aborder de front" la question de savoir si le Comité exécutif de l'OIC serait l'organe approprié pour le faire.¹⁵⁰ Il évoque la possibilité que le Comité exécutif agisse en première instance et qu'il soit possible de faire appel de toute décision devant le Conseil de sécurité des Nations Unies ou l'un de ses comités.¹⁵¹

4.15. Les États-Unis notent que cette "solution procédurale" figurait dans le projet de texte de la Charte de l'OIC qu'ils avaient présenté aux autres délégations en septembre 1946.¹⁵²

4.16. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

4.1.4 Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947)

4.17. Ce document présente le compte rendu d'une réunion de la délégation des États-Unis tenue à Genève le 2 juillet 1947 dans le contexte de la deuxième réunion de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies.¹⁵³ Les discussions ont notamment porté sur les exceptions concernant la sécurité¹⁵⁴, au sujet d'une proposition présentée par M. Neff en vue d'un autre projet de disposition dont le texte était le suivant:

Article 94

Exceptions générales à l'ensemble de la Charte

1. Sans limiter le caractère général de toute autre exception ou réserve, aucune des obligations énoncées dans la présente Charte ne s'appliquera à une quelconque mesure ou un quelconque accord:

¹⁴⁹ Délégation des États-Unis, lettre de M. Coppock à M. Wilcox (pièce USA-54), pages 1 et 2.

¹⁵⁰ Délégation des États-Unis, lettre de M. Coppock à M. Wilcox (pièce USA-54), page 2.

¹⁵¹ Délégation des États-Unis, lettre de M. Coppock à M. Wilcox (pièce USA-54), page 2.

¹⁵² États-Unis, première communication écrite, paragraphe 93 (faisant référence à Rapport de la Commission préparatoire sur les travaux de sa première session (pièce USA-31), annexe 11 (projet de charte présenté par les États-Unis)).

¹⁵³ US Delegation, Second Meeting of the United Nations Preparatory Committee for the International Conference on Trade and Employment, Minutes of the Delegation Meeting (2 July 1947) (pièce USA-48).

¹⁵⁴ Les exceptions concernant la sécurité ont aussi été débattues plus tôt dans la réunion, sur la base d'une proposition de M. Neff, rejetée par un vote unanime de la délégation des États-Unis, visant à ajouter les mots "directement ou indirectement" à l'article 94 1 b) comme suit: "... se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et au commerce d'autres articles et matériel destinés *directement ou indirectement* à l'approvisionnement des forces armées." Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947) (pièce USA-48), page 5 (pas de mise en relief dans l'original). À l'appui de cette proposition, M. Neff a fait valoir que ce libellé serait conforme à une proposition législative concernant le contrôle du trafic des armes et du matériel de guerre qui avait été présentée au Congrès des États-Unis à peu près au même moment. De plus, il a ajouté que le libellé proposé était "dicté par des considérations visant à donner au gouvernement des États-Unis toute la latitude possible pour réaliser les objectifs de sécurité nationale". Selon le compte rendu, la proposition "a provoqué de vives discussions". M. Evans (Département du commerce) a répondu que la proposition était "inutile" car les États-Unis avaient déjà toute latitude pour faire face à toute éventualité conformément au libellé tel qu'il existait à ce moment-là. M. Leddy (Département d'État), M. Rubin (conseiller juridique de la délégation) et M. Bronz (Département du Trésor) ont plaidé "avec la même ferveur" contre l'insertion du libellé proposé. M. Wilcox a estimé que l'ajout des mots proposés serait "tout aussi destructeur" pour le but de la Charte car les amendements proposés par d'autres pays étaient conçus pour éliminer le contrôle de l'utilisation des restrictions quantitatives. (Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947) (pièce USA-48), page 5) Finalement, l'expression "directement ou indirectement" a été incluse dans la formulation finale de l'article XXI b) ii) du GATT de 1947 et de l'article 99 1) b) ii) du projet de Charte de l'OIC.

a. se rapportant aux matières fissiles ou aux sources d'approvisionnement de ces matières;

b. se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées;

c. se rapportant, en temps de guerre ou en cas de tension internationale, à la protection des intérêts [essentiels] de sa sécurité;

d. pris en application d'engagements au titre de la Charte des Nations Unies en vue du maintien ou du rétablissement de la paix et la sécurité internationales.

2. Nonobstant toute disposition de la Charte, aucun Membre ne devra fournir, dans un rapport prescrit par la Charte ou en vertu de celle-ci, des renseignements dont la communication sera contraire à sa sécurité nationale.

3. Les dispositions de l'article 86 concernant l'interprétation et le règlement des différends ne s'appliqueront pas aux paragraphes 1 et 2 du présent article, mais chaque Membre aura un pouvoir indépendant d'interprétation.¹⁵⁵

4.18. Selon le compte rendu de la réunion, le projet a soulevé "un long débat".¹⁵⁶ S'agissant du membre de phrase "[s]ans limiter le caractère général de toute autre exception ou réserve" figurant au paragraphe 1, plusieurs membres de la délégation ont exprimé des doutes sur le point de savoir s'il était nécessaire pour réaliser l'objectif recherché. M. Catudal (Département d'État) a souligné que, en droit, la clause en question était "inutile" et n'ajoutait rien au projet de texte des exceptions concernant la sécurité proposé par M. Kellogg (Département d'État), dont la clause introductive était ainsi libellée: "Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre de toute mesure dont il [pouvait] estimer qu'elle [était] nécessaire ...".¹⁵⁷ Selon M. Catudal, le projet de M. Kellogg couvrait "[t]ous les cas de figure possibles concernant la sécurité nationale des États-Unis".¹⁵⁸ M. Rubin, M. Brown (Département d'État), M. Leddy et M. Evans partageaient l'avis de M. Catudal.¹⁵⁹

4.19. Les États-Unis notent que, lors des discussions internes, certaines parties prenantes des pouvoirs publics ont cherché à rendre encore plus explicite le caractère "fondé sur une autonomie de jugement" de l'exception concernant la sécurité nationale.¹⁶⁰ Ils soulignent en outre que cette proposition présentée par un représentant militaire comportait un libellé indiquant que les dispositions relatives au règlement des différends ne s'appliqueraient pas aux exceptions concernant la sécurité, laissant aux Membres de l'OIC concernés le "pouvoir indépendant d'interprétation".¹⁶¹ Selon les États-Unis, le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* a conclu à tort que la délégation des États-Unis avait rejeté les propositions de M. Neff au motif que "le risque d'abus par certains pays l'emportait sur les préoccupations concernant le champ d'action laissé aux États-Unis par la Charte".¹⁶² Au lieu de cela, les États-Unis affirment que les suggestions ont été rejetées au motif qu'elles étaient jugées "inutiles", étant donné que la majorité des membres de la délégation était d'avis que le texte existant préservait de manière adéquate la liberté d'action des États-Unis.¹⁶³

¹⁵⁵ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947) (pièce USA-48), page 10. (mise en relief dans l'original)

¹⁵⁶ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947) (pièce USA-48), page 6.

¹⁵⁷ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947) (pièce USA-48), pages 6 et 9.

¹⁵⁸ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947) (pièce USA-48), page 6.

¹⁵⁹ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947) (pièce USA-48), page 6.

¹⁶⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 97.

¹⁶¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 97; Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (2 juillet 1947) (pièce USA-48), page 10.

¹⁶² États-Unis, première communication écrite, paragraphe 98 (citant le rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.90 et 7.91).

¹⁶³ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 98.

4.20. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

4.1.5 Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947)

4.21. À la suite d'une demande présentée par M. Wilcox à une précédente réunion, M. Rubin a présenté un nouveau projet d'article sur les "exceptions générales"¹⁶⁴ qui était ainsi libellé:

Chapitre IX

Article

Exceptions générales

[Sans limiter le caractère général de toute autre exception ou réserve] Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée comme imposant à un Membre quelconque l'obligation de fournir des renseignements dont la communication lui semblerait contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ou comme empêchant l'adoption ou l'application par un Membre quelconque de toute mesure ou tout accord dont il peut estimer qu'il est nécessaire et se rapporte:

- a) [se rapportant] aux matières fissiles ou aux sources d'approvisionnement de ces matières;
- b) [se rapportant] au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés à assurer l'approvisionnement des forces armées;
- c) [se rapportant,] en temps de guerre ou en cas de tension internationale, à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité;
- d) [prises en application d'] à des engagements au titre de la Charte des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

—
N.B. Les crochets montrent les modifications par rapport au projet initial présenté par M. Neff. Pour une copie du projet initial de M. Neff, voir le compte rendu de la réunion du 2 juillet, 20 h.¹⁶⁵

4.22. Parmi les questions débattues à la réunion¹⁶⁶ figurait une demande de M. Wilcox concernant le remplacement du membre de phrase "and to relate to" (et se rapporte à) à la fin de la clause introductive de la disposition par les mots "relating to" (se rapportant à).¹⁶⁷ M. Rubin a répondu qu'il avait discuté de cette question avec M. Neff, lequel s'était "vigoureusement opposé" à la modification.¹⁶⁸ Selon M. Neff, l'emploi du membre de phrase "et se rapporte à" signifiait que, "[e]n conservant celui-ci en tant que clause indépendante, le sens [était] clair; les États-Unis [pouvaient]

¹⁶⁴ US Delegation, Second Meeting of the United Nations Preparatory Committee for the International Conference on Trade and Employment, Minutes of the Delegation Meeting (4 July 1947) (pièce USA-56), page 2.

¹⁶⁵ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 4. (mise en relief dans l'original)

¹⁶⁶ Un peu plus tôt à la réunion, le débat avait porté sur la nécessité d'inclure les mots "or agreement" (ou tout accord) dans la clause introductive de la disposition. À la suite de ce débat, les participants étaient parvenus à un compromis consistant à remplacer l'expression "measure or agreement" (toute mesure ou tout accord) par le terme "action" (mesures). (Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947), (pièce USA-56), page 2)

¹⁶⁷ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 2.

¹⁶⁸ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 2.

prendre des mesures unilatérales".¹⁶⁹ MM. Evans, Leddy et Terrill "se sont fermement opposés" au maintien des mots "et se rapporte à", faisant valoir que cette disposition détruirait "toute l'efficacité de la Charte".¹⁷⁰ Les trois délégués ont spécifiquement noté que "[c]ertains pays abuser[aient] assurément de la possibilité offerte de prendre des mesures unilatérales", étant donné que "n'importe quel pays pourrait, en prenant prétexte de la sécurité nationale, prendre toute mesure qu'il pourrait souhaiter en faisant complètement fi de toutes les dispositions de la Charte".¹⁷¹ M. Leddy a ajouté qu'il aurait été "préférable d'abandonner tous les travaux concernant la Charte" plutôt que d'y inclure le libellé proposé.¹⁷²

4.23. Répondant aux critiques, M. Neff a fait valoir que, s'agissant des questions de sécurité nationale, les États-Unis devaient "avoir toute liberté pour prendre toutes décisions qui pourraient être nécessaires sans contestation de la part de l'OIC".¹⁷³ M. Evans a répondu que les États-Unis seraient un membre suffisamment important de l'OIC et que, en cas de "véritable" problème de sécurité nationale, l'OIC ne pourrait pas faire autrement que de se prononcer en faveur des États-Unis.¹⁷⁴ M. Brown était du même avis.¹⁷⁵

4.24. M. Ryder (Commission tarifaire) a dit que, concrètement, aucun préjudice ne pourrait être causé aux États-Unis par une intervention de l'OIC visant à déterminer si certaines mesures étaient en fait prises dans l'intérêt de la sécurité nationale.¹⁷⁶ M. Wilcox a fait valoir qu'il ne pensait pas que l'OIC deviendrait un jour une instance dans laquelle des intérêts de sécurité nationale seraient débattus.¹⁷⁷ Compte tenu des positions divergentes des membres de la délégation, M. Wilcox a demandé que la question de savoir si le membre de phrase "et se rapporte à" devrait être conservé soit mise aux voix. Seuls trois membres de la délégation se sont prononcés en faveur du maintien de ce membre de phrase (le capitaine Thorp (Marine), M. Neff et M. Brossard (Commission tarifaire), tandis que la majorité s'est prononcée en faveur du remplacement de ce membre de phrase par l'expression "se rapportant à" (M. Ryder, M. Leddy, M. Evans, M. Brown, M. Arnold (Département d'État), M. Rubin, M. Terrill, M. Hawkins et M. Schwenger (Département de l'agriculture)).¹⁷⁸

4.25. Après le vote, M. Neff a demandé que soit incluse dans la Charte une disposition prescrivant que toute contestation visant une mesure prise prétendument pour des raisons de sécurité nationale soit renvoyée, pour décision, au "Tribunal mondial", et non à l'OIC.¹⁷⁹ Il a en outre demandé que son opinion dissidente concernant la décision mise aux voix soit consignée dans le compte rendu de la réunion.¹⁸⁰

4.26. Les États-Unis soulignent qu'une proposition visant à ajouter le membre de phrase "et se rapporte à" au texte de la disposition a été présentée, et qu'elle a finalement été rejetée.¹⁸¹

¹⁶⁹ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 2.

¹⁷⁰ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 2.

¹⁷¹ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), pages 2 et 3.

¹⁷² Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 3.

¹⁷³ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 3.

¹⁷⁴ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 3.

¹⁷⁵ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 3.

¹⁷⁶ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 3.

¹⁷⁷ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 3.

¹⁷⁸ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 3.

¹⁷⁹ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 3.

¹⁸⁰ Délégation des États-Unis, compte rendu de la réunion de la délégation (4 juillet 1947) (pièce USA-56), page 3.

¹⁸¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 97 et 98.

4.27. La Suisse ne formule pas d'observation spécifique sur ce document.

4.1.6 Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (14 juillet 1947)

4.28. En réponse aux deux mémorandums qui ont été présentés, respectivement, par M. Neff et le capitaine Thorp, M. Rubin a présenté un autre mémorandum exposant ses observations sur les délibérations internes de la délégation des États-Unis concernant la rédaction des exceptions concernant la sécurité.¹⁸²

4.29. M. Rubin a exposé ses vues concernant la question du "pouvoir d'interpréter les exceptions concernant la sécurité".¹⁸³ Il a reconnu qu'il y avait des différences entre le libellé du projet de disposition relative aux exceptions concernant la sécurité à ce moment-là et la proposition présentée par M. Neff, selon laquelle la clause introductive de la disposition se serait terminée par le membre de phrase "d'appliquer toutes mesures dont il peut estimer qu'elles se rapportent à ...".¹⁸⁴

4.30. M. Rubin a noté que les modifications proposées par M. Neff "indiqueraient très clairement que n'importe quel Membre [de l'OIC] avait le pouvoir unilatéral de décider que toutes mesures qu'il proposait de prendre se rapportaient aux questions illustrées dans les alinéas".¹⁸⁵ Il a en outre noté que ces modifications auraient mis "à l'abri de toute contestation ... une justification, même tirée par les cheveux, d'une quelconque mesure sur cette base".¹⁸⁶ À cet égard, il a écrit que, "[d]ans la mesure où le libellé approuvé par la délégation ne permet pas de se soustraire complètement à la Charte, il [était] permis de dire, comme M. Neff le fai[sait] valoir, qu'il limit[ait] le champ de la partie des exceptions concernant la sécurité liée à l'interprétation unilatérale".¹⁸⁷

4.31. M. Rubin a en outre fait valoir que "les exceptions concernant la sécurité telles qu'elles étaient rédigées [étaient] suffisamment larges pour prendre en compte toute situation raisonnable".¹⁸⁸ Selon lui, les exceptions concernant la sécurité ont été reformulées "pour permettre une détermination unilatérale par chaque Membre [de l'OIC], à l'abri de toute contestation par tout autre Membre [de l'OIC], des mesures qu'il estime nécessaires dans un domaine "se rapportant aux" sujets énumérés" dans les alinéas.¹⁸⁹ M. Rubin a donc dit qu'il considérait qu'une contestation ne pouvait viser aucune mesure prise par les États-Unis: i) relevant du domaine des "matières fissiles", car une contestation ne [pouvait] viser les mesures régissant l'utilisation des "sources d'approvisionnement" des matières fissiles, ou le trafic des armes, des munitions et du matériel de guerre, "aussi faible que puisse être la pertinence de la mesure prise pour le problème à régler, si la mesure rel[evait] de l'un de ces domaines"; ou ii) "si la mesure se rapport[ait] à l'un quelconque des domaines d'intérêt identifié – autre membre de phrase qui accord[ait] un large pouvoir de détermination unilatérale".¹⁹⁰

4.32. M. Rubin a en outre fait référence à un témoignage devant la Commission des finances du Sénat des États-Unis qui "ne dénot[ait] pas une volonté d'aller plus loin que ces exceptions larges et unilatérales, ni un désir de faire en sorte que ... la Charte soit dans les faits neutralisée par une exception concernant la sécurité tellement large et unilatérale que toute mesure, même si elle n'avait pas grand-chose à voir avec la sécurité, serait à l'abri même de toute question".¹⁹¹

4.33. M. Rubin a exprimé l'avis selon lequel, telles que les exceptions étaient rédigées à ce moment-là, "aucune mesure prise dans certains domaines intéressant la sécurité nationale ou s'y rapportant ne [pouvait] être contestée, que ce soit devant l'Organisation ou devant le Tribunal".¹⁹² Il a dit qu'il considérait que les modifications apportées au libellé de la disposition étaient conformes à l'engagement du Département d'État exprimé en ces termes: "Ces nouvelles exceptions seraient

¹⁸² US Delegation, Second Meeting of the United Nations Conference on Trade and Development, Memorandum of Seymour J. Rubin (14 July 1947) (pièce USA-49). Les mémorandums de M. Neff et du capitaine Thorp n'ont pas été présentés au Groupe spécial et ne font pas partie du dossier du présent différend.

¹⁸³ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 1.

¹⁸⁴ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 1.

¹⁸⁵ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 1.

¹⁸⁶ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 1.

¹⁸⁷ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 1.

¹⁸⁸ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 2.

¹⁸⁹ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 2.

¹⁹⁰ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 2.

¹⁹¹ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 2.

