



National Library
of Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Canadian Theses Service

Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada
K1A 0N4

NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, and subsequent amendments.

AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30, et ses amendements subséquents.

**L'APPROCHE SECTORIELLE A LA REGLEMENTATION DES
RELATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES:
UNE APPLICATION AU SECTEUR DU TEXTILE ET DU VETEMENT**

**THESE DE DOCTORAT EN DROIT DEPOSEE A LA
FACULTE DE DROIT (SECTION DROIT CIVIL)
DE L'UNIVERSITE D'OTTAWA**



Alain Lemieux, Ottawa, Canada, 1990



National Library
of Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Canadian Theses Service Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada
K1A 0N4

NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, and subsequent amendments.

AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30, et ses amendements subséquents.

ISBN 0-315-60564-2



UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION		1
CHAPITRE I:	VERS L'EMERGENCE DE L'APPROCHE SECTORIELLE A LA REGLEMENTATION DU COMMERCE INTERNATIONAL DES TEXTILES ET DES VETEMENTS	5
1. L'A.M.F.:	L'émergence prévisible de l'approche sectorielle à la réglementation des relations commerciales internationales	8
1.1	La libéralisation des échanges commerciaux: objectif important mais non exclusif de l'Ac- cord général	10
1.1.1	Le cadre juridique des relations commerciales internationales: vers la libéralisation des échanges	10
1.1.2	La dimension "sociale" de la libéralisation des échanges	16
1.1.3	L'A.M.F.: vers une meilleure prise en compte des avantages et des désavantages du commerce international	25
1.2	Les fondements de l'approche sectorielle: la "contribution" de l'Accord général	26
1.2.1	Les germes de l'approche sectorielle: la contribution de la Charte de La Havane et de l'Accord général	27
1.2.2	La consécration de l'approche sectorielle: l'émergence de l'A.M.F.	41
2. L'A.M.F.:	Une réponse aux mutations et carences de l'Accord général	42
2.1	Les mutations importantes du commerce inter- national	43
2.1.1	La multiplication et la diversification des acteurs	43
2.1.2	La transition des techniques de contrôle des échanges commerciaux	53
2.1.2.1	La nature des O.N.T.	55

II

2.1.2.2	Les problèmes soulevés par les O.N.T. dans le cadre de l'Accord général	57
2.1.2.2.1	L'identification des O.N.T.	58
2.1.2.2.2	Le démantèlement des O.N.T.	59
2.1.2.3	Vers le démantèlement et le contrôle de certains O.N.T. dans le secteur du textile et du vêtement	64
2.2	Les carences de l'Accord général: les insuffisances du système des sauvegardes	65
2.2.1	La nature des restrictions quantitatives	67
2.2.2	Le traitement des restrictions quantitatives à l'importation sous l'Accord général	70
2.2.3	Le système des clauses de sauvegarde et des dérogations: le cas de l'article XIX du G.A.T.T.....	75
2.2.3.1	L'article XIX dans le système des clauses de sauvegarde et de dérogations de l'Accord général	77
2.2.3.2	L'article XIX: ses grands éléments	81
2.2.3.2.1	Le recours à l'article XIX: les conditions de fond	83
2.2.3.2.2	Les conditions d'application des mesures	90
2.2.3.3	Les grandes failles de l'article XIX	95
2.2.3.4	L'application effective de l'article XIX dans le contexte du commerce international des textiles	99
3. L'A.M.F:	Vers la confirmation des palliatifs à l'Accord général	101
3.1	Le recours aux ententes de restriction volontaire à l'exportation	103
3.1.1	Les fondements historiques des R.V.E.	104
3.1.2	Les types de R.V.E.	107
3.1.3	Les aspects politiques, économiques et juridiques des R.V.E.	110

III

3.2	Le concept de "désorganisation des marchés"	122
CHAPITRE II:	LA REGLEMENTATION SECTORIELLE DU COMMERCE INTERNATIONAL DU TEXTILE ET DU VETEMENT	131
1.	Vers l'émergence de la réglementation internationale applicable dans le secteur du textile et du vêtement	138
1.1	La situation du commerce international du textile et du vêtement avant 1960	138
1.2	Les facteurs qui ont amené les Etats à réglementer le commerce du textile et du vêtement	142
1.3	Les mesures industrielles et commerciales utilisées dans le secteur du textile et du vêtement	144
1.4	L'élaboration de la réglementation multilatérale dans le secteur du textile et du vêtement	151
1.4.1	Une première tentative: l'Accord à court terme.....	152
1.4.2	L'accord décisif: l'Accord à long terme sur le commerce international des textiles de coton	158
2.	L'A.M.F. ou le développement harmonieux des échanges dans le secteur du textile et du vêtement	172
2.1	Une réglementation visant à résoudre les problèmes du commerce des textiles	172
2.2	L'objectif central de l'A.M.F.: le développement harmonieux des échanges	175
2.3	L'A.M.F.: une réglementation à portée, durée et objet limités	179
3.	Le traitement des restrictions existantes	191
3.1	Le traitement des restrictions existantes avant l'A.M.F.	192
3.2	L'élimination des restrictions existantes sous l'A.M.F.	195

IV

3.2.1	La règle générale: l'élimination des restrictions existantes	196
3.2.2	Les exceptions à la règle d'élimination	200
3.2.2.1	Le maintien des restrictions existantes sur la base de l'Accord général	201
3.2.2.2	Le maintien des restrictions existantes sur la base de l'A.M.F.	205
3.2.3	L'article 2 de l'A.M.F.: un cadre de réglementation	209
4.	Le traitement des nouvelles restrictions	212
4.1	Le traitement des nouvelles restrictions avant l'A.M.F.	213
4.2	Le traitement des nouvelles restrictions sous l'article 3 de l'A.M.F.	218
4.2.1	La règle d'interdiction des nouvelles restrictions	218
4.2.2	L'imposition de nouvelles restrictions: les conditions d'ouverture	219
4.2.2.1	La condition de fond: la désorganisation du marché	220
4.2.2.1.1	Les facteurs à l'origine de la désorganisation	222
4.2.2.1.2	Les facteurs servant à la détermination du préjudice	231
4.2.2.2	La condition procédurale à l'imposition de nouvelles restrictions: la consultation et ses effets	234
4.2.2.2.1	L'accord entre les parties	235
4.2.2.2.2	L'absence d'accord	243
4.2.2.2.3	L'arrangement provisoire et la mesure de limitation temporaire	247
4.2.3	Les limites générales à l'imposition des nouvelles restrictions	250

4.2.3.1	Les limites relatives à l'imposition de restrictions	250
4.2.3.2	Les limites relatives à l'application des restrictions	253
4.2.3.2.1	Le niveau de base et la période de référence	258
4.2.3.2.2	Le coefficient de croissance	264
4.2.3.2.3	La souplesse et la flexibilité	270
4.2.3.3	L'article 3 de l'A.M.F.: la recherche de l'équilibre dans l'imposition des nouvelles restrictions	275
5.	La consécration du bilatéralisme: le traitement des nouvelles restrictions sous l'article 4 de l'A.M.F.	278
5.1	Les objectifs généraux de l'article 4	279
5.2	Les conditions d'application de l'article 4 ..	281
5.3	L'utilisation effective des accords bilatéraux	288
6.	L'application effective de l'A.M.F.: dispositions d'appui	292
6.1	L'administration souple et équitable des restrictions	293
6.2	L'échange de renseignements et de statistiques	295
6.3	Les mesures visant à éviter que l'A.M.F. ne soit contourné	296
7.	Le traitement plus favorable des pays en voie de développement	299
8.	Les organes de contrôle et de surveillance de l'A.M.F.	309
8.1	Le contrôle et la surveillance sous l'A.C.T. et l'A.L.T.	314
8.2	La structure institutionnelle de l'A.M.F.	318
8.2.1	Le Comité des textiles	319
8.2.2	L'Organe de surveillance des textiles	321

VI

8.3	Les fonctions des institutions de l'A.M.F. ...	328
8.3.1	La fonction "recherche et cueillette des données"	329
8.3.2	La fonction "examens d'ensemble et revues des restrictions"	333
8.3.3	La fonction "application des règles et règlement des différends"	336
8.3.3.1	Examen des mesures ou accords notifiés	337
8.3.3.2	La prévention et le règlement des différends	340
8.3.3.2.1	Le rôle de l'O.S.T.	340
8.3.3.2.2	La décision de l'O.S.T. et ses effets	348
8.4	L'apport des institutions de l'A.M.F. en matière de surveillance internationale économique	355
CHAPITRE III:	La mise en oeuvre de l'A.M.F. au Canada	359
1.	Le Canada et la réglementation du commerce international du textile et du vêtement avant l'A.M.F.	362
1.1	Profil de la réglementation commerciale canadienne	363
1.2	Le contrôle des importations canadiennes de textiles et de vêtements avant 1970	367
1.3	La Politique nationale du textile de 1970	373
1.3.1	La P.N.T.: son contenu	374
1.3.2	La Commission du textile et du vêtement	379
1.3.3	La réglementation canadienne du commerce international du textile et du vêtement à la veille de l'A.M.F.	388
2.	Le Canada et l'A.M.F.	389
2.1	L'application des mesures de restriction	392
2.1.1	L'élimination des mesures de restriction en vigueur au moment de l'adhésion du Canada à l'A.M.F.	393

VII

2.1.2	L'application des nouvelles restrictions	394
2.1.2.1	La détermination de la désorganisation du marché au Canada	395
2.1.2.2	Les ententes de restriction volontaire à l'ex- portation comme mécanisme premier de contrôle des importations au Canada	401
2.1.2.2.1	La négociation des ententes de R.V.E.	405
2.1.2.2.2	La forme et les effets juridiques des ententes de R.V.E.	408
2.1.2.2.3	Le contenu des ententes de R.V.E.	413
2.1.2.2.4	La négociation des ententes de R.V.E. dans le respect des règles de l'A.M.F.	438
2.1.2.3	L'imposition des restrictions quantitatives à l'importation: le recours à l'article 3 de l'A.M.F. et à l'article XIX de l'Accord général	439
2.1.2.3.1	L'imposition des nouvelles restrictions et le renforcement des restrictions existantes en vertu de l'article 3 de l'A.M.F.	440
2.1.2.3.2	Le contingentement global des importations de 1976 et la "tentative" de 1985 sur la base de l'article XIX de l'Accord général	443
2.1.2.4	La mise en oeuvre des restrictions quantita- tives et des ententes de R.V.E. conclues au titre de l'A.M.F. au Canada	452
2.1.2.4.1	La Loi sur les licences d'exportation et d'importation	453
2.1.2.4.2	Les carences du système de contrôle des impor- tations	465
2.1.3	La politique canadienne en matière de textiles et de vêtements: vers un développement harmo- nieux des échanges	472
2.2	Le volet "ajustement industriel" de l'A.M.F. et son application au Canada	474
2.2.1	Les processus autonomes d'ajustement industriel	476

VIII

2.2.2	Les politiques canadiennes d'ajustement industriel	482
2.2.2.1	La mise en place des politiques d'aide à l'adaptation et à la restructuration	483
2.2.2.2	La consolidation et le renforcement des politiques canadiennes	488
2.2.2.3	L'approche intégrée: le rôle de l'Office canadien pour un renouveau industriel	493
2.2.2.3.1	La création et la composition de l'O.C.R.I. ..	493
2.2.2.3.2	Le mandat de l'O.C.R.I.	494
	. La revitalisation industrielle	495
	. Le renforcement et la diversification de l'économie des régions dépendantes	497
	. L'adaptation de la main-d'oeuvre	499
2.2.2.3.3	Les types d'aides accordées par l'O.C.R.I. ...	500
2.2.2.3.4	La performance de l'O.C.R.I. en regard du volet "ajustement industriel" de l'A.M.F.	504
2.3	L'ajustement industriel au Canada: le respect de l'A.M.F.	509
CHAPITRE IV:	L'influence de l'A.M.F. sur l'évolution des relations commerciales internationales et de leur cadre juridique	511
1.	Les grandes lignes d'influence de l'A.M.F.....	516
1.1	La sensibilisation au problème de la "désorganisation des marchés"	517
1.1.1	Le problème des sur-capacités de production ..	518
1.1.2	Les conséquences de l'existence de sur-capacités de production	520
1.2	Le recours à une approche sectorielle à la réglementation des relations commerciales internationales	526
1.2.1	Le concept d'approche sectorielle	529
1.2.2	Les avantages et les inconvénients de l'approche sectorielle	530

IX

1.2.3	L'application et l'avenir de l'approche sectorielle	532
1.2.3.1	Le commerce des produits de base	536
1.2.3.2	Le commerce des produits agricoles	541
1.2.3.3	L'organisation communautaire européenne des marchés dans le secteur de la viande ovine ...	545
1.2.3.4	La politique agricole commune européenne	547
1.2.3.5	Le commerce des aéronefs civils	551
1.2.3.6	Une tentative de supervision internationale: le commerce de l'acier	555
1.3	La promotion du développement harmonieux du commerce international par l'organisation des échanges	559
1.3.1	Les facteurs à la base de la proposition française de libre-échange organisé	562
1.3.2	Les objectifs du libre-échange organisé	565
1.3.3	Le cadre juridique du libre-échange organisé	566
1.3.4	Les réactions au concept du libre-échange organisé	568
1.4	La popularité et l'influence des mécanismes de réglementation des échanges prévus par l'A.M.F. et ses prédécesseurs	571
1.4.1	La "légitimisation" des ententes de R.V.E. dans le cadre de l'Accord général	572
1.4.1.1	Le commerce de l'acier	574
1.4.1.2	Le commerce des chaussures	584
1.4.1.3	Le commerce des automobiles	588
1.4.1.4	Le commerce de certains produits manufacturés "sophistiqués"	597
1.4.2	"L'expérience" A.M.F. en regard des proposi- tions de réforme de l'article XIX de l'Accord général	599

X

2.	La réglementation sectorielle des relations commerciales internationales: vers la spécia- lisation du droit international économique ...	611
CONCLUSION		625
BIBLIOGRAPHIE		644

INTRODUCTION

Principalement vers la fin des années 50, les problèmes rencontrés dans le commerce international des textiles et des vêtements devinrent de plus en plus aigus. Aux yeux de la plupart des pays importateurs et exportateurs impliqués dans ce segment important du commerce international, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce(1) (ci-après dénommé "Accord général" ou "G.A.T.T." pour General Agreement on Tariffs and Trade), accord international visant à régir les relations commerciales internationales dans leur ensemble, s'avérait nettement insuffisant pour prévenir ou corriger ces problèmes.

Afin de pallier à cette situation, les pays participants au commerce international des textiles de coton adoptèrent, au début des années 60, un Accord à court terme sur les textiles de coton (ci-après dénommé A.C.T.)(2). A cet A.C.T., se succédèrent l'Accord à long terme sur les textiles de coton (ci-après dénommé A.L.T.)(3), qui régira le

(1) Le texte de l'Accord général est reproduit à G.A.T.T., (1969) Instruments de base et documents divers, vol. IV, pp. 1-85

(2) Le texte de l'A.C.T. est reproduit à G.A.T.T., (1962) 10 Instruments de base et documents divers, pp. 19-24.

(3) Le texte de l'A.L.T. est reproduit à G.A.T.T., (1963) 11 Instruments de base et documents divers, p. 25 ss.

commerce international des textiles de coton de 1961 à 1973 et l'Arrangement concernant le commerce international des textiles, (ci-après dénommé A.M.F. pour Accord multifi-bres)(4), celui-ci régissant le commerce international d'à peu près tous les textiles et vêtements depuis le 1er janvier 1974.

La présente thèse a comme objectif principal d'analyser en profondeur le fonctionnement de l'A.M.F. ainsi que son application dans l'un des pays participants, soit le Canada (Chapitre II). Nous tenterons alors de démontrer que la réglementation élaborée dans le secteur du commerce international du textile et du vêtement s'est imposée comme une solution de compromis entre le protectionnisme sauvage qui caractérisait alors ce secteur et une libéralisation des échanges pouvant désorganiser les marchés des pays développés.

Cette analyse nous permettra par la suite de constater que le Canada a été l'un des nombreux pays à adopter l'objectif de développement harmonieux des échanges ou d'organisation des échanges préconisé par l'A.M.F. (Chapitre III). Comme nous le verrons, les règles établies par l'A.M.F. ont généralement bien servi les intérêts et les objectifs que s'était fixé le gouvernement canadien dans ce

(4) Le texte de l'A.M.F. est reproduit à G.A.T.T., (1975) 21 Instruments de base et documents divers, p. 21 ss.

secteur du commerce international.

Mais l'émergence de l'approche sectorielle à la réglementation des relations commerciales internationales, telle que préconisée par l'A.M.F., n'est pas la seule manifestation des carences de l'Accord général de régir efficacement les problèmes rencontrés dans certains secteurs du commerce international. Il est en effet possible d'identifier un certain nombre de grandes influences de l'A.M.F. Ainsi, principalement à partir des années 60, les Etats ont eu tendance à recourir à des mécanismes de réglementation à l'extérieur du cadre légal de l'Accord général afin de prévenir ou corriger les problèmes rencontrés dans d'autres secteurs du commerce international. Le recours à cette approche sectorielle dans d'autres secteurs du commerce international a généralement pris la forme d'ententes bilatérales, générant au passage quelques accords ou tentatives d'accords multilatéraux. Les influences de l'A.M.F et le recours à des solutions sectorielles seront étudiés dans la dernière partie (Chapitre IV) de la présente thèse.

Mais avant de traiter de l'A.M.F. et du recours à l'approche sectorielle dans d'autres secteurs du commerce international, il importe de bien identifier les fondements et les causes de ce développement important du droit des relations commerciales internationales. C'est ce que nous

examinerons dans le chapitre introductif (Chapitre I) de la présente thèse.

CHAPITRE IVERS L'EMERGENCE DE L'APPROCHE SECTORIELLE A LA REGLEMENTATION DU COMMERCE INTERNATIONAL DES TEXTILES ET DES VETEMENTS

L'Accord général, plus connu sous le nom de G.A.T.T., régit les relations commerciales internationales depuis le milieu des années 40. La nature de la réglementation préconisée par l'Accord général peut être qualifiée de globale et de multilatérale. D'abord globale, en ce que les parties contractantes ont voulu assujettir l'ensemble de leurs échanges commerciaux aux règles de l'Accord général. Puis multilatérale, en ce que les parties contractantes ont accepté de se lancer dans un processus de libéralisation des échanges sur une base multilatérale plutôt que bilatérale.

L'émergence de l'A.M.F. en 1974, et bien avant celle de l'A.C.T. et de l'A.L.T., marque, du moins à première vue, un changement surprenant, voire même radical, d'orientation dans la réglementation commerciale internationale. D'une part, parce que l'A.M.F. vise à réglementer un secteur particulier, soit le textile et le vêtement, et non l'ensemble du commerce international. A ce titre, l'A.M.F. favorise donc une approche "sectorielle" plutôt que "globale" à la réglementation du commerce international. D'autre part, parce que l'A.M.F., bien que constituant un traité multilatéral, repose principalement sur une forte dose de bilatéralis-

me.

Mais si l'approche sectorielle préconisée par l'A.M.F. représente à plusieurs égards une novation importante, son émergence au début des années 60 ne peut être qualifiée de radicale, ni même de surprenante dans le contexte de la réglementation instaurée par l'Accord général, et ce, pour trois raisons principales.

Premièrement, l'Accord général contient, dans une certaine mesure, les fondements mêmes de l'émergence de l'approche sectorielle suggérée successivement par l'A.C.T., l'A.L.T. et l'A.M.F. En effet, et comme nous le verrons, l'Accord général n'est pas insensible aux effets préjudiciables pouvant résulter de la libéralisation des échanges sur les industries nationales, préoccupation fondamentale de l'A.M.F. De plus, l'Accord général a accepté d'accorder, aux fins de sa réglementation globale, une attention particulière à certains secteurs industriels, approche évidemment épousée par l'A.M.F.