¹⁹² Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 3.

libellées de manière à donner à chaque Membre la liberté de les appliquer comme il l'entend dans l'intérêt de sa propre sécurité."¹⁹³

4.34. M. Rubin a ensuite évoqué l'observation de M. Neff selon laquelle il y avait une différence entre les propositions présentées dans le contexte des négociations relatives à l'OIC et la Charte des Nations Unies, dans laquelle, selon M. Neff, "les États-Unis [s'étaient] réservé le plein pouvoir de prendre des mesures unilatérales en ce qui concerne toute question touchant leur sécurité nationale".¹⁹⁴ À cet égard, il "a supposé que cela fai[sait] référence au droit de veto" et a noté que les États-Unis n'avaient pas pour politique de soutenir le principe du veto dans les affaires internationales ni de réserver le veto "à toutes les nations qui adhèrent à une organisation internationale, qu'il s'agisse de l'OIC ou de toute autre organisation".¹⁹⁵

4.35. En conclusion, M. Rubin a dit que les exceptions concernant la sécurité telles qu'elles étaient rédigées à ce moment-là laissaient "une grande marge pour la détermination unilatérale sur des questions touchant la sécurité nationale", et que le libellé proposé par M. Neff aurait fait de la Charte de l'OIC un "document illusoire".¹⁹⁶ Il a en outre expliqué qu'une "exception plus large" aurait été invoquée par d'autres pays plutôt que par les États-Unis et que la formulation des exceptions concernant la sécurité à ce moment-là donnait aux États-Unis la liberté d'appliquer la disposition comme ils l'entendaient dans l'intérêt de leur propre sécurité, "pour autant qu'il s'agisse de l'exception et non de quelque chose d'autre".¹⁹⁷

4.36. Selon les États-Unis, ce mémorandum confirme que des formulations antérieures des exceptions concernant la sécurité accordaient déjà un large pouvoir d'interprétation unilatérale, et que les suggestions des représentants militaires auraient élargi ce pouvoir uniquement dans la mesure où il n'était pas déjà préservé dans le texte.¹⁹⁸ Les États-Unis soulignent en outre que le mémorandum réaffirme qu'"aucune contestation" ne pouvait être faite en ce qui concerne les mesures qui relevaient "du domaine des matières fissiles ... ou du trafic des armes ... aussi faible que puisse être la pertinence de la mesure prise pour le problème à régler".¹⁹⁹ Ils font valoir que la délégation des États-Unis était d'avis que le texte des exceptions concernant la sécurité tel qu'il existait à ce moment-là autorisait déjà chaque Membre de l'OIC à déterminer, "par lui-même", les mesures qui étaient nécessaires pour protéger les intérêts essentiels de sa sécurité dans les domaines énumérés dans la disposition.²⁰⁰ Ils estiment que la délégation des États-Unis n'a pas adopté la position "selon laquelle la possibilité de prendre des mesures unilatérales accordée à un membre invoquant les exceptions concernant la sécurité se limiterait à la nécessité de la mesure et ne s'étendrait pas à la détermination des autres éléments de la disposition", comme l'a conclu Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*.²⁰¹ Au lieu de cela, ils affirment que le mémorandum dit spécifiquement que, conformément au texte des exceptions concernant la sécurité, les États-Unis pourraient justifier les mesures de sécurité "qu'ils pourraient envisager comme "se rapportant aux"" sujets énumérés dans la disposition.²⁰²

4.37. La Suisse prend note de l'affirmation de M. Rubin selon laquelle la délégation des États-Unis avait rejeté les modifications proposées par M. Neff au motif qu'elles auraient transformé la Charte de l'OIC en un "document illusoire".²⁰³ Selon elle, le mémorandum expliquait que la modification proposée "indiquerait très clairement que n'importe quel Membre avait le pouvoir unilatéral de décider que toutes mesures qu'il proposait de prendre se rapportaient aux questions illustrées dans les alinéas", mettant ainsi "à l'abri de toute contestation par l'Organisation ou tout autre Membre une justification, même tirée par les cheveux, d'une quelconque mesure sur cette base".²⁰⁴ De l'avis de la Suisse, il s'ensuit que les exceptions concernant la sécurité telles qu'elles avaient été proposées par les États-Unis dans les négociations relatives à l'OIC après une délibération à la majorité de la

¹⁹³ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 3.

¹⁹⁴ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 3.

¹⁹⁵ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 3.

¹⁹⁶ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 3.

¹⁹⁷ Délégation des États-Unis, mémorandum de M. Rubin (pièce USA-49), page 3.

¹⁹⁸ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 100.

¹⁹⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 101.

²⁰⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 101.

²⁰¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 102 (citant le rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.91).

²⁰² États-Unis, première communication écrite, paragraphe 102.

²⁰³ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 212.

²⁰⁴ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 212.

délégation n'étaient pas censées accorder un "pouvoir discrétionnaire illimité" à un membre de l'OIC invoquant cette justification.²⁰⁵

4.2 Évaluation du Groupe spécial

4.38. Le Groupe spécial note les points de vue des parties concernant la pertinence potentielle, au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne, des documents internes de la délégation des États-Unis ayant participé aux négociations relatives à la Charte de l'OIC et au GATT de 1947. Le Groupe spécial rappelle en outre son interprétation selon laquelle l'article 32 de la Convention de Vienne fait référence aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles un traité a été conclu en tant qu'exemples, sans limiter le champ des moyens complémentaires d'interprétation des traités auxquels il peut être fait appel.²⁰⁶

4.39. En examinant la possible pertinence de ces documents au titre de l'article 32, le Groupe spécial note qu'ils n'étaient pas dans le domaine public et que les autres délégations n'y ont pas eu accès au moment où les négociations relatives à l'OIC et au GATT de 1947 ont eu lieu. Ces documents se rapportent aux délibérations internes d'une seule délégation parmi celles qui ont négocié la Charte de l'OIC et le GATT de 1947, cette délégation étant toutefois l'auteur du projet de texte sur les exceptions concernant la sécurité. Le Groupe spécial est conscient que ces documents n'éclairent pas les points de vue ou les intentions des autres délégations, et qu'ils ne sont pas non plus présentés comme un recueil complet des vues internes de la délégation à laquelle ils se rapportent.

4.40. Sous réserve de ces limitations, le Groupe spécial ne considère pas que ces documents soient, en principe, totalement dénués de pertinence en tant que moyens complémentaires d'interprétation de l'article XXI b) du GATT de 1994. Ces documents sont une trace écrite des discussions sur les différentes versions des exceptions concernant la sécurité qui ont existé à l'époque où la disposition a été rédigée. En outre, certaines discussions dont il est rendu compte dans les documents présentés portaient spécifiquement sur la mesure dans laquelle le texte des exceptions concernant la sécurité permettrait une certaine forme d'examen de leur invocation. Dans ce contexte, le Groupe spécial examine la teneur de ces documents en gardant à l'esprit leurs limitations intrinsèques en tant que recueil partiel des vues internes d'une seule délégation et le cadre institutionnel différent, par rapport à celui de l'OMC, dans lequel ces discussions ont eu lieu, en particulier en ce qui concerne le règlement des différends.

4.41. Les deux premiers documents font apparaître des divergences de vues entre les différentes branches du gouvernement des États-Unis avant la présentation de la proposition des États-Unis concernant un projet de texte de la Charte de l'OIC²⁰⁷, en particulier entre les services militaires et le Département d'État en ce qui concerne la rédaction des exceptions concernant la sécurité. Alors que les services militaires ont demandé à avoir "toute liberté" pour imposer des restrictions à l'exportation de matériel ou de technologie sans qu'il y ait nécessairement une "menace imminente de guerre", les représentants du Département d'État ont mis en avant les avantages du "programme commercial" et se sont engagés à faire en sorte que les intérêts de la sécurité nationale soient pleinement préservés, sans donner "carte blanche" aux autres Membres de l'OIC pour qu'ils se soustraient à leurs engagements commerciaux "sous le couvert d'une exception générale concernant la sécurité".²⁰⁸ La divergence de vues s'étendait à la raison d'être perçue de la Charte de l'OIC, les services militaires estimant qu'il s'agissait d'une forme de désarmement économique qui devait, à juste titre, relever du Conseil de sécurité des Nations Unies, et les autres branches du gouvernement des États-Unis notant que la réduction des obstacles au commerce était un objectif majeur de la politique étrangère des États-Unis, qui ne devait pas nécessairement être supplanté par un quelconque aspect de la sécurité militaire.²⁰⁹ Le Groupe spécial estime que ces documents révèlent une différence initiale dans les positions de diverses branches du gouvernement des États-Unis, qui ferait l'objet d'efforts en vue de l'obtention d'un compromis.

²⁰⁵ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 212.

²⁰⁶ Voir plus haut le paragraphe 2.33.

²⁰⁷ Département d'État des États-Unis, Mémoire de conversation sur les "exceptions concernant la sécurité à la Charte de l'OIC proposée" (pièce USA-52); et US Delegation, Economic Disarmament (Draft) (pièce USA-53).

²⁰⁸ Voir plus haut le paragraphe 4.5.

²⁰⁹ Voir plus haut le paragraphe 4.9.

4.42. En ce qui concerne la lettre de M. Coppock à M. Wilcox, le Groupe spécial note qu'elle contenait une proposition "procédurale" dont le but était d'aplanir les divergences de vues entre les services militaires et le Département d'État. Selon cette proposition, compte tenu de l'impossibilité de rédiger un texte de disposition qui réponde aux vues opposées, la solution qui a pu être trouvée consistait à confier au Comité exécutif de l'OIC ou au Conseil de sécurité des Nations Unies le pouvoir d'examiner l'invocation des exceptions concernant la sécurité, soit en première instance, soit en appel.²¹⁰ Conformément à l'examen de l'historique de la négociation de l'article XXI du GATT de 1947 effectué précédemment, ce document montre que diverses structures institutionnelles de rechange pour l'OIC étaient envisagées à peu près au moment où les premières ébauches des exceptions concernant la sécurité ont commencé à faire l'objet de discussions.

4.43. Passant au compte rendu de la réunion qui a eu lieu le 2 juillet 1947, le Groupe spécial note que le débat concernait une proposition relative à un autre libellé des exceptions concernant la sécurité présentée par un représentant des services militaires. Spécifiquement, la proposition comprenait un libellé qui était censé soustraire explicitement l'invocation des exceptions concernant la sécurité à l'applicabilité des règles relatives au règlement des différends.²¹¹ Bien que le débat ne révèle pas les raisons spécifiques du rejet du paragraphe proposé, le Groupe spécial note que pareil libellé n'apparaissait dans aucune des différentes versions des exceptions concernant la sécurité qui ont été examinées lors des négociations relatives à la Charte de l'OIC ou au GATT de 1947.

4.44. S'agissant de la réunion qui a eu lieu le 4 juillet 1947, le Groupe spécial note que la délégation des États-Unis a examiné deux versions de la clause introductive de la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité. Dans une version, qui ressemblait à la formulation actuelle de l'article XXI du GATT de 1994, le texte introductif de la disposition devait se terminer par les mots "relating to" (se rapportant à). Dans une autre version, la phrase introductive faisait référence aux mesures dont un Membre de l'OIC "estimer[ait] qu'[elles sont] nécessaire[s] et se rapporte[nt]" à l'une des situations décrites dans les alinéas qui suivaient.²¹² La majorité des membres de la délégation s'est prononcée en faveur de la première version.²¹³ Parmi les considérations qui ont conduit au rejet de la deuxième version, le Groupe spécial note que plusieurs participants à la réunion ont fait valoir que cette version aurait indûment élargi le champ des mesures unilatérales pour les Membres de l'OIC, ce qui aurait ouvert la voie à la possibilité d'abus. À cet égard, il note que la délégation des États-Unis a rejeté une formulation potentielle qui aurait explicitement laissé au Membre de l'OIC invoquant les exceptions concernant la sécurité le soin de déterminer si une mesure donnée entrait dans le champ des alinéas.

4.45. S'agissant du mémorandum rédigé par M. Rubin à l'intention du Président de la délégation des États-Unis, le Groupe spécial note que l'auteur examine différentes positions qui sont apparues au sein de la délégation des États-Unis en ce qui concerne le pouvoir d'interpréter les exceptions concernant la sécurité. Spécifiquement, M. Rubin a formulé des observations sur une proposition de M. Neff selon laquelle la clause introductive des exceptions concernant la sécurité se terminerait par le membre de phrase "d'appliquer toutes mesures dont il peut estimer qu'elles se rapportent à", lequel serait suivi des alinéas pertinents. Selon le mémorandum, ce libellé aurait montré clairement que les Membres de l'OIC conservaient le "pouvoir unilatéral" de déterminer que leurs mesures "se rapportaient effectivement aux questions figurant dans les alinéas", ce qui "mettrait à l'abri de toute contestation ... une justification, même tirée par les cheveux, d'une quelconque mesure" prétendument prise au titre des exceptions concernant la sécurité. Le mémorandum oppose "cette capacité de se soustraire complètement à la Charte" à la disposition telle qu'elle était rédigée à ce moment-là, qui était déjà "suffisamment large pour s'appliquer à toute circonstance raisonnable" en prévoyant une "détermination unilatérale par chaque Membre [de l'OIC]", à l'abri de toute contestation par tout autre Membre [de l'OIC], des mesures qu'il estime nécessaires *dans un domaine*" identifié dans les alinéas. Par conséquent, le mémorandum fait référence aux "mesure[s] prise[s] *dans certains domaines* intéressant la sécurité nationale *ou s'y rapportant*" qui ne pouvaient pas être "contestée[s]" devant les organes compétents envisagés dans le projet de texte de la Charte de l'OIC à ce moment-là.²¹⁴ Tout en reconnaissant la nécessité de laisser une "marge de manœuvre"

²¹⁰ Voir plus haut le paragraphe 4.14.

²¹¹ Voir plus haut le paragraphe 4.17.

²¹² Voir plus haut le paragraphe 4.21.

²¹³ Voir plus haut le paragraphe 4.24.

²¹⁴ Voir plus haut le paragraphe 4.33 (pas de mise en relief dans l'original). Le mémorandum a trouvé un autre appui dans l'absence d'indications selon lesquelles la Commission des finances du Sénat des

aux Membres de l'OIC dans la poursuite de leurs intérêts de sécurité, le mémorandum signalait la préoccupation de voir les propositions présentées par M. Neff transformer la Charte de l'OIC en un "document illusoire", ouvrant la voie à des abus de la part d'autres Membres de l'OIC au détriment des intérêts des États-Unis.²¹⁵ L'identification de ces préoccupations ainsi que les explications concernant les "domaines" spécifiques figurant dans les alinéas indiquent que le but était de rédiger le texte des exceptions concernant la sécurité de manière à tenir compte de la nécessité pour les Membres de l'OIC de protéger les intérêts de leur sécurité tout en établissant des limites pour les abus potentiels dans le recours à la disposition.

4.46. Les documents examinés dans la présente section indiquent que, lors des négociations relatives au GATT de 1947 et à la Charte de l'OIC, différentes sensibilités sont apparues au sein de la délégation des États-Unis en ce qui concerne la rédaction des exceptions concernant la sécurité. Gardant à l'esprit les limites de cette analyse qu'il avait déjà annoncées au début de son évaluation, le Groupe spécial note que la délégation des États-Unis a examiné diverses propositions de rechange. Selon certaines de ces propositions, l'invocation des exceptions concernant la sécurité aurait été explicitement soustraite aux dispositions relatives au règlement des différends. Selon d'autres libellés proposés, la question de savoir si les conditions énumérées dans les alinéas étaient respectées aurait été laissée exclusivement à l'examen du Membre de l'OIC invoquant les exceptions concernant la sécurité. La majorité des membres de la délégation des États-Unis a rejeté ces propositions afin d'éviter que des exceptions concernant la sécurité excessivement larges ne fassent l'objet d'abus, compromettant ainsi toute l'architecture de l'OIC.

4.47. Le Groupe spécial ne considère pas que ces documents indiquent que la disposition telle qu'elle était rédigée à l'époque accordait déjà aux Membres de l'OIC le pouvoir unilatéral de l'interpréter. Spécifiquement, il n'est pas convaincu que les documents montrent qu'il était entendu qu'un Membre de l'OIC pouvait unilatéralement déterminer si certaines mesures respectaient les conditions énumérées dans les alinéas de la disposition relative aux exceptions concernant la sécurité, comme le soutiennent les États-Unis. Bien que ce fait ne soit pas concluant en lui-même et à lui seul, le Groupe spécial estime qu'il convient de noter à cet égard qu'un projet de proposition suggérant cette même possibilité a été rejeté par la majorité des membres de la délégation des États-Unis.

4.48. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial ne trouve, dans ces documents, aucun élément étayant le fait que l'article XXI b) du GATT de 1994 est "fondé sur une autonomie de jugement", comme le soutiennent les États-Unis. Par conséquent, et compte tenu des limitations inhérentes à ces documents pour les questions d'interprétation soulevées dans le présent différend, l'analyse de ces documents confirme, ou du moins n'affaiblit pas, l'interprétation de l'article XXI b) du GATT de 1994 donnée par le Groupe spécial.

5 DÉCISION DES PARTIES CONTRACTANTES DANS L'AFFAIRE ÉTATS-UNIS – RESTRICTIONS À L'EXPORTATION (TCHÉCOSLOVAQUIE) (1949)

5.1 Arguments et documents présentés par les parties

5.1. Les États-Unis se réfèrent à la Décision des PARTIES CONTRACTANTES dans le différend *États-Unis – Restrictions à l'exportation (Tchécoslovaquie)* de 1949 entre les États-Unis et la Tchécoslovaquie (la Décision de 1949) en tant qu'"accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions".²¹⁶ Les États-Unis font valoir que la Décision de 1949 "reflète l'interprétation de l'article XXI b) comme étant fondé sur une autonomie de jugement et constitue un accord ultérieur ... au sens de l'article 31.3 a) de la Convention de Vienne".²¹⁷

5.2. Les États-Unis font également valoir que, bien que quelques parties contractantes se soient abstenues et qu'une partie ait exprimé son désaccord, la Décision de 1949 constitue néanmoins un accord ultérieur au sens de l'article 31.3 a) de la Convention de Vienne.²¹⁸ Ils soutiennent qu'un accord ultérieur n'a pas besoin d'être unanime et se réfèrent au texte de l'article 31 de la Convention

États-Unis souhaitait qu'il y ait "une exception concernant la sécurité tellement large et unilatérale que toute mesure, même si elle n'avait pas grand-chose à voir avec la sécurité, serait à l'abri même de toute question".

²¹⁵ Voir plus haut la section 4.1.6.

²¹⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 47.

²¹⁷ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 47.

²¹⁸ États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 44.

de Vienne à l'appui de ce point, à savoir que l'article 31.2 a) fait référence à "toutes les parties", tandis que l'article 31.3 a) fait référence à "les parties".²¹⁹ De l'avis des États-Unis, cela indique l'intention des rédacteurs d'omettre délibérément le mot "toutes" et ainsi de ne pas assujettir les accords ultérieurs à l'exigence d'unanimité.²²⁰ Ce qui est pertinent pour les États-Unis, c'est de savoir "si les parties sont parvenues à un accord conformément aux règles de prise de décisions dont elles sont convenues aux fins de cet accord".²²¹ Ils soutiennent que le règlement intérieur existant à l'époque disposait que "les décisions [étaient] prises à la majorité des représentants présents et votant".²²² Les États-Unis notent que, bien que l'Accord sur l'OMC énonce des procédures détaillées pour l'adoption d'interprétations faisant autorité par la Conférence ministérielle, de telles procédures n'étaient pas en place au moment du différend susmentionné.²²³

5.3. Selon les États-Unis, puisque que le GATT de 1947 a été incorporé mot pour mot dans le GATT de 1994 sans modification, et puisque le texte de l'article XXI du GATT de 1947 est identique au texte de l'article XXI du GATT de 1994, "l'interprétation reflétée dans la décision dans l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'exportation* est aussi un accord ultérieur aux fins de l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994".²²⁴

5.4. Les États-Unis qualifient en outre la Décision de 1949 comme étant l'une des "décisions" au sens du paragraphe 1 b) iv) du texte incorporant le GATT de 1947 et d'autres instruments dans le GATT de 1994 (le paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994) et de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC.²²⁵ Ils font valoir que la Décision de 1949 a été prise conformément aux règles en vigueur à l'époque, et devrait donc être distinguée d'une recommandation d'un groupe spécial ou d'un groupe de travail adoptée ultérieurement par les parties.²²⁶ Les États-Unis font donc valoir que, pour interpréter les termes des exceptions concernant la sécurité, le Groupe spécial peut considérer la Décision de 1949 comme un "contexte" pertinent, étayant la conclusion que l'article XXI b) du GATT de 1994 est fondé sur une autonomie de jugement.²²⁷

5.5. La Suisse s'oppose à ce que la Décision de 1949 soit qualifiée d'"accord ultérieur" au sens de l'article 31.3 a) de la Convention de Vienne. Elle fait valoir que cette décision a été prise conformément à l'article XXIII:2 du GATT de 1947, le prédécesseur des règles actuelles relatives au règlement des différends.²²⁸ À cet égard, elle fait valoir que les interprétations données dans les procédures de règlement des différends ne sont contraignantes que pour les parties à un différend donné et non pour les Membres en général, et soutenir le contraire irait à l'encontre des principes fondamentaux de l'OMC.²²⁹ En outre, elle soutient qu'une décision prise au titre du GATT de 1947 ne peut pas constituer un "accord ultérieur" au GATT de 1994.²³⁰ En tout état de cause, elle note que la Décision de 1949 n'a pas été adoptée par toutes les parties et ne peut donc pas être considérée comme prouvant l'existence d'un accord entre toutes les parties au GATT de 1947.²³¹ Elle note que, dans le cadre de l'OMC, à ce jour, les instruments qui ont été reconnus comme

²¹⁹ États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 44; réponse à la question n° 65 du Groupe spécial.

²²⁰ États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 44.

²²¹ États-Unis, réponse à la question n° 65 du Groupe spécial.

²²² GATT CONTRACTING PARTIES, Second Session, Rules of Procedure for Sessions of the CONTRACTING PARTIES (As adopted on 16 August 1948), GATT/CP.2/3 Rev.1 (pièce USA-90), et GATT CONTRACTING PARTIES, Rules of Procedure for Sessions of the CONTRACTING PARTIES (6 September 1949), GATT/CP/30 (pièce USA-91), règles 27 et 28). Voir aussi États-Unis, réponse à la question n° 64 du Groupe spécial.

²²³ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 48; réponse à la question n° 64 du Groupe spécial. Les États-Unis notent en outre que les parties contractantes du GATT ont par la suite établi la pratique consistant à adopter des interprétations du GATT de 1947 au moyen d'actions collectives au titre de l'article XXV du GATT de 1947, mais cette pratique n'était pas encore en place au moment de la Décision de 1949. Voir États-Unis, réponse à la question n° 66 du Groupe spécial.

²²⁴ États-Unis, réponse à la question n° 66 du Groupe spécial.

²²⁵ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

²²⁶ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

²²⁷ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

²²⁸ Suisse, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 65; réponse à la question n° 68 du Groupe spécial.

²²⁹ Suisse, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 65.

²³⁰ Suisse, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 66; deuxième communication écrite, paragraphes 254 et 255.

²³¹ Suisse, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 68; réponse à la question n° 64 du Groupe spécial.

démontrant "une communauté de vues", équivalant donc à un "accord" au titre de l'article 31.3 a) de la Convention de Vienne, ont tous été adoptés par consensus.²³²

5.6. La Suisse fait valoir que la Décision de 1949 n'est pas considérée comme l'une des "autres décisions des PARTIES CONTRACTANTES" mentionnées au paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994.²³³ D'après elle, pour qu'un instrument soit considéré comme une "décision" au titre de cette disposition, il doit s'agir d'un "texte juridique formel qui représente une détermination juridiquement contraignante en ce qui concerne les droits et/ou obligations généralement applicables à toutes les parties contractantes au GATT de 1947".²³⁴ La Suisse fait valoir que ce n'est pas le cas de la Décision de 1949, qui concerne le règlement d'un différend entre les États-Unis et la Tchécoslovaquie.²³⁵

5.7. D'après la Suisse, la Décision de 1949 pourrait constituer au mieux une des "décisions, ... procédures et ... pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947" au titre de l'article XVI de l'Accord sur l'OMC par lesquelles l'OMC sera "guidée", sauf disposition contraire de cet accord ou des Accords commerciaux multilatéraux, mais elle ne contient pas d'indication pour le Groupe spécial sur le critère d'examen aux fins de l'article XXI b) du GATT de 1994.²³⁶ La Suisse fait également valoir que la Décision de 1949 serait dénuée de pertinence, même en tant que moyen complémentaire d'interprétation, car elle reflète les vues d'un nombre limité de parties dans le contexte d'un différend particulier.²³⁷

5.1.1 Demande de la Tchécoslovaquie en vue d'obtenir une décision au titre de l'article XXIII du GATT de 1947

5.8. L'ordre du jour de la Troisième Session des PARTIES CONTRACTANTES du GATT, révisé le 8 avril 1949, comprenait la "Demande du gouvernement de Tchécoslovaquie en vue d'obtenir une décision, en vertu de l'Article XXIV [sic], sur le point de savoir si le gouvernement des États-Unis a manqué à ses engagements aux termes de l'accord par le jeu administratif des délivrances des licences d'exportation".²³⁸

5.9. Les parties ne formulent pas d'observations spécifiques sur ce document.

5.1.2 Déclarations de la Tchécoslovaquie et des États-Unis

5.10. Dans une déclaration faite à l'appui de la demande au titre de l'article XXIII du GATT de 1947, le représentant de la Tchécoslovaquie a fait valoir que les États-Unis administraient différemment leurs licences d'exportation pour les produits pour lesquels il y avait pénurie ou qui revêtaient une importance militaire, selon que les marchandises étaient destinées au Canada et aux pays européens participant au Programme de relèvement européen ou aux autres pays européens.²³⁹ Le représentant de la Tchécoslovaquie a allégué que les mesures en cause étaient incompatibles avec les articles I^{er} et XIII du GATT de 1947.²⁴⁰ La Tchécoslovaquie a également allégué que les mesures ne pouvaient pas être justifiées au regard des articles XIV, XX ou XXI du GATT de 1947.²⁴¹

5.11. Le représentant des États-Unis a répondu que la description des mesures donnée par la Tchécoslovaquie était inexacte car un certain nombre de produits n'étaient pas soumis à des licences d'exportation, toutes les demandes de licences d'exportation vers la Tchécoslovaquie n'étaient pas

²³² Suisse, réponse à la question n° 65 du Groupe spécial.

²³³ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 256.

²³⁴ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 256 (mise en relief omise) (citant le rapport du Groupe spécial États-Unis – FSC, paragraphe 7.63).

²³⁵ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphes 256 à 258.

²³⁶ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphes 260 et 261.

²³⁷ Suisse, déclaration liminaire à la première réunion de fonds, paragraphe 69.

²³⁸ GATT CONTRACTING PARTIES, Third Session, Agenda (Revised 8 April 1949), GATT/CP.3/2/Rev.2 (pièce USA-24), point 14.

²³⁹ GATT CONTRACTING PARTIES, Third Session, Statement by the Head of the Czechoslovak Delegation (30 May 1949), GATT/CP.3/33 (pièce USA-25), pages 1 à 3.

²⁴⁰ Déclaration du Chef de la délégation tchécoslovaque (pièce USA-25), page 2.

²⁴¹ Déclaration du Chef de la délégation tchécoslovaque (pièce USA-25), pages 2 et 3.

rejetées et, en tout état de cause, les mesures étaient justifiées au regard des articles XX et XXI du GATT de 1947.²⁴²

5.12. Les parties ne formulent pas d'observations spécifiques sur ces documents.

5.1.3 Débat et Décision des PARTIES CONTRACTANTES

5.13. Les PARTIES CONTRACTANTES ont examiné la demande de la Tchécoslovaquie lors d'une réunion tenue le 8 juin 1949.

5.14. Le représentant de la Tchécoslovaquie a été le premier à intervenir et a mis en garde contre les conséquences pour le commerce international d'un rejet de la demande de son pays.²⁴³

5.15. Le représentant des États-Unis a déclaré que la Tchécoslovaquie n'avait pas présenté de faits nouveaux et, en conséquence, a demandé aux PARTIES CONTRACTANTES de rejeter la demande.²⁴⁴

5.16. Le représentant de Cuba s'est dit soutenir la proposition des États-Unis en vue du rejet de la demande de la Tchécoslovaquie, faisant valoir que "[l]a question soulevée par le délégué de la Tchécoslovaquie à propos des dispositions de l'article I ne demand[ait] pas de réponse, car le délégué des États-Unis [avait] justifié les décisions prises en invoquant l'article XXI, dont les dispositions l'emport[aient] sur celles de l'article I".²⁴⁵

5.17. Le représentant de la Tchécoslovaquie a soutenu que "[l]'article XXI trait[ait] du commerce des armes, des munitions et du matériel de guerre, ainsi que d'autres objets destinés à l'approvisionnement des forces armées, mais le Gouvernement des États-Unis [avait] employé et interprété le terme matériel de guerre dans un sens si large que personne ne [savait] maintenant ce qu'il vis[ait] réellement".²⁴⁶

5.18. Le représentant du Pakistan a déclaré que "[l]'article XXI qui cont[enait] des exceptions à toutes les autres dispositions de l'Accord et [devait] être considéré en lui-même, nonobstant les dispositions des autres articles et notamment de l'article I, et par conséquent, il s'agi[ssait] en l'occurrence d'examiner l'affaire uniquement d'après les dispositions de l'article XXI".²⁴⁷ Il a fait valoir en outre qu'il était convaincu que les mesures en cause avaient été prises "dans l'intérêt de la sécurité et de la paix".²⁴⁸ Le représentant du Pakistan s'est opposé à l'établissement d'un groupe de travail chargé de s'occuper de la question, faisant valoir qu'"il ne [croyait] pas que les délibérations d'un organe subalterne puissent produire des résultats tangibles; de plus, lorsqu'il s'agi[ssait] d'une question aussi importante, une économie de temps n'[était] pas un facteur suffisamment décisif".²⁴⁹ Il a exprimé l'opinion selon laquelle "les PARTIES CONTRACTANTES [devaient] proposer que les deux gouvernements prennent contact entre eux par la voie diplomatique et recherchent une solution".²⁵⁰ Enfin, le représentant du Pakistan a conclu en indiquant qu'"[é]tant donné l'importance de la question, les PARTIES CONTRACTANTES ne devraient pas prendre une décision au sujet de la demande tchécoslovaque, mais plutôt tenter de provoquer une entente entre les deux parties, ce qui ne [pouvait] être obtenu au moyen de délibérations d'un Sous-Comité".²⁵¹

5.19. Le représentant du Royaume-Uni a fait valoir que, "puisque l'affaire [était] nettement en rapport avec l'article XXI, les mesures prises par les États-Unis paraiss[aient] justifiées car en dernier

²⁴² GATT CONTRACTING PARTIES, Third Session, Reply by the Vice Chairman of the US Delegation (2 June 1949), GATT/CP.3/38 (pièce USA-26), pages 2, 5, 8 et 11.

²⁴³ GATT CONTRACTING PARTIES, Third Session, Summary of the twenty-second meeting (8 June 1949), GATT/CP.3/SR.22 (pièce USA-27), page 4.

²⁴⁴ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), pages 4 et 5.

²⁴⁵ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 5.

²⁴⁶ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 6.

²⁴⁷ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 6.

²⁴⁸ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 6.

²⁴⁹ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), pages

6 et 7.

²⁵⁰ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 7.

²⁵¹ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 7.

lieu chaque pays [devait] être juge dans les affaires concernant sa propre sécurité".²⁵² Il a en outre fait valoir que "les PARTIES CONTRACTANTES [devaient] bien se garder de ... prendre des mesures qui auraient pour effet de saper les bases de l'Accord général", notant que le caractère de cette affaire semblait être tel qu'"elle doit être examinée en détail par les deux gouvernements intéressés" et qu'"une décision de caractère général prise par les PARTIES CONTRACTANTES serait sans objet".²⁵³ Le représentant du Royaume-Uni a conclu que la demande de la Tchécoslovaquie devrait être rejetée.²⁵⁴

5.20. Le représentant de la Tchécoslovaquie a dit que l'article XXI était "mal appliqué[] parce que la référence au matériel de guerre dans ce texte, qui s'entend[ait] stricto sensu, [avait] été interprétée par les États-Unis d'une manière telle qu'elle s'étend[ait] maintenant à un grand nombre d'articles qui ne [pouvaient] en aucun cas être considérés comme constituant du matériel de guerre".²⁵⁵

5.21. Le représentant des États-Unis a répondu que "cet exposé dénatur[ait] les faits", expliquant que le gouvernement des États-Unis n'avait jamais refusé de licences d'exportation pour des marchandises qui étaient inscrites sur une "liste des marchandises autorisées" et que seuls 200 groupes de positions sur 3 000 étaient soumis à des contrôles à l'exportation.²⁵⁶ Il a donc conclu que "l'accusation suivant laquelle les dispositions de l'article XXI [avaient] été étendues de manière à embrasser tous les articles, n'[était] pas fondée, car les marchandises soumises à contrôle ne constitu[aient] qu'une proportion extrêmement réduite des exportations des États-Unis".²⁵⁷

5.22. Résumant le débat, le Président a conclu qu'aux fins de l'article XXIII du GATT de 1947, il devrait être entendu que les consultations au titre du paragraphe 1 de la disposition "[avaient] déjà eu lieu".²⁵⁸ Il a en outre noté que, conformément à l'article XXIII:2 du GATT de 1947, "les PARTIES CONTRACTANTES [devaient] immédiatement examiner l'affaire et adresser les recommandations qui s'impos[aient] aux Parties Contractantes intéressées, ou bien prendre une décision à son sujet".²⁵⁹ Le Président a déclaré que "[l]a plainte de la Tchécoslovaquie se fond[ait] sur les articles I et XXI et les États-Unis justifi[aient] toute discrimination qui aurait pu se produire en invoquant les articles XX et XXI et, plus particulièrement, les raisons de sécurité prévues par ce dernier article".²⁶⁰ Il a pris note de l'absence de soutien en faveur de la proposition d'instituer un groupe de travail afin d'examiner cette question.²⁶¹

5.23. Le Président a donc déclaré que les PARTIES CONTRACTANTES "[devaient] se prononcer ... conformément au paragraphe 2 de l'article XXIII".²⁶² Il a noté que le représentant de la Tchécoslovaquie avait posé la question de la compatibilité de la réglementation contestée avec l'article premier du GATT de 1947.²⁶³ Le Président était toutefois d'avis que la question avait été mal posée compte tenu du moyen de défense des États-Unis au titre des articles XX et XXI du GATT de 1947.²⁶⁴ Selon lui, la question devant être posée était celle de savoir "si le [g]ouvernement des États-Unis [avait] manqué aux obligations que lui impos[ait] l'Accord général en raison de la procédure administrative adoptée par lui pour la délivrance des licences d'exportation".²⁶⁵

²⁵² Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 7.

²⁵³ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), pages 7 et 8 et corrigendum.

²⁵⁴ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 8 et corrigendum.

²⁵⁵ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 8.

²⁵⁶ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 8.

²⁵⁷ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 8.

²⁵⁸ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 8.

²⁵⁹ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 8.

²⁶⁰ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 8.

²⁶¹ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), pages 8 et 9.

²⁶² Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 9.

²⁶³ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 9.

²⁶⁴ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 9.

²⁶⁵ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 9.

5.24. Un vote eu lieu et la Tchécoslovaquie a été la seule partie contractante à voter "pour".²⁶⁶ Dix-sept délégations ont voté "contre", trois se sont abstenues et deux étaient absentes.²⁶⁷

5.25. Le représentant du Pakistan a expliqué son vote en indiquant que "la plainte ... ne s'appuyait pas sur des faits établis".²⁶⁸

5.26. Le représentant de la Tchécoslovaquie a déclaré que son gouvernement "ne [pouvait] considérer juridiquement valable la décision des PARTIES CONTRACTANTES, ni correcte leur interprétation de l'Accord général".²⁶⁹ Il a en outre "demand[é] si la décision intervenue [pouvait] être communiquée à tous les membres de la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du Commerce, de façon à les informer de l'interprétation donnée par les PARTIES CONTRACTANTES aux dispositions de la Charte de La Havane".²⁷⁰

5.27. Le représentant des États-Unis a "déclar[é] comprendre la situation des représentants qui [s'étaient] abstenus lors du vote".²⁷¹

5.28. En réponse à la demande du représentant de la Tchécoslovaquie, le Président a indiqué que "[l]e procès-verbal de la ... séance ser[ait], conformément à la pratique usuelle, envoyé à tous les signataires de l'Acte final de La Havane ainsi qu'aux autres membres de l'Organisation des Nations Unies".²⁷²

5.29. La Partie II (Décisions, Déclarations, Résolutions et Décisions interprétatives) du Volume II des "Instruments de base et documents divers des Parties contractantes au GATT", publié en 1952, inclut une référence à la Décision de 1949, comme suit²⁷³:

ARTICLE XXI

Restrictions à l'exportation instituées par les États-Unis d'Amérique^[2]

Décision du 8 juin 1949

Les PARTIES CONTRACTANTES ont décidé de rejeter la thèse de la délégation tchécoslovaque selon laquelle le Gouvernement des États-Unis, par la façon dont il a, sur le plan administratif, procédé à la délivrance de licences d'exportation, a manqué aux engagements qu'il avait assumés dans le cadre de l'Accord.

² Le Gouvernement de la Tchécoslovaquie avait déposé une réclamation au titre de l'article premier et de l'article XXI, motif pris que les restrictions à l'exportation imposées par les États-Unis n'étaient pas conformes aux dispositions de l'article premier.

5.30. Dans le présent différend, les États-Unis font valoir qu'avec la Décision de 1949, les PARTIES CONTRACTANTES ont rejeté la contestation de la Tchécoslovaquie, constatant que l'invocation par les États-Unis des exceptions concernant la sécurité n'était "pas justiciable".²⁷⁴ Selon les États-Unis, divers participants à la réunion "ont exprimé l'avis selon lequel l'article XXI était fondé sur une autonomie de jugement".²⁷⁵ Les États-Unis notent que le Président a estimé que la question soulevée par la Tchécoslovaquie, qui était de savoir si les mesures des États-Unis étaient conformes à l'article premier du GATT de 1947 - "[avait] été mal posée", compte tenu de l'invocation par les États-Unis

²⁶⁶ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 9.

²⁶⁷ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 9.

²⁶⁸ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27), page 9.

²⁶⁹ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27),

page 10.

²⁷⁰ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27),

page 10.

²⁷¹ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27),

page 10.

²⁷² Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (8 juin 1949) (pièce USA-27),

page 10.

²⁷³ GATT, Basic Instruments and Selected Documents, Volume II (Decisions, Declarations, Resolutions, Rulings and Reports), May 1952 (pièce USA-28), pages 1 à 3.

²⁷⁴ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 47.

²⁷⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 50.

des exceptions concernant la sécurité.²⁷⁶ Le Président a dit que la question devrait plutôt être de savoir si les États-Unis "[avaient] manqué aux obligations que [leur] impos[ait]" le GATT de 1947.²⁷⁷ Selon les États-Unis, la reformulation de la question indique que la question pertinente était plus large et consistait à savoir si les États-Unis avaient de quelconques obligations au titre du GATT de 1947 étant donné leur invocation de l'article XXI.²⁷⁸

5.31. Les États-Unis font par ailleurs référence au fait qu'après le vote, le représentant de la Tchécoslovaquie a demandé "si la décision intervenue [pouvait] être communiquée à tous les membres de la Commission intérimaire de l'[OIC], de façon à les informer de l'*interprétation donnée* par les PARTIES CONTRACTANTES aux dispositions de la Charte de La Havane".²⁷⁹ Les États-Unis notent qu'aucune partie contractante n'a exprimé de désaccord avec cette déclaration.²⁸⁰ Selon eux, cela étaye leur point de vue selon lequel, sur la base des règles applicables alors, les PARTIES CONTRACTANTES étaient parvenues à s'entendre sur l'interprétation à donner à l'article XXI du GATT de 1947, à savoir que "la compatibilité des actions entreprises conformément à cette disposition n'est pas sujette à examen dans le cadre du mécanisme de règlement des différends du GATT ou de l'OMC".²⁸¹

5.32. La Suisse estime que la Décision de 1949 ne répond pas à la question d'interprétation générale concernant le critère d'examen à appliquer à l'invocation des exceptions concernant la sécurité et n'a pas d'incidence particulière sur l'interprétation de la disposition pertinente.²⁸² Selon elle, la Décision de 1949 rejetait simplement l'allégation de la Tchécoslovaquie selon laquelle l'administration des licences d'exportation par les États-Unis était incompatible avec le GATT.²⁸³

5.2 Évaluation du Groupe spécial

5.33. Le Groupe spécial note que les parties sont en désaccord sur la pertinence de la Décision de 1949 en tant qu'"accord ultérieur" au sens de l'article 31.3 a) de la Convention de Vienne, dont il doit être tenu compte, en même temps que du contexte, au moment d'interpréter l'article XXI du GATT de 1994. Les parties expriment en outre des vues divergentes sur la possibilité de considérer la Décision de 1949 comme étant l'une des "autres décisions des PARTIES CONTRACTANTES" dont il est question au paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994.

5.34. L'article 31.3 a) de la Convention de Vienne dispose ce qui suit:

Article 31

Règle générale d'interprétation

... 3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:

a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions

5.35. Pour être considérée comme un accord ultérieur, une décision doit satisfaire à deux conditions: i) elle est adoptée ultérieurement par rapport à l'accord visé pertinent; et ii) ses termes et sa teneur expriment un accord entre les Membres concernant l'interprétation d'un traité ou l'application de ses dispositions.²⁸⁴ Le Groupe spécial n'est pas convaincu que la Décision de 1949 remplisse chacune de ces deux conditions pour les raisons suivantes.