Deuxièmement, l'Accord général a connu un certain nombre de mutations et de carences démontrant son inefficacité à réglementer adéquatement le commerce international des textiles et des vêtements. Parmi ces mutations importantes, notons l'accroissement et la diversité des acteurs impliqués

dans le commerce international ainsi que la modification des mécanismes de réglementation du commerce international. Quant aux carences de l'Accord général, elles sont principalement attribuables au fonctionnement du système de sauvegarde, et surtout de la clause de sauvegarde générale prévue à l'article XIX. Ces mutations et carences ont largement contribué à l'émergence de l'A.M.F. et, à fortiori, de ses ancêtres l'A.C.T. et l'A.L.T.

Troisièmement, les parties contractantes à l'Accord général ont tenté de pallier à ces mutations et carences aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du cadre légal du G.A.T.T. D'abord à l'extérieur du G.A.T.T., par le recours aux ententes de restriction volontaire à l'exportation, principalement afin de contourner les carences inhérentes à l'application de la clause de sauvegarde générale de l'Accord général. Le recours à ce type d'ententes constitue un développement important dans le contexte du commerce international des textiles et des vêtements puisque cette technique de contrôle des importations sera légitimée et encouragée par l'A.L.T. et l'A.M.F. Puis à l'intérieur du G.A.T.T., par l'émergence du concept de "désorganisation des marchés". Ce concept, adopté en 1960 par une décision des Parties contractantes, constitue un développement de première importance puisqu'il exprime le désir des Etats de pallier aux effets préjudiciables de la libéralisation des échanges. Le concept

de "désorganisation des marchés" est d'autant plus important puisqu'il fut intégré à l'A.L.T., puis à l'A.M.F., comme condition de base à l'imposition de restrictions.

Nous analyserons maintenant chacun de ces trois développements importants de la réglementation du commerce international. Cet examen nous permettra de mieux comprendre le développement de l'approche sectorielle dans la réglementation du commerce international des textiles et des vêtements. Corollairement, cette analyse nous permettra également de mieux cerner les principales carences de l'Accord général dans sa réglementation de certains autres secteurs du commerce international, thème que nous aborderons dans le chapitre IV de la présente thèse.

1. L'A.M.F.: L'EMERGENCE PREVISIBLE DE L'APPROCHE
SECTORIELLE A LA REGLEMENTATION DES RELATIONS
COMMERCIALES INTERNATIONALES

L'A.M.F. s'impose comme un accord international unique en son genre. A première vue, le type de réglementation commerciale internationale instauré par l'A.C.T. et l'A.L.T. au début des années 60 et amélioré par l'A.M.F. en 1974 tranche nettement avec celui préconisé par l'Accord général à la fin des années 40.

Cette différence d'approche s'est manifestée à un double point de vue. D'une part, parce que l'Accord général a comme objectif principal de libéraliser les échanges commerciaux. De son côté, l'A.M.F. semble donner autant d'importance à la libéralisation du commerce international des textiles et des vêtements qu'à la protection des industries domestiques contre la "désorganisation des marchés". D'autre part, l'Accord général propose une approche multilatérale et globale à la réglementation des relations commerciales internationales. De son côté, l'A.M.F. favorise également une approche multilatérale, mais appliquée à un secteur particulier du commerce international et fondée principalement sur la négociation d'ententes bilatérales entre gouvernements.

En revanche, il ne faudrait pas en conclure pour autant que ces deux approches sont inconciliables ou antinomiques. Bien au contraire, tout indique que l'Accord général contient, dans une certaine mesure, les fondements mêmes de l'A.M.F. et de ses prédécesseurs, l'A.C.T. et l'A.L.T. Les "germes" de l'A.M.F. dans l'Accord général sont détectables à un double niveau. Premièrement, et contrairement à ce que l'on peut croire, la libéralisation des échanges n'est pas le seul objectif de l'Accord général. Deuxièmement, l'approche multilatérale et globale suggérée par l'Accord général n'est pas exclusive. Analysons mainte-

nant chacun de ces fondements importants de l'A.M.F.

**1.1 LA LIBERALISATION DES ECHANGES COMMERCIAUX:
OBJECTIF IMPORTANT MAIS NON EXCLUSIF DE
L'ACCORD GENERAL**

Au 1er mars 1986, l'Accord général régissait directement ou indirectement le commerce international de quelque 122 Etats(5). L'Accord général vise fondamentalement à libéraliser les échanges commerciaux entre Etats et corollairement à favoriser la coopération internationale dans le domaine du commerce international. En revanche, cet objectif "économique" n'est pas absolu, puisque le cadre juridique devant régir les relations économiques internationales intègre également des considérations d'ordre social. En ce sens, l'A.M.F. et ses ancêtres s'inscriront dans cette orientation socio-économique mais de façon plus complète.

1.1.1 LE CADRE JURIDIQUE DES RELATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES: VERS LA LIBERALISATION DES ECHANGES

L'un des objectifs fondamentaux de la réglementation du commerce international, mise en place au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, fut de libéraliser les échanges commerciaux par la réduction des obstacles tarifaires et des

(5) A cette date, le G.A.T.T. comptait 90 parties contractantes, tandis qu'un Etat avait accédé provisoirement à l'Accord général et que 31 Etats appliquaient l'Accord général sur une base "de facto": G.A.T.T., (1986) 32 Instruments de base et documents divers, p. viii.

obstacles non tarifaires(6).

Il revient d'abord et principalement au projet de "Charte pour une organisation internationale du commerce", généralement connue sous le nom de "Charte de La Havane" d'avoir marqué le pas dans cette direction. Adoptée le 24 mars 1948 par 53 des 56 Etats(7) ayant participé à la conférence convoquée à La Havane par le Conseil économique et social des Nations Unies, la Charte de La Havane ne sera jamais mise en oeuvre(8). Néanmoins, la Charte de La Havane représente le premier effort majeur d'établissement de règles internationales multilatérales visant à régir les relations commerciales internationales(9).

(6) Sur le traitement des obstacles tarifaires et non tarifaires par l'Accord général, voir infra, p. 53 ss.

(7) Seule l'Argentine, la Pologne et la Turquie ne signèrent pas la Charte. Sur ce point, voir Colliard (C.-A.), *Institutions des relations internationales*, 8 ed, Précis Dalloz, Dalloz, Paris, 1985, p. 761.

(8) Des 53 signataires, seuls l'Australie et le Libéria acceptèrent de ratifier la Charte de La Havane.

(9) Pour un résumé des étapes ayant mené à la rédaction de la Charte de La Havane, ainsi que pour une analyse de ses dispositions, voir Fulton (J.G.) et Javits (J.K.), *The International Trade Organization*, United States Government Printing Office, Washington, 1948, 120 p. et Wilcox (C.), *A Charter for World Trade*, MacMillan, New York, 1949, 333 p.

L'un des objectifs majeurs de la Charte de La Havane était évidemment d'accroître le commerce international, élément essentiel à la croissance et à l'équilibre de l'économie mondiale(10). A cette fin, il était donc essentiel que les pays participants s'efforcent, tant individuellement que collectivement, de favoriser ce commerce et donc de réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce:

"3. To further the enjoyment by all countries, on equal terms of access to the markets, products and productive facilities which are needed for their economic prosperity and development.

4. To promote on a reciprocal and mutually advantageous basis the reduction of tariffs and other barriers to trade and the elimination of discriminatory treatment in international commerce.

5. To enable countries, by increasing the opportunities for their trade and economic development, to abstain from measures which would disrupt world commerce, reduce productive employment or retard economic progress"(11).

(10) Le paragraphe 1 de l'article 1 de la Charte de La Havane énonçait, comme l'un des champs d'action ouverts aux pays participants: "To increase a large and steadily growing volume of real income and effective demand, to increase the production, consumption and exchange of goods, and thus to contribute to a balance and expanded economy". Pour le texte final de la Charte de La Havane, voir U.N./doc. E/Conf. 2/78 (1948).

(11) En fait, l'importance de réduire les obstacles au commerce avait déjà été reconnue lors de la conclusion des accords de Bretton Woods, voir Fulton (J.G.) et Javits (J.K.), op.cit., supra, note 9, p. 2.

La Charte de La Havane n'ayant jamais été mise en oeuvre, il reviendra à l'Accord général de faire sien et de réaliser l'objectif de libéralisation des échanges. En plus de confirmer les concessions tarifaires ayant touché environ 45,000 produits, l'Accord général intégrera dans son texte(12) plusieurs dispositions empruntées au Chapitre IV de la Charte de La Havane et visant à empêcher les limitations aux concessions tarifaires déjà accordées(13). Dans l'attente de la mise en oeuvre de la Charte de La Havane, l'Accord général sera mis en oeuvre par un "Protocole portant l'application provisoire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce" conclu le 30 octobre 1947 par vingt-trois pays représentant les trois quarts du commerce mondial et entré en vigueur le 1er janvier 1948(14). A cet égard, il importe de rappeler que les parties contractantes à l'Accord général s'étaient engagées à respecter les principes généraux de la

accords de Bretton Woods, voir Fulton (J.G.) et Javits (J.K.), op.cit., supra, note 9, p. 2.

(12) Le texte de l'Accord général se trouve à G.A.T.T., (1969) Instruments de base et documents divers, vol. IV, pp. 1-85.

(13) Sur ce point, voir Fulton (J.G.) et Javits (J.K.), op.cit., supra, note 9, p. 6.

(14) Le Protocole est reproduit à G.A.T.T., (1969) Instruments de base et documents divers, Vol. IV, p. 82. Les parties contractantes qui ont accédé à l'Accord général depuis 1948 appliquent celui-ci en vertu de protocoles d'accession particuliers.

Charte de La Havane jusqu'au moment de son acceptation(15).

L'Accord général élabore un véritable cadre légal de réglementation des relations commerciales internationales. Cette réglementation intégrera ses propres objectifs, principes et mécanismes de régulation. Le Préambule de l'Accord général reprend ainsi plusieurs des objectifs énoncés dans la Charte de La Havane et dans la Charte des Nations Unies, tels le relèvement des niveaux de vie et la réalisation du plein emploi(16). D'autres objectifs, tels la croissance du revenu réel et de la demande effective, ainsi que l'accroissement de la production et bien entendu, le commerce de produits, ne se retrouvaient que dans la Charte de La Havane et sont repris par l'Accord général. En réalité, il n'existe qu'un seul objectif purement original au G.A.T.T., soit celui du "plein emploi des ressources mondiales"(17).

Comme on peut le constater, l'Accord général a donc une vocation essentiellement commerciale. Des objectifs, tels l'aide au développement économique ou le mouvement des

(15) Article XXIX de l'Accord général.

(16) Voir le Préambule de l'Accord général.

(17) Ibid.

capitaux, (18) qui apparaissent dans la Charte de La Havane, ne se retrouvent pas dans l'Accord général.

C'est donc pour réaliser ces objectifs que les parties contractantes s'engagent à libéraliser leurs échanges commerciaux par la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires, et ce, sur la base d'accords reposant sur deux principes fondamentaux: réciprocité et non-discrimination - (19). Ces grands principes, que l'on retrouvait dans la Charte de La Havane, formeront la base de l'Accord général.

Mais si la libéralisation des échanges constitue toujours l'objectif "économique" fondamental de l'Accord général(20), il n'en constitue pas pour autant un objectif absolu.

(18) Voir le Préambule de la Charte de La Havane, op.cit., supra, note 10.

(19) Le Préambule de l'Accord général précise ainsi que: "Désireux de contribuer à la réalisation de ces objets par la conclusions d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international".

(20) Pour un résumé des efforts du G.A.T.T. vers la libéralisation des échanges, voir Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), Droit international économique, 2ième édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1982, pp. 258-306.

1.1.2 LA DIMENSION "SOCIALE" DE LA LIBERALISATION DES ECHANGES

Malgré l'importance de la libéralisation des échanges, il serait faux de penser que les parties contractantes à l'Accord général ont désiré en faire un objectif absolu. Bien au contraire, il est permis d'affirmer que les aspects préjudiciables ou potentiellement préjudiciables du commerce international, tels par exemple les effets de la libéralisation des échanges sur l'emploi, l'industrie et les économies régionales, n'ont jamais été écartés de la réglementation du commerce international. En effet, les aspects "sociaux" du commerce international ont été considérés aussi bien par la Charte des Nations Unies et la Charte de La Havane que par l'Accord général.

Rappelons d'abord que l'apport de la Charte des Nations Unies en matière économique, quoique général et imprécis, demeure de grande importance(21). Cet intérêt porté aux questions économiques est d'autant plus significatif que, quelques années auparavant, le Pacte de la Société des Nations avait considérablement négligé cet aspect de la vie internationale(22). Mais ce qu'il importe ici de noter

(21) Colliard (C.A.), op.cit., supra, note 7, p. 759.

(22) En vertu de l'article 23 e) du Pacte de la S.D.N., ses membres ne s'étaient engagés qu'à prendre les dispositions nécessaires pour un "équitable traitement du commerce de tous ses membres". Sur la contribution

dans la contribution économique de la Charte des Nations Unies, c'est l'existence d'un lien très fort entre l'économie et le social, ces deux domaines ne pouvant pas, semble-t-il, être dissociés.

Ainsi, le Préambule de la Charte des Nations Unies établit, parmi les grands principes devant préfigurer l'ordre économique de l'après-guerre: la promotion du "progrès social", l'instauration "de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande" et surtout, le recours aux institutions internationales "pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples". Il est bien évident que dans le contexte de la libéralisation des échanges qui allait s'amorcer, l'idée de favoriser le "progrès social" ou d'instaurer "de meilleures conditions de vie" pouvait apparaître suspecte aux yeux de l'économiste libéral. Cette possibilité d'intervention économique se voyait également renforcée par le recours aux institutions internationales "pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples". Le Préambule annoncera donc un accroissement des responsabilités à l'Organisation des Nations Unies, et ce, dans le sens d'une plus grande prise en compte des aspects économiques et

"économique" de la S.D.N., voir Oppenheim (L.), *International Law*, Vol. 1, Longmans, Green and Co., Londres, 1948, pp. 289-290. De même, Bélanger (M.), *Institutions Economiques Internationales*, Economica, Paris, 1981, pp. 20-21.

sociaux de la communauté internationale.

La Charte des Nations Unies contient des dispositions spécifiques en matière économique et sociale; on les retrouve aux Chapitres IX (Coopération économique et sociale internationale)(23) et X (Conseil économique et social)(24) de la Charte des Nations Unies. L'article 55, qui constitue la pierre angulaire de l'aspect économique et social de la Charte des Nations Unies, prévoit ainsi que les Nations Unies favoriseront, *inter alia*, "a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social; b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes (...)".

Comme on peut le constater, l'alinéa a) de l'article 55 énonce une espèce de politique économique internationale. Allant bien au-delà des principes traditionnels de droit international économique (i.e. liberté de commerce ou de navigation), la Charte des Nations Unies élargit le champ d'action de la politique économique internationale en incluant des concepts nouveaux, tels le relèvement des niveaux

(23) Articles 55 à 60 de la Charte des Nations Unies.

(24) Articles 61 à 72 de la Charte des Nations Unies.

de vie, le plein emploi et le progrès et le développement dans "l'ordre économique et social"(25). A cet égard, l'expression "le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi(...)" ne plut guère aux Etats-Unis, ces derniers suggérant en vain l'expression "niveaux élevés et stables d'emploi"(26). Précisons qu'il n'est pas du seul ressort de l'O.N.U. d'agir en ces domaines où la responsabilité repose avant tout sur les Etats. L'article 56 de la Charte des Nations Unies confirme cette interprétation en invitant à l'action les Membres "tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation" afin de réaliser les objectifs fixés à l'article 55.

Mais outre cet aspect de plus en plus englobant de la politique économique internationale, l'alinéa b) de l'article 55 est d'autant plus innovateur par cette référence à "l'ordre économique et social". Cette expression est à la fois unique, ambiguë et paradoxale. Premièrement, cette expression est unique puisqu'elle n'est présente à aucun autre endroit dans la Charte des Nations Unies. Deuxièmement, la notion "d'ordre" appliquée aux questions économiques est quelque peu ambiguë. Stipuler que les Nations Unies

(25) Schwarzenberger (G.), *The Frontiers of International Law*, Stephens & Sons, Londres, 1962, p. 228.

(26) Fulton (J.G.) et Javits (J.K.), *op.cit.*, supra, note 9, p. 3.

favoriseront les " conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social" ne revient-il pas à dire que les organisations publiques nationales ou internationales auront un rôle à jouer dans ce développement? Il est difficile de jauger la signification du concept "d'ordre" à une époque de libéralisme économique où l'équilibre se réalisait par l'opération de cette fameuse "main invisible" dont parlait Adam Smith. De plus, il est difficile de savoir si les rédacteurs de la Charte réfèrent à un "ordre économique et social" international ou domestique. Dans le premier cas, le rôle de l'O.N.U. devient d'une importance première; dans le second, ce rôle devient beaucoup plus secondaire. Enfin, la notion "d'ordre économique et social" est paradoxale puisque les politiques publiques visant à établir l'ordre "social" risquent de déstabiliser l'ordre "économique" par la simple existence d'objectifs différents.

Néanmoins, l'introduction du concept "d'ordre économique et social" dans la Charte des Nations Unies est d'une importance fondamentale. D'abord, parce qu'il reflète l'importance accordée par les Nations Unies à la création d'un ordre, plutôt qu'à un état d'anarchie ou de désordre. Puis ensuite, par cette égale importance accordée au traitement des aspects économiques et sociaux de la vie internationale.

Dans le sillage de la Charte des Nations Unies, la Charte de La Havane tiendra également compte des aspects aussi bien économiques que sociaux de la vie économique. La Charte de La Havane ne s'intéressera pas uniquement à la production et au commerce mais également à leurs conséquences, principalement sur l'emploi(27).

L'établissement de règles multilatérales en matière de commerce international exigeait de nouveaux principes sur lesquels cette opération pouvait s'appuyer. A cet égard, des thèses économiques différentes se confrontaient, les pays d'obédience libérale s'opposant aux pays plus dirigistes. Mais cette distinction n'était pas aussi nette puisque même les pays à économie de marché, déjà affectés par la dépression de l'entre-deux guerres, reconnaissaient l'importance d'une politique de plein emploi au détriment d'un libéralisme pur. Au cours des années 40, la plupart des pays occidentaux avaient établi des politiques économiques interventionnistes. Rappelons que même les Etats-Unis étaient en faveur d'une concomitance entre leur politique commerciale et leur politi-

(27) Le paragraphe 1 de l'Article 1 de la Charte de La Havane invite ainsi les pays participants: "To increase a large and steadily growing cooperation in the solution of problems relating to international trade in the fields of employment, commercial policy, business practice and commodity policy".

que domestique de stabilisation économique(28).

La Charte de La Havane intégra donc les composantes sociales de la vie économique au projet de réglementation internationale(29). Le juriste R. Plaisant explique ainsi cette symbiose:

"En consacrant à des dispositions sociales la première disposition de la Charte et la plus importante (...) ses auteurs ont légitimé de ce fait toute mesure d'intervention dans la vie économique nationale et internationale (...). La Charte est donc libérale, ainsi qu'il ressort très nettement des objectifs particuliers, mais d'un libéralisme très évolué et très compréhensif qui ne recule pas devant les contrôles"(30).

La Charte de La Havane, on le sait, ne fut jamais mise en oeuvre. Or, l'une des raisons majeures à la base de sa non-ratification est attribuable au fait que les principaux pays industriels, dont les Etats- Unis, considérèrent celle-ci comme anti-libérale. En fait, la Charte de La

(28) Wilcox (C.), op.cit., supra, note 9, p. 20.