5.36. S'agissant de la dimension temporelle, la disposition en question est l'article XXI du GATT de 1994, qui est un accord "juridiquement distinct" du GATT de 1947 conformément à l'article II:4 de

²⁷⁶ États-Unis, réponse à la question n° 64 du Groupe spécial.

²⁷⁷ États-Unis, réponse à la question n° 64 du Groupe spécial.

²⁷⁸ États-Unis, réponse à la question n° 64 du Groupe spécial.

²⁷⁹ États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 30. (mise en relief dans l'original)

²⁸⁰ États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 30.

²⁸¹ États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 30.

²⁸² Suisse, réponse à la question n° 67 du Groupe spécial.

²⁸³ Suisse, réponse à la question n° 67 du Groupe spécial.

²⁸⁴ Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, paragraphe 262.

l'Accord sur l'OMC.²⁸⁵ Le document à l'examen est une décision adoptée en 1949 par les PARTIES CONTRACTANTES du GATT par opposition aux Membres de l'OMC, et traite de l'application d'une disposition du GATT de 1947, et non du GATT de 1994.²⁸⁶ De ce fait, le Groupe spécial ne considère pas que la Décision de 1949 soit "ultérieure" par rapport au GATT de 1994.

5.37. Il y a des éléments qui indiquent qu'en plus d'être intervenue avant le GATT de 1994, la Décision de 1949 n'exprime pas un "accord" sur l'interprétation ou l'application de l'article XXI du GATT de 1994. La Décision de 1949 à l'examen est le résultat d'un processus dans lequel les vues des parties concernées ont été examinées et analysées lors d'une réunion plénière des PARTIES CONTRACTANTES, et à l'issue duquel une décision a été prise par vote. Le compte rendu de la réunion ne fait pas état d'une communauté de vues des participants sur des questions d'interprétation plus générales concernant l'invocation des exceptions concernant la sécurité, ni ne reflète la thèse avancée par les États-Unis dans le présent différend selon laquelle l'invocation des exceptions concernant la sécurité serait entièrement "fondée sur une autonomie de jugement". Le Groupe spécial note en outre que le vote n'a pas été unanime, la Tchécoslovaquie ayant voté en faveur de sa contestation, trois délégations s'étant abstenues et deux étant absentes. Le désaccord explicite d'au moins un des participants à la réunion avec la majorité indique l'absence d'un "accord" aux fins de l'article 31.3 a) de la Convention de Vienne.

5.38. Le Groupe spécial est donc d'avis que la Décision de 1949 ne remplit pas les conditions requises pour être considérée comme un "accord ultérieur" au sens de l'article 31.3 a) de la Convention de Vienne pour les questions d'interprétation soulevées dans le présent différend.

5.39. Le Groupe spécial va maintenant examiner si la Décision de 1949 pourrait être considérée comme l'une des "décisions" visées au paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994 et à l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC.

5.40. Le paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

1. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (le "GATT de 1994") comprendra: ...

b) les dispositions des instruments juridiques mentionnés ci-après qui sont entrés en vigueur en vertu du GATT de 1947 avant la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC: ...

iv) autres décisions des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947.

5.41. L'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC est ainsi libellé:

Article XVI

Dispositions diverses

1. Sauf disposition contraire du présent accord ou des Accords commerciaux multilatéraux, l'OMC sera guidée par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 et des organes établis dans le cadre du GATT de 1947.

5.42. Le Groupe spécial observe que les décisions des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 visées par l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC "donnent des indications" à l'OMC, tandis que les "autres décisions" mentionnées au paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994 font partie intégrante du GATT de 1994.²⁸⁷

²⁸⁵ Voir plus haut le paragraphe 1.1.

²⁸⁶ Voir le rapport du Groupe spécial *Australie – Emballage neutre du tabac*, paragraphe 7.3008.

²⁸⁷ Des groupes spéciaux antérieurs ont estimé que, pour être considéré comme une décision relevant du paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994, un document devait être un "texte juridique formel qui représentait une détermination juridiquement contraignante pour ce qui concern[ait] les droits et/ou obligations généralement applicables à toutes les parties contractantes au GATT de 1947". (Voir les rapports des Groupes

5.43. Le Groupe spécial rappelle que la Décision de 1949 a été prise en réponse à une demande déposée par la Tchécoslovaquie au titre de l'article XXIII:2 du GATT de 1947, la disposition de cet accord régissant le règlement des litiges entre les parties contractantes. Cette disposition établit qu'une fois une question soulevée, "les PARTIES CONTRACTANTES ... selon le cas, adresseront des recommandations aux parties contractantes qui, à leur avis, sont en cause, ou statueront sur la question". Cette disposition précise ainsi que les recommandations ou décisions rendues par les PARTIES CONTRACTANTES se limitaient à la question soulevée dans un litige spécifique et étaient adressées aux parties contractantes en cause. Le Groupe spécial ne considère pas que la Décision de 1949, qui a été prise au titre de l'article XXIII:2 du GATT de 1947, avait pour objet de clarifier l'interprétation des dispositions du GATT de 1947 au-delà du cadre de ce différend spécifique.²⁸⁸ Il n'est donc pas convaincu que la Décision de 1949 puisse être qualifiée de "décision" pertinente au sens du paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994.

5.44. En outre, la Décision de 1949 concernait une situation factuelle spécifique et ne traite pas de la question d'interprétation plus générale qui est de savoir si l'invocation de l'article XXI du GATT de 1994 est "fondée sur une autonomie de jugement" au sens où les États-Unis le font valoir. En particulier, les participants n'ont pas explicitement reconnu que l'invocation des exceptions concernant la sécurité ne pouvait pas être examinée dans le cadre du règlement des différends. Tandis qu'un participant était d'avis qu'"en dernier lieu chaque pays [devait] être juge dans les affaires concernant sa propre sécurité"²⁸⁹, le débat a porté principalement sur les circonstances factuelles du litige entre les deux parties au différend et sur le point de savoir si la Tchécoslovaquie avait présenté des éléments de preuve suffisants pour obtenir gain de cause dans le différend. Finalement, le différend a été réglé par un vote, la Tchécoslovaquie indiquant explicitement son désaccord au sujet du résultat.²⁹⁰

5.45. Dans la mesure où la Décision de 1949 pourrait être classée comme relevant de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC, le Groupe spécial considère que toute "indication" au titre de cette disposition est limitée en raison de l'objet spécifique examiné dans ce différend et de l'absence d'indication, dans le compte rendu de la réunion, sur la question d'interprétation générale relative au point de savoir si les exceptions concernant la sécurité sont susceptibles d'examen.

5.46. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial conclut que la Décision de 1949 ne donne pas d'indications interprétatives pertinentes aux fins des questions soulevées dans le cadre du présent différend au titre de l'article XXI du GATT de 1994.

6 DÉCISION DES PARTIES CONTRACTANTES DU GATT CONCERNANT L'ARTICLE XXI DU GATT DE 1947 (1982)

6.1 Arguments et documents présentés par les parties

6.1. Les États-Unis se réfèrent à la Décision des PARTIES CONTRACTANTES du GATT du 30 novembre 1982 concernant l'article XXI du GATT de 1947 (la Décision de 1982) en tant que décision relevant à la fois du paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994 et de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC.²⁹¹

6.2. La Suisse estime que la Décision de 1982 peut constituer une "décision" conformément au paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994 et, en tout état de cause, entrerait dans le champ de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC.²⁹²

spéciaux *États-Unis – FSC*, paragraphe 7.63; *Australie – Emballage neutre du tabac*, note de bas de page 5900.)

²⁸⁸ Même après que les parties contractantes du GATT de 1947 avaient mis au point la pratique consistant à renvoyer les différends à des groupes spéciaux, les rapports de groupes spéciaux adoptés n'étaient pas considérés comme contraignants "sauf pour ce qui [était] du règlement du différend entre les parties en cause". (Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 17)

²⁸⁹ Voir plus haut le paragraphe 5.19.

²⁹⁰ Voir plus haut le paragraphe 5.24.

²⁹¹ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

²⁹² Suisse, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

6.1.1 PARTIES CONTRACTANTES du GATT, Décision concernant l'article XXI de l'Accord général (30 novembre 1982)

6.3. Le texte de la Décision de 1982 est reproduit ci-après:

DÉCISION CONCERNANT L'ARTICLE XXI DE L'ACCORD GÉNÉRAL

Décision du 30 novembre 1982

Considérant que les exceptions envisagées à l'article XXI de l'Accord général sont un élément important pour la sauvegarde des droits des parties contractantes dans les circonstances où elles estiment que des raisons de sécurité sont en jeu;

Notant que le recours audit article pourrait, dans certaines circonstances, être un facteur de désorganisation et d'incertitude pour le commerce international et porter atteinte aux avantages dont des parties contractantes bénéficient au titre de l'Accord général;

Reconnaissant qu'en prenant des mesures en vertu des exceptions prévues à l'article XXI de l'Accord général, les parties contractantes devraient tenir compte des intérêts des tierces parties qui pourraient s'en trouver affectées;

Estimant que, en attendant que les PARTIES CONTRACTANTES décident de donner une interprétation autorisée de l'article XXI, il convient de fixer des règles de procédure pour son application;

Les PARTIES CONTRACTANTES décident ce qui suit:

1. Sous réserve de l'exception prévue à l'article XXI, paragraphe a), les parties contractantes devraient être informées autant que possible des mesures commerciales prises au titre de l'article XXI.
2. Lorsque des mesures sont prises au titre de l'article XXI, toutes les parties contractantes qui s'en trouvent affectées conservent dans leur intégralité les droits qu'elles tiennent de l'Accord général.
3. Le Conseil pourra être invité à examiner cette question plus à fond en temps utile.²⁹³

6.4. Les États-Unis font valoir que le préambule de la Décision de 1982 "reconnait deux fois l'autonomie de jugement sur laquelle est fondé l'article XXI".²⁹⁴ Premièrement, ils notent que le préambule souligne l'importance de l'article XXI du GATT de 1947 pour la sauvegarde des droits des parties contractantes du GATT "dans les circonstances où elles estiment" que des raisons de sécurité sont en jeu".²⁹⁵ Spécifiquement, les États-Unis soutiennent que cette expression fait écho au "membre de phrase décisif relatif à l'autonomie de jugement" de l'article XXI du GATT de 1947.²⁹⁶ Deuxièmement, les États-Unis notent que la Décision reconnaît qu'"en prenant des mesures en vertu des exceptions prévues à l'article XXI de l'Accord général, les parties contractantes devraient tenir compte des intérêts des tierces parties qui pourraient s'en trouver affectées".²⁹⁷ Selon eux, ce passage démontre que les parties contractantes reconnaissent que la décision de prendre ou non des mesures concernant la sécurité essentielle est "du ressort de chaque partie contractante".²⁹⁸

6.5. Selon la Suisse, la Décision de 1982 établit des règles de procédure pour l'application de l'article XXI qui s'appliquent en attendant que "les PARTIES CONTRACTANTES décident de donner une interprétation autorisée de l'article XXI".²⁹⁹ La Suisse fait valoir que si la décision de 1982 ne traite pas spécifiquement du critère d'examen au titre de l'article XXI b), elle dispose que dans le

²⁹³ GATT CONTRACTING PARTIES, Decision Concerning Article XXI of the General Agreement (30 November 1982), L/5426 (pièce USA-62). (mise en relief dans l'original)

²⁹⁴ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

²⁹⁵ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

²⁹⁶ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

²⁹⁷ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

²⁹⁸ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

²⁹⁹ Suisse, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

cas où cette disposition est invoquée, les parties contractantes conservent "dans leur intégralité les droits qu'elles tiennent de l'Accord général".³⁰⁰ Selon elle, "la Décision de 1982 confirme donc que les [p]arties [c]ontractantes, puis les Membres de l'OMC, conservent leurs droits dans leur intégralité, y compris le droit de contester une action pour laquelle un moyen de défense au titre de l'article XXI b) est invoqué et le droit de faire examiner leurs allégations par un groupe spécial".³⁰¹ La Suisse soutient que, contrairement à ce que font valoir les États-Unis, il n'y a rien dans le préambule de la Décision de 1982 qui confirmerait que l'article XXI du GATT de 1994 est "fondé sur une autonomie de jugement".³⁰²

6.2 Évaluation du Groupe spécial

6.6. Le Groupe spécial note que les parties sont d'accord sur le fait que la Décision de 1982 est une "décision" au sens de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC.

6.7. De l'avis du Groupe spécial, le membre de phrase "[l]es PARTIES CONTRACTANTES décident" qui précède immédiatement les trois paragraphes de la Décision de 1982 indique l'intention d'établir des règles de procédure que toutes les parties contractantes du GATT devraient suivre pour l'application de l'article XXI du GATT de 1947.³⁰³ À cet égard, le Groupe spécial estime que la Décision de 1982 pourrait être considérée comme une décision relevant du paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994.³⁰⁴ Il estime en outre qu'en tout état de cause, la Décision de 1982 pourrait être considérée comme une décision au sens de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC.

6.8. En ce qui concerne la teneur de la Décision de 1982, le Groupe spécial rappelle le point de vue des États-Unis selon lequel la Décision de 1982 reconnaît "l'autonomie de jugement" sur laquelle est fondé l'article XXI du GATT de 1994.³⁰⁵ Les États-Unis trouvent des éléments à l'appui de cette affirmation dans deux paragraphes du préambule.³⁰⁶ Le premier paragraphe du préambule reconnaît l'importance de l'article XXI pour la sauvegarde des droits des Membres "dans les circonstances où [ils] estiment que des raisons de sécurité sont en jeu". Le troisième paragraphe indique qu'en prenant des mesures au titre de l'article XXI, un Membre devrait tenir compte des intérêts des tierces parties qui pourraient s'en trouver affectées.

6.9. Le Groupe spécial n'est pas convaincu que les deux paragraphes mentionnés par les États-Unis donnent des indications sur la question de savoir si l'invocation de l'article XXI du GATT de 1994 est susceptible d'examen. Rien dans l'un ou l'autre des deux paragraphes mentionnés par les États-Unis ni ailleurs dans la Décision de 1982 n'indique explicitement que l'invocation par un Membre de l'article XXI ne peut pas être examinée par un groupe spécial dans le contexte d'un différend. À cet égard, le Groupe spécial estime pertinent que la Décision de 1982 porte sur des "règles de procédure" pour l'application de l'article XXI "en attendant que les PARTIES CONTRACTANTES décident de donner une interprétation autorisée de l'article XXI". Le libellé utilisé indique que la Décision de 1982 ne constitue pas une interprétation de fond des termes de l'article XXI qui empêcherait l'examen de son invocation dans le contexte d'un différend.

6.10. Le caractère procédural de la Décision de 1982 est souligné par la disposition du paragraphe 2 de ladite décision selon laquelle, "[l]orsque des mesures sont prises au titre de l'article XXI, toutes les parties contractantes qui s'en trouvent affectées conservent dans leur intégralité les droits qu'elles tiennent de l'Accord général". Le Groupe spécial considère que la référence à l'"intégralité [d]es droits [au titre] de l'Accord général" a pour objet de préserver ces droits tels qu'ils découlent des termes du GATT de 1947 sans autre précision quant à l'interprétation ou à la portée de ces droits. En l'absence de toute indication explicite du contraire, le Groupe spécial constate que la référence à l'"intégralité [d]es droits [au titre] de l'Accord général" pourrait admettre, et du moins n'exclut pas, la possibilité de recourir aux dispositions relatives au règlement des différends du GATT

³⁰⁰ Suisse, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphe 247.

³⁰¹ Suisse, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

³⁰² Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 248.

³⁰³ Conformément à l'article XXV:1 du GATT de 1994, "[t]outes les fois qu'il est fait mention dans le présent Accord des parties contractantes agissant collectivement, elles sont désignées sous le nom de PARTIES CONTRACTANTES".

³⁰⁴ Voir plus haut la note de bas de page 287.

³⁰⁵ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

³⁰⁶ États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial.

de 1947 et, par la suite, du GATT de 1994 et du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

6.11. En conséquence, le Groupe spécial ne trouve rien dans la Décision de 1982 qui indique que l'article XXI du GATT de 1994 devrait être interprété comme une disposition entièrement "fondée sur une autonomie de jugement" au sens où les États-Unis le font valoir dans le présent différend.

7 VUES DES PARTIES CONTRACTANTES DU GATT CONCERNANT LES INVOCATIONS ANTÉRIEURES DE L'ARTICLE XXI DU GATT DE 1947

7.1 Arguments et documents présentés par les parties

7.1. Les États-Unis font valoir que les parties contractantes du GATT ont à maintes reprises exprimé le point de vue selon lequel l'article XXI b) était "fondé sur une autonomie de jugement" et le GATT n'était pas l'instance appropriée pour régler les différends concernant des questions de sécurité nationale.³⁰⁷ Selon eux, les vues exprimées par les parties contractantes du GATT n'ont pas de statut particulier au titre des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne, mais peuvent éclairer ou étayer le sens de l'article XXI du GATT de 1994 tel qu'il est interprété conformément aux règles coutumières du droit international public.³⁰⁸

7.2. La Suisse fait valoir que les vues des parties contractantes du GATT citées par les États-Unis ne sont pas pertinentes au titre de l'article 31 de la Convention de Vienne, du paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994, ni de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC, et peuvent au mieux être considérées comme un moyen complémentaire d'interprétation au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne.³⁰⁹ En tout état de cause, elle fait valoir que les vues susmentionnées ne sont pas pertinentes pour l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994 car elles étaient antérieures au GATT de 1994 et démontraient que les parties contractantes du GATT ne partageaient pas une interprétation commune des termes de l'article XXI du GATT de 1947.³¹⁰ Enfin, la Suisse note que la plupart des vues exprimées par les parties contractantes du GATT ne traitaient pas spécifiquement de la question de savoir si l'invocation de l'article XXI était sujette à examen par un groupe spécial et ont été exprimées dans des circonstances différentes.³¹¹

7.1.1 Référence faite par le Ghana à des mesures prises conformément à l'article XXI dans le contexte de l'accession du Portugal au GATT

7.3. Lors d'une réunion tenue le 9 décembre 1961 en vue de l'examen du projet de protocole d'accession du Portugal au GATT, le représentant du Ghana a dit que son gouvernement interdisait l'accès du territoire ghanéen aux marchandises en provenance du Portugal.³¹² Le représentant du Ghana a déclaré que cette mesure était justifiée au regard de l'article XXI du GATT de 1947, en vertu duquel "chaque partie contractante [était] seule juge des mesures qu'il lui [fallait] prendre pour protéger les intérêts essentiels de sa sécurité" et qu'il ne saurait donc y avoir d'objection à la mesure de son pays.³¹³ Il a soutenu que "la situation en Angola [faisait] peser une menace constante sur la paix du continent africain; par conséquent, toute action qui, en faisant pression sur le gouvernement portugais, pourrait avoir pour effet de diminuer ce danger, [était] justifiée dans l'intérêt essentiel de la sécurité du Ghana".³¹⁴ Aucune partie contractante n'a formulé d'observations sur la déclaration faite par le représentant du Ghana. Le Président a affirmé qu'il serait pris note de la déclaration du représentant du Ghana concernant le recours à l'article XXI.³¹⁵

³⁰⁷ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 106.

³⁰⁸ États-Unis, réponse aux questions n° 69 et 70 du Groupe spécial.

³⁰⁹ Suisse, réponse à la question n° 69 du Groupe spécial.

³¹⁰ Suisse, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 71 à 73.

³¹¹ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 239.

³¹² GATT CONTRACTING PARTIES, Nineteenth Session, Summary Record of the Twelfth Session (9 December 1961), SR.19/12 (pièce USA-57), page 205.

³¹³ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (9 décembre 1961) (pièce USA-57), page 206.

³¹⁴ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (9 décembre 1961) (pièce USA-57), page 206.

³¹⁵ Résumé de la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT (9 décembre 1961) (pièce USA-57), page 206.

7.4. Les États-Unis font valoir que l'échange entre le Ghana et le Président, couplé à l'"acceptation" par d'autres parties contractantes de l'invocation de l'article XXI du GATT de 1947 par le Ghana, montre que les parties contractantes considéraient l'article XXI comme "fondé sur une autonomie de jugement".³¹⁶

7.5. La Suisse fait valoir que le fait que le Ghana considérait qu'il avait un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la nécessité de ses mesures à l'égard du Portugal n'implique pas qu'il considérait que l'article XXI b) du GATT de 1947 dans son ensemble était fondé sur une autonomie de jugement.³¹⁷

7.1.2 Référence faite par la République arabe unie à l'article XXI dans le contexte de son accession au GATT

7.6. Le rapport établi en 1970 par le Groupe de travail de l'accession de la République arabe unie au GATT rend compte d'une discussion sur les mesures adoptées par le gouvernement accédant qui imposaient un boycottage direct à l'encontre d'Israël et des formes indirectes de boycottage visant des entreprises et des personnes de pays tiers ayant des liens commerciaux avec Israël.³¹⁸ Le représentant de la République arabe unie a déclaré que les mesures de boycottage direct n'entraîneraient aucune incompatibilité avec le GATT de 1947, étant donné que le gouvernement de son pays avait l'intention, dès son accession, de recourir à l'article XXXV du GATT de 1947 (c'est-à-dire la clause de non-application) vis-à-vis d'Israël.³¹⁹ S'agissant du boycottage secondaire, certains membres du Groupe de travail "ont réservé tous leurs droits, en vertu de l'Accord général ou à tout autre titre".³²⁰ Le représentant de la République arabe unie a noté que les mesures adoptées étaient liées aux "circonstances extraordinaires" existant au Proche-Orient à l'époque.³²¹ Étant donné le caractère politique de la question, le représentant de la République arabe unie a indiqué que son gouvernement ne souhaitait pas en discuter au GATT.³²² D'autres membres du Groupe de travail ont appuyé l'avis du représentant de la République arabe unie selon lequel les mesures reposaient sur des considérations politiques et non pas commerciales.³²³ La représentante d'Israël a déclaré qu'elle ne répondrait pas sur les problèmes politiques soulevés, ces problèmes étant actuellement examinés par les organes compétents des Nations Unies.³²⁴

7.7. Les États-Unis font valoir que le fait que plusieurs membres du Groupe de travail ont appuyé la position de la République arabe unie selon laquelle les mesures reposaient sur des considérations "politiques et non pas commerciales" indique que les parties contractantes du GATT considéraient l'article XXI du GATT de 1947 comme "fondé sur une autonomie de jugement".³²⁵

7.8. La Suisse note qu'il n'y a pas, dans le rapport du Groupe de travail, de référence explicite à l'article XXI du GATT de 1947.³²⁶ En outre, elle note que certains membres du Groupe de travail ont réservé tous leurs droits au titre du GATT de 1947, y compris le droit de contester les mesures au titre de l'article XXIII du GATT de 1947.³²⁷ Selon elle, les renseignements versés au dossier ne donnent pas à penser que les parties contractantes du GATT considéraient l'article XXI comme "fondé sur une autonomie de jugement".³²⁸

³¹⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 108.

³¹⁷ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 241.

³¹⁸ GATT CONTRACTING PARTIES, Twenty-Sixth Session, Report by the Working Party on Accession of the United Arab Republic (25 February 1979), L/3362 (pièce USA-58), paragraphe 18.

³¹⁹ Rapport du Groupe de travail de l'accession de la République arabe unie (pièce USA-58), paragraphe 19.

³²⁰ Rapport du Groupe de travail de l'accession de la République arabe unie (pièce USA-58), paragraphe 20.

³²¹ Rapport du Groupe de travail de l'accession de la République arabe unie (pièce USA-58), paragraphe 22.

³²² Rapport du Groupe de travail de l'accession de la République arabe unie (pièce USA-58), paragraphe 22.

³²³ Rapport du Groupe de travail de l'accession de la République arabe unie (pièce USA-58), paragraphe 23.

³²⁴ Rapport du Groupe de travail de l'accession de la République arabe unie (pièce USA-58), paragraphe 24.

³²⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 110.

³²⁶ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 242.

³²⁷ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 242.

³²⁸ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 242.

7.1.3 Invocation de l'article XXI du GATT de 1947 par les Communautés européennes, le Canada et l'Australie en ce qui concerne certaines mesures affectant l'Argentine

7.9. En 1982, eu égard à la situation entre le Royaume-Uni et l'Argentine concernant les Îles Falkland (Islas Malvinas), les Communautés européennes (et leurs États membres), le Canada et l'Australie ont adopté certaines mesures visant l'Argentine.

7.10. Le 4 mai 1982, les Communautés européennes, l'Australie et le Canada ont adressé aux parties contractantes du GATT une communication annonçant qu'ils avaient pris certaines mesures "sur la base de leurs droits naturels, dont l'article XXI [du GATT de 1947] [était] une réflexion générale".³²⁹ Les trois parties contractantes ont en outre exprimé l'espoir que "des négociations appropriées menées dans une autre enceinte permettr[ai]ent de trouver bientôt une issue satisfaisante à la situation".³³⁰

7.11. L'Argentine a soumis la question au GATT pour examen et une réunion du Conseil du GATT a été tenue en vue de l'examen de la question le 7 mai 1982. En soulevant la question, le représentant de l'Argentine a fait valoir que les mesures "se fond[ai]ent sur des raisons de caractère politique et [étaient] destinées à exercer une pression politique sur les décisions souveraines de l'Argentine, en vue d'intervenir dans un conflit auquel un seul des pays en question [était] partie".³³¹ Le représentant de l'Argentine a en outre fait valoir que les mesures n'étaient pas justifiées au regard du GATT de 1947, ni en particulier au regard de l'article XXI.³³²

7.12. Le représentant des Communautés européennes a déclaré que celles-ci et leurs États membres avaient pris les mesures contestées "sur la base de leurs droits naturels, dont l'article XXI [du GATT de 1947] [était] une expression".³³³ Selon lui, l'exercice de ces droits "ne requ[é]rait ni notification, ni justification, ni approbation" et la pratique suivie par les parties contractantes du GATT au cours des 35 années précédentes montrait que chaque partie contractante était "juge de l'appréciation de l'exercice de ces droits".³³⁴ Enfin, le représentant des Communautés européennes a exprimé l'espoir que "des négociations appropriées, menées dans une autre enceinte", permettraient de régler la situation dans les meilleurs délais.³³⁵

7.13. Le représentant du Canada a soutenu que son gouvernement avait pris des mesures à la lumière d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, que les mesures devaient être considérées comme une "réaction politique à un problème politique", et que le GATT "n'[avait] ni compétence ni mission de résoudre le problème politique soulevé".³³⁶ En conséquence, le représentant du Canada a dit que sa délégation ne saurait admettre qu'il y avait eu violation du GATT de 1947.³³⁷ Le représentant du Canada a ajouté que l'article XXI du GATT de 1947 ne définissait pas les "intérêts essentiels de la sécurité" et ne faisait pas non plus état des notifications.³³⁸

7.14. Le représentant de l'Australie a soutenu qu'il était inopportun d'engager un débat sur l'"aspect politique" du problème.³³⁹ Il a dit que les mesures étaient conformes à l'article XXI c) du GATT de 1947, "qui n'exige[ait] ni notification ni justification".³⁴⁰

³²⁹ European Communities, Australia, and Canada, "Trade Restrictions Affecting Argentina Applied for Non-Economic Reasons" (Revision), Communication to GATT contracting parties (4 May 1982), L/5319/Rev.1 (pièce USA-60), paragraphe 1.

³³⁰ Communication des Communautés européennes, de l'Australie et du Canada aux parties contractantes du GATT (4 mai 1982) (pièce USA-60), paragraphe 2.

³³¹ GATT Council, Minutes of the Meeting (7 May 1982), C/M/157 (pièce USA-59), page 2.

³³² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 4.

³³³ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 10.

³³⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 10.

³³⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 10.

³³⁶ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 10.

³³⁷ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 10.

³³⁸ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), pages 10 et 11.

³³⁹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 11.

³⁴⁰ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 11.

7.15. D'autres parties contractantes du GATT ont pris la parole à la réunion, exprimant diverses vues à l'appui des positions de l'Argentine ou des parties contractantes qui avaient adopté les mesures examinées à la réunion.³⁴¹

7.16. Certaines parties contractantes du GATT sont intervenues en se référant explicitement à l'article XXI du GATT de 1947. Le représentant du Brésil a déclaré que cette affaire risquait d'établir un dangereux précédent si les mesures en cause étaient considérées comme des mesures, appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale, nécessaires à la protection des intérêts essentiels de la sécurité des pays en cause, parce que "l'existence de ces intérêts n'[avait] pas été démontrée".³⁴² Il a ajouté que, si l'on pouvait estimer que cette question constituait un cas de grave tension internationale, "ce n'[était] le cas que pour la région" définie par le Conseil de sécurité de l'ONU.³⁴³ Il a ajouté que les décisions prises par le Conseil de sécurité de l'ONU "[avaient] une incidence au GATT compte tenu des dispositions du paragraphe c) de l'article XXI".³⁴⁴ Le représentant du Brésil a soutenu que sa délégation pouvait difficilement admettre que les pays adoptant les mesures, "[sauf] en ce qui concerne l'un d'entre eux", pren[ai]ent ces mesures pour protéger les intérêts essentiels de leur sécurité.³⁴⁵ Plus tard dans le débat, il a repris la parole pour inviter le Conseil à "examiner plus à fond la question de l'interprétation de l'article XXI", et a posé la question de savoir si les mesures prises au titre de l'article XXI ne relevaient pas des dispositions de l'article XXIII.³⁴⁶

7.17. Le représentant de l'Espagne a fait valoir que, selon lui, le Royaume-Uni pouvait justifier sa décision en faisant valoir l'article XXI b) iii) du GATT de 1947, mais il avait des doutes au sujet des mesures prises par d'autres parties contractantes qui n'étaient pas "dans la même situation à l'égard de l'Argentine".³⁴⁷

7.18. Le représentant de Cuba a fait valoir que l'article XXI du GATT de 1947 "n'apport[ait] aucune justification juridique" des mesures adoptées par les Communautés européennes, le Canada et l'Australie.³⁴⁸

7.19. Le représentant des Philippines a noté qu'il lui semblait que les Communautés européennes et leurs États membres, le Canada et l'Australie avaient pris des mesures "sur la base de leurs droits naturels, dont l'article XXI de l'Accord général [était] l'expression".³⁴⁹ Il "s'est demandé quels étaient les droits naturels" des Communautés européennes, vu qu'elles n'étaient pas partie contractante au GATT.³⁵⁰

7.20. Le représentant du Pakistan est intervenu en faveur de l'Argentine, notant que le GATT permettait de suspendre des obligations uniquement dans des cas d'"extrême gravité", et que la situation en question "ne constitu[ait] pas un cas de grave tension internationale".³⁵¹

7.21. Le représentant de Singapour a estimé qu'"aux termes de l'article XXI, toute partie contractante [était] habilitée à déterminer ce qui [était] nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité".³⁵² Dans le même temps, il "[voyait] un danger dans les possibilités d'interprétation que laiss[ait] l'article XXI".³⁵³

7.22. Le représentant des États-Unis a fait valoir que "le GATT n'[avait] jamais eu pour vocation de servir à régler les différends essentiellement liés à la sécurité et non au commerce; ces différends [avaient] rarement, et pour de bonnes raisons, été examinés au GATT, lequel n'[avait] pas pouvoir pour régler des problèmes de ce genre ou des différends politiques".³⁵⁴ Selon lui, "l'Accord général,

³⁴¹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), pages 2 à 13.

³⁴² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 5.

³⁴³ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 5.

³⁴⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 5.

³⁴⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 5.

³⁴⁶ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 12.

³⁴⁷ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 6.

³⁴⁸ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 6.

³⁴⁹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 7.

³⁵⁰ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 7.

³⁵¹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 7.

³⁵² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 7.

³⁵³ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 7.

³⁵⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 8.

dans sa lettre même, laiss[ait] chaque partie contractante libre de juger de ce qui [était] nécessaire à la protection des intérêts de sa sécurité en temps de crise internationale".³⁵⁵ Le représentant des États-Unis a conclu que la question n'était pas du ressort du GATT.³⁵⁶

7.23. Le représentant de la Hongrie a déclaré que "les considérations de sécurité relevant de l'article XXI de l'Accord général [étaient] du ressort de chaque partie contractante", et que ce genre de disposition devait donc être "manié avec une extrême précaution".³⁵⁷

7.24. Le représentant de la Pologne a fait valoir que sa délégation ne considérait pas que les mesures pouvaient être justifiées au regard de l'article XXI, "qui vis[ait] à donner à une partie contractante le droit de défendre ses intérêts légitimes en cas de danger grave et non de punir une autre partie contractante pour une action qui n'[avait] guère à voir avec l'économie".³⁵⁸ Il a en outre estimé que l'article XXI était subordonné aux dispositions de l'article XXIII:2 du GATT de 1947.³⁵⁹

7.25. Les représentants de l'Inde, de la Nouvelle-Zélande, de Singapour, des États-Unis et du Zaïre ont estimé que le GATT n'était pas l'instance appropriée pour traiter de la question.³⁶⁰

7.26. Le Président a noté qu'il y avait, parmi les parties, une "divergence de vues quant à savoir si les mesures commerciales en cause constitu[ai]ent une violation des obligations découlant de l'Accord général, si elles [avaient] pour base des droits naturels et si elles appel[ai]ent une justification, une notification et/ou une approbation".³⁶¹ Le Président a ensuite suggéré, "étant donné l'extrême importance de la question", que les débats restent ouverts et que la question demeure inscrite à l'ordre du jour du Conseil.³⁶²

7.27. Le Conseil du GATT a poursuivi l'examen de la question lors d'une réunion tenue les 29 et 30 juin 1982. À la réunion, les parties contractantes ont spécifiquement examiné une proposition du représentant de l'Argentine visant à ce que le Conseil, agissant par consensus, "se prononce sous la forme d'une note interprétant l'article XXI afin que toutes les parties contractantes connaissent leurs droits et obligations" au titre du GATT de 1947.³⁶³ On trouvera ci-après un extrait du procès-verbal de la réunion rendant compte du point de vue du représentant de l'Argentine:

Cette note permettrait aux parties contractantes premièrement, de savoir si l'article XXI dispense les parties contractantes de toute obligation en matière de notification et de surveillance lorsque les mesures prises au titre de cet article affectent le commerce d'une autre partie contractante; deuxièmement, de se prononcer sur les droits naturels qui pourraient être ceux des parties contractantes et qui ont été invoqués en relation avec l'article XXI en général; troisièmement, de déterminer si une partie contractante quelconque y compris une partie étrangère à un problème entre deux autres parties contractantes peut estimer par elle-même qu'il existe un cas de grave tension internationale au sens de l'alinéa b) iii) de l'article XXI et prendre en conséquence des mesures commerciales unilatérales; quatrièmement, de savoir si une ou plusieurs parties contractantes peuvent prendre des mesures au titre de l'alinéa c) de l'article XXI sans disposition expresse préalable des Nations Unies autorisant la mise en œuvre de mesures commerciales restrictives.³⁶⁴

7.28. Le représentant des Communautés européennes a rappelé la déclaration qu'il avait faite à la réunion précédente.³⁶⁵ Le représentant du Canada s'est déclaré surpris qu'il n'ait pas été fait mention d'une invocation antérieure de l'article XXI par le Ghana.³⁶⁶ Selon lui, à cette occasion, le gouvernement du Ghana avait interprété la notion de sécurité nationale au sens large et cette

³⁵⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 8.

³⁵⁶ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 8.

³⁵⁷ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 8.

³⁵⁸ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 9.

³⁵⁹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 9.

³⁶⁰ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), pages 5, 7, 8 et 9.

³⁶¹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 13.

³⁶² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (7 mai 1982) (pièce USA-59), page 13.

³⁶³ GATT Council, Minutes of the Meeting (29-30 June 1982), C/M/159 (pièce USA-61), page 15.

³⁶⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 16.

³⁶⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 16.

³⁶⁶ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 18.

interprétation n'avait nullement été contestée.³⁶⁷ Le représentant du Canada a en outre déclaré que de nombreuses parties contractantes avaient déjà pris des dispositions similaires et qu'aucune notification n'avait été présentée ni demandée.³⁶⁸ Le représentant de l'Australie a réitéré la position déjà exprimée à la réunion précédente.³⁶⁹ Il a fait valoir que seules les PARTIES CONTRACTANTES agissant collectivement pouvaient interpréter le GATT de 1947 et qu'étant donné l'invocation peu fréquente de l'article XXI jusqu'alors, il avait des doutes quant à la nécessité d'une interprétation de cette disposition.³⁷⁰

7.29. Les représentants du Brésil, de la Colombie, de Cuba, de l'Espagne, de l'Équateur (observateur), de l'Inde, du Nigéria, du Pérou, des Philippines, de la République dominicaine, de la Roumanie, du Venezuela (observateur), de l'Uruguay et de la Yougoslavie ont appuyé la proposition du représentant de l'Argentine visant l'élaboration d'une note interprétant l'article XXI du GATT de 1947.³⁷¹

7.30. Le représentant des États-Unis a fait valoir que le GATT n'avait aucun rôle dans une crise impliquant des forces armées et qu'il laissait chaque partie contractante libre de juger ce qu'elle estimait nécessaire à la protection des intérêts de sa sécurité.³⁷²

7.31. Le représentant du Royaume-Uni, parlant au nom de Hong Kong, Chine, a déclaré que le Conseil devrait éviter les discussions politiques.³⁷³ Les représentants du Japon, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège ont exprimé des vues similaires.³⁷⁴

7.32. Le Président a noté que les parties contractantes avaient des vues divergentes sur la nécessité d'une note interprétant l'article XXI du GATT de 1947.³⁷⁵ Il a suggéré que les représentants continuent d'examiner la question et engagent des consultations, et que le Conseil reprenne l'examen de ce point à sa réunion suivante.³⁷⁶

7.33. En fin de compte, les PARTIES CONTRACTANTES ont adopté la Décision de 1982 en rapport avec ces discussions.³⁷⁷

7.34. Dans le présent différend, les États-Unis font valoir que les vues exprimées en ce qui concerne l'invocation de l'article XXI du GATT de 1947 par les Communautés européennes, le Canada et l'Australie viennent encore confirmer que l'article XXI est "fondé sur une autonomie de jugement" du Membre qui prend des mesures.³⁷⁸

7.35. La Suisse note que "[p]lusieurs [p]arties [c]ontractantes du GATT ont exprimé des vues qui n'étaient pas la position selon laquelle l'article XXI b) est fondé sur une autonomie de jugement".³⁷⁹

7.1.4 Invocation de l'article XXI du GATT de 1947 par les États-Unis en ce qui concerne certaines mesures affectant le Nicaragua

7.36. Lors d'une réunion tenue le 29 mai 1985, le représentant du Nicaragua a demandé au Conseil du GATT de "condamner l'embargo et les autres mesures restrictives" adoptés par les États-Unis.³⁸⁰ Selon le Nicaragua, les mesures prises par les États-Unis étaient incompatibles avec certaines dispositions du GATT de 1947.³⁸¹ Le représentant des États-Unis a fait valoir que son gouvernement avait pris des mesures pour des raisons de sécurité nationale qui relevaient de l'article XXI b) iii) du

³⁶⁷ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 18.

³⁶⁸ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 18.

³⁶⁹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 19.

³⁷⁰ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 19.

³⁷¹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), pages 17 et 18.

³⁷² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 19.

³⁷³ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 20.

³⁷⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 20.

³⁷⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 21.

³⁷⁶ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29-30 juin 1982) (pièce USA-61), page 22.

³⁷⁷ Voir plus haut le paragraphe 6.3.

³⁷⁸ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 119.

³⁷⁹ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 245.

³⁸⁰ GATT Council, Minutes of the Meeting (29 May 1985), C/M/188 (pièce USA-63), page 2.

³⁸¹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 4.