(29) C'est dans le chapitre II de la Charte de La Havane consacré à l'emploi et à l'activité économique (articles 2 à 15) et tout spécialement à l'article 2, intitulé "Importance of Employment Production and Demand in Relation to the Purpose of this Charter" que cet aspect social est le plus développé.

(30) Plaisant (R.), "L'organisation internationale du commerce", (1950) 21 Revue Générale de Droit International Public, p. 169.

Havane provoqua une méfiance et une résistance certaines par son aspect interventionniste (i.e. politique sur les produits de base, sur les cartels, sur le développement économique, etc.) et par les pouvoirs accordés à la future Organisation internationale du commerce(31). Cet aspect antinomique de la Charte de La Havane est confirmé par M. Allais:

"En fait, la Charte de La Havane cherchait à concilier deux points de vue divergents: l'un penchait en faveur du multilatéralisme et d'une conception libérale du commerce mondial; l'autre tendait à donner la primauté en faveur d'une intervention gouvernementale très poussée visant au plein emploi avec des implications de type nationaliste et autarcique"(32).

De même, et malgré sa vocation essentiellement commerciale, l'Accord général ne sera pas insensible à des considérations autres que celles reliées à l'objectif "économique" de la libéralisation des échanges. Comme nous l'avons vu, les parties contractantes s'engagèrent, il est vrai, à réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires dont était grevé le commerce international(33). En revanche, le Préambule de l'Accord général ne fait aucune référence à

(31) Flory (T.), Le G.A.T.T., Droit international et commerce mondial, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1968, p. 277.

(32) Allais (M.), La libéralisation des relations économiques internationales, Gauthier-Villars, Paris, 1972, p. 28.

(33) Voir le Préambule de l'Accord général.

l'étendue de la réduction de ces obstacles. La simple lecture du Préambule peut nous laisser sous l'impression que la libéralisation totale du commerce est envisagée. Ce n'est pas le cas puisqu'on ne fait pas de référence explicite à une telle libéralisation. On fait cependant référence, de façon implicite, à une libéralisation incomplète, en stipulant que les gouvernements sont "désireux de contribuer (...) à la réduction substantielle (...) de ces obstacles(34). Or, une réduction substantielle n'est pas une réduction totale.

A cet égard, le G.A.T.T. a souvent été qualifié d'instrument juridique contenant des règles et des principes truffés d'exceptions et de dérogations(35). Plusieurs de ces dérogations, exceptions et clauses de sauvegarde concernent l'aspect "social" du commerce international. Comme nous le verrons, ces mécanismes ont une fonction véritablement sociale en ce qu'ils ont comme objectif de protéger les productions et marchés qui sont d'une importance majeure pour un pays. Ce qu'il importe ici de constater c'est le silence du Préambule sur la "face cachée" de l'Accord général, c'est-à-dire cette multitude d'exceptions et de dérogations

(34) Ibid.

(35) Selon G. de Lacharrière, l'Accord général "ne vivait que pour les exceptions qu'il admettait à ses propres règles": de Lacharrière (G.), (1958), Annuaire français de droit international, p. 641.

contenues dans son texte. Ce régime d'exceptions est aussi important que le "volet" libéralisation de l'Accord général, puisque, sans lui, le G.A.T.T. n'aurait probablement jamais vu le jour(36). On peut donc critiquer l'absence de volonté réelle des rédacteurs du G.A.T.T. sur ce point. Le G.A.T.T. n'a jamais visé la libéralisation totale des échanges, et ce fait aurait dû être reconnu explicitement. En oubliant de souligner l'aspect "non libéralisant" du G.A.T.T., les rédacteurs ont à la fois refusé de reconnaître une situation de fait (i.e. le refus d'une libéralisation totale) et entretenu l'interprétation, voire même le mythe, que l'Accord général n'était seulement qu'un instrument de libéralisation des échanges.

**1.1.3 L'A.M.F.: VERS UNE MEILLEURE PRISE EN
COMpte DES AVANTAGES ET DES DESAVANTAGES
DU COMMERCE INTERNATIONAL**

Somme toute, et malgré son objectif de libéralisation des échanges, l'Accord général n'a pas été totalement insensible aux effets préjudiciables de la libéralisation sur certaines industries nationales. En cela, il est permis de soutenir que l'A.M.F. vient s'insérer dans le volet "social" de l'Accord général, tout en l'améliorant.

(36) Giuliano (M.), "Quelques aspects juridiques de la coopération intergouvernementale en matière d'échanges et de paiements internationaux", (1968 II) 124 Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, pp. 633-634.

De façon générale, l'A.M.F. s'imposera comme un instrument juridique plus complet et nettement mieux balancé que l'Accord général, les avantages comme les désavantages de la libéralisation étant "également" pris en considération. Nous verrons ainsi à quel point l'objectif d'abolition des restrictions existantes et d'interdiction des nouvelles restrictions se verra en quelque sorte limité par un objectif de prévention ou de correction des situations de désorganisation des marchés.

1.2 LES FONDEMENTS DE L'APPROCHE SECTORIELLE: LA "CONTRIBUTION" DE L'ACCORD GENERAL

L'établissement d'un cadre juridique multilatéral visant à régir l'ensemble des relations commerciales internationales a été un acquis de première importance pour la société internationale. Mais le recours à cette approche multilatérale et globale épousée par l'Accord général ne signifie pas que les problèmes rencontrés dans certains secteurs n'ont pas fait l'objet d'une attention particulière. Bien au contraire, l'Accord général, et avant lui la Charte de La Havane, accordent un traitement particulier à un certain nombre de secteurs industriels ou à certaines productions. De même, le textile constitue un exemple éloquent, pour ne pas dire unique dans le secteur manufacturier, où un segment important du commerce international a fait l'objet d'une réglementation particulière en marge de l'Accord

général.

**1.2.1 LES GERMES DE L'APPROCHE SECTORIELLE: LA
CONTRIBUTION DE LA CHARTE DE LA HAVANE ET
DE L'ACCORD GENERAL**

La réglementation issue de l'Accord général peut être qualifiée, à juste titre, de globale et de générale. Elle est d'abord globale de par sa portée puisque l'Accord général vise, sauf quelques exceptions, l'ensemble du commerce international. De façon générale, l'Accord général n'établit pas de règles spéciales pour des secteurs particuliers. La réglementation de l'Accord général est ensuite générale dans son application, puisque les pratiques commerciales qui y sont réglementées le sont sans distinction de secteurs industriels, sauf quelques cas reliés aux produits agricoles ou à la défense et à la sécurité nationale.

En revanche, il serait faux de croire que l'Accord général, et avant lui la Charte de La Havane, ont fait complètement abstraction des problèmes pouvant être rencontrés dans certains secteurs du commerce international. Malgré la nature générale et globale de l'approche proposée par l'Accord général, l'approche sectorielle à la réglementation du commerce international n'a pas été exclue. Par "approche sectorielle", entendons ici cette approche qui vise essentiellement à tenir compte des problèmes rencontrés dans

un secteur commercial particulier, problèmes qui nécessitent un traitement particulier, soit sous la forme d'exceptions aux règles générales, c'est le cas de l'Accord général, ou encore de règles particulières, c'est le cas de l'A.M.F.

Rappelons que dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, c'est d'abord à une réglementation multilatérale et globale des relations économiques internationales que l'on pensa. Sous l'influence des Etats-Unis qui favorisaient une "broad international approach to the problems of trade"(37), les pays intéressés élaborèrent la Charte de La Havane. La Charte de La Havane répondit à ce désir de réglementer l'ensemble des relations commerciales. Mais malgré cette approche globale, la Charte de La Havane se préoccupa aussi de la situation particulière de certains produits. Outre son Chapitre IV, la Charte de La Havane accorda une attention spéciale au commerce des produits de base.

A cet égard, l'Acte final de la Conférence de Bretton Woods sur les problèmes financiers et monétaires à l'été 1944, contenait une résolution invitant les membres participants à une plus grande coopération économique afin de

(37) Javits (J.K.), op.cit., supra, note 9, p. 4.

"bring about the orderly marketing of stable commodities at prices fair to the producer and consumer alike"(38). L'idée du développement harmonieux du commerce des produits de base sera reprise par la Charte de La Havane, puisqu'elle y consacrera un chapitre entier(39).

Précisons que le secteur des "produits de base" fut le seul secteur auquel les rédacteurs de la Charte de La Havane accordèrent une attention particulière. Les produits de base méritaient un traitement particulier dû aux conditions spéciales entourant leur production et leur commerce(40). La Charte de La Havane reconnut ainsi la spécificité des produits de base, c'est-à-dire "any product of farm, forest or fishery or any mineral, in its natural form or

(38) Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2, pp. 204-205.

(39) Ces dispositions se retrouvent au chapitre VI de la Charte de La Havane intitulé "Inter-Governmental Commodity Agreements".

(40) L'article 55 de la Charte de La Havane précisait ainsi que: "The Members recognize that the conditions under which some primary commodities are produced, exchanged and consumed are such that international trade in these commodities may be affected by special difficulties such as the tendency towards persistent disequilibrium between production and consumption, the accumulation of burdensome stocks and pronounced fluctuations in prices. These special difficulties may have serious adverse effects on the interests of producers and consumers, as well as widespread repercussions jeopardizing the general policy of economic expansion. The Members recognize that such difficulties may at times, necessitate special treatment of the international trade in such commodities intergovernmental agreement".

which has undergone such processing as is customarily required to prepare it for marketing"(41). La Charte de La Havane considéra que l'expression "primary commodity" comprenait également "a group of commodities, of which one is a primary commodity as defined in paragraph 1 and the other are commodities, which are so closely related, as regards conditions of production or utilization, to the other commodities in the group, that it is appropriate to deal with them in a single agreement"(42). Dans des "circonstances exceptionnelles", l'Organisation internationale du commerce pouvait décider qu'un produit de base non spécifié dans les paragraphes 1 et 2 de l'article 56, et répondant à certaines conditions(43), pourrait faire l'objet d'un accord intergouvernemental(44).

De plus, la Charte de La Havane reconnut les techniques de réglementation internationale de l'époque. Précisons qu'au moment de la rédaction de la Charte de La Havane, des accords internationaux existaient déjà pour plusieurs produits de base, tels par exemple, le café, le

(41) Article 56, paragraphe 1. Pour le texte de la Charte de La Havane, voir note 10.

(42) Article 56, paragraphe 2.

(43) Conditions que l'on retrouve à l'article 62 de la Charte de La Havane et prévoyant l'existence d'un lourd surplus ou de chômage ou sous-emploi associé à un produit de base particulier.

(44) Article 56, paragraphe 3.

thé, le boeuf, le caoutchouc, le sucre, la laine et le cocoa(45). L'objectif de ces accords était évidemment de créer un marché international ordonné pour ces produits particulièrement vulnérables aux forces du libre marché(46).

Légitimant et favorisant le développement de ces accords, la Charte de La Havane désirait du même coup soumettre ceux-ci à une réglementation multilatérale. La Charte de La Havane fixa un certain nombre d'objectifs pour de tels accords: alléger ou prévenir les difficultés économiques causées par les déséquilibres de l'offre et de la demande, développer des mesures pour accroître la consommation, prévenir ou modérer les fluctuations de prix, développer les ressources naturelles, etc(47). Parmi les types d'accords envisagés par la Charte de La Havane, notons par exemple les accords visant à la régulation de la production, au contrôle des d'importations et des exportations ou à la régulation des prix(48).

(45) Fulton (J.G.) et Javits (J.K.), op.cit., supra, note 9, p. 41. Pour un développement détaillé des accords de produits de base existant à cette époque, voir: Fawcett (J.E.S.), "The Function of Law in International Commodity Agreements", (1970) 4 The British Year Book of International Law, pp. 157-160.

(46) Fulton (J.G.) et Javits (J.K.), op.cit., supra, note 9, p. 41.

(47) Article 57 de la Charte de La Havane.

(48) Article 61 de la Charte de La Havane. De plus, la Charte énonce, à ses articles 62 à 98, les modalités

Somme toute, et malgré la vision grandiloquente de la réglementation internationale, la Charte de La Havane reconnut et affirma la spécificité de nature et de traitement du commerce international des produits de base. Quoique le chapitre VI de la Charte de La Havane ne semblait pas englober les produits manufacturés, il n'en demeure pas moins que cette reconnaissance du caractère particulier des produits de base dans le cadre d'une réglementation multilatérale et globale est importante. Même si elle ne fut jamais mise en oeuvre, l'approche sectorielle épousée par les rédacteurs de la Charte de La Havane se doit d'être soulignée.

L'Accord général n'a pas retenu les dispositions de la Charte de La Havane sur le commerce des produits de base. Bien que de portée beaucoup plus limitée que la Charte de La Havane, le G.A.T.T. adopta également une approche globale. En effet, l'Accord général réglemente une série de mesures commerciales, aussi bien tarifaires que non tarifaires, applicables à l'ensemble du commerce international.

A cet égard, il ne faut pas confondre mesures commerciales et produits. Chaque obstacle tarifaire ou non tarifaire est traité de façon distincte et soumis à des règles particulières: les mesures anti-dumping sont abordées

d'application de ces accords.

distinctement des restrictions quantitatives, les mesures de sauvegarde ne sont pas sujettes aux mêmes conditions d'application dans le cas, par exemple, d'un problème à la balance des paiements que dans celui d'une crise de production. En revanche, les règles établies par le G.A.T.T. visent l'ensemble des produits qui font l'objet d'un commerce international(49). Il n'y a donc pas dans le G.A.T.T. de réglementation visant le commerce de produits spécifiques. Le commerce international est pris dans sa globalité et la réglementation du G.A.T.T. se caractérise par une très grande uniformité quant à sa couverture.

Mais l'Accord général n'a pas totalement ignoré les problèmes que peut poser le commerce de certains produits. En effet, la situation particulière de certains produits spécifiques, c'est-à-dire expressément nommés par l'Accord général, ou de catégories de produits a été prise en compte.

Dans le cas des produits spécifiques, ils sont

(49) On sait que les marchés des services ou des capitaux ne sont pas assujettis à la réglementation du G.A.T.T. En ce qui a trait au commerce international des services, voir Cohen (M.) et Morante (T.), "Elimination of Non-tariff Barriers to Trade in Services: Recommendations for Future Negotiations", (1981) 13 Law and Policy in International Business, pp. 495-519. Pour un traitement juridique des problèmes rencontrés par l'extension de l'Accord général au commerce international des services, voir Gold (P.H.), "Legal Problems in Expanding the Scope of GATT to Include Trade in Services", (1982-1983) 7 The International Trade Law Journal, pp. 281-305.

traités comme des exceptions particulières ou générales aux dispositions de l'Accord général. Ainsi, le paragraphe 10 de l'article III prévoit que les films cinématographiques impressionnés peuvent faire l'objet d'une réglementation quantitative intérieure (i.e. mais conforme à l'article IV)(50) de la part d'une partie contractante, et ce, nonobstant les dispositions contraires de l'article III(51). De même, les règles concernant la liberté de transit contenues à l'article V de l'Accord général ne s'appliquent pas aux aéronefs en transit(52). Relevons également certaines exceptions générales où le commerce de certains produits spécifiques a fait l'objet d'un traitement particulier. Les exceptions prévues à l'article XX de l'Accord général permettent l'adoption ou l'application par toute partie contractante d'une série de mesures qui, parce que visant certains objectifs particuliers, affecteront des produits particuliers(53). De même, l'Accord général permet l'imposition de

(50) L'article IV de l'Accord général établit des dispositions spéciales relatives aux films cinématographiques.

(51) L'article III de l'Accord général porte sur le traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures.

(52) Paragraphe 7 de l'article V. Les règles de liberté de transit sont néanmoins applicables au transit aérien des marchandises et des bagages.

(53) C'est ainsi le cas des mesures concernant: la protection de la moralité publique; la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux; l'importation ou l'exportation de l'or ou

mesures visant à protéger "les intérêts essentiels" de la sécurité d'une partie contractante et se rapportant à des matières fissiles ou au trafic d'armes, de munitions et de matériel de guerre(54).

En ce qui a trait aux "catégories" de produits visés par l'Accord général qui se voient accorder un certain traitement particulier, leur "spécificité" se définit soit par rapport à certaines règles de l'Accord général ou par rapport à l'intérêt qu'elles représentent pour certaines parties contractantes. Dans la première catégorie, les règles relatives à l'élimination des restrictions quantitatives(55) ne s'appliqueront pas à un certain nombre de mesures, telles les prohibitions et les restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation de pénurie de "produits alimentaires ou autres produits essentiels" pour le pays exportateur(56) ou les restrictions à

de l'argent; articles fabriqués dans les prisons; la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique; la conservation des ressources naturelles épuisables; les restrictions à l'exportation de matières premières aux fins d'assurer l'approvisionnement d'une matière première de transformation; et finalement, les mesures essentielles à l'application ou à la répartition de produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou totale.

(54) Article XXI de l'Accord général.

(55) Article XI de l'Accord général.

(56) Article XI, paragraphe 2a) de l'Accord général.

l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches nécessaire à l'application de mesures gouvernementales visant généralement au contrôle de l'offre de ces produits(57).

De plus, l'article XVI, paragraphe 3 de l'Accord Général précise que "les parties contractantes devraient s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation des produits de base", et que, dans le cas contraire, une telle subvention "ne sera pas octroyée d'une façon telle que ladite partie contractante détiendrait alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit"(58). Une seconde référence aux "produits de base" se retrouve dans les exceptions générales de l'article XX. Le paragraphe h) dudit article permet ainsi aux parties contractantes de prendre des mesures en exécution d'engagements contractés en vertu d'un accord intergouvernemental sur un produit de base qui est conforme aux critères soumis aux Parties contractantes et non désapprouvé par elles ou qui est lui-même soumis aux Parties contractantes et n'est pas

(57) Article XI, paragraphe 2c) de l'Accord général.

(58) L'expression "produit de base", telle que définie dans les notes et dispositions additionnelles à l'Accord général, s'entend de "tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches et de tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qui exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international".

désapprouvé par elles"(59).

Une seconde catégorie de produits se définit par rapport à l'intérêt que ces produits peuvent représenter pour certaines parties contractantes. C'est le cas de l'article XVIII, paragraphe 2 de l'Accord général, relatif à l'aide de l'Etat au développement économique, qui traite du cas particulier des "parties contractantes dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement". Afin de favoriser le développement de ces pays, il est prévu des facilités additionnelles leur permettant, inter alia, "de consacrer à la structure de leurs tarifs douaniers une souplesse suffisante pour qu'ils puissent accorder la protection tarifaire nécessaire à la création d'une branche de production déterminée"(60). De plus, l'Accord général prévoit que les parties

(59) Même si la Charte de La Havane n'a jamais été appliquée, les règles du Chapitre VI ont été considérées comme un "guide général" applicable aux ententes intergouvernementales par une résolution du Conseil économique et social des Nations Unies. Le G.A.T.T. fait d'ailleurs référence à cette résolution dans une note additionnelle à l'article XX h).

(60) Article XVIII, paragraphe 2 de l'Accord général. Une note additionnelle à l'article XVIII définit ainsi la portée de l'expression "branche de production déterminée": "la mention de la création de branche de production déterminée ne vise pas seulement la création d'une nouvelle branche de production mais aussi la création d'une nouvelle activité dans le cadre d'une branche de production existante, la transformation substantielle d'une branche de production existante et le développement substantiel d'une branche de production existante

contractantes devraient tenir compte, dans leurs négociations tarifaires, non seulement des besoins de chaque partie, mais également de chaque branche de production(61).

Enfin, la Partie IV de l'Accord général réfère largement à ces catégories de produits dont la production et le commerce sont d'un intérêt particulier pour les P.V.D. Considérant la dépendance des P.V.D. de l'exportation d'une "gamme limitée de produits primaires", il est donc nécessaire que ces produits jouissent de conditions plus favorables et acceptables d'accès aux marchés mondiaux(62). Un meilleur accès aux marchés est également prévu pour les produits transformés et les articles manufacturés dont l'exportation représente un intérêt particulier pour les P.V.D.(63).