GATT de 1947.³⁸² Selon lui, sa délégation n'avait l'intention de débattre de la question ni devant le Conseil du GATT ni devant aucun autre organe du GATT, "celui-ci n'étant pas l'instance appropriée pour discuter de questions politiques ou de sécurité".³⁸³ Le représentant des États-Unis a en outre fait valoir que l'article XXI laissait à chaque partie contractante le soin d'apprécier la nécessité de prendre toute mesure "qu'elle estimer[ait] nécessaire[] à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité".³⁸⁴ À cet égard, le représentant des États-Unis a noté que sa délégation avait adopté une position semblable dans des cas antérieurs.³⁸⁵ Selon lui, "[i]l n'appart[enait] pas [au GATT] d'approuver ou de désapprouver les mesures que les États-Unis estim[aient] nécessaires de prendre pour protéger les intérêts de leur sécurité nationale; le GATT [était] une organisation commerciale et n'[avait] aucune compétence pour juger de telles questions".³⁸⁶

7.37. Le représentant de Cuba a affirmé que "l'invocation de l'article XXI [devait] être soutenue par des faits précis, car dans le cas contraire, les parties contractantes ne disposeraient d'aucune garantie réelle contre les violations de l'Accord général".³⁸⁷

7.38. Le représentant du Brésil a dit que, selon l'interprétation de son gouvernement, "le droit d'invoquer des raisons de sécurité au titre de l'article XXI ne devrait être exercé qu'à la lumière des autres obligations internationales telles que celles découlant de la Charte des Nations Unies".³⁸⁸

7.39. Le représentant du Chili a fait valoir que, "lorsqu'une partie contractante invoqu[ait] les dispositions de l'article XXI, elle devrait préciser les raisons de ce recours" et que "[l]'article XXI n'impliqu[ait] pas que les conséquences commerciales des mesures prises au titre dudit article ne [pouvaient] être examinées dans le cadre du GATT".³⁸⁹

7.40. Le représentant de l'Espagne a fait valoir que les mesures des États-Unis ne pouvaient être justifiées par les dispositions de l'article XXI du GATT de 1947.³⁹⁰

7.41. Le représentant de la Suède a soutenu qu"[i]l appart[enait] à chaque pays de définir ce [qu'étaient] les intérêts essentiels de sa sécurité au titre de l'article XXI, mais on devrait pouvoir attendre des parties contractantes qu'elles exercent les droits découlant de cet article avec la plus grande prudence".³⁹¹ Il a fait valoir qu'en l'occurrence, "la Suède estim[ait] que les États-Unis n'[avaient] pas fait montre de la prudence nécessaire en choisissant de donner à l'article XXI une interprétation de trop grande portée".³⁹² Enfin, le représentant de la Suède a dit espérer que des efforts seraient déployés ailleurs afin d'aboutir à un règlement mutuellement acceptable de ce différend.³⁹³

7.42. Le représentant de la Tchécoslovaquie a contesté l'interprétation de l'article XXI avancée par les États-Unis. Selon lui, "[s]i l'interprétation de l'article XXI par les États-Unis devait être acceptée, toute partie contractante désireuse de justifier l'application de certaines mesures commerciales à l'encontre d'une autre partie contractante pourrait simplement invoquer l'article XXI et déclarer que sa sécurité se trouv[ait] menacée".³⁹⁴ Il a été d'avis qu'aucune des dispositions de l'article XXI b) i) à iii) du GATT de 1947 n'était applicable dans l'affaire à l'examen, et qu'il n'existait donc aucune base juridique justifiant les mesures prises par les États-Unis.³⁹⁵

7.43. Le représentant de l'Inde a fait valoir qu'une partie contractante ayant recours à l'article XXI b) iii) du GATT de 1947 "devrait être en mesure de prouver l'existence d'un lien réel entre les intérêts de sa sécurité et les mesures commerciales prises", et que "les exceptions concernant la sécurité ne devraient pas être appliquées pour imposer des sanctions économiques à

³⁸² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 4.

³⁸³ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 4.

³⁸⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 4.

³⁸⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 4.

³⁸⁶ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 5.

³⁸⁷ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 5.

³⁸⁸ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), pages 7 et 8.

³⁸⁹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 8.

³⁹⁰ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 9.

³⁹¹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 10.

³⁹² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 10.

³⁹³ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 10.

³⁹⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 10.

³⁹⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 10.

des fins non économiques".³⁹⁶ Selon le représentant de l'Inde, les États-Unis n'avaient pas établi l'existence d'un tel lien et, par conséquent, les mesures à l'examen n'étaient pas conformes au GATT de 1947.³⁹⁷

7.44. Le représentant de la Finlande a dit estimer que "les parties contractantes devaient faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'elles invoquaient les dispositions de l'article XXI".³⁹⁸ S'agissant du cas particulier à l'examen, il "doutait que l'on se fût prudemment efforcé de préserver l'équilibre entre les mesures prises et leurs effets sur le système commercial multilatéral".³⁹⁹ Il a dit espérer que des efforts seraient déployés au sein d'autres instances pour parvenir à une solution mutuellement acceptable.⁴⁰⁰

7.45. Le représentant de la Suisse a reconnu que l'article XXI "donn[ait] un poids déterminant à l'appréciation de la partie contractante qui l'invoqu[ait]".⁴⁰¹ Il a ajouté que sa délégation estimait également que, "compte tenu du caractère particulier de l'article XXI, toute partie contractante qui entend[ait] recourir à cette disposition de l'Accord [devait] veiller avec un soin tout particulier à éviter une érosion néfaste [du GATT de 1947] et une détérioration du climat de la coopération économique internationale".⁴⁰²

7.46. Le représentant de l'Égypte a exprimé le point de vue selon lequel l'article XXI devrait être invoqué "avec circonspection et prudence".⁴⁰³

7.47. Le représentant du Canada a fait valoir que les États-Unis avaient le droit d'invoquer les dispositions du GATT de 1947 qu'ils jugeaient pertinentes, et que le Nicaragua, quant à lui, conservait ses droits au titre de l'Accord.⁴⁰⁴ Il a en outre noté qu'"il ne s'agissait pas fondamentalement d'un problème commercial mais d'un problème qui ne pouvait être résolu que dans un cadre plus large que celui du GATT".⁴⁰⁵

7.48. Le représentant de l'Australie a fait valoir que "les États-Unis étaient en droit, au titre de l'article XXI [du GATT de 1947], d'adopter des mesures de cette nature sans être tenus de les justifier".⁴⁰⁶

7.49. Le représentant des Communautés européennes a estimé que "le GATT n'avait jamais eu pour vocation de régler des différends essentiellement liés à la sécurité", et que "le [GATT de 1947] laiss[ait] à chaque partie contractante le soin de juger de ce qui [était] nécessaire à la protection de ses intérêts essentiels en matière de sécurité".⁴⁰⁷

7.50. Le représentant de la Norvège "était, avec le représentant des Communautés européennes, d'avis que les parties contractantes devaient faire preuve de responsabilité, de discernement et de modération lorsqu'elles avaient recours à l'article XXI et que discrétion ne signifiait pas application arbitraire".⁴⁰⁸

7.51. Le représentant de l'Islande "ne contestait pas le droit souverain de chaque partie contractante de décider de l'opportunité ou des modalités de l'application des dispositions de l'article XXI".⁴⁰⁹ Il a en outre dit espérer que les "efforts entrepris par ailleurs" contribueraient à résoudre la question.⁴¹⁰

³⁹⁶ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 11.

³⁹⁷ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 11.

³⁹⁸ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 11.

³⁹⁹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 11.

⁴⁰⁰ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 11.

⁴⁰¹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 11.

⁴⁰² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 11.

⁴⁰³ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 12.

⁴⁰⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 12.

⁴⁰⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 12.

⁴⁰⁶ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 13.

⁴⁰⁷ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 13.

⁴⁰⁸ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 14.

⁴⁰⁹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 14.

⁴¹⁰ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 14.

7.52. Le représentant du Portugal a fait valoir que "l'article XXI prévoyait des exceptions pour des motifs de sécurité nationale, [et que] c'était à la partie contractante invoquant les dispositions de l'article XXI qu'il appartenait de déterminer ce qu'exigeait la situation".⁴¹¹

7.53. La représentante du Nicaragua a soutenu qu'"[a]ucune délégation n'avait apparemment fait de distinction entre les dispositions de l'article XXI et celles de la Charte des Nations Unies et n'avait pas nié non plus que le Nicaragua conservait tous ses droits au regard de l'article XXIII".⁴¹²

7.54. La délégation du Nicaragua a distribué un projet de décision condamnant les mesures adoptées par les États-Unis et invitant instamment les parties à recourir au règlement des différends.⁴¹³ Les représentants des États-Unis et des Communautés européennes ont critiqué le projet de décision et ne voyaient pas d'utilité à recourir au règlement des différends pour régler la question.⁴¹⁴

7.55. Le Conseil a pris note des déclarations faites et a noté que le Président consulterait les délégations pour déterminer comment le problème pourrait être traité à une réunion ultérieure du Conseil.⁴¹⁵

7.56. À une réunion du Conseil du GATT tenue le 12 mars 1986, un groupe spécial a été établi au titre de l'article XXII:2 du GATT de 1947.⁴¹⁶ Conformément au mandat convenu, "le Groupe spécial ne [pouvait] pas examiner ni juger le bien-fondé ou les motifs du recours des États-Unis à l'article XXI:b) iii) [du GATT de 1947]".⁴¹⁷ Le Groupe spécial a conclu que, "n'étant pas autorisé à examiner les motifs du recours des États-Unis à une exception générale aux obligations qu'ils avaient contractées aux termes [du GATT de 1947], il ne pouvait constater ni que les États-Unis remplissaient leurs obligations au titre [du GATT de 1947] ni qu'ils ne les remplissaient pas".⁴¹⁸

7.57. Une réunion du Conseil du GATT s'est tenue les 5 et 6 novembre 1986. Une discussion a eu lieu, les parties contractantes ayant des vues divergentes sur l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1947. Tandis que les représentants des États-Unis et des Communautés européennes ont fait des déclarations reconnaissant que les parties contractantes avaient le droit de déterminer leurs propres intérêts de sécurité nationale⁴¹⁹, d'autres parties contractantes ont exprimé des vues opposées. Par exemple: i) le représentant du Nigéria a fait valoir que "l'article XXI ne [pouvait] être invoqué que dans les cas de guerre ou d'urgence; il ne s'agissait ni de l'un ni de l'autre en ce qui concern[ait] l'embargo imposé par les États-Unis"⁴²⁰; ii) le représentant de l'Argentine a fait valoir que "les États-Unis avaient indûment recouru à l'article XXI"⁴²¹; iii) le représentant de la Suède a fait valoir que les groupes spéciaux devaient être en mesure d'examiner tous les articles de l'Accord général applicables dans chaque cas d'espèce, y compris l'article XXI, et que "restreindre l'examen par un groupe spécial de mesures prises dans le contexte de l'article XXI risqu[ait] de se traduire par une érosion de la foi dans les règles du GATT"⁴²²; iv) le représentant de Cuba a soutenu que "l'utilisation de l'article XXI par une partie contractante pour punir une autre partie contractante était inacceptable"⁴²³; v) le représentant de la Tchécoslovaquie a fait valoir que la conclusion du Groupe spécial confirmait que, "si l'interprétation de l'article XXI était réservée exclusivement à la partie contractante qui s'en prév[alait], cet article serait souvent utilisé à d'autres fins que celles pour lesquelles il [avait] été conçu" et qu'à son avis, les mesures adoptées par les États-Unis n'étaient pas conformes à l'article XXI du GATT de 1947⁴²⁴; vi) le représentant de l'Inde a fait valoir qu'une

⁴¹¹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 15.

⁴¹² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 16.

⁴¹³ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), pages 16 et 17.

⁴¹⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), pages 16 et 17.

⁴¹⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (29 mai 1985) (pièce USA-63), page 17.

⁴¹⁶ GATT Council, Minutes of the Meeting (12 March 1986), C/M/196 (pièce USA-64), page 7.

⁴¹⁷ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (12 mars 1986) (pièce USA-64), page 7.

⁴¹⁸ Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Mesures commerciales affectant le Nicaragua* (pièce USA-65), paragraphe 5.3.

⁴¹⁹ GATT Council, Minutes of the Meeting (5-6 November 1986), C/M/204 (pièce USA-66), pages 8, 9, 15 et 16. Le représentant des Communautés européennes a toutefois noté que "le pouvoir discrétionnaire inhérent à l'article XXI ne devrait pas être invoqué de façon arbitraire" (*Ibid.*, page 16).

⁴²⁰ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986) (pièce USA-66), page 10.

⁴²¹ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986) (pièce USA-66), page 11.

⁴²² Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986) (pièce USA-66), page 12.

⁴²³ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986) (pièce USA-66), pages 12 et 13.

⁴²⁴ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986) (pièce USA-66), page 14.

partie contractante invoquant l'article XXI du GATT de 1947 devrait être en mesure de prouver l'existence d'un "lien réel" entre les intérêts de sa sécurité et les mesures commerciales prises.⁴²⁵

7.58. Finalement, il n'a pas été possible de parvenir à un consensus sur l'adoption du rapport du Groupe spécial.⁴²⁶ Dans ces circonstances, le Président a suggéré que le Conseil prenne note des déclarations et demande au Président de tenir des consultations informelles avec les délégations sur la suite à donner au rapport du Groupe spécial.⁴²⁷ Le Conseil en a ainsi décidé.⁴²⁸

7.59. Dans le présent différend, les États-Unis font valoir que, bien que le Conseil du GATT n'ait pas pu adopter le rapport, les déclarations des parties contractantes sur la référence faite par les États-Unis à l'article XXI du GATT de 1947 "démontrent que les invocations de l'article XXI b) étaient considérées comme fondées sur une autonomie de jugement et que le GATT n'était pas censé servir de cadre à l'examen de différends politiques".⁴²⁹

7.60. La Suisse fait valoir qu'un certain nombre de parties contractantes ont exprimé des vues contraires à celles des États-Unis, et que, par conséquent, l'échange de vues entre les parties contractantes du GATT confirme que l'article XXI n'était pas considéré comme "fondé sur une autonomie de jugement".⁴³⁰ Elle note également que l'exclusion explicite de l'article XXI b) iii) du mandat du Groupe spécial confirme que, sans cette exclusion, celui-ci aurait été tenu d'examiner l'invocation de l'article XXI par les États-Unis.⁴³¹

7.2 Évaluation du Groupe spécial

7.61. Le Groupe spécial note que les parties conviennent que les vues des parties contractantes du GATT résumées ci-dessus n'ont pas de statut particulier au regard de l'article 31 ou de l'article 32 de la Convention de Vienne. Les documents soumis font référence à des discussions qui ont eu lieu entre les parties contractantes du GATT dans quatre cas distincts.

7.62. En ce qui concerne la réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1961 au cours de laquelle une discussion a eu lieu sur l'accession du Portugal au GATT, le Groupe spécial note que le Ghana a invoqué l'article XXI du GATT de 1947 pour justifier l'imposition d'une interdiction à l'importation de produits portugais. Dans ce contexte, le Ghana a été d'avis que "chaque partie contractante [était] seule juge des mesures qu'il lui [fallait] prendre pour protéger les intérêts essentiels de sa sécurité".⁴³² Le compte rendu de la réunion ne fait état d'aucune réaction d'une quelconque partie contractante du GATT à la déclaration du représentant du Ghana, et le Groupe spécial ne trouve rien qui permette d'interpréter cette absence de réaction comme montrant un soutien ou une opposition aux vues exprimées par le représentant du Ghana.

7.63. En ce qui concerne le rapport établi en 1970 par le Groupe de travail de l'accession de la République arabe unie au GATT, le Groupe spécial note que le document ne fait pas explicitement référence à l'article XXI du GATT de 1947. En outre, le document révèle que certaines parties contractantes du GATT "ont réservé ... leurs droits" au titre du GATT de 1947, sans autre précision. De l'avis du Groupe spécial, le document ne révèle pas de communauté de vues des parties en ce qui concerne l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1947. Le fait que certaines parties contractantes ont réservé leurs droits au titre du GATT de 1947 indique en outre que la discussion consignée dans le document n'excluait pas ni ne prédéterminait ces droits, y compris la possibilité de recourir au règlement des différends.

7.64. En ce qui concerne les discussions qui ont eu lieu en 1982 au sujet de l'invocation par les Communautés européennes, le Canada et l'Australie de l'article XXI du GATT de 1947 pour justifier l'adoption de certaines mesures affectant le commerce avec l'Argentine en relation avec la situation dans les îles Falkland (Islas Malvinas), le Groupe spécial note que les documents versés au dossier montrent divers points de vue parmi les parties contractantes du GATT. Des vues divergentes ont

⁴²⁵ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986) (pièce USA-66), page 14.

⁴²⁶ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986) (pièce USA-66), page 17.

⁴²⁷ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986) (pièce USA-66), page 17.

⁴²⁸ Conseil du GATT, Procès-verbal de la réunion (5-6 novembre 1986) (pièce USA-66), page 17.

⁴²⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 127.

⁴³⁰ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 251.

⁴³¹ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 250.

⁴³² Voir plus haut le paragraphe 7.3.

été exprimées au sujet d'un certain nombre de questions, y compris: a) la question de savoir si les parties contractantes du GATT qui invoquaient l'article XXI du GATT de 1947 étaient en droit de le faire; b) la question de savoir si les parties contractantes du GATT qui invoquaient l'article XXI du GATT de 1947 étaient tenues de notifier leurs mesures; et c) la question de savoir quelles mesures correctives pouvaient être prises par les parties contractantes du GATT affectées par les mesures prises conformément à l'article XXI du GATT de 1947. En conséquence, les documents présentés démontrent que les parties contractantes du GATT n'ont pas exprimé des vues communes sur l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1947. Le Groupe spécial note en outre que ces discussions ont finalement abouti à l'adoption de la Décision de 1982.⁴³³ À cet égard, le Groupe spécial rappelle sa constatation antérieure selon laquelle rien dans la Décision de 1982 n'indique que l'article XXI du GATT de 1994 devrait être interprété comme une disposition entièrement "fondée sur une autonomie de jugement" au sens où les États-Unis le font valoir dans le présent différend.⁴³⁴

7.65. Enfin, le Groupe spécial examine les discussions qui ont eu lieu en 1985 et 1986 au sujet de l'invocation par les États-Unis de l'article XXI du GATT de 1947 pour justifier certaines mesures affectant le commerce avec le Nicaragua. Le Groupe spécial note que, bien que les États-Unis et les Communautés européennes aient fait des déclarations dans lesquelles ils faisaient valoir que les parties contractantes du GATT avaient le droit de déterminer leurs propres intérêts de sécurité nationale, un certain nombre de parties contractantes ont exprimé des vues opposées, y compris en contestant la thèse selon laquelle l'invocation de l'article XXI du GATT de 1947 par une partie contractante serait fondée sur une autonomie de jugement. En outre, un groupe spécial a été établi dans le différend entre le Nicaragua et les États-Unis, pour lequel les parties sont convenues d'un mandat spécial empêchant explicitement ce groupe spécial d'examiner ou de juger "le bien-fondé ou les motifs du recours des États-Unis à l'article XXI b) iii) [du GATT de 1947]".⁴³⁵ Finalement, il n'y a pas eu consensus au sein du Conseil du GATT sur l'adoption du rapport du groupe spécial. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial est d'avis que ces discussions ne révèlent pas de communauté de vues sur l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1947 entre les parties contractantes du GATT.

7.66. Le Groupe spécial conclut donc que les documents examinés dans la présente section mettent en évidence les points de vue divers et parfois opposés exprimés par plusieurs parties contractantes du GATT au sujet de l'article XXI du GATT de 1947. Étant donné l'hétérogénéité des vues exprimées dans les documents examinés plus haut, le Groupe spécial ne considère pas que ceux-ci fournissent de quelconques indications pertinentes pour les questions contestées dans le présent différend concernant l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994.

8 NÉGOCIATIONS DU CYCLE D'URUGUAY

8.1 Arguments et documents présentés par les parties

8.1. Les États-Unis se réfèrent à certains documents issus du dossier de la négociation du Cycle d'Uruguay comme étant l'"historique de la négociation" qui confirme que l'invocation de l'article XXI b) du GATT de 1994 est fondée sur une autonomie de jugement.⁴³⁶

8.2. La Suisse fait valoir que les documents présentés par les États-Unis ne donnent pas à penser que l'article XXI b) du GATT de 1994 est fondé sur une autonomie de jugement, mais confirment plutôt que les mesures prises au titre de l'article XXI du GATT de 1994 "ont toujours été censées être sujettes à l'examen d'un groupe spécial au titre de l'article XXIII du GATT de 1994 et du Mémoire d'accord".⁴³⁷

⁴³³ Voir plus haut le paragraphe 6.3.

⁴³⁴ Voir plus haut le paragraphe 6.11.

⁴³⁵ Voir plus haut le paragraphe 7.56.

⁴³⁶ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 46.

⁴³⁷ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 227.

8.1.1 Propositions concernant l'article XXI dans le cadre du Groupe de négociation sur les articles de l'Accord général

8.3. Les États-Unis présentent des documents concernant deux propositions faites par le Nicaragua et l'Argentine dans le cadre du Groupe de négociation du Cycle d'Uruguay sur les articles de l'Accord général.

8.4. Le 10 novembre 1987, le Nicaragua a adressé au Groupe de négociation sur les articles de l'Accord général une communication demandant l'inclusion de l'article XXI parmi les dispositions du GATT de 1947 qui seraient examinées pendant les négociations du Cycle d'Uruguay.⁴³⁸ Le 28 juin 1988, il a présenté au Groupe de négociation sur les articles de l'Accord général une proposition concernant l'interprétation de l'article XXI et les conséquences de l'invocation de cette disposition.⁴³⁹

8.5. Premièrement, le Nicaragua proposait l'adoption d'une note interprétative relative à l'expression "qu'elle estimera" employée à l'article XXI b). Le libellé de la note interprétative proposée était le suivant:

Tout recours à cette disposition doit être formulé de bonne foi, ce qui signifie qu'il doit être compatible avec le droit international et se situer après que la partie qui l'a formulé ait d'abord essayé de protéger ses intérêts par des négociations bilatérales et, si lesdites négociations n'aboutissent pas, de les protéger en faisant appel à l'organe compétent des Nations Unies ou à une autre organisation intergouvernementale qui a compétence en cas de guerre et d'autres cas de grave tension internationale. Tout recours à cette disposition doit être également compatible avec toute résolution ou détermination adoptée par un organe des Nations Unies ou une autre organisation intergouvernementale similaire.⁴⁴⁰

8.6. Deuxièmement, le Nicaragua proposait également l'adoption d'une note interprétative en vue de définir l'expression "en cas de grave tension internationale" figurant à l'article XXI b) iii), avec le libellé suivant:

Aux fins du présent article, l'expression "en cas de grave tension internationale" sera entendue comme se référant uniquement à des situations qui, de l'avis des PARTIES CONTRACTANTES, menacent la paix et la sécurité internationales et que la partie qui recourt à l'article a d'abord cherché à régler en faisant appel à l'organe compétent des Nations Unies ou à une autre organisation intergouvernementale qui a compétence pour les questions touchant à la paix et à la sécurité.⁴⁴¹

8.7. Enfin, le Nicaragua présentait une proposition en vue de l'adoption de la disposition suivante:

Les PARTIES CONTRACTANTES formuleront des recommandations, qui seront obligatoires, en vue de réparer totalement les préjudices causés à tout pays en voie de développement dont les droits ou avantages résultant pour lui de l'Accord général auront été annulés ou compromis par des mesures appliquées par une autre partie contractante en vertu de l'article XXI, à la condition que de l'avis des PARTIES CONTRACTANTES, les mesures citées par la partie contractante ayant recours à l'article XXI pour justifier ce recours ne constituent pas des mesures appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale, ou une violation du droit international.⁴⁴²

⁴³⁸ Negotiating Group on GATT Articles, Communication from Nicaragua (10 November 1987), MTN.GNG/NG7/W/34 (pièce USA-152).

⁴³⁹ Negotiating Group on GATT Articles, Article XXI Proposal by Nicaragua (28 June 1988), MTN.GNG/NG7/W/48 (pièce USA-150).

⁴⁴⁰ Article XXI proposé par le Nicaragua (pièce USA-150).

⁴⁴¹ Article XXI proposé par le Nicaragua (pièce USA-150).

⁴⁴² Article XXI proposé par le Nicaragua (pièce USA-150).

8.8. Le 4 février 1988, l'Argentine a présenté au Groupe de négociation sur les articles de l'Accord général une communication concernant l'article XXI.⁴⁴³ Dans cette communication, elle indiquait que jusque-là, l'expérience avait montré qu'"il n'exist[ait] pas de limite à l'interprétation unilatérale que [pouvait] donner de [l'article XXI] la partie contractante qui en invoqu[ait] les dispositions, ce qui cré[ait] un vide juridique que l'on dev[ait] examiner et chercher à combler dans la série de négociations en cours".⁴⁴⁴

8.9. L'Argentine a noté que le projet de charte de l'OIC envisageait la possibilité de soumettre les différends de caractère "politique" aux Nations Unies, limitant ainsi la compétence de l'OIC et prévoyant le règlement des questions "dans l'une ou l'autre de ces enceintes".⁴⁴⁵ Pour éviter que "l'article XXI ne soit utilisé de telle sorte qu'il risque de continuer à saper le fonctionnement de l'Accord général", elle proposait que le Groupe de négociation envisage les solutions suivantes:

- a) Soit élaborer une note interprétative reprenant le lien qui existait précédemment entre les articles 86 et 99.
- b) Soit donner une interprétation de certaines expressions utilisées au paragraphe b) iii) de l'article XXI de manière à interdire toute action arbitraire.

Il s'agirait notamment des expressions ci-après: 1) protection des intérêts essentiels de [sa] sécurité; 2) en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale.⁴⁴⁶

8.10. Dans sa communication, l'Argentine observait en outre que, face à des mesures commerciales adoptées au titre de l'article XXI, les pays en développement touchés n'avaient pas de possibilités de rétorsion effective, et qu'il était "donc plus facile d'invoquer ces dispositions contre les pays ayant peu de poids économique".⁴⁴⁷ Pour répondre à cette préoccupation, elle proposait "que l'on renforce [les dispositions existantes] ... en assurant une protection juridique adéquate aux parties contractantes en voie de développement ou ayant peu de poids dans le commerce international".⁴⁴⁸

8.11. Les deux propositions ont été examinées à la réunion du Groupe de négociation sur les articles de l'Accord général tenue les 27-30 juin 1988. Les représentants de l'Argentine et du Nicaragua ont présenté leurs propositions.⁴⁴⁹ Plusieurs délégations sont intervenues, mais leur identité ne figure pas dans la note sur la réunion.

8.12. Une délégation a estimé qu'il importait, lorsque des mesures étaient prises pour des raisons de sécurité, d'établir clairement le lien entre "ces mesures et les raisons de sécurité qui les avaient inspirées".⁴⁵⁰ Elle a en outre indiqué que "[s]ans mettre en cause le droit souverain d'invoquer l'article XXI, le Groupe dev[ait] examiner comment ce lien direct pouvait être établi".⁴⁵¹

8.13. D'autres délégations ont fait valoir que, "comme l'article XXI mettait en jeu des questions très délicates, il fallait faire preuve de la plus grande prudence pour tout ce qui s'y rapportait". Comme les considérations de souveraineté étaient "d'une importance prépondérante" dans l'application de l'article XXI, "il était irréaliste d'envisager qu'un organe du GATT puisse subordonner son emploi à certaines conditions, car seule la partie contractante intéressée était en définitive à même de déterminer quels étaient ses intérêts en matière de sécurité".⁴⁵² Il a également été indiqué que

⁴⁴³ Negotiating Group on GATT Articles, Communication from Argentina (4 February 1988), MTN.GNG/NG7/W/44 (pièce USA-151).

⁴⁴⁴ Communication de l'Argentine (pièce USA-151), page 1.

⁴⁴⁵ Communication de l'Argentine (pièce USA-151), page 2.

⁴⁴⁶ Communication de l'Argentine (pièce USA-151), page 3. Voir les articles 86 et 99 du projet de charte de l'OIC.

⁴⁴⁷ Communication de l'Argentine (pièce USA-151), page 3.

⁴⁴⁸ Communication de l'Argentine (pièce USA-151), page 3.

⁴⁴⁹ Negotiating Group on GATT Articles, Note on Meeting of 27-30 June 1988, MTN.GNG/NG7/8 (pièce USA-153), pages 1 et 2.

⁴⁵⁰ Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988 (pièce USA-153), page 2.

⁴⁵¹ Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988 (pièce USA-153), page 2.

⁴⁵² Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988 (pièce USA-153), page 2.

"[j]usqu'ici, les parties contractantes avaient exercé beaucoup de discernement dans leur recours à l'article XXI, qui n'avait été invoqué que très rarement".⁴⁵³

8.14. S'agissant de la proposition présentée par l'Argentine, "une délégation a estimé que, comme le GATT n'avait pas compétence pour se prononcer sur des questions de sécurité ou de caractère politique, il ne paraissait guère utile de mettre en place un dispositif institutionnel pour déterminer si une question était liée à des considérations de sécurité ou était d'ordre politique".⁴⁵⁴

8.15. D'autres délégations ont fait valoir que l'article XXI "risquait" de prêter à des abus si les États ne l'invoquaient pas avec prudence.⁴⁵⁵ Le compte rendu de la réunion mentionne en outre que "[d]'autres délégations, qui n'étaient pas favorables à une modification quelconque du libellé de l'article XXI ni à l'établissement de disciplines rigides pour ce qui était avant tout une question appelant des décisions unilatérales, ont donné à entendre que l'on pourrait peut-être améliorer les dispositions prévues par cet article en matière de notification".⁴⁵⁶ Il indique qu'"il a aussi été signalé que le droit de recours à l'article XXIII était la sauvegarde appropriée contre tout abus".⁴⁵⁷

8.16. Enfin, à propos de la question du manque de pouvoir de rétorsion des parties contractantes peu développées, des délégations ont exprimé des points de vue variés, allant de l'idée que la question ne devrait pas être considérée comme un "problème Nord-Sud" à l'idée qu'il conviendrait de prévoir des compensations en faveur des pays peu développés lorsqu'ils étaient touchés par une action entreprise qui n'était pas compatible avec l'article XXI.⁴⁵⁸

8.17. Les États-Unis estiment que les discussions susmentionnées montrent que, pendant le Cycle d'Uruguay, les négociateurs ont exprimé des avis conformes à ceux des négociateurs de l'article XXI du GATT de 1947, "à savoir que les questions concernant la sécurité essentielle au titre de l'article XXI sont laissées à l'appréciation du Membre invoquant la disposition".⁴⁵⁹ Selon les États-Unis, même les délégations qui partageaient l'avis de l'Argentine et du Nicaragua ont admis ce sens.⁴⁶⁰ Les États-Unis soutiennent que les documents présentés montrent que "les négociateurs du Cycle d'Uruguay n'avaient pas l'intention de toucher à l'autonomie de jugement sur laquelle est fondé l'article XXI, et ont rejeté les propositions qui l'auraient fait".⁴⁶¹

8.18. La Suisse fait valoir que les documents présentés confirment que l'article XXI n'était pas considéré comme étant "fondé sur une autonomie de jugement" au sens avancé par les États-Unis et était censé être soumis aux disciplines de l'article XXIII, "qui ont été encore développées et renforcées dans le Mémoire d'accord".⁴⁶² Selon elle, les négociateurs du GATT de 1994 ont reconnu que l'article XXIII constituait la sauvegarde appropriée contre une utilisation abusive de l'article XXI.⁴⁶³ La Suisse fait aussi valoir que certains négociateurs ont reconnu qu'il y avait un risque d'utilisation abusive de l'article XXI, "y compris du fait qu'une partie pouvait bloquer l'établissement d'un groupe spécial, insister pour que certaines questions soient exclues du champ du mandat, ce qui, à cette époque, nécessitait l'approbation du Conseil du GATT, et ainsi s'opposer à l'examen de l'applicabilité des dispositions du GATT et de la conformité avec ces dispositions".⁴⁶⁴ Selon la elle, le Mémoire d'accord avait réglé ce problème en introduisant un mandat type à

⁴⁵³ Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988 (pièce USA-153), page 2.

⁴⁵⁴ Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988 (pièce USA-153), pages 2 et 3.

⁴⁵⁵ Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988 (pièce USA-153), page 3.

⁴⁵⁶ Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988 (pièce USA-153), page 3.

⁴⁵⁷ Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988 (pièce USA-153), page 3.

⁴⁵⁸ Groupe de négociation sur les articles du GATT, Note sur la réunion tenue les 27 et 30 juin 1988 (pièce USA-153), page 3.

⁴⁵⁹ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 55.

⁴⁶⁰ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 55.

⁴⁶¹ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 55.

⁴⁶² Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 233.

⁴⁶³ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 233.

⁴⁶⁴ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 233.

l'article 7:1.⁴⁶⁵ Enfin, la Suisse note que certains Membres ont estimé que les mesures au titre de l'article XXI pouvaient être incompatibles avec le GATT.⁴⁶⁶

8.1.2 Rédaction des exceptions concernant la sécurité dans l'AGCS et dans l'Accord sur les ADPIC

8.19. Les États-Unis présentent des documents relatif à la rédaction des exceptions concernant la sécurité dans l'AGCS et dans l'Accord sur les ADPIC.

8.20. En ce qui concerne l'historique de la négociation de l'AGCS, les États-Unis ont présenté les projets de textes des exceptions concernant la sécurité que certaines délégations avaient proposés dans le cadre du Cycle d'Uruguay en 1989 et 1990.

8.21. La Suisse avait présenté une proposition en vue d'une disposition prévoyant des exceptions concernant "l'ordre public et la sécurité nationale" qui omettait le libellé "qu'elle estimera" et exigeait que les mesures "nécessaires pour protéger les intérêts essentiels de la sécurité ..." ne soient pas appliquées "d'une manière qui constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les PARTIES, une restriction déguisée au commerce des services ou un moyen de contourner les objectifs de l'Accord".⁴⁶⁷

8.22. Une proposition conjointe présentée par le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, le Honduras, la Jamaïque, le Nicaragua, le Mexique, le Pérou, la Trinité-et-Tobago et l'Uruguay prévoyait une exception pour les mesures "compatibles avec le droit international, qui [étaient] nécessaires à la protection de la sécurité nationale".⁴⁶⁸ Cette exception apparaîtrait aux côtés des exceptions pour les mesures répondant à d'autres préoccupations (par exemple, la "moralité publique", l'"ordre public", la "sécurité ou ... la santé").⁴⁶⁹ Comme dans le cas de la proposition présentée par la Suisse, cette proposition n'incluait pas le libellé "qu'elle estimera". Elle soumettait également les mesures nécessaires à la protection de la sécurité nationale à la prescription exigeant qu'elles ne soient pas utilisées "comme un moyen de contourner les objectifs, principes et disciplines énoncés dans le présent Cadre, ni comme des restrictions déguisées au commerce international des services".⁴⁷⁰ Enfin, la proposition introduisait une prescription en matière de notification.⁴⁷¹

8.23. Les États-Unis avaient présenté une proposition en vue d'une disposition relative aux "Exceptions générales", qui comprenait un paragraphe distinct traitant de la sécurité nationale.⁴⁷² Comme l'article XXI du GATT de 1947, cette proposition conservait le libellé "qu'elle estimera" et la référence aux mesures "appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale".⁴⁷³ Des éléments semblables caractérisaient la proposition présentée par le Japon.⁴⁷⁴

8.24. Un projet de texte proposé par les Communautés européennes comprenait également un paragraphe distinct traitant des questions de sécurité nationale dans le contexte d'une disposition

⁴⁶⁵ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 233.

⁴⁶⁶ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 233.

⁴⁶⁷ Group of Negotiations on Services, Communication from Switzerland – Draft General Agreement on Trade in Services (7 June 1990), MTN.GNS/W/102 (pièce USA-183), page 10.

⁴⁶⁸ Group of Negotiations on Services, Communication from Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Mexico, Peru, Trinidad and Tobago and Uruguay – Structure of a Multilateral Framework for Trade in Services (26 February 1990), MTN.GNS/W/95 (pièce USA-184), page 9.

⁴⁶⁹ Communication du Brésil, du Chili, de la Colombie, de Cuba, du Honduras, de la Jamaïque, du Mexique, du Nicaragua, du Pérou, de la Trinité-et-Tobago et de l'Uruguay, Structure d'un cadre multilatéral pour le commerce des services (pièce USA-184), page 9.

⁴⁷⁰ Communication du Brésil, du Chili, de la Colombie, de Cuba, du Honduras, de la Jamaïque, du Mexique, du Nicaragua, du Pérou, de la Trinité-et-Tobago et de l'Uruguay, Structure d'un cadre multilatéral pour le commerce des services (pièce USA-184), page 9.

⁴⁷¹ Communication du Brésil, du Chili, de la Colombie, de Cuba, du Honduras, de la Jamaïque, du Mexique, du Nicaragua, du Pérou, de la Trinité-et-Tobago et de l'Uruguay, Structure d'un cadre multilatéral pour le commerce des services (pièce USA-184), page 9.

⁴⁷² Group of Negotiations on Services, Communication from the United States – Agreement on Trade in Services (17 October 1989), MTN.GNS/W/75 (pièce USA-185), page 12.

⁴⁷³ Communication des États-Unis – Accord sur le commerce des services (pièce USA-185), page 12.

⁴⁷⁴ Group of Negotiations on Services, Communication from Japan – Draft General Agreement on Trade in Services (10 July 1990), MTN.GNS/W/107 (pièce USA-187), page 12.

plus large relative aux "Exceptions".⁴⁷⁵ À l'instar des propositions des États-Unis et du Japon, le projet de texte conservait le libellé "qu'elle estimera" et la référence aux mesures "appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale".⁴⁷⁶ En outre, la proposition des Communautés européennes: i) exigeait que les parties "tien[nent] compte des intérêts de tierces parties qui pourraient être atteintes"; ii) disposait que "les PARTIES ser[ai]ent informées dans toute la mesure du possible des mesures prises en vertu [de cet] article"; et iii) établissait que "[t]outes les parties affectées par des mesures prises au titre [de cet] article conserv[ai]ent tous les droits résultant pour elles [de cet] Accord".⁴⁷⁷

8.25. En juillet 1990, le Président du Groupe de négociation sur les services a distribué un projet de "cadre multilatéral pour le commerce des services".⁴⁷⁸ Ce projet incluait une disposition relative aux "Exceptions" avec un paragraphe traitant spécifiquement des exceptions concernant la sécurité nationale. La partie pertinente de la disposition était libellée comme suit:

Article XIV

Exceptions

2. Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée:

- a) comme imposant à une partie l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité;
- b) ou comme empêchant une partie de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité:
 - i) se rapportant à la fourniture de services destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées;
 - ii) se rapportant aux matières fissiles ou aux matières qui servent à leur fabrication;
 - iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale;
- c) ou comme empêchant une partie de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

3. Les PARTIES seront informées dans toute la mesure du possible des mesures prises en vertu du présent article.⁴⁷⁹

8.26. Après des modifications minimales, cette disposition a également été incluse dans le projet de texte de l'AGCS distribué en décembre 1990.⁴⁸⁰

⁴⁷⁵ Group of Negotiations on Services, Communication from the European Communities – Draft General Agreement on Trade in Services (18 June 1990), MTN.GNS/W/105 (pièce USA-186), page 13.

⁴⁷⁶ Communication des Communautés européennes – Projet d'Accord général sur le commerce des services (pièce USA-186), page 13.

⁴⁷⁷ Communication des Communautés européennes – Projet d'Accord général sur le commerce des services (pièce USA-186), page 13.

⁴⁷⁸ Group of Negotiations on Services, Draft Multilateral Framework for Trade in Services (23 July 1990), MTN.GNS/35 (pièce USA-188).

⁴⁷⁹ Groupe de négociation sur les services, Projet de cadre multilatéral pour le commerce des services (23 juillet 1990) (pièce USA-188), pages 11 et 12.