L'idée de produits ayant un intérêt particulier pour les P.V.D. revient également dans le cadre des engage-

qui ne satisfait la demande antérieure que dans une production relativement faible. Elle vise également la reconstruction d'une branche de production détruite ou substantiellement endommagée par suite d'hostilités ou de catastrophes dues à des causes naturelles".

(61) Article XXVIII bis, paragraphe 3a) de l'Accord général.

(62) Article XXXVI, paragraphe 4 de l'Accord général. L'expression "produits primaires" englobe les produits agricoles et est interprétée de la même façon que celle de "produits de base" que l'on retrouvait à l'article XVI.

(63) Article XXXVI, paragraphe 5 de l'Accord général.

ments individuels (article XXXVII) ou collectifs (article XXXVIII) des parties contractantes. Ainsi, une priorité est accordée à l'abaissement ou à l'élimination des obstacles au commerce de produits représentant un intérêt particulier pour les P.V.D.(64) et à l'abstention d'instituer ou d'aggraver les obstacles tarifaires ou non tarifaires contre ces produits(65). De même, le paragraphe 2a) de l'article XXXVIII de l'Accord général prévoit la prise de mesures (i.e. notamment par des arrangements internationaux) visant à assurer des conditions meilleures et acceptables d'accès aux marchés mondiaux pour les produits primaires représentant un intérêt particulier pour les P.V.D. ou à stabiliser et améliorer la situation des marchés mondiaux ou des prix de ces produits.

Somme toute, l'Accord général s'est préoccupé des problèmes spécifiques causés par la production et le commerce de certains produits. Bien qu'il soit difficile de déduire, à partir de ce relevé des dispositions, que le G.A.T.T. ait inclus ou esquissé un début d'approche sectorielle, il n'en demeure pas moins qu'une certaine forme de spécificité a été reconnue à certains produits ou catégories de produits. On constate ainsi que les produits alimentaires ou des pêches et les produits de base occupent une place importante dans cet

(64) Article XXXVII, paragraphe 1a) de l'Accord général.

(65) Article XXXVII, paragraphe 1b) de l'Accord général.

effort de spécification. En revanche, les produits manufacturés ne se voient conférés une attention particulière que dans la mesure où ils sont d'un intérêt commercial pour les P.V.D., et encore, cette attention ne vint qu'au cours des années 60(66).

Evidemment, les rédacteurs du G.A.T.T. auraient pu pousser plus loin cet effort de spécificité. Mais il faut savoir que les règles de droit international public, de par leur contenu, sont généralement vagues et générales(67). La précision des règles est limitée à la fois par la "nécessité de n'adopter que des règles adaptables à la conjoncture"(68) et par le "caractère changeant et malléable" de la matière économique(69). Le G.A.T.T. représente cette prudence et imprécision inhérentes dans la rédaction des règles. Sous-produit d'une Charte de La Havane jamais mise en oeuvre à cause de son trop grand interventionnisme, l'Accord général ne peut voir le jour qu'à cause d'une certaine retenue quant aux objectifs fixés et aux activités commerciales réglemen-

(66) Principalement par l'addition de la Partie IV à l'Accord général.

(67) Voir Quoc Dinh (N.), Daillier (P.) et Pellet (A.), *Droit international public*, 2ième édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1980, p. 728.

(68) Ibid, p. 729.

(69) Carreau (D.), Julliard (P.) et Flory (T.), *op.cit.*, supra, note 20, p. 21.

tées. Une tentative de compliquer l'Accord général ou d'étendre sa réglementation à des secteurs spécifiques, aurait pu être interprétée comme favorisant également un certain interventionnisme.

1.2.2 LA CONSECRATION DE L'APPROCHE SECTORIELLE: L'EMERGENCE DE L'A.M.F.

La croissance rapide du commerce international au cours des années 50 créa une euphorie telle qu'il fut difficile de véritablement mesurer la solidité et la pertinence de l'Accord général. Mais vers la fin des années 50, l'évolution du commerce international commença à provoquer des difficultés énormes dans certains secteurs, dont celui du textile et du vêtement.

C'est donc afin de pallier aussi bien aux problèmes aigus rencontrés dans ce secteur important du commerce international qu'aux carences de l'Accord général d'apporter des solutions efficaces, que se développa, au début des années 50, une véritable réglementation sectorielle. Cette nouvelle réglementation, qui prendra respectivement la forme de l'A.C.T., de l'A.L.T. et de l'A.M.F., s'appliquera à l'ensemble du commerce international des textiles et des vêtements. Bien que multilatérale, cette réglementation autorisera, voire même favorisera, le recours aux accords

bilatéraux entre pays importateurs et exportateurs.

Mais si cette approche sectorielle se voulait avant tout comme un palliatif temporaire, son évolution vers l'actuel A.M.F. démontre à quel point celle-ci s'est imposée comme une alternative efficace et permanente à la réglementation globale de l'Accord général. De plus, et comme nous le verrons, la "solution" sectorielle sera envisagée dans d'autres secteurs du commerce international, empruntant aussi bien des formes bilatérales que multilatérales(70).

2. L'A.M.F.: UNE REPONSE AUX MUTATIONS ET CAREN-
CES DE L'ACCORD GENERAL

Le fonctionnement de l'Accord général a été affecté, au cours des années, par un certain nombre de mutations et de carences. En ce qui a trait aux mutations, il importe d'identifier les deux principales, soit l'accroissement et la diversité des acteurs et la transition des techniques de réglementation du commerce international. Quant aux carences, il est possible d'affirmer que, de toutes celles ayant affecté le fonctionnement de l'Accord général, c'est l'insuffisance du système des sauvegardes qui s'avère la plus importante.

(70) Voir le chapitre IV, p. 511 ss.

Ces diverses mutations et carences de l'Accord général ont joué un rôle significatif dans l'émergence de la réglementation sectorielle applicable au secteur du textile et du vêtement. En effet, ces carences et mutations ont démontré l'inefficacité ou, à tout le moins, l'insuffisance de l'Accord général de réglementer ce secteur important du commerce international. Il importe donc d'analyser les sources de cette inefficacité avant de traiter du cas particulier du commerce des textiles et des vêtements.

2.1 LES MUTATIONS IMPORTANTES DU COMMERCE INTERNATIONAL

Parmi les mutations ayant eu un impact considérable sur le fonctionnement de l'Accord général, il importe de relever l'accroissement et la diversification des acteurs et la transition des techniques de réglementation du commerce international.

2.1.1 LA MULTIPLICATION ET LA DIVERSIFICATION DES ACTEURS

Depuis son entrée en vigueur, le nombre de parties contractantes à l'Accord général est passé de 23 pays qu'il

était en 1947 à 90 en 1984(71). Cette croissance a été particulièrement remarquable à partir de la période de colonisation des années 60, permettant ainsi aux pays en voie de développement (P.V.D.) d'occuper une place dominante (i.e. en terme numérique) au sein du G.A.T.T. De plus, plusieurs Etats socialistes, tels Cuba, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie sont parties contractantes à l'Accord général(72).

Cette multiplication et diversification des acteurs peuvent expliquer certaines défaillances de l'Accord général. En effet, le G.A.T.T. a dû subir des pressions sans cesse croissantes à cause de cet accroissement quantitatif et qualitatif de ses membres et, par voie de conséquence, à cause de l'augmentation des échanges commerciaux. Mais plus important encore a été l'incidence de ces mutations, et particulièrement de la participation accrue des P.V.D. sur

(71) Ce nombre ne tient pas compte du fait que 31 Etats appliquent l'Accord général sur une base "de facto" et qu'un autre Etat l'applique provisoirement: G.A.T.T., (1986) 32 Instruments de base et documents divers, p. VIII.

(72) L'adhésion des pays socialistes fut assez tardive puisque, jusqu'au 22 juin 1967 (date d'accession de la Pologne), seule la Tchécoslovaquie était membre du G.A.T.T. Précisons que la participation des "démocraties populaires" à l'Accord général est assujettie à des conditions spécifiques. Sur ce point, voir Nême (J.) et Nême (C.), Organisations économiques internationales, Collection Thémis, Presses universitaires de France, Paris, 1972, pp. 54-55.

l'application des deux principes fondamentaux de l'Accord général, soit ceux de la réciprocité et de la non-discrimination.

Il importe de rappeler que l'Accord général n'avait pas intégré les dispositions de la Charte de La Havane relatives à l'emploi et au développement économique, ces matières devant plutôt relever de la compétence exclusive des Etats. Mais avec la participation accrue des P.V.D., les questions reliées au développement économique de ces Etats prirent de plus en plus d'importance. Se refusant à jouer un rôle passif dans l'économie mondiale, les P.V.D. virent dans le commerce international une source essentielle de développement économique. Afin de tirer des avantages accrus du commerce international, les P.V.D. cherchèrent à modifier les règles de l'Accord général afin qu'il soit tenu compte de leurs besoins spéciaux.

Une première modification se traduisit, le 26 novembre 1964, par l'adoption par les Parties contractantes de la Partie IV de l'Accord général, intitulée "Commerce et développement"(73). De façon générale, les dispositions contenues dans la Partie IV ont essentiellement comme objectif d'améliorer l'accès aux marchés pour les P.V.D. afin

(73) Cette partie est entrée en vigueur le 27 juin 1966.

d'assurer à ceux-ci "une part de la croissance du commerce international qui corresponde aux nécessités de leur développement économique"(74). Mais l'apport le plus important de cette partie est la consécration légale du principe de non-réciprocité, en vertu duquel "les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées"(75).

Le principe de non-réciprocité fut effectivement appliqué au cours des négociations commerciales multilatérales du Kennedy Round, de 1963 à 1967, et du Tokyo Round, de 1973 à 1979(76). Précisons que la Partie IV ne visait pas à abolir le principe de réciprocité, celui-ci s'appliquant toujours entre les P.D.

(74) Article XXXVI, paragraphe 3 de l'Accord général.

(75) Article XXXVI, paragraphe 8 de l'Accord général. L'expression "n'attendent pas de réciprocité", telle que précisée par les notes et dispositions additionnelles à l'Accord général, signifie "qu'on ne devrait pas attendre d'une partie contractante peu développée qu'elle apporte, au cours des négociations commerciales, une contribution incompatible avec les besoins de son développement, de ses finances et de son commerce, compte tenu de l'évolution passée des échanges".

(76) Sur ce point, voir G.A.T.T., The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, G.A.T.T., Genève, 1979, pp. 186-187.

Le principe de non-discrimination fut également pris à partie par les P.V.D., ces derniers favorisant plutôt l'octroi d'un "traitement préférentiel" à leur égard. Elaboré en 1964 lors de la première C.N.U.C.E.D., ce n'est que lors de la seconde C.N.U.C.E.D., tenue en 1968, que le principe de la création d'un système mutuellement acceptable et généralisé de préférences, sans réciprocité et discrimination, sera adopté(77).

Mais comme toute préférence est par nature discriminatoire, donc contraire au principe de la nation la plus favorisée prévu à l'article premier de l'Accord général, l'insertion de ce principe dans l'Accord général allait être plus problématique que dans le cas de la Partie IV. Pour ce faire, les P.V.D. attaquèrent le fondement même du principe de non-discrimination, en alléguant que son application n'était pas acceptable entre pays possédant des niveaux de développement inégaux. Par conséquent, les P.D. se devaient d'accepter le principe d'une discrimination positive à l'égard des P.V.D.(78).

(77) Rés. 21 (II). Pour un bref historique de l'émergence du concept de traitement préférentiel, voir Dorsey (J.), "Preferential Treatment: A New Standard for International Economic Relations, (1977) 18 Harvard International Law Journal, pp. 109-116.

(78) Dorsey (J.) op.cit., supra, note 77, p. 110.

Agissant donc en vertu de l'article XXV, paragraphe 2 de l'Accord général, les Parties contractantes acceptèrent donc en 1971, et ce pour une durée de dix ans, une dérogation à ces règles afin de permettre l'établissement d'un "système généralisé de préférences"(79). Il importe de noter que l'existence du traitement préférentiel ne dépend plus aujourd'hui de la dérogation de 1971, mais plutôt d'un texte intitulé "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement"(80), paraphé lors de la conclusion du Tokyo Round et ultérieurement adopté par une décision des Parties contractantes(81).

Précisons enfin que la contestation du cadre juridique des relations commerciales internationales se poursuivra également dans le cadre des Nations Unies, que

(79) Ce système permettra aux P.D. de supprimer en totalité ou en partie les droits de douane applicables sur des produits en provenance des P.V.D. Sur ce point, voir Behnam (R.), "Development and Structure of the Generalized System of Preferences", (1975) 9 Journal of World Trade Law, pp. 442-449.

(80) MTN/FR/W20/Rev. 2, points 1 et 4.

(81) L'article 1 du texte adopté le 26 novembre 1979 prévoit que: "Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les Parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes": G.A.T.T., (1980) 26 Instruments de base et documents divers, p. 223 ss.

cela soit à l'Assemblée générale ou à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Initiée en 1961(82), cette action concertée des P.V.D. pour un "nouvel ordre économique mondial" (N.O.E.M.) atteindra son point culminant en 1974(83). En effet, c'est au cours de cette année que l'Assemblée générale adopta la "Déclaration concernant l'instauration du Nouvel Ordre Economique Mondial"(84) et le "Programme d'Action concernant l'instauration d'un Nouvel Ordre Economique Mondial"(85) qui expriment inter alia, la nécessité d'un meilleur partage des avantages du commerce international entre P.D. et P.V.D.

C'est néanmoins la Charte des Droits et des Devoirs Economiques des Etats (C.D.D.E.E.), adoptée en décembre 1974(86), qui constitue l'expression la plus ferme et la plus complète des revendications des P.V.D. pour un N.O.E.M. Tel que le précise son Préambule, la C.D.D.E.E. a "essentiel-

(82) L'Assemblée générale proclama les dix années suivantes, "Décennie des Nations Unies pour le développement": Rés.1710 (XVI).

(83) Les grands jalons de ce N.O.E.M. sont résumés dans Bettati (M.), Le nouvel ordre économique mondial, Collection Que sais-je?, Presses universitaires de France, Paris, 1983, 127 p.

(84) Rés. 3201, S-VI.

(85) Rés. 3202, S-VI.

(86) Rés. 3281, XXIX.

lement pour but de promouvoir l'instauration d'un nouvel ordre économique mondial fondé sur l'équité et l'égalité souveraine, l'indépendance, l'intérêt commun et la coopération de tous les Etats, quelque soit leur système économique et social". De façon générale, la C.D.D.E.E. favorisera la recherche d'une plus grande égalité des droits, une priorité étant accordée à la promotion des droits des pays les moins développés(87). De même, la C.D.D.E.E. réitérera le droit de tous les Etats "de participer pleinement et effectivement à l'adoption, au niveau international, de décisions visant à résoudre les problèmes économiques, financiers et monétaires mondiaux, notamment des organisations internationales appropriées"(88). Corollairement, la C.D.D.E.E. souligna l'importance d'améliorer l'efficacité avec laquelle ces organisations "appliquent ces mesures destinées à stimuler le progrès économique général de tous les pays, en particulier des pays en voie de développement"(89).

Malgré le fait que la résolution contenant la

(87) Sur ce point, voir U.N.E.S.C.O., *Le Monde en devenir*, U.N.E.S.C.O., Paris, 1976, p. 25.

(88) Article 10 de la C.D.D.E.E.

(89) Article 11 de la C.D.D.E.E.

C.D.D.E.E. n'ait aucune force obligatoire en droit international(90), il n'en demeure pas moins qu'elle s'est imposée comme un instrument juridique de grande valeur, constituant une "codification of legal norms for the development of international relations on a just and equitable basis"(91).

Somme toute, cette mutation fondamentale que représente le rôle accru des P.V.D. est d'une importance majeure pour bien comprendre l'émergence de la réglementation sectorielle appliquée dans le secteur du textile et du vêtement. Comme on a pu le constater, les années 60 constituent une période caractérisée par les revendications des P.V.D. en faveur d'un accroissement de leur part du commerce international. A cet égard, les P.V.D. ont réussi à infléchir les règles de l'Accord général, au point où l'on a perçu l'émergence d'un système de "dualité des normes", c'est-à-dire d'un droit applicable aux relations commerciales entre

(90) Ce qui n'empêche pas la C.D.D.E.E. d'avoir certains "effets juridiques". Sur ce point, voir Schacter (O.), "The Evolving International Law of Development", (1976) 15 Columbia Journal of International and Comparative Law Quaterly, p. 1. De même, Dubitzky (J.), "The General Assembly's International Economics", (1976) 16 Harvard International Law Journal, p. 674 et Browner (C.) et Tepe (J.), "The Charter of Economic Right and Duties of States: A reflection or rejection of international Law", (1975) 9 International Lawyer, p. 302.

(91) White (R.C.A.), "A New International Economic Order", (1975) 24 International and Comparative Law Quaterly, p. 544.

P.D., distinct du droit applicable entre P.D. et P.V.D.(92).

L'A.L.T., et son successeur l'A.M.F., n'ont pas été insensibles aux besoins des P.V.D. Comme nous le verrons, ces accords contiennent des dispositions visant à tenir compte des besoins particuliers des P.V.D., du moins mieux que ne l'avait fait l'Accord général à ses débuts.

Il est bien évident que dans la mesure où ces accords autorisent les P.D. à imposer des restrictions, les intérêts des P.V.D. sont et continuent d'être menacés. Force est cependant de reconnaître que la réglementation sectorielle applicable au secteur du textile et du vêtement a été avant-gardiste et progressiste. D'abord avant-gardiste, dans le sens où l'A.L.T. fera sien, à tout le moins en théorie, l'objectif de promouvoir le développement économique des P.V.D. en leur permettant d'accroître leurs recettes d'exportation par un meilleur accès aux marchés des P.D.(93). Puis progressiste, dans le sens où l'A.M.F. de 1974, en plus de confirmer cet objectif(94), contiendra des dispositions importantes et novatrices visant à accorder une "attention

(92) Sur ce point, voir Flory (T.), op.cit., supra, note 31, p. 189.

(93) Voir le Préambule de l'A.L.T.

(94) Voir le Préambule de l'A.M.F.

spéciale" aux besoins des P.V.D., principalement sous la forme de conditions plus favorables en matière de restrictions(95).

2.1.2 LA TRANSITION DES TECHNIQUES DE CONTROLE DES ECHANGES COMMERCIAUX

L'une des mutations les plus importantes du commerce international a été la transition des techniques de contrôle des échanges commerciaux. En effet, au cours des années, les obstacles non tarifaires (O.N.T.) ont graduellement supplanté les obstacles tarifaires (O.T.) comme méthode privilégiée de contrôle des échanges.

A cet égard, il importe de rappeler que les parties contractantes à l'Accord général s'étaient d'abord concentrées sur la réduction des O.T.(96). Cette action se poursuivra puisqu'on assistera à une série de cinq conférences tarifaires de 1950 à 1973(97). Ces négociations résultèrent

(95) Voir l'article 6 de l'A.M.F.

(96) C'est afin de garantir l'efficacité des concessions tarifaires accordées à Genève en 1947 que la Partie IV de la Charte de La Havane relative à la politique commerciale fut incorporée à l'Accord général. Sur ce point, voir Fulton (J.G.) et Javits (J.K.), op. cit., supra, note 9, p. 6.

(97) Annecy (1950-1951), Torquay (1956), Genève ou "Dillon Round" (1960-1961), Kennedy Round (1963-1967) et Tokyo Round (1973-1979).

en une baisse considérable des tarifs douaniers favorisant ainsi une plus grande libéralisation des échanges.