⁴⁸⁰ Trade Negotiations Committee, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (Revision) (3 December 1990), MTN.TNC/W/35/Rev.1 (pièce USA-189), page 348.

8.27. En décembre 1991, le Président du Comité des négociations commerciales a distribué un projet de texte de l'AGCS qui séparait en outre les "Exceptions générales" énoncées à l'article XIV des "Exceptions concernant la sécurité" figurant désormais à l'article XIVbis et libellées comme suit:

Article XIVbis

Exceptions concernant la sécurité

1. Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée:

a) comme obligeant une Partie à fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité;

b) ou comme empêchant une Partie de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité:

i) se rapportant à la fourniture de services destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées;

ii) se rapportant aux matières fissionables et fusionables ou aux matières qui servent à leur fabrication;

iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale;

c) ou comme empêchant une Partie de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2. Les PARTIES seront informées dans toute la mesure du possible des mesures prises au titre du paragraphe 1 b) et c) et de leur abrogation.⁴⁸¹

8.28. En ce qui concerne les négociations des exceptions concernant la sécurité qui figurent dans l'Accord sur les ADPIC, les États-Unis présentent deux documents.

8.29. Le premier document est un extrait du projet de texte de l'Accord sur les ADPIC distribué le 23 juillet 1990 à la demande du Président du Groupe de négociation sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, y compris le commerce des marchandises de contrefaçon.⁴⁸² Le projet de texte n'incluait pas de disposition relative aux exceptions concernant la sécurité, mais incorporait des dispositions du GATT "dans la mesure où [cette] PARTIE ne prévo[yait] pas de droits, obligations et exceptions plus spécifiques".⁴⁸³

8.30. Le second document est un extrait du projet de texte de l'Accord sur les ADPIC de décembre 1991 distribué par le Président du Comité des négociations commerciales. Ce projet de texte incluait une disposition relative aux "Exceptions concernant la sécurité" libellée comme suit:

Article 73: Exceptions concernant la sécurité

Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée:

a) comme imposant à une PARTIE l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité;

⁴⁸¹ Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190), pages 18 et 19.

⁴⁸² Negotiating Group on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, including Trade in Counterfeit Goods, Status of Work in the Negotiating Group – Chairman's Report to the GNG (23 July 1990), MTN.GNG/NG11/W/76 (pièce USA-191).

⁴⁸³ Projet de texte de l'Accord sur les ADPIC (pièce USA-191), page 78.

b) ou comme empêchant une PARTIE de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité:

i) se rapportant aux matières fissiles ou aux matières qui servent à leur fabrication;

ii) se rapportant au trafic d'armes, de munitions et de matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées;

iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale;

c) ou comme empêchant une PARTIE de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.⁴⁸⁴

8.31. Dans le présent différend, les États-Unis font valoir que les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont décidé d'inclure dans l'AGCS et dans l'Accord sur les ADPIC des exceptions concernant la sécurité qui reprennent la partie pertinente de l'article XXI du GATT de 1947.⁴⁸⁵ Selon eux, les rédacteurs du Cycle d'Uruguay ont délibérément choisi de reprendre dans l'AGCS et dans l'Accord sur les ADPIC les éléments des exceptions concernant la sécurité qui en font des exceptions fondées sur une autonomie de jugement, à savoir la référence aux mesures qu'un Membre "estimera nécessaires" et la séparation par rapport à la discipline régissant les "exceptions générales".⁴⁸⁶ Les États-Unis notent qu'une proposition de la Suisse et une proposition conjointe de 11 délégations avaient demandé la suppression de l'expression "qu'il estimera nécessaires" dans les exceptions concernant la sécurité qui figurent dans l'AGCS, ainsi que l'ajout de prescriptions contre la discrimination, le contournement des disciplines de l'AGCS et les restrictions déguisées au commerce.⁴⁸⁷ Ils notent en outre que les propositions présentées, respectivement, par les Communautés européennes, le Japon et les États-Unis conservaient le libellé "qu'il estimera" ainsi que la référence aux mesures "appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale", séparaient les exceptions concernant la sécurité des "exceptions générales" et n'incluaient pas de "prescriptions relatives à la non-discrimination" dans le texte des exceptions concernant la sécurité.⁴⁸⁸

8.32. Les États-Unis notent que la proposition présentée par les Communautés européennes incluait le libellé ci-après à la fin de l'énoncé des exceptions concernant la sécurité nationale: "Lorsqu'elles prendront des mesures en vertu du présent paragraphe, les parties tiendront compte des intérêts de tierces parties qui pourraient être atteintes".⁴⁸⁹ Selon eux, cela donne à penser que les Communautés européennes reconnaissaient que "c'étaient les parties – désormais les Membres – qui choisiraient de prendre ou non des mesures au titre de cette disposition".⁴⁹⁰ Les États-Unis font en outre valoir que, en indiquant dans leur proposition que "[t]outes les parties affectées par des mesures prises au titre du présent article conserv[ai]ent tous les droits résultant pour elles du présent Accord", les Communautés européennes prenaient acte de la Décision de 1982⁴⁹¹ et "conservaient néanmoins la référence faite, en ce qui concerne l'autonomie de jugement, aux mesures qu'un Membre "estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité".⁴⁹²

8.33. Les États-Unis soutiennent que la partie pertinente des projets de textes de l'AGCS distribués par le Président reflétait les propositions présentées par les Communautés européennes, le Japon et les États-Unis. Spécifiquement, ils font valoir que les rédacteurs ont "délibérément" choisi de séparer

⁴⁸⁴ Projet d'acte final reprenant les résultats de l'Uruguay Round (20 décembre 1991) (pièce USA-190), page 90.

⁴⁸⁵ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 56.

⁴⁸⁶ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 56 et 57.

⁴⁸⁷ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 58 et 59.

⁴⁸⁸ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 60.

⁴⁸⁹ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 61; Communication des Communautés européennes – Projet d'Accord général sur le commerce des services (pièce USA-186), page 13.

⁴⁹⁰ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 61.

⁴⁹¹ Voir plus haut le paragraphe 6.3.

⁴⁹² États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 61.

les exceptions concernant la sécurité des exceptions générales, ne soumettant que ces dernières à un examen relatif à la non-discrimination et faisant en sorte que les premières restent "fondées sur une autonomie de jugement".⁴⁹³

8.34. Les États-Unis se réfèrent enfin à l'historique de la négociation des exceptions concernant la sécurité qui figurent dans l'Accord sur les ADPIC.⁴⁹⁴ Selon eux, les rédacteurs ont de nouveau eu le choix de s'écarter ou non du libellé de l'article XXI du GATT de 1947 et ont finalement de nouveau décidé d'"utiliser le libellé de l'article XXI dans les exceptions concernant la sécurité énoncées à l'article 73 de l'Accord sur les ADPIC".⁴⁹⁵ Les États-Unis concluent que les négociateurs savaient comment l'article XXI du GATT de 1947 avait été interprété et "n'avaient pas de réticences à maintenir cette interprétation".⁴⁹⁶

8.35. La Suisse fait valoir que rien dans l'historique de la négociation de l'AGCS et de l'Accord sur les ADPIC ne donne à penser que les exceptions concernant la sécurité contenues dans ces accords sont "fondées sur une autonomie de jugement".⁴⁹⁷

8.1.3 Négociations du Mémorandum d'accord

8.36. Les États-Unis présentent des documents concernant les négociations du Mémorandum d'accord ainsi qu'une proposition du Nicaragua.

8.37. 8.37. Le 3 novembre 1987, le Nicaragua a présenté une communication au Groupe de négociation sur le règlement des différends.⁴⁹⁸ Il a fait part de son expérience du système de règlement des différends du GATT et a présenté plusieurs propositions pour examen lors des négociations, y compris les suivantes:

Aucune partie contractante ne pourra s'opposer à l'examen de l'applicabilité des dispositions de l'Accord général et de la conformité avec ces dispositions.

...

Tout groupe spécial devra parvenir à une constatation claire sur le point de savoir si des avantages ont été annulés ou compromis.⁴⁹⁹

8.38. À une réunion tenue le 20 novembre 1987, les négociateurs ont traité, entre autres questions, "l'article XXI du GATT et son examen par un groupe spécial du GATT".⁵⁰⁰ La délégation du Chili a présenté un addendum à la note, résumant ses déclarations à la réunion.⁵⁰¹ Faisant référence à la communication du Nicaragua susmentionnée, le Chili estimait que les déclarations reprises dans une grande partie du document "présent[ai]ent de l'intérêt".⁵⁰² Pourtant, "l'introduction et le caractère extrêmement politisé de ce document ne [lui] ont pas paru acceptables, de même que l'omission de l'article XXI de l'Accord général, qui a toute son importance".⁵⁰³

8.39. Les États-Unis font valoir que la proposition du Nicaragua n'a pas été incorporée dans le Mémorandum d'accord.⁵⁰⁴ Ils estiment en outre que d'autres déclarations des rédacteurs du

⁴⁹³ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 62 et 63.

⁴⁹⁴ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 62.

⁴⁹⁵ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 65.

⁴⁹⁶ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 65.

⁴⁹⁷ Suisse, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 38.

⁴⁹⁸ Negotiating Group on Dispute Settlement, Communication from Nicaragua (3 November 1987), MTN.GNG/NG13/W/15 (pièce USA-192).

⁴⁹⁹ Communication du Nicaragua (pièce USA-192), page 8.

⁵⁰⁰ Une note du Secrétariat résumant la réunion ne donne pas de précisions sur la discussion (Negotiating Group on Dispute Settlement, Meeting of 20 November 1987 – Note by the Secretariat, MTN.GNG/NG13/5 (pièce USA-193), page 3).

⁵⁰¹ Negotiating Group on Dispute Settlement, Meeting of 20 November 1987 – Note by the Secretariat (Addendum), MTN.GNG/NG13/5/Add.1 (pièce USA-194).

⁵⁰² Groupe de négociation sur le règlement des différends, réunion du 20 novembre 1987 - Note du secrétariat (addendum) (pièce USA-194), page 2.

⁵⁰³ Groupe de négociation sur le règlement des différends, réunion du 20 novembre 1987 - Note du secrétariat (addendum) (pièce USA-194), page 2.

⁵⁰⁴ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 68.

Mémorandum d'accord confirment que "le Mémorandum d'accord ne modifie pas le sens ordinaire des termes des accords visés".⁵⁰⁵ Selon eux, la décision des rédacteurs "de ne pas inclure dans le Mémorandum d'accord un libellé qui modifierait l'interprétation de l'article XXI" confirme que les négociateurs du Cycle d'Uruguay avaient connaissance de l'interprétation existante de l'article XXI du GATT de 1947 et qu'ils l'approuvaient.⁵⁰⁶

8.40. La Suisse fait valoir que certains négociateurs ont reconnu qu'il y avait un risque d'utilisation abusive de l'article XXI, y compris du fait qu'une partie pouvait bloquer l'établissement d'un groupe spécial, insister pour que certaines questions soient exclues du champ du mandat, et ainsi s'opposer à l'examen de l'applicabilité des dispositions du GATT et de la conformité avec ces dispositions.⁵⁰⁷ Selon elle, le Mémorandum d'accord avait finalement remédié à ces lacunes, y compris au moyen d'un mandat type à l'article 7:1, qui peut maintenant être modifié uniquement avec l'accord des deux parties au différend.⁵⁰⁸

8.1.4 Formulation des exceptions concernant la sécurité dans les accords internationaux conclus après 1947

8.41. Les États-Unis font valoir que le choix des négociateurs du Cycle d'Uruguay de conserver le libellé de l'article XXI du GATT de 1947 et de le reprendre largement dans d'autres accords visés est remarquable, compte tenu des approches adoptées en matière d'exceptions concernant la sécurité dans d'autres accords commerciaux négociés après 1947.⁵⁰⁹ Selon eux, alors que certains accords (tels que l'Accord de 1985 entre Israël et les États-Unis) ont incorporé par référence l'article XXI du GATT de 1947, d'autres accords (tels que le Traité de Rome et l'Accord sur l'Espace économique européen) "font apparaître des écarts importants par rapport au texte de l'article XXI, y compris lorsqu'ils prévoient expressément l'examen des mesures prises par les pouvoirs publics à des fins essentielles de sécurité".⁵¹⁰

8.42. La Suisse ne formule pas d'observation sur ces documents.

8.2 Évaluation du Groupe spécial

8.43. Dans la présente section de l'Appendice, le Groupe spécial examine quatre séries de documents présentées par les États-Unis qui concernent: i) des propositions visant à modifier le libellé de l'article XXI et la discussion qui s'en est suivie; ii) les négociations des exceptions concernant la sécurité qui figurent dans l'AGCS et dans l'Accord sur les ADPIC; iii) les négociations du Mémorandum d'accord; et iv) la formulation d'exceptions concernant la sécurité dans d'autres accords internationaux.

8.44. Le Groupe spécial rappelle son interprétation selon laquelle l'article 32 de la Convention de Vienne ne définit pas de manière exhaustive les types de moyens complémentaires d'interprétation auxquels l'interprète peut avoir recours pour confirmer le sens des termes du traité.⁵¹¹ Les trois premières séries de documents susmentionnées relèvent naturellement de la définition des "travaux préparatoires" aux fins de l'article 32 de la Convention de Vienne. L'une d'elles se rapporte directement aux négociations de l'article XXI du GATT de 1994, qui est la disposition conventionnelle pertinente dans la présente analyse. Les documents relatifs aux négociations des exceptions concernant la sécurité qui figurent dans l'AGCS et dans l'Accord sur les ADPIC, ainsi que ceux qui ont trait aux négociations du Mémorandum d'accord, pourraient également être considérés comme des "travaux préparatoires" des accords visés pertinents.

⁵⁰⁵ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 69; Negotiating Group on Dispute Settlement, Meeting of 25 June 1987 - Note by the Secretariat, MTN.GNG/NG13/2 (pièce USA-195) et Negotiating Group on Dispute Settlement, Meeting of 11 July 1988 - Note by the Secretariat, MTN.GNG/NG13/9 (pièce USA-196).

⁵⁰⁶ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 70.

⁵⁰⁷ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 233 et note de bas de page 287.

⁵⁰⁸ Suisse, deuxième communication écrite, paragraphe 233 et note de bas de page 287.

⁵⁰⁹ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 71 et 82.

⁵¹⁰ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 71; Agreement on the Establishment of a Free Trade Area between the Government of Israel and the Government of the United States of America (pièce USA-197), The Treaty of Rome (pièce USA-181) et Agreement on the European Economic Area (EEA) (pièce USA-221).

⁵¹¹ Voir plus haut le paragraphe 2.33.

8.45. S'agissant des négociations qui ont conduit à la transposition de l'article XXI du GATT de 1947, sans modification du libellé, dans le GATT de 1994, le Groupe spécial n'est pas convaincu que les documents montrent, comme les États-Unis le font valoir, que les négociateurs ont interprété l'article XXI comme étant "fondé sur une autonomie de jugement" et qu'ils ont donc rejeté les propositions qui l'auraient soumis à examen. Spécifiquement, il ne trouve rien dans ces documents qui indiquerait que les négociateurs partageaient le point de vue selon lequel l'article XXI avait constamment été interprété comme une disposition "fondée sur une autonomie de jugement". Il note que, dans les discussions qui ont fait suite aux propositions présentées par le Nicaragua et l'Argentine, divers participants n'étaient pas d'accord avec la thèse selon laquelle l'article XXI était entièrement "fondé sur une autonomie de jugement". Bien que certains participants aient fait valoir qu'il appartenait à la seule partie contractante intéressée "de déterminer quels étaient ses intérêts en matière de sécurité", d'autres soutenaient que des mesures prises au titre de l'article XXI pourraient être jugées incompatibles avec le GATT, ce qui impliquait la possibilité d'examiner la disposition.⁵¹² Enfin, le Groupe spécial juge significatif que les participants se soient référés à l'article XXIII comme étant "la sauvegarde appropriée" contre les invocations abusives d'exceptions concernant la sécurité.⁵¹³

8.46. Pour ce qui est des négociations des exceptions concernant la sécurité qui figurent dans l'AGCS et dans l'Accord sur les ADPIC, le Groupe spécial note que les documents ne font état d'aucune discussion explicite quant à la possibilité d'examiner les dispositions en cas de différend. En conséquence, et gardant à l'esprit que les documents mentionnent des dispositions semblables mais ne mentionnent pas directement la disposition pertinente dans le présent différend, le Groupe spécial ne considère pas que ces documents donnent des indications pertinentes pour les questions contestées dans le présent différend en ce qui concerne l'article XXI du GATT de 1994.

8.47. Le Groupe spécial a également examiné des documents relatifs aux négociations du Mémorandum d'accord. Il note que les trois documents présentés concernent des discussions peu concluantes tenues aux premiers stades des négociations du Mémorandum d'accord. Il estime en outre que ces documents devraient être examinés dans le contexte du texte final du Mémorandum d'accord, qui ne fait pas explicitement référence à l'article XXI du GATT de 1994 ni à l'examen potentiel de son invocation dans une procédure de règlement des différends. Par conséquent, il ne considère pas que ces documents donnent des indications pertinentes pour les questions contestées dans le présent différend en ce qui concerne l'article XXI du GATT de 1994.

8.48. Pour ce qui est des exceptions concernant la sécurité qui figurent dans d'autres accords internationaux conclus entre 1947 et le Cycle d'Uruguay, le Groupe spécial considère qu'elles pourraient en théorie relever de la catégorie résiduelle plus large des moyens complémentaires d'interprétation au titre de l'article 32 de la Convention de Vienne autres que les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles un traité a été conclu. Il n'est toutefois pas convaincu que les documents spécifiques présentés soient pertinents pour les questions contestées dans le présent différend. L'un de ces documents est l'"Accord instituant une zone de libre-échange entre le gouvernement d'Israël et le gouvernement des États-Unis d'Amérique" de 1985.⁵¹⁴ L'article 7 de l'Accord incorpore par référence les articles XX et XXI du GATT de 1947.⁵¹⁵ De l'avis du Groupe spécial, il n'y a rien dans ce document qui traite de la question du caractère de l'article XXI comme étant "fondé sur l'autonomie de jugement" ou pas. Les deux autres documents font référence aux exceptions concernant la sécurité et aux règles en matière de règlement des différends du Traité de Rome et de l'Accord sur l'EEE. Aucun d'eux ne fait une quelconque référence à l'article XXI du GATT de 1947.⁵¹⁶ En outre, ces dispositions se rapportent à des accords qui ont leurs propres règles détaillées pour le règlement des différends, lesquelles sont séparées et distinctes de celles du GATT ou de l'OMC. En tout état de cause, il n'y a pas d'indication concernant la relation entre ces documents et les négociations de l'article XXI du GATT de 1994 ou les exceptions concernant la sécurité qui figurent dans d'autres accords visés. Le seul fait que ces "autres approches"⁵¹⁷ en matière d'exceptions concernant la sécurité existaient au moment des négociations du Cycle

⁵¹² Voir plus haut le paragraphe 8.13.

⁵¹³ Voir plus haut le paragraphe 8.15.

⁵¹⁴ Accord instituant une zone de libre-échange entre les États-Unis et Israël (pièce USA-197).

⁵¹⁵ Accord instituant une zone de libre-échange entre les États-Unis et Israël (pièce USA-197), page 2.

⁵¹⁶ The Treaty of Rome (pièce USA-181); Agreement on the European Economic Area (EEA) (pièce USA-221).

⁵¹⁷ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 82.

d'Uruguay n'est pas suffisant en soi pour pouvoir considérer les dispositions énoncées dans d'autres accords comme des éléments pertinents aux fins de l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994.

8.49. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial ne trouve, dans ces documents, aucun élément étayant le fait que l'article XXI b) du GATT de 1994 est "fondé sur une autonomie de jugement", comme l'ont fait valoir les États-Unis. Par conséquent, l'analyse de ces documents confirme, ou du moins n'affaiblit pas, l'interprétation de l'article XXI b) du GATT de 1994 donnée par le Groupe spécial.