Suite au Kennedy Round, la réduction des O.T. provoqua une transition dans les techniques de contrôle des échanges commerciaux utilisées par les Etats. La forte réduction des tarifs douaniers mit en cause l'efficacité de cette méthode comme instrument de politique commerciale et on assista ainsi à l'émergence des O.N.T. C'est donc pour pallier à ces réductions tarifaires que les parties contractantes durent recourir aux O.N.T.(98). Cette mutation importante que représente le recours accru aux O.N.T. a contribué, de pair avec les carences de l'Accord général, à l'émergence de la réglementation sectorielle appliquée dans le secteur du textile et du vêtement. Mais avant de traiter plus à fond de cette question, il importe d'examiner la nature de ces O.N.T. et des problèmes soulevés dans le cadre de l'Accord général.

(98) (98) Sur l'utilisation croissante des O.N.T. suite à la réduction des O.T., voir Quambusch (L.), "Non-tariff Barriers to Trade", (1977) 3-4 Inter Economics, p. 80. Pour une étude plus récente de l'ampleur des O.N.T., voir Page (S.A.B.), "The Revival of Protectionism and its Consequence for Europe", (1981) 20 Journal of Common Market Studies, pp. 17-40.

2.1.2.1 LA NATURE DES O.N.T.

On peut définir un O.N.T. au commerce comme toute législation (loi ou règlement), politique ou pratique gouvernementale, autre qu'un tarif, et qui a un effet restrictif sur le commerce international(99). Les O.N.T. sont généralement imposés par une autorité publique, afin de remplir différents objectifs reliés directement ou indirectement à la politique commerciale d'un Etat. Il importe également de rappeler que des O.N.T. peuvent être imposés par des agents privés de l'économie afin de contrôler ou ralentir la libre circulation des biens ou des services dans le commerce mondial(100).

(99) Cette définition d'ordre général est empruntée à Kelly (W.B.), "Non-tariff Barriers", dans Balassa (B.), *Studies in trade liberalization*, John Hopkins Press, Baltimore, 1967, p. 266. Selon Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), "peut être considérée comme obstacle non tarifaire toute mesure publique autre que l'imposition de droits de douane ayant pour effet de créer une distorsion dans les échanges commerciaux", Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), *op.cit.*, supra, note 20, p. 289.

(100) Ainsi, des entreprises privées ou syndicats peuvent promouvoir un certain nationalisme économique visant à restreindre la concurrence à encourager "l'achat chez-nous" et à favoriser le boycott de certains produits. Même si ces O.N.T. "privés" ne relèvent pas du droit international public, ils sont importants et souventes fois encouragés ou tolérés par les gouvernements. Sur ce point, voir Quambusch (L.), *op.cit.*, supra, note 98, p. 80.

Les Etats ont eu tendance à recourir aux O.N.T. pour atteindre certains objectifs. Il est ainsi possible de distinguer cinq catégories d'O.N.T. auxquelles correspondent des objectifs particuliers. Premièrement, un O.N.T. peut être imposé afin d'exclure ou désavantager les importations de certains produits. L'objectif est alors de protéger les producteurs domestiques de la concurrence étrangère et des mesures telles les restrictions quantitatives ou les ententes de restriction volontaire à l'exportation seront alors privilégiées. Comme nous le verrons, c'est surtout de ce type d'O.N.T. que sera grevé le commerce international des textiles et des vêtements. Deuxièmement, l'exportation peut également être assujettie à des O.N.T. L'objectif est alors de limiter, par le biais de contingents ou licences, l'exportation de certains produits afin de s'assurer de l'approvisionnement de ressources naturelles, de biens ou de produits agricoles ou d'imposer un embargo sur certaines exportations stratégiques.

Une troisième catégorie d'O.N.T. que l'on peut qualifier de "promotionnelle"(101) vise à encourager la vocation exportatrice de certaines entreprises nationales, et

(101) L'expression promotionnelle est une traduction du terme "promoters" utilisé par un auteur américain pour qualifier ce type d'O.N.T.: Allison (G.D.), "The Non-tariff Trade Barriers Challenge: Development and Distorsion in the Age of Interdependence", (1976), 12 Tulsa Law Journal, p. 8.

ce, à des conditions avantageuses. A ce titre, on peut identifier des mesures telles les subventions à l'exportation, les encouragements fiscaux et les programmes gouvernementaux d'assurance à l'exportation. Quatrièmement, d'autres O.N.T. visent à ralentir subtilement les échanges commerciaux. Ainsi, les formalités douanières constituent une forme importante de protection(102). Enfin, certains O.N.T. à l'importation seront justifiés, non pas pour des raisons commerciales, mais pour protéger la morale, la santé publique ou la sécurité nationale.

Ayant ces quelques considérations à l'esprit, on peut facilement imaginer que la multiplication des O.N.T. ne va pas sans causer certains problèmes dans le fonctionnement du commerce international.

2.1.2.2 LES PROBLEMES SOULEVES PAR LES O.N.T. DANS LE CADRE DE L'ACCORD GENERAL

Dans le cadre de l'Accord général, l'utilisation croissante des O.N.T. pose un double problème d'identification et de démantèlement.

(102) Wilson (D.R.), "Non-tariff barriers to international trade: a survey of current problems", (1969) 18 Journal of Public Law, p. 404. Sur ce point, voir également Quinn (J.) et Slayton (P.), "The GATT and the Deep Structure of Customs Administration", dans Quinn (J.) et Slayton (P.), ed., Non-Tariff Barriers After the Tokyo Round, The Institute of Research on Public Policy, Montréal, 1982, pp. 237-260.

2.1.2.2.1 L'IDENTIFICATION DES O.N.T.

Compte tenu de leur variété et de leur plus ou moins grande visibilité, les O.N.T. ne sont pas aisément identifiables. C'est pourquoi le G.A.T.T. instaura en 1968 une procédure invitant les pays affectés par des O.N.T. à notifier son Comité du commerce des produits industriels(103). Ce travail fut utile à un double point de vue.

D'une part, le recours accru aux O.N.T. fut confirmé, puisque 855 O.N.T. furent recensés et classés en cinq grandes catégories: participation de l'Etat au commerce (i.e. aides de l'Etat, commerce d'Etat, achats gouvernementaux, etc.), formalités douanières et administratives à l'importation (i.e. droits antidumping, classification douanière, évaluation, etc.), normes (i.e. normes industrielles, règlements sanitaires et normes de sécurité, etc.), limitations spécifiques (i.e. restrictions quantitatives et licences d'importations, prohibitions et autres restrictions, contingents à l'écran et autres réglementations des mélanges, etc.) et enfin, impositions à l'importation (i.e. dépôts préalables à l'importation, surtaxes, taxes portuaires et

(103) Voir Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), op.cit., supra, note 20, p. 289.

taxes de statistiques, etc.)(104). D'autre part, cet inventaire et sa mise à jour permirent au G.A.T.T. d'établir une classification similaire qui fut utilisée lors de l'examen de ces mesures, que cela soit par le Comité lui-même(105) ou par le Groupe des mesures non tarifaires lors des négociations du Tokyo Round(106).

On ne peut donc que constater l'ampleur du problème causé par les O.N.T. Près de trente ans après la naissance du G.A.T.T., les parties contractantes s'engagèrent dans la difficile tâche du démantèlement des O.N.T.

2.1.2.2.2 LE DEMANTELEMENT DES O.N.T.

Si l'identification des O.N.T. s'avère difficile, leur démantèlement l'est tout autant(107). Trois causes sont à la source de cette difficulté.

(104) Ibid, pp. 290-291.

(105) Sur les cinq groupes de travail constitués pour étudier ces mesures, voir G.A.T.T., (1974) 20 Instruments de base et documents divers, p. 119.

(106) Sur la classification établie par le Groupe et sur la formation des sous-groupes mis sur pied pour étudier chaque catégorie d'O.N.T., voir Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), op.cit., supra, note 20, pp. 291-292 et G.A.T.T., op.cit., supra, note 76, p. 9.

(107) Le peu d'expérience du G.A.T.T. dans le démantèlement des O.N.T. a été souligné dans: G.A.T.T., op.cit., supra, note 76, p. 49.

La première a trait à l'imprécision de l'Accord général. Bien que le Préambule de l'Accord général manifeste une intention de réduire les tarifs douaniers ainsi que les "autres entraves au commerce", il n'est pas fait mention explicite des O.N.T. De plus, le Préambule n'envisage pas un démantèlement total mais plutôt une réduction substantielle de ces entraves. L'Accord général étant principalement préoccupé par la réduction des tarifs, force est donc de reconnaître l'absence de réglementation générale applicable aux O.N.T. (108).

L'absence de réglementation générale n'implique pas que les O.N.T. peuvent être imposés librement. Bien au contraire, l'Accord général contient plusieurs dispositions visant à régir le recours à certains O.N.T. Mais contrairement aux O.T., dont le démantèlement repose sur une approche relativement uniforme, chaque O.N.T. est traité séparément et différemment par l'Accord général. Ainsi, les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, qu'elles soient anciennes ou nouvelles, sont généralement prohi -

(108) Flory (T.), "Les obstacles non tarifaires aux échanges", (1975) 1 Droit et pratique du commerce international, p. 261.

bées(109). En revanche, d'autres O.N.T., de nature "financière"(110) ou "commerciale"(111) ne sont pas prohibés mais réglementés.

Cependant, le traitement des O.N.T. est demeuré fort inadéquat. A cet égard, la croissance phénoménale des O.N.T. témoigne de cette carence. En fait, l'utilisation des O.N.T. n'a jamais été totalement prohibée. D'une part, le Protocole d'application provisoire du G.A.T.T. ainsi que plusieurs protocoles d'adhésion subséquents laissèrent une marge de manoeuvre importante aux pays participants dans le maintien des O.N.T., souventes fois non conformes, appliqués

(109) Article XI de l'Accord général. Sur ce point, voir Dam (K.W.), *The GATT, Law and International Organization*, University of Chicago Press, Chicago, 1970, p. 19.

(110) Notons à cet égard, les dispositions relatives au traitement national en matière d'imposition et de réglementation intérieures (article III), aux droits antidumping et les droits compensateurs (article VI), à la valeur en douane (article VII), et aux redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation (article VIII).

(111) C'est le cas des dispositions relatives à la publication et à l'application des règlements relatifs au commerce (article X), aux marques d'origine (article XI), aux subventions à l'exportation (article XVI) et au monopole d'Etat (article II, paragraphe 4; article III, paragraphe 4 et article XVII).

au moment de l'adhésion à l'Accord général(112). D'autre part, l'Accord général ne vise pas tous les secteurs de l'économie et ne traite pas également tous les échanges commerciaux. Ainsi, l'Accord général ne couvre pas le commerce des services(113) ou le mouvement des capitaux. De même, l'article XI de l'Accord général prévoit un certain nombre d'exceptions quant à l'élimination générale des restrictions quantitatives, dans le cas des produits alimentaires, agricoles et de la pêche.

Une seconde source de difficultés dans le traitement des O.N.T. peut être attribuable à la faiblesse institutionnelle du G.A.T.T.(114). En effet, le G.A.T.T. dispose de ressources fort limitées face à l'ampleur du problème causé par les O.N.T.(115). La surveillance et le contrôle des

(112) Sur ce point, voir Kelly (W.B.), op.cit., supra, note 99, p. 307.

(113) Sur les nombreux O.N.T. rencontrés dans ce secteur, voir Cohen (M.) et Morante (T.), op.cit., supra, note 49, pp. 495-519. Lors de la réunion du G.A.T.T., tenue en novembre 1982, les participants décidèrent d'étudier sur le plan national les problèmes qui se posent dans ce secteur et de voir si ultérieurement "une action multilatérale dans ce domaine est appropriée et souhaitable": voir G.A.T.T., Communiqué no 1328, 29 novembre 1982, p. 14.

(114) A cet égard, l'Accord général se trouve démuné d'une structure institutionnelle comparable à celle esquissée dans la Charte de La Havane. Sur ce point, voir Giuliano (M.), op.cit., supra, note 36, p. 624.

(115) La structure institutionnelle du G.A.T.T. a même été qualifiée de "extraordinarily elementary" par Bowett

mesures commerciales des Etats ne sont pas chose facile, d'autant plus que ces derniers ne sont pas obligés de signaler tous les O.N.T. qu'ils imposent. De plus, il importe de rappeler que même si les parties contractantes imposent des O.N.T. non conformes à l'Accord général, le G.A.T.T. n'est pas un tribunal et ne dispose pas de véritables pouvoirs de coercition lui permettant d'imposer ses décisions et de les faire respecter, même si en pratique, les parties s'y conforment généralement(116).

Enfin, il faudrait se garder de jeter tout le blâme de l'accroissement des O.N.T. sur le G.A.T.T. Les Etats doivent également partager la responsabilité. A cet égard, les O.N.T. se sont imposés non seulement comme des instruments de politique commerciale mais également de politique économique domestique. Comme le rappelait un auteur américain, les O.N.T. sont très souvent "motivated by overriding considerations of domestic policy"(117). Parmi ces considérations, ce sont les aspects social et politique qui retien-

(D.W.), *The Law of International Institutions*, Stevens and Sons, Londres, 1982, p. 118.

(116) Le mécanisme général de règlement des différends est prévu aux articles XXII et XXIII de l'Accord général. Pour un bref aperçu de cette structure, voir Colliard (C.A.), *op.cit.*, supra, note 21, pp. 768-769.

(117) Mathews (C.), "Nontariff import barriers and the Kennedy Round", (1965) 2 *Common Market Law Review*, p. 419.

nent le plus l'attention. Un Etat n'a pas que des responsabilités économiques, et en cela, les O.N.T. peuvent l'aider à remplir certains objectifs non économiques, tels la redistribution des revenus, l'emploi, l'aide et la protection de l'industrie domestique, le développement régional, la protection de la santé et de la sécurité publique, etc.(118). Les O.N.T. peuvent donc avoir une portée et des motivations qui relèvent de comportements que le G.A.T.T. n'avait pas comme objectif de régler(119).

2.1.2.3 VERS LE DEMANTELEMENT ET LE CONTROLE DE CERTAINS O.N.T. DANS LE SECTEUR DU TEXTILE ET DU VETEMENT

Le recours accru aux O.N.T. n'a pas épargné le secteur des textiles et des vêtements. Bien au contraire, ce secteur a été grevé d'O.N.T. considérables à partir des années 50(120).

Face à l'incurie du G.A.T.T. de prévenir ou de limiter le recours à ces O.N.T., les pays intéressés dans le commerce des textiles et des vêtements sont donc intervenus

(118) Allison (G.D.), op.cit., supra, note 101, pp. 37-39.

(119) Rappelons les craintes formulées à l'endroit des aspects "développement économique" et "emploi" de la Charte de La Havane et qui n'ont pas été repris par l'Accord général.

(120) Voir les Préambules de l'A.L.T. et de l'A.M.F.

au début des années 60 en établissant leur propre réglementation sectorielle. Cette réglementation, qui prendra ultimement la forme de l'A.M.F., établit en quelque sorte sa propre démarche. D'une part, les pays participants identifieront un nombre limité mais important d'O.N.T. devant être couvert par la réglementation, soit les restrictions quantitatives à l'importation et les ententes de restriction volontaire à l'exportation(121). D'autre part, les pays participants à l'A.L.T. puis à l'A.M.F. s'engageront à démanteler ces restrictions ou, à tout le moins, à en contrôler l'imposition(122).

2.2 LES CARENCES DE L'ACCORD GENERAL: LES INSUFFISANCES DU SYSTEME DES SAUVEGARDES

Comme on a pu le constater, un certain nombre de mutations survenues dans l'environnement commercial international ont facilité l'émergence de la réglementation sectorielle applicable au secteur des textiles et des vêtements. Mais il ne faudrait pas penser que l'Accord général n'a pas lui-même contribué à l'émergence de cette réglementation. En fait, s'il est une cause fondamentale à l'avènement de

(121) Voir infra, p. 191 ss.

(122) Ibid.

l'A.L.T., c'est aux carences du système des sauvegardes de l'Accord général que nous la devons.

Précisons d'abord qu'à partir des années 50, les pays importateurs ont de plus en plus protégé leurs marchés face à l'accroissement des importations en provenance du Japon ou d'autres P.V.D. Le secteur des textiles et des vêtements a souvent été, comme nous le verrons, l'un des secteurs de prédilection de cette protection. L'un des mécanismes de contrôle des importations privilégié par les Etats fut l'imposition de restrictions quantitatives(123).

Or, il se trouve que l'article XI de l'Accord général prohibe, de façon générale, le recours à de telles restrictions. En revanche, une telle prohibition n'est pas absolue puisque l'Accord général contient un certain nombre de dispositions, sous la forme de sauvegardes, exceptions ou dérogations permettant à une partie contractante de recourir, dans certains cas et à certaines conditions, à des restrictions quantitatives. A cet égard, l'article XIX constitue la pierre angulaire du système des clauses de sauvegarde de

(123) A cet égard, les contrôles quantitatifs constituèrent dès le début de l'Accord général la catégorie d'O.N.T. la plus importante. Sur ce point, voir: Département économique, financier et du transit (Société des Nations), Les contrôles quantitatifs du commerce, leurs causes et leur nature, Société des Nations, Genève, 1943, 56 p.

l'Accord général.

Néanmoins, ces diverses possibilités de déroger à la règle de l'article XI se sont avérées insuffisantes pour régler les problèmes particuliers rencontrés dans le secteur des textiles et des vêtements. Face à cette carence, les pays impliqués dans ce commerce ont donc été amenés à rechercher une solution originale et adaptée à leurs besoins. Mais pour bien comprendre l'avènement de cette solution "sectorielle", il importe d'analyser brièvement cette carence. Nous examinerons successivement: la nature des restrictions quantitatives, le traitement des restrictions quantitatives à l'importation par l'Accord général et l'article XIX comme pierre angulaire du système des clauses de sauvegarde.

2.2.1 LA NATURE DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES

De façon générale, une restriction quantitative peut se définir comme une limite imposée sur la quantité ou le prix des importations ou des exportations(124). Les restrictions quantitatives sont donc applicables aux deux extrémités des échanges commerciaux: à l'importation ou à l'exportation. De plus, ces restrictions sont généralement imposées par décret gouvernemental, applicables pour une

(124) Sur ce point, voir la définition suggérée par Kelly (W.B.), op.cit., supra, note 99, p. 269.

période déterminée et administrées par l'intermédiaire d'un système de licences à l'importation ou à l'exportation(125).

On peut identifier plusieurs types de restrictions quantitatives(126). Il y a d'abord les contingents globaux ou sélectifs(127). Un contingent global fixe une quantité ou valeur déterminée de produits pouvant être importée de n'importe quelle source. Un contingent sélectif alloue des quantités (ou valeurs) déterminées pour chaque pays exportateur. Ces deux types de restrictions sont généralement administrées par l'octroi de licences à l'importation et dont l'allocation n'est pas sans causer de problèmes(128).

Peuvent également être qualifiées de contingent à l'importation, les restrictions dont l'imposition ne relève

(125) Jackson (J.H.), *World Trade and the Law of G.A.T.T.*, Bobbs Merrill, New York, 1969, pp. 305-306.

(126) Seules les restrictions quantitatives à l'importation seront traitées dans la présente section. Les restrictions à l'exportation nécessitent un autre type de développement puisqu'elles ne visent pas à protéger le marché domestique contre les importations.

(127) Murray (T.) et Walter (I.), "Quantitative Restrictions, Developing Countries and G.A.T.T.", (1977) 11 *Journal of World Trade Law*, p. 394.

(128) Voir: Jackson (J.H.), *op.cit.*, supra, note 125, p. 306. L'auteur souligne les possibilités d'accorder les licences sur la base du premier arrivé premier servi, sur celle d'une répartition équitable ou par l'intermédiaire d'une enchère.

pas directement des pays importateurs ou dont la nature même n'est pas quantitative. Dans le premier cas, on a reconnu les restrictions volontaires à l'exportation(129), mécanisme par lequel un pays exportateur accepte, à la demande d'un pays importateur, de limiter volontairement certaines de ses exportations vers le pays importateur(130). Dans le second cas, on dénombre ces pratiques qui, sans être qualifiées de restrictions quantitatives, visent néanmoins à contrôler les importations. Il en est ainsi des politiques gouvernementales encourageant l'achat de produits de fabrication domestique, ou encore, du contingent tarifaire qui vise à imposer des tarifs plus élevés sur les importations dépassant une certaine quantité ou valeur.

Parce qu'elles peuvent remplir plusieurs fonctions importantes (i.e. protection de secteurs sensibles, stabilisation de la balance des paiements ou sanction économique), les restrictions quantitatives jouent un rôle important au sein de la politique commerciale d'un pays. Principalement depuis la fin du Kennedy Round, le recours aux restrictions

(129) Les restrictions volontaires à l'exportation feront l'objet d'un développement ultérieur. Voir infra, p. 103.

(130) Pour un excellent exposé sur les ententes de restriction volontaire, voir: Smith (M.D.H.), "Voluntary Export Quotas and U.S. Trade Policy - A New Non Tariff Barrier" (1973). 5 Law and Policy in International Business, pp. 10-55.

quantitatives s'est accru. A cet égard, le secteur des textiles et des vêtements a été l'un des secteurs les plus sévèrement affectés par de telles restrictions.

2.2.2 LE TRAITEMENT DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES A L'IMPORTATION SOUS L'ACCORD GENERAL

A la fin des années 30, des restrictions quantitatives étaient utilisées à une large échelle, principalement par les pays européens, les Etats-Unis préférant recourir aux tarifs douaniers(131).

Face à ce sérieux problème, les Etats tentèrent de contrer l'utilisation de ces prohibitions et contrôles de toute nature. La première tentative sérieuse fut la conclusion en 1927, dans le cadre de la Société des Nations, d'un accord international visant à supprimer et à interdire le recours aux restrictions à l'importation et à l'exportation(132). Le recours aux restrictions quantitatives fut néanmoins permis dans certains cas, tels ceux reliés à la protection de la santé publique, de la moralité ou du patrimoine. De plus, les Etats se réservèrent le droit d'adopter des prohibitions ou restrictions "pour sauvegarder, dans des

(131) Département économique, financier et du travail (Société des Nations), op.cit., supra, note 123, p. 17.

(132) Ibid, p. 15. L'accord compte 29 pays participants.

circonstances extraordinaires et anormales, les intérêts vitaux du pays"(133). Entré en vigueur le 1er janvier 1930, l'accord était cependant dénoncé par toutes les parties en juillet 1934.

L'offensive contre les restrictions quantitatives se poursuivit lors de la négociation de la Charte de La Havane et de l'Accord général(134). Tel que le rappelle C. Wilcox, deux options s'offraient alors aux Etats:

"The only choice that could be made was between a situation in which any nation at any time, would have enjoyed complete freedom to impose Q.R. as extensively and intensively as it choses and agreement on a general rule that would condemn Q.R. in principle, confine it to those situations in which it was unavoidable, limit its duration, and prevent its abuse"(135).

Les parties contractantes à l'Accord général optèrent pour la seconde option, se réservant une certaine liberté d'action quant à l'application des restrictions quantitatives. La règle est établie au paragraphe 1 de l'article XI de l'Accord général et prévoit que:

(133) Ibid, p. 15.

(134) Pour un résumé des travaux préparatoires sur ce sujet, voir Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 125, pp. 309-312.

(135) Wilcox (C.), op.cit., supra, note 9, p. 83.

"Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé"(136).

Le principe de l'élimination générale des restrictions quantitatives fut cependant atténué par certaines exceptions et par la présence d'un "système des clauses de sauvegardes et de dérogations"(137).

Notons l'existence de deux exceptions à la règle de prohibition des restrictions quantitatives. Une première "catégorie" d'exceptions à la règle est prévue au paragraphe 2 de l'article XI de l'Accord général. L'imposition de restrictions quantitatives sera alors permise dans des cas précis et à certaines conditions: restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, pourvu que ces restrictions soient complémentaires à des mesures

(136) Bien que le libellé de l'article semble inclure toute forme d'obstacles, son champ d'application a été principalement limité aux restrictions quantitatives, tel qu'en témoigne l'intitulé de l'article, "Élimination générale des restrictions quantitatives". Sur ce point, voir Dam (K.W.), *op.cit.*, *supra*, note 109, p. 151.

(137) Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), *op.cit.*, *supra*, note 20, p. 280.

gouvernementales visant surtout à réglementer la production(138), restrictions temporaires à l'exportation pour prévenir ou remédier à une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou essentiels(139) et enfin, les restrictions nécessaires à l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la mise en vente de produits destinés au commerce international(140).

La seconde exception vise à protéger l'équilibre de la balance des paiements. En effet, le paragraphe 1 de l'article XII de l'Accord général, qui constitue l'exception majeure à la règle de prohibition, permet à toute partie contractante de restreindre le volume ou la valeur des marchandises importées dans le but de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements(141). L'imposition de telles restrictions est assujettie à de sévères conditions d'application(142) et à

(138) Article XI, paragraphe 2 c) de l'Accord général.

(139) Article XI, paragraphe 2 a) de l'Accord général.

(140) Article XI, paragraphe 2 b) de l'Accord général.

(141) Pour une analyse complète de l'article XII de l'Accord général, voir Roessler (F.), "Selective Balance of Payments Measures Affecting Trade: The Roles of the G.A.T.T. and the I.M.F.", (1975) 9 Journal of World Trade Law, pp. 622-653.

(142) Article XII, paragraphes 2 et 3 de l'Accord général. Précisons qu'en vertu de la section B de l'article

une procédure de consultation(143) et de contrôle de la part du F.M.I.(144). Précisons qu'à partir de 1965, les parties contractantes recoururent à des surtaxes ou dépôts à l'importation plutôt qu'à des restrictions quantitatives(145).

Il importe enfin de noter qu'une partie contractante désirant se prévaloir des exceptions prévues aux articles XI et XII de l'Accord général doit aussi se soumettre à trois autres obligations. Ainsi, les restrictions quantitatives devront être non discriminatoires, donc applicables à tous les pays fournisseurs du produit restreint(146). De plus, l'article XIII, paragraphe 2 de l'Accord général, prévoit que les restrictions doivent être appliquées de façon à permettre une répartition du commerce du produit visé se rapprochant de celle existante en l'ab-

XVIII, les P.V.D. bénéficient de conditions d'application plus favorables.

(143) Article XII, paragraphe 4 de l'Accord général.

(144) Article XV, paragraphe 2 de l'Accord général.

(145) Roessler (F.), op.cit., supra, note 141, p. 629.

(146) Article XIII, paragraphe 1 de l'Accord général. La règle de non-discrimination est elle-même sujette à une exception. L'article XIV autorise une partie contractante à appliquer, discriminatoirement, avec l'accord des Parties contractantes, les restrictions prévues aux articles XII ou XVIII de l'Accord général, pour une partie peu importante de son commerce si les avantages pour cette partie contractante dépassent substantiellement le préjudice souffert par les autres.

sence de ces restrictions. A cet égard, l'imposition d'un contingent global, sans octroi de licences, s'avère la solution idéale(147). Enfin, une partie contractante ayant recours aux restrictions devra fournir certaines informations relatives aux produits visés, aux contingents ou aux licences d'importation(148).

Comme on peut le constater, la prohibition des restrictions quantitatives n'était donc pas une règle absolue. Que cela soit pour protéger la production agricole ou l'équilibre de la balance des paiements, les exceptions autorisant les restrictions quantitatives ont continué à être largement invoquées par les Etats(149). Qui plus est, tout un réseau de dérogations et de clauses de sauvegarde, dont la fameuse clause de l'article XIX, viendra compléter ces exceptions.

2.2.3 LE SYSTEME DES CLAUSES DE SAUVEGARDE ET DES DEROGATIONS: LE CAS DE L'ARTICLE XIX DU G.A.T.T.

Le "réseau" d'exceptions, de dérogations et de

(147) Pour l'application de ces règles, voir Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 125, p. 323.

(148) Article XIII, paragraphes 3 a), b) et c) de l'Accord général.

(149) Sur ce point, voir Dam (K.W.), op.cit., supra, note 109, p. 166.

clauses de sauvegarde est une caractéristique essentielle de l'Accord général, voire même vitale puisqu'on a écrit que ce dernier "ne vivait que par les exceptions qu'il admettait à ses propres règles"(150). Cette affirmation décrit bien une situation qui s'est en fait amplifiée depuis la fin des années 50. A l'origine, peu enclins à accepter une libéralisation complète et immédiate de leurs échanges commerciaux, les Etats ont raffermi cette position qu'ils occupaient une place importante dans la réglementation économique(151).

De tout ce réseau, c'est l'article XIX de l'Accord général communément connu sous le nom de clause de sauvegarde générale qui en constitue la pierre angulaire. Il importe donc de s'attarder un peu plus longuement sur l'article XIX. De plus, cette analyse s'avère essentielle pour bien comprendre l'émergence de la réglementation sectorielle applicable au secteur des textiles et des vêtements. D'une part, parce que l'objectif de la clause de sauvegarde spécifique est justement de traiter du type de problèmes rencontrés par les pays impliqués dans ce commerce soit les situations de crise de production. D'autre part, parce que c'est principalement

(150) De Lacharrière (G.), *op.cit.*, supra, note 35, p. 641.

(151) Sur ce point, voir Mayer (P.), *La métamorphose. Essai sur le multilatéralisme et le bilatéralisme*, Economica, Paris, 1983, p. 9.

à cause des carences de l'article XIX que l'A.L.T. puis l'A.M.F. ont émergé.

Nous situerons d'abord l'article XIX dans le système des clauses de sauvegarde et des dérogations, pour en décrire par la suite les principaux éléments et en faire ressortir les carences.

2.2.3.1 L'ARTICLE XIX DANS LE SYSTEME DES CLAUSES DE SAUVEGARDE ET DE DEROGATIONS DE L'ACCORD GENERAL

Il n'est pas faux de dire que l'Accord général n'aurait jamais vu le jour sans la présence de dispositions visant à adoucir l'application de ces règles. A cet égard, la mise en place d'un système de sauvegardes et de dérogations(152) se justifiait pour plusieurs raisons, tant sur les plans économique et politique que juridique.

(152) Entendons ici par "sauvegarde", toute disposition autorisant un Etat à prendre des mesures visant à protéger certains droits qu'il considère fondamentaux, et ce, dans des situations qui n'ont pas été expressément prévues dans le traité. En revanche, une "dérogation" peut être définie comme une disposition explicite d'un traité visant à déroger à l'application des règles dans certaines situations. Une dérogation se distingue généralement d'une "exception" en ce que cette dernière prévoit d'emblée que certaines situations seront carrément exclues de l'application d'une disposition.

D'abord, sur le plan économique, puisque les Etats voudront toujours se garder un droit de regard sur leur développement économique, les dérogations ou sauvegardes seront alors invoquées à des fins de protection du marché domestique. De plus, les sauvegardes ou dérogations pourront favoriser la libéralisation des échanges. De par ses effets considérables sur une économie nationale, une libéralisation nécessitera certains ajustements industriels. L'introduction de sauvegardes ou de dérogations atténuera alors les craintes face à la libéralisation et facilitera la réduction des obstacles aux échanges(153).

Le recours aux dérogations ou aux sauvegardes pourra également être basé sur des motifs plus politiques. Qu'il procède par voie d'exceptions, de dérogations, de sauvegardes, l'Etat ne tient pas à être lié totalement et aveuglément par des obligations internationales potentiellement préjudiciables sur le plan de sa politique interne. L'engagement de l'Etat se trouve alors qualifié par un régime dérogatoire auquel il pourra recourir au besoin(154).

Enfin, les clauses de sauvegarde se justifient pour

(153) Kravis (I.), Domestic Interests and International Organizations: Safeguards in International Organizations, 1963, pp. 26-27.

(154) Sur ce point, voir: Robertson (D.), Fail Safe System for Trade Liberalization, Trade Policy Research Centre, Londres, 1977, p. 6.

des motifs juridiques. En effet, les clauses de sauvegarde, qui sont intimement liées au droit international au même titre que les réserves, favoriseront la survie et la stabilité d'un traité(155). Les clauses de sauvegarde apporteront une certaine souplesse à la rigidité d'un texte juridique évitant par le fait même sa désintégration(156) et les conséquences néfastes pouvant en résulter(157).

Le G.A.T.T. n'a pas fait exception à cette règle, et un système de dérogations et de sauvegardes fut établi. Il y a d'abord les dérogations générales et spécifiques. Les dérogations générales visent à favoriser le développement économique des P.V.D.(158) ou la création d'unions douanières et de zones de libre-échange(159). De leur côté, les dérogations spécifiques peuvent se diviser en deux groupes, soit

(155) Sur ce point, voir: Manin (A.), "A propos des clauses de sauvegarde", (1970) 6 Revue trimestrielle de droit européen, p. 16.

(156) Ibid, p. 1.

(157) A cet égard, les remarques de C.A. Colliard apparaissent fort judicieuses: "Les clauses de sauvegarde, dit-on, disloqueraient tout un système. Je crois au contraire qu'elles sont des soupapes, qu'elles sont un moyen d'éviter d'être dans le non droit": Société Française pour le Droit International, Aspects du droit international économique, Pédone, Paris, 1972, p. 158.

(158) Voir l'article XVIII et la Partie IV de l'Accord général.

(159) Article XXIV de l'Accord général.

celles fondées sur la notion de circonstances exceptionnelles et celles fondées sur des situations juridiquement définies(160). Le premier groupe ne compte en fait que le paragraphe 5 de l'article XXV de l'Accord général qui prévoit que "dans des circonstances exceptionnelles", les Parties contractantes pourront relever une partie contractante de l'une des obligations que lui impose l'Accord général(161).

Le second groupe a trait à des situations juridiques expressément définies et contient deux types de dispositions. Notons d'abord les exceptions applicables à des situations particulières. Ces exceptions concernent la protection agricole(162), l'équilibre de la balance des paiements(163), ainsi que celles relatives à la protection de l'ordre public(164) et de la sécurité nationale et interna-

(160) Flory (T.), op.cit., supra, note 31, p. 81.

(161) Cette autorisation ne sera accordée que si la décision obtient une majorité des deux tiers des votes émis et comprenant plus de la moitié des parties contractantes. Cette procédure de dérogation d'ordre général ("waiver") a été et continue d'être largement utilisée par les parties contractantes. Sur ce point, voir Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), op.cit., supra, note 20, p. 281.

(162) Voir supra, pp. 72-73.

(163) Voir supra, pp. 73-74.

(164) Article XX de l'Accord général.

tionale(165). Puis, il y a ce type de dispositions qui vise à réglementer des situations juridiques définies; c'est évidemment la clause de sauvegarde générale de l'article XIX de l'Accord général. Cette clause "occupe une place centrale dans le système du G.A.T.T."(166) et constitue un mécanisme d'intervention de première importance pour les Etats, principalement quant à l'imposition de restrictions quantitatives.

2.2.3.2 L'ARTICLE XIX: SES GRANDS ELEMENTS

L'article XIX du G.A.T.T., intitulé "Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers", stipule à son paragraphe 1 a) que:

"Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce préjudice, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de reti-

(165) Article XXI de l'Accord général.

(166) Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), op.cit., supra, note 20, p. 281.

rer ou de modifier la concession".

L'article XIX de l'Accord général autorise donc de façon générale l'imposition de restrictions dans le cas où les importations de certains produits causent ou risquent de causer un préjudice grave à la production domestique de ces produits(167). Contrairement à l'article XII qui permet l'imposition de restrictions dans les cas où l'ensemble de l'économie (i.e. balance des paiements) est en difficulté, l'article XIX est donc d'application plus sectorielle.

C'est donc parce qu'il traite principalement des situations de crise de production(168) dans un secteur spécifique de l'économie, que l'article XIX s'impose à priori comme un instrument privilégié d'intervention. Néanmoins, celui-ci s'est avéré insuffisant pour régler le cas particulier du textile et du vêtement, au point où les pays impliqués dans ce commerce ont élaboré leur propre réglementation sectorielle pour corriger ces carences. Pour bien comprendre cette réglementation sectorielle, il importe d'analyser les conditions principales d'ouverture et d'application des mesures prises sous l'article XIX, pour en dégager par la

(167) Sur ce point, voir Bratschi (P.), "G.A.T.T.: Targets for Reform", (1973) 7 Journal of World Trade Law, p. 397.

(168) Flory (T.), op.cit., supra, note 31, p. 81.

suite les principales carences qui ont donné naissance à l'A.M.F.

**2.2.3.2.1 LE RECOURS A L'ARTICLE XIX:
LES CONDITIONS DE FOND**

L'article XIX ne pourra être invoqué que si trois conditions de fond sont réunies.

Premièrement, un produit doit avoir été importé "en quantités tellement accrues" sur le territoire de la partie contractante invoquant l'article XIX. Mais s'agit-il d'un accroissement absolu ou relatif(169)? Malgré l'imprécision de l'article, il semble néanmoins admis qu'un accroissement

(169) Un accroissement relatif des importations peut être causé par une situation où, suite à une baisse de la consommation domestique d'un produit, la part des importations (restées stables) par rapport à la production domestique (i.e. ou à la consommation) augmentera vraisemblablement. En revanche, il semble plus douteux, selon K.W. Dam, que les conditions de l'article XIX soient remplies "by an absolute increase in quantities which, because of an even greater increase in consumption, represents a decrease relative to production. Even if the increased quantities causal standard can be said to be met, the relative increase in domestic production may negate the idea of "serious injury": voir Dam (K.W.), op.cit., supra, note 109, p. 102.

absolu ne soit pas nécessaire(170). Cette interprétation semble assez juste puisqu'elle repose aussi bien sur l'adhésion de la Charte de La Havane au concept d'accroissement relatif(171), et sur un rapport d'un groupe de travail du G.A.T.T. daté de septembre 1948 confirmant une telle interprétation(172). Ainsi, un accroissement relatif des importations d'un produit pourra être "causé" par la stagnation de la production domestique de tels produits(173).

Deuxièmement, cet accroissement doit être dû à "l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires assumées par cette partie contractante en vertu du présent Accord". Ces deux situations ne sont pas sans causer des problèmes

(170) Ibid, p. 102. Quoique confirmant que l'accroissement absolu ne soit pas nécessaire, J.H. Jackson considère que le concept d'accroissement relatif est de nature protectionniste puisqu'aucun accroissement d'importations ne risque de survenir: sur ce point, Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 125, p. 558.

(171) Il importe de rappeler que l'expression "quantités tellement accrues" utilisée dans l'Accord général fut rédigée sur la base de l'article 40 de la Charte de La Havane et qui incluait les cas "Where imports had increased relatively to domestic production, even though there might not have been absolute increase in imports as compared with a previous base period". Sur ce point, voir G.A.T.T., Analytical Index, Genève, p. 102.

(172) G.A.T.T., (1952) 39 Instruments de base et documents divers, Vol. II, pp. 39, 44, 45 et 55.

(173) Sur ce point, voir la décision rendue par un groupe de travail du G.A.T.T.: G.A.T.T., infra, note 174.

d'interprétation. Précisons que le concept de "l'évolution imprévue des circonstances" fut considéré en 1951 par un groupe de travail du G.A.T.T. formé pour étudier le retrait d'une concession américaine sur l'importation de chapeaux de dames et cloches pour chapeaux de dames en feutre de poil en provenance de la Tchécoslovaquie. Le groupe de travail, à l'exception des Etats-Unis, interpréta cette expression comme étant "une évolution postérieure à la négociation et dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et auraient dû la prévoir à l'époque"(174).

Mais le critère de prévisibilité raisonnable demeurerait fort vague. En effet, s'il fut admis que les changements de mode sont prévisibles, le groupe de travail, à l'exception de la Tchécoslovaquie, précisa néanmoins que l'amplitude du changement de mode sur la concurrence était difficilement prévisible par les Etats-Unis en 1947(175). En recourant au test du "degré de l'impact" pour déterminer qu'il y avait "évolution imprévue des circonstances"(176), le

(174) G.A.T.T., Rapport sur le retrait d'une concession tarifaire effectuée par les Etats-Unis d'Amérique en application de l'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, G.A.T.T., Genève, Novembre 1951, p. 10.

(175) Ibid, p. 13.

(176) Ibid, p. 13.

groupe de travail affaiblit la portée de cette condition, puisque, à la rigueur, toute augmentation des importations peut être considérée comme une "évolution imprévue"(177). En revanche, il est à douter que l'incapacité des travailleurs ou entreprises de s'adapter aux conditions de la concurrence internationale puisse être considérée comme une "évolution imprévue"(178).

De plus, l'accroissement des importations doit être causé par l'effet des engagements pris en vertu de l'Accord général(179). A prime abord, cette condition semble assez large puisque les engagements des parties contractantes, tels par exemple, la prohibition des restrictions quantitatives, affectent presque tous les produits et que des concessions tarifaires sur plusieurs produits ont été accordées depuis 1947. En revanche, il est essentiel que ces engagements

(177) Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 125, p. 561.

(178) Comme nous le verrons, on peut prétendre que l'article XIX vise implicitement à favoriser l'adaptation plutôt que la protection permanente d'une industrie. Sur ce point, voir Robertson (D.), op.cit., supra, note 154, p. 20.

(179) Paragraphe 1 de l'article XIX de l'Accord général.

causent l'accroissement des importations(180). Ce lien de causalité peut être difficile à établir si, par exemple, l'accroissement des importations survient en l'absence de concession ou d'engagement. On a ainsi suggéré que l'adhésion au G.A.T.T. a accru les probabilités de libéralisation, donc d'un accroissement des importations(181). Cet argument n'est guère probant puisqu'aucune concession ou engagement particulier n'est alors identifié comme étant la cause de l'accroissement(182).

Enfin, une dernière condition de fond à l'imposition de mesures d'urgence sera la démonstration que l'accroissement des importations porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents.

Mais d'abord, quelles peuvent être les parties lésées par un accroissement des importations? L'article XIX réfère aux producteurs nationaux de produits similaires ou

(180) Il semble que le lien de cause à effet doive être assez immédiat. Ainsi une concession provoquant, après une période assez longue (i.e. 10 ans), un accroissement des importations pourrait entraîner la rupture du lien de causalité: voir Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 125, p. 560.

(181) Ibid, p. 560.

(182) De l'avis même du proposeur, cet argument serait difficile à soutenir: ibid, p. 560.

concurrents. Ceci implique que des producteurs de tels produits opèrent déjà sur le marché domestique. Corollairement, l'article XIX ne peut ouvrir la voie à un recours basé sur le désir de développer la fabrication de nouveaux produits dont les fournisseurs ont déjà créé un débouché(183). En revanche, l'article XIX peut être invoqué lorsque les importations d'un nouveau produit "substitut" causent ou risquent de causer un préjudice à des producteurs existants(184).

Une fois établi que des producteurs nationaux ont été affectés, la preuve de l'existence ou de la menace de préjudice grave reste à faire. Une telle preuve, surtout celle de la menace du préjudice grave(185), n'est pas chose facile d'autant plus que les travaux préparatoires à l'Accord général n'offrent aucune précision sur le concept de "préjudice grave"(186). A cet égard, la décision rendue dans l'affaire du retrait de la concession américaine, bien qu'elle apporte certaines précisions, demeure fort nébuleuse. Ainsi, le groupe de travail arriva à la conclusion que l'ac-

(183) Sur ce point, voir l'affaire du retrait de la concession américaine: G.A.T.T., op.cit., supra, note 174, p. 23.

(184) Ibid, p. 23.

(185) Robertson (D.), op.cit., supra, note 154, p. 19.

(186) Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 125, p. 561.

croissement "relatif" des importations "avait porté ou menacé de porter préjudice aux producteurs américains"(187). Cependant, le groupe de travail limita passablement la portée de cette conclusion en précisant que "la question de savoir si un tel préjudice doit être considéré comme un 'préjudice sérieux' est tout autre"(188).

En fait, le groupe de travail refusa en quelque sorte d'interpréter et d'appliquer le concept de "préjudice grave". La prudence du groupe de travail fut cependant justifiée. D'une part, le groupe reconnut implicitement qu'il lui était difficile de quantifier le préjudice subi. Même s'il y a eu un effet dommageable, à quel niveau pouvons-nous prétendre qu'il y a eu préjudice grave(189)? D'autre part, le groupe de travail reconnut que, sur la base des renseignements fournis, il lui était non seulement difficile de tirer des conclusions mais que "toute opinion sur ce point est avant tout une question de jugement économique et social

(187) G.A.T.T., op.cit., supra, note 174, pp. 23-24.

(188) Ibid, p. 23.

(189) Le Groupe de travail précisa à cet égard qu'il lui était impossible de déterminer l'existence d'un préjudice sérieux sur la base des chiffres fournis. A titre d'exemple, le groupe de travail considéra que la baisse d'emploi dans l'industrie des chapeaux n'était guère concluante. Sur ce point, voir G.A.T.T., op.cit., supra, note 174, pp. 23-24.

qui implique un élément subjectif important"(190).

A ces conditions de fond, l'article XIX impose également un certain nombre de conditions touchant l'application des mesures d'urgence.

2.2.3.2.2 LES CONDITIONS D'APPLICATION DES MESURES

Si les conditions de fond sont remplies(191), une partie contractante aura alors "la faculté en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce préjudice, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession"(192). Quelques précisions s'imposent.

D'abord, les mesures d'urgence ne pourront couvrir que le(s) produit(s) dont la production domestique a souffert d'un préjudice grave. Notons que si l'article XIX ne peut

(190) Ibid, p. 23.

(191) Quoique la question du fardeau de la preuve demeure ambiguë, en pratique, le G.A.T.T. fait reposer ce fardeau sur les pays contestant le recours à l'article XIX. Sur ce point, voir Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 125, p. 562 et Dam (K.W.), op.cit., supra, note 109, pp. 102-103. En revanche, il semble que la partie requérante jouirait d'un doute raisonnable: G.A.T.T., op.cit., supra, note 171, p. 25.

(192) Article XIX, paragraphe 1 de l'Accord général.

être invoqué que pour une concession à la fois, il peut néanmoins couvrir le cas où plusieurs concessions ont été accordées à une même industrie (193).

Deuxièmement, si l'article XIX suggère certaines mesures d'urgence (i.e. suppression totale ou partielle de l'engagement, retrait ou modification de la concession), il est muet quant à l'utilisation des restrictions quantitatives. Malgré ce silence, il ressort des travaux préparatoires à l'Accord général et de la doctrine que le recours à ce type de mesures est autorisé(194). A cet égard, il importe de préciser que l'application de restrictions quantitatives s'est imposée comme un recours plus populaire que la suspension des concessions tarifaires(195).

Troisièmement, l'article XIX est muet quant à l'application générale ou discriminatoire (i.e. ou sélective) des mesures d'urgence. Encore une fois, les travaux préparatoires(196) et la

(193) Dam (K.W.), op.cit., supra, note 109, p. 100.

(194) Merciai (P.), "Safeguard Measures in G.A.T.T." (1981) 15 Journal of World Trade Law, p. 45; Dam (K.W.), op.cit., supra, note 109, pp. 105-106.

(195) Sur ce point, voir Merciai (P.), op.cit., supra, note 194, p. 47. De même, Dam (K.W.), op.cit., supra, note 109, p. 105.

(196) Une note d'interprétation à l'article 40 de la Charte de La Havane, l'équivalent de l'article XIX, confirme

doctrine(197) reconnaissent que l'application des mesures doit respecter la règle de non-discrimination établie à l'article 1 de l'Accord général et viser les importations de toute provenance.

Enfin, l'article XIX n'apporte aucune précision quant à la durée des mesures d'urgence. En autorisant l'application de mesures "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires" pour la prévention ou la réparation du préjudice, l'article XIX laissait aux parties contractantes une discrétion absolue quant à la durée de telles mesures(198). De même, l'article XIX n'est guère bavard quant à l'obligation des parties contractantes d'appliquer des mesures d'adaptation visant à corriger ou à

que l'application de telles mesures doit être non discriminatoire. Cet article est reproduit à G.A.T.T., Troisième Index Analytique, 1970, p. 108. Il importe de préciser que même si l'article XXIX, paragraphe 1 de l'Accord général prévoit que les parties contractantes respecteront les principes généraux de la Charte de La Havane, il n'y a pas unanimité quant à la valeur de telles notes comme "credo" d'interprétation des dispositions de l'Accord général. Sur ce point, voir Bronckers (M.C.E.J.), *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations*, Kluwer, Deventer (Pays-Bas), 1985, pp. 17-19.

(197) Voir: Jackson (J.H.), *op.cit.*, supra, note 125, p. 564. Le principe de non-discrimination est un concept toujours "appliqué" dans le cadre de l'article XIX: Jackson (J.H.), "Equality and Discrimination in International Economic Law (XI): The General Agreement on Tariffs and Trade", (1983) 37 *The Year Book of World Affairs*, p. 234.

(198) Robertson (D.), *op.cit.*, supra, note 154, p. 20.

prévenir le préjudice grave, élargissant par le fait même la liberté d'action de la partie requérante(199).

Ces quelques considérations nous amènent à traiter des aspects procéduraux de l'article XIX. De façon générale, toute partie désirant prendre des mesures en vertu de l'article XIX doit en informer au préalable les Parties contractantes et consulter ces dernières ainsi que les parties contractantes "ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportatrices du produit visé"(200). L'obligation de consulter est cependant levée dans des "circonstances critiques où tout délai entraînerait un préjudice qu'il serait difficile de réparer". Des mesures provisoires pourront alors être prises mais en autant que les consultations soient tenues après l'imposition de telles mesures(201).

(199) Selon J. Tumlr: "No remedial action being prescribed, protection is in effect sanctioned for as long as the threatening exports capacities continue to exist abroad": Tumlr (J.), "A Revised Safeguard Clause for G.A.T.T.?", (1973) 7 Journal of World Trade Law, p. 406.

(200) Article XIX, paragraphe 2. La nécessité d'entreprendre de telles consultations préalables a été soulignée au cours des travaux préparatoires: Comité de rédaction de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies, Rapport, Restricted E./P.C./T.34, Conseil économique et social des Nations Unies, 5 mars 1947, p. 32.

(201) Article XIX, paragraphe 2. Au cours des travaux préparatoires, il fut néanmoins soutenu que des consultations préalables devaient être tenues même dans les circonstances critiques: *ibid*, p. 32.

Dans la plupart des cas, un accord interviendra entre les parties. En l'absence d'accord, la partie contractante pourra néanmoins agir. Les parties contractantes touchées par ces mesures pourront alors, à l'intérieur d'un certain délai(202), suspendre les concessions ou obligations "substantielles équivalentes" contre la partie qui aura pris ces mesures s'il n'existe aucune objection des Parties contractantes(203).

Précisons enfin que la partie invoquant l'article XIX devra compenser la(les) partie(s) affectée(s) par la mesure d'urgence(204). A tout le moins, s'il n'y a pas d'accord, la compensation se fera par la suspension de concessions ou d'obligations équivalentes. Notons enfin que chaque partie contractante affectée pourra demander une compensation(205). En pratique, les mesures d'urgence n'impliqueront

(202) Soit dans les 90 jours de l'application et à l'intérieur des trente jours suivant l'avis donné aux Parties contractantes.

(203) Précisons que, en vertu du paragraphe 3 b) de l'article XIX, la suspension des concessions ou des autres obligations ne nécessitera pas l'autorisation des Parties contractantes dans le cas où l'obligation de consultation n'a pas été respectée par la partie invoquant l'article XIX.

(204) Bien que cette obligation ne soit pas formelle, elle découle néanmoins de l'article XIX, paragraphe 3 a), puisque la compensation devient en quelque sorte l'objectif des négociations en vertu de ce paragraphe.

(205) Robertson (D.), op.cit., supra, note 154, pp. 20-21.

pas toujours le versement d'une compensation aux parties affectées(206).

2.2.3.3 LES GRANDES FAILLES DE L'ARTICLE XIX

La clause de sauvegarde générale a laissé entrevoir un certain nombre de failles. Ces problèmes concernent la logique et l'équilibre général de l'article XIX. L'analyse de ces problèmes est d'importance puisque ceux-ci expliquent la propension des parties contractantes à recourir à d'autres types de restrictions, tels les restrictions volontaires à l'exportation, qui seront ultérieurement légitimées par l'A.M.F.

Un premier problème a trait à la logique même de l'article XIX. En effet, si la clause de sauvegarde reconnaît un droit aux parties contractantes, la légalité des mesures d'urgence semble niée par le reste de l'article XIX. Or, en toute logique juridique, il n'y a faute que s'il y a un acte illicite, faute qui nécessitera, en cas de dommages, réparation par la partie fautive. Dans le cas de l'article

(206) J. Tumlr indique que sur les soixante et une demandes de compensation, en date du début des années 80, on ne notait que vingt (20) cas de compensation; Tumlr (J.), op.cit., supra, note 199, p. 409. D. Robertson écrit: "All the same, compensation through withdrawal of concessions, or through the offer of 'equivalent' concessions, have been rather rare"; Robertson (D.), op.cit., supra, note 154, p. 21.

XIX de l'Accord général, ce raisonnement ne trouve pas son application puisque le recours à l'article XIX, entraîne, malgré sa licéité, une obligation de compenser les parties affectées. Comme nous le verrons, ce paradoxe sera en quelque sorte corrigé par l'A.L.T et l'A.M.F. par l'abandon de l'obligation de compenser.

Un second problème affectant l'efficacité de l'article XIX en est un d'équilibre général. En effet, l'application de l'article XIX est passablement viciée par le fait que ses règles sont ou trop rigides ou encore trop souples. Un auteur américain a bien résumé ce déséquilibre:

"(...) the article is at the same time too exacting in that the country invoking it risks retaliation or paying too much for emergency action, and too lenient, in allowing emergency protection to become permanent"(207).

Comme nous l'avons vu, le recours à l'article XIX est assujetti à plusieurs conditions de fond et de forme qui sont, dans l'ensemble, passablement rigides. De toutes ces conditions, c'est probablement l'obligation d'appliquer des mesures sur une base non discriminatoire - et corollaire-

(207) Tumlin (J.), "Emergency Protection against Sharp Increases in Imports", dans Corbet (H.) et Jackson (R.), In Search of a New World Economic Order, Croom Helm, Londres, 1974, pp. 260-261. Pour une opinion similaire de la part d'un économiste, voir Meir (G.), "The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations and the Developing Countries", (1980) 13 Cornell International Law Journal, p. 253.

ment, de compenser tous les Etats affectés - qui s'avère la plus lourde. Face à une telle situation, les Etats auront tendance à soit contrevenir à la règle(208) ou encore à appliquer des mesures à l'extérieur du cadre légal de l'Accord général(209).

Quant à l'excès de souplesse de l'article XIX, il a comme conséquence de favoriser non seulement l'imposition mais le maintien des mesures d'urgence. D'une part, l'imposition des mesures prises en vertu de l'article XIX est dans un certain sens encouragée par l'interprétation passablement libérale qui a été donnée à ses conditions d'ouverture(210). D'autre part, force est d'admettre que le maintien des restrictions se trouve même encouragé. En effet, des facteurs

(208) Au 26 mai 1978, même si la majorité des 95 mesures prises en vertu de l'article XIX et notifiées au G.A.T.T. étaient d'application générale, certaines dénotaient cependant un élément de discrimination: Bronckers (M.C.E.J.), op.cit., supra, note 196, p. 21.

(209) Sur les mesures prises à l'extérieur de l'Accord général, voir infra, p. 103 ss.

(210) Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 125, p. 563. D. Robertson arrive à une conclusion similaire: "In consequence, these conditions unforeseen developments and serious injury have been freely interpreted and, indeed, little attempt has been made to determine serious injury when this safeguard has been invoked": Robertson (D.), op.cit., supra, note 154, p. 19. De plus, plusieurs pays exportateurs reconnaissent que l'expression "menace de porter un préjudice" accorde une trop grande marge de manoeuvre aux pays importateurs dans l'imposition de restrictions: G.A.T.T., op.cit., supra, note 76, p. 90.

tels l'imprécision de certains termes employés à l'article XIX, le fardeau de la preuve reposant sur la partie contractante contestant les mesures d'urgence, ou encore le versement des compensations aux parties affectées concourent à prolonger les consultations(211) et par conséquent le maintien des restrictions. Il importe également de souligner que le maintien des restrictions sera également favorisé de par la discrétion et le temps accordés à la partie contractante pour prendre sa décision quant à la nature et à la portée des mesures. De plus, l'article XIX prévoit que les mesures d'urgence pourront être prises "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires"(212). En ce sens, l'article XIX risque de ne pas permettre cette "adaptation rapide" et d'avoir cette "souplesse nécessaire" qu'on lui attribue parfois(213). Bien au contraire, cet excès de souplesse risque de créer un véritable droit à la protection en ce qu'il ne fournit aucune incitation à démanteler les

(211) Dam (K.W.), *op.cit.*, supra, note 109, pp. 103-104. A cet égard, il est intéressant de constater qu'à peine plus du quart des mesures ont été imposées après la tenue de consultation: Robertson (D.), *op.cit.*, supra, note 154, pp. 23-24.

(212) En date de novembre 1977, des 98 mesures appliquées en vertu de l'article XIX, 22 durèrent moins d'une année, 38 entre une et cinq années et le reste, pour plus de 5 années: Robertson (D.), *op.cit.*, supra, note 154, p. 24.

(213) Flory (T.), *op.cit.*, supra, note 31, p. 82.

mesures d'urgence appliquées(214).

**2.2.3.4 L'APPLICATION EFFECTIVE DE L'ARTICLE XIX
DANS LE CONTEXTE DU COMMERCE INTERNATIO-
NAL DES TEXTILES**

Mais que pouvons-nous conclure de l'application de l'article XIX de l'Accord général dans le contexte du commerce international des textiles? La conclusion majeure est que le nombre d'invocations de l'article XIX a été passablement faible, 98 au total en janvier 1977, à peine plus de trois cas par année depuis l'avènement du G.A.T.T.(215). Ce total est particulièrement dérisoire à comparer au nombre total de concessions tarifaires négociées au cours des trente dernières années, et surtout au faible volume du commerce affecté par ces mesures(216). Des informations récentes démontrent que cette tendance à ne plus recourir à l'article XIX se maintient(217).

(214) Robertson (D.), op.cit., supra, note 154, p. 21. C'est à juste titre, par exemple, qu'on a pu affirmer que les restrictions quantitatives sont profondément institutionnalisées puisque "there exists a vested interest in their perpetuation": Hemmendinger (N.), "Non-tariff Trade Barriers", (1969) 63 American Society of International Law (Proceedings), p. 205.

(215) Robertson (D.), op.cit., supra, note 154, p. 23. Au 26 mai 1978, M.C.E.J. Bronckers ne recensait cependant que 95 notifications: Bronckers (M.C.E.J.), op.cit., supra, note 196, p. 21.

(216) Ce point est soulevé par Dam (K.W.), op.cit., supra, note 109, p. 106.

(217) En octobre 1982, un document d'usage restreint précisait que le G.A.T.T. était actuellement saisi d'un

Point n'est besoin de préciser que la faible utilisation de l'article XIX s'est également manifestée dans le secteur des textiles. Des 98 cas recensés, l'article XIX n'avait été invoqué que 22 fois dans le secteur des textiles, le secteur agricole s'accaparant la majorité des notifications avec 33(218).

Par ailleurs, il ne faudrait pas en déduire pour autant que les pays n'ont pas fait usage de restrictions. Bien au contraire, les pays ont eu tendance à limiter leurs importations mais à l'extérieur du cadre légal du G.A.T.T. Le secteur des textiles en est un exemple élogieux puisque, à partir du milieu des années 50, ce commerce sera grevé d'un nombre considérable de restrictions. Comme le reconnaîtra d'abord l'A.L.T. puis par la suite l'A.M.F., ces restrictions seront prises en marge de la discipline du G.A.T.T.

total de trente (30) mesures d'urgence relevant de l'article XIX antérieur (i.e. donc toujours en vigueur) ou postérieur à 1978. Toujours selon ce document, la valeur totale des importations affectées par ces mesures n'était que de 1,7 milliard de dollars (U.S.) en 1980. Sur le contenu de ce rapport, voir: Cheese-right (P.), "G.A.T.T. looks at spread curbs", dans Globe and Mail, 12 octobre 1982, p. B.3.

- (218) D'autres produits, tels la machinerie, les métaux et les produits chimiques firent l'objet de restrictions sous l'article XIX: Robertson (D.), op.cit., supra, note 154, p. 24.

En revanche, les pays impliqués dans le commerce des textiles auront tôt fait de rétablir une certaine discipline. La réglementation sectorielle qui émergea au début des années 60 aura précisément comme objectif de pallier aux failles de l'article XIX en établissant des règles plus complètes et surtout plus adaptées aux besoins des P.D. et des P.V.D. De plus, ces règles seront chapeautées par un système de contrôle et de surveillance.

3. L'A.M.F.: VERS LA CONFIRMATION DES PALLIATIFS
A L'ACCORD GENERAL

A partir des années 50, le Japon, suivi en cela par plusieurs P.V.D., augmentera ses exportations vers les P.D. Bien que tout à fait légitime, cette participation accrue des P.V.D. dans le commerce international aura comme effet de "désorganiser" les marchés de plusieurs P.D. Ces derniers tenteront donc de protéger leurs marchés ou, à tout le moins, de ralentir le rythme de cette progression.

Or, à plusieurs égards, l'Accord général n'offrait guère aux P.D. de solutions rapides et efficaces - principalement à cause des carences du système des sauvegardes - et surtout adaptées aux problèmes sociaux et économiques rencontrés - de par la plus ou moins grande prise en compte par l'Accord général des conséquences préjudiciables de la libé-

ralisation des échanges.

Les parties contractantes tenteront donc de remédier à ces carences, et ce, de deux façons. D'abord à l'extérieur du cadre légal du G.A.T.T., par le recours à la technique des ententes de restriction volontaire à l'exportation. Négociées en marge de l'article XIX, les ententes s'imposeront comme une alternative efficace aux restrictions quantitatives à l'importation prohibées par l'Accord général. Puis à l'intérieur du cadre légal du G.A.T.T., par l'émergence du concept de "désorganisation des marchés". Ce concept exprimera clairement le désir des Etats de prévenir ou de corriger les effets préjudiciables de la libéralisation.

Ces deux développements, que nous allons maintenant analyser, seront déterminants dans l'émergence et le contenu de la réglementation sectorielle applicable au secteur des textiles et des vêtements. Comme nous le verrons, le recours à la technique des restrictions volontaires à l'exportation sera non seulement légitimé mais encouragé par l'A.C.T., l'A.L.T. et l'A.M.F. De même, le concept de "désorganisation des marchés" sera intégré à l'A.C.T., l'A.L.T. et l'A.M.F. comme condition de base à l'imposition de restrictions.

3.1 LE RECOURS AUX ENTENTES DE RESTRICTION VOLONTAIRE A L'EXPORTATION

Principalement à partir des années 50, les importations en provenance du Japon et de plusieurs P.V.D. secouèrent les marchés des P.D. Les P.D. furent alors amenés à protéger ou à ralentir la pénétration de leurs marchés.

Or, comme l'Accord général interdit l'imposition de restrictions quantitatives à l'importation et considérant les carences du système des sauvegardes, les pays eurent de plus en plus recours aux ententes de restriction volontaire à l'exportation (ci-après nommée R.V.E.), négociées en marge de l'Accord général. Les R.V.E. qui, comme nous le verrons, doivent être distinguées des restrictions quantitatives à l'exportation imposées par un pays importateur, ont été admirablement bien définies par l'économiste C.F. Bergsten:

"V.E.R.'s are limitations on export sales (a) administered by one or more exporting countries or industries (b) on the volume or value of their sales (c) to a single foreign market or several markets, or (rarely) the world as a whole, (d) triggered by pressure from the government or industry of the importing country or countries (e) carried out either bilaterally or within a multilateral framework (f) sometimes explicitly authorized or guided by domestic law, and sometimes not"(219).

(219) Bergsten (C.F.), Toward a New International Economic Order: Selected Papers of C. Fred Bergsten 1972-73, Lexington Books, 1975, p. 159. Pour une définition plus juridique mais moins complète des R.V.E., voir

Utilisées dès le début des années 30, les R.V.E. connaîtront une popularité sans cesse croissante. Le secteur des textiles ne fera pas exception à la règle, au point où cette technique de contrôle des importations sera légitimée et encouragée par la réglementation sectorielle élaborée au début des années 60 par l'A.C.T. et l'A.L.T. Mais pour bien comprendre le rôle des R.V.E. dans cette réglementation, il importe d'en tracer dès maintenant une vue d'ensemble. Nous examinerons successivement: a) les fondements historiques des R.V.E.; b) les types de R.V.E.; et c) les aspects politiques, économiques et juridiques des R.V.E.

3.1.1 LES FONDEMENTS HISTORIQUES DES R.V.E.

S'il est vrai que les R.V.E. furent d'abord et surtout utilisées pour pallier à l'insuffisance de l'article XIX du G.A.T.T et à l'illégalité des restrictions quantitatives(220), il importe cependant de préciser que l'émergence de cette technique de contrôle des importations est antérieure à l'Accord général. En effet, le recours aux R.V.E. remonte

Bernier (I.), "Les ententes de restriction volontaire à l'exportation en droit international économique", (1973) II Canadian Year Book of International Law, pp. 62-63.

(220) U.N.C.T.A.D., Problems and Policies of Trade in Manufacturers and Semi-manufacturers, Vol. III, T.D. 197, Nations Unies, New York, 1966, p. 94.

aux années 30. C'est ainsi que désirant assurer à ses producteurs une part du marché domestique, la France conclua, au début des années 30, des "ententes industrielles" ou "quotas bilatéraux" visant à l'autolimitation des exportations en provenance de certains pays, tels l'Allemagne, la Belgique et la Grande-Bretagne(221).

De même, et toujours dans les années 30, des R.V.E. furent appliquées par le Japon face aux pressions américaines. C'est ainsi qu'une entente de R.V.E. fut conclue en janvier 1937, en vertu de laquelle les exportateurs japonais s'engageaient à limiter leurs expéditions de textiles de coton aux Etats-Unis(222).

La pratique des R.V.E. s'est poursuivie au cours des années 50 et 60, le Japon constituant toujours une cible idéale. Ainsi, dès 1960, le Secrétariat du G.A.T.T. relevait une série de produits assujettis à des R.V.E.: textiles, verrerie, acier, produits de cuir, thermomètres cliniques, radios, parapluies, etc.(223).

(221) Sur ce point, voir Heuser (H.), *Control of International Trade*, Routledge and Sons, Londres, 1939, pp. 113 et 120.

(222) Hunsberger (W.S.), *Japan and the United States in World Trade*, Harper and Row, New York, 1964, pp. 314-317.

(223) G.A.T.T., L./1164, Genève, 17 mai 1960, pp. 35-36.

A partir des années 60, le recours aux R.V.E. se généralisa en termes de produits et de pays. En ce qui a trait aux produits, les R.V.E. affectèrent d'abord les importations de secteurs sensibles, tels par exemple le textile, la sidérurgie, la construction navale, l'électronique et l'automobile(224). Puis, le recours aux R.V.E. s'étendit graduellement à des secteurs de pointe, tels par exemple les montres à quartz et les magnétoscopes(225). En ce qui a trait aux pays impliqués, en plus du Japon, plusieurs P.V.D., tels Taïwan et la Corée ont dû restreindre leurs exportations vers les P.D. Point n'est besoin de préciser que les P.D., tels par exemple le Canada(226), les Etats-Unis(227) et la

(224) Flory (T.), "Les accords bilatéraux d'autolimitation", (1978) 24 Annuaire Français de Droit International, p. 614.

(225) "Le Japon est résolu à réduire volontairement ses exportations de montres à quartz vers la C.E.E.", dans Le Monde, 19 octobre 1983, p. 40. En ce qui a trait aux magnétoscopes, voir Yoffie (D.B.), Power and Protectionism, Columbia University Press, New York, 1983, pp. 205-235. De même, "Magnétoscope: l'accord entre la C.E.E. et le Japon" dans Le Monde, 18 novembre 1983, p. 41.

(226) Henry (J.), "Market disruption from "low priced" imports: the developed countries case (with special reference to Canadian experience)", dans Pestiau (C.) et Henry (J.), Non-Tariff Barriers as a Problem in International Development, Canadian Economic Policy Committee, Toronto, 1972, pp. 111-211.

(227) Sur la politique américaine, voir Smith (M.D.H.), op.cit., supra, note 130, pp. 10-55.

C.E.E.(228) ont été les plus grands "demandeurs" de R.V.E.

Ce bref survol historique nous permet de constater que le recours aux R.V.E. a connu une progression considérable au cours des années. Dès la fin des années 60, un auteur américain n'hésitait pas à décrire la progression des R.V.E. comme étant le "greatest movement in the quota field at present"(229). Tout indique que depuis la fin des années 60, cette tendance s'est maintenue(230). A cet égard, les textiles et les vêtements ont probablement été les produits les plus affectés par de telles mesures.

3.1.2 LES TYPES DE R.V.E.

Les R.V.E. peuvent prendre différentes formes. On distingue ainsi quatre catégories.

Les R.V.E. peuvent d'abord être le résultat de négociations entre les industries des pays importateurs et

(228) Fievet (G.), "Les accords d'autolimitation, une nouvelle technique d'accords communautaires", (1982) 262 Revue du Marché Commun, pp. 597-605. De même, Flory (T.), op.cit., supra, note 224, pp. 614-621.

(229) Wilson (D.R.), op.cit., supra, note 102, p. 436.

(230) Pour un témoignage à cet effet, voir Graham (T.R.), "Global Trade: War and Peace", (1983) 50 Foreign Policy, pp. 124-127.

exportateurs. Ce type de R.V.E. équivaut à un cartel organisé par ces industries et vise à partager le marché domestique du pays importateur. Cette pratique est peu utilisée aujourd'hui puisqu'elle exige que les industries du pays importateur soient assez puissantes pour convaincre les industries exportatrices de limiter leurs expéditions(231).

Une deuxième catégorie est constituée de R.V.E. impliquant gouvernement et industrie. Elles sont également peu nombreuses. Outre les restrictions négociées par le gouvernement américain avec l'industrie japonaise dans le secteur des textiles de coton, au cours des années 30(232), ce sont les R.V.E. dans le secteur de l'acier négociées par les Etats-Unis avec les producteurs européens à la fin des années 60 qui sont les plus connues(233).

Une troisième catégorie de R.V.E. implique un particulier et l'industrie exportatrice. En fait, on ne

(231) Sur l'histoire et la pratique des cartels, voir Schacter (O.) et Hellowell (R.), *Competition in International Business*, Columbia University Press, New York, 441 p. La recrudescence des cartels est soulevée dans Tumlrir (J.), "Salvation through Cartels? On the Revival of a Myth", (1978) 1 *The World Economy*, pp. 385-395.

(232) Hunsberger (W.S.), *op.cit.*, *supra*, note 222, pp. 314-317.

(233) Sur les R.V.E. dans le secteur de la sidérurgie, voir *infra*, p. 593 ss.

relève qu'un seul cas de R.V.E. de ce genre, soit l'entente de R.V.E. avec l'industrie japonaise du textile de coton négociée par le président du Comité des Voies et Moyens de la Chambre des Représentants, encore que cette initiative fut désavouée par le Président Nixon(234).

Enfin, les R.V.E. négociées entre les gouvernements des pays exportateurs et importateurs sont aujourd'hui la forme la plus répandue. Les R.V.E. peuvent être mises en oeuvre par le seul pays exportateur ou par les deux pays impliqués. Le pays exportateur peut ainsi appliquer les R.V.E. par l'octroi de licences d'exportation tandis que le pays importateur retient la responsabilité de contrôler l'entrée des importations à l'intérieur des niveaux autorisés. Ces R.V.E. peuvent prendre des formes diverses: accords, ententes ou arrangements formels consacrés par mémoire d'ententes, échanges de lettres ou simples "gentlemen's agreements"(235).

C'est dans cette catégorie que se retrouvent la plupart, sinon la totalité des R.V.E. conclues dans le secteur du textile et du vêtement.

(234) Smith (M.D.H.), op.cit., supra, note 130, p. 18.

(235) Bernier (I.), op.cit., supra, note 219, p. 57.

3.1.3 LES ASPECTS POLITIQUES, ECONOMIQUES ET JURIDIQUES DES R.V.E.

Ce n'est pas par hasard que les R.V.E. ont été abondamment utilisées comme technique de régulation du commerce international. Dans le secteur du textile comme ailleurs, le recours aux R.V.E. a procuré aux principaux intéressés des avantages considérables(236).

D'abord au niveau industriel. Ainsi, les industries du pays exportateur visé par les R.V.E. "négociées" s'exposent à des restrictions souvent moins drastiques que celles pouvant résulter de restrictions quantitatives imposées unilatéralement. De plus, ces industries pourront réaliser un profit de monopole suite à la compétition réduite. Quant aux industries du pays importateur, les R.V.E. pourront, comme les restrictions quantitatives à l'importation, soulager celles-ci de la concurrence.

Au niveau gouvernemental, les avantages de négocier une entente de R.V.E. pourront être appréciables. Ainsi, la négociation de R.V.E. sera considérée comme une réponse

(236) Pour une analyse des principaux aspects économiques et politiques des R.V.E., le lecteur aura intérêt à consulter: Hindley (B.), "Voluntary Export Restraints and the G.A.T.T.'s Main Escape Clause", (1980) 3 The World Economy, pp. 325-328. De même, Meir (G.M.), International Economics. The Theory of Trade Policy, Oxford University Press, Oxford, 1980, pp. 103-110. Enfin, Bergsten (C.F.), op.cit., supra, note 219, pp. 157-189.

positive de la part des industries domestiques, générant ainsi des gains politiques pour le gouvernement du pays importateur. De plus, la négociation d'une R.V.E. s'impose comme une solution moins coûteuse que les subventions de toutes sortes à l'industrie pour le gouvernement du pays importateur.

De son côté, le gouvernement du pays exportateur pourra tirer un certain bénéfice politique puisqu'il sera souvent préférable, au niveau de la politique domestique, de subir une restriction "volontaire" qu'il aura négociée que de se voir imposer une restriction quantitative unilatérale(237).

Mais les avantages et les désavantages des R.V.E. peuvent être mieux évalués si on les compare aux restrictions quantitatives à l'importation. En premier lieu, il appert que les R.V.E. soient moins restrictives que les restrictions quantitatives, donc à l'avantage des pays exportateurs. Ainsi, si le pays importateur ne garde pas un certain contrôle sur les exportations restreintes ou s'il n'a pas la collaboration du pays exportateur, il peut s'avérer plus

(237) Précisons que les R.V.E. n'ont souvent de "volontaire" que le nom puisqu'elles seront généralement imposées sous la menace de restrictions quantitatives à l'importation plus sévères. Sur ce point, voir Malmgren (H.B.), *International Peacekeeping in Phase II*, Quadrangle Books, New York, 1972, p. 115.

difficile de contrôler les importations que dans le cas des restrictions quantitatives où il a l'ultime contrôle(238). De plus, et comme nous le verrons dans le secteur du textile, les fournisseurs non liés par les R.V.E. s'empresseront d'augmenter leurs exportations(239).

En fait, certains économistes affirment que les exportateurs profiteront le plus des R.V.E.(240). Puisque l'allocation des contingents reviendra généralement au pays exportateur, il existe de fortes probabilités d'assister à un phénomène de "cartellisation" initié par les principaux exportateurs ou favorisé par le gouvernement par le biais de l'allocation des licences d'exportation à des exportateurs particuliers, résultant en une augmentation des prix(241).

Quant au pays importateur, il se doit d'exercer un

(238) Sur la plus grande efficacité des restrictions quantitatives sur les R.V.E., voir Bergsten (C.F.), op.cit., supra, note 219, p. 158 ss. En revanche, on a tenté de démontrer que les importations pouvaient être mieux contrôlées par une R.V.E. si les licences à l'exportation sont négociables et "monopolisables": Murray (T.), Schmidt (W.) et Walter (I.), "Alternative Forms of Protection against Market Disruption", (1978) 31 Kyklos, p. 629.

(239) Henry (J.), op.cit., supra, note 226, p. 62 ss.

(240) Meir (G.M.), op.cit., supra, note 236, p. 109. De même, Bergsten (C.F.), op.cit., supra, note 219, p. 168.

(241) Murray (T.), Schmidt (W.) et Walter (I.), op.cit., supra, note 238, p. 632.

contrôle serré à la fois sur la quantité et le prix des importations ainsi que sur l'évolution du marché, afin d'endiguer les pratiques monopolistiques(242). En ce sens, le pays importateur sera avantagé s'il utilise les restrictions quantitatives, puisqu'il pourra contrôler l'allocation des contingents aux importateurs, ces derniers étant alors les bénéficiaires de la rente monopolistique(243).

En second lieu, il importe de distinguer les R.V.E. et les restrictions quantitatives comme instruments de politique commerciale. De façon générale, il est permis d'affirmer que la négociation de R.V.E. sera préférable à l'imposition unilatérale de restrictions quantitatives, et ce, pour trois raisons principales. D'abord, les R.V.E. apparaîtront plus acceptables parce qu'elles offrent plus de possibilités de règlement à l'amiable des conflits commerciaux, ce qui n'est pas le cas pour les restrictions unilatérales. La négociation de R.V.E. s'avèrera également plus efficace et plus expéditive puisqu'elle permettra d'éviter les procédures d'enquête, de notification ou de consultation

(242) Dans le cas des R.V.E., la pénétration des importations sur le marché des pays importateurs s'avère souvent difficile de par les délais entraînés par la découverte du préjudice, la procédure d'enquête, la négociation de la R.V.E. et enfin l'application de la R.V.E.: Henry (J.), *op.cit.*, *supra*, note 226, p. 162 ss.

(243) Meir (G.M.), *op.cit.*, *supra*, note 236, p. 109.

prévues dans les législations domestiques ou dans l'Accord général. Enfin, les négociations de R.V.E. sont discrètes, puisqu'elles sont habituellement menées secrètement, sans que les consommateurs ou les industriels en soient même informés(244).

Outre les aspects politiques et économiques, le recours aux R.V.E. sera également facilité par un certain nombre d'avantages juridiques. A cet égard, il importe de distinguer deux catégories de R.V.E.: les R.V.E. négociées dans le cadre de la réglementation sectorielle applicable dans le commerce international des textiles (i.e. A.C.T., A.L.T. et A.M.F.) et celles négociées à l'extérieur de cette réglementation.

La licéité des R.V.E. négociées à l'extérieur de l'A.M.F. doit surtout s'examiner à la lumière des dispositions de l'Accord général(245). D'abord, en regard de

(244) En revanche, l'imposition de restrictions quantitatives est, dans plusieurs pays, précédée d'une enquête publique menée par un tribunal administratif: Baldwin (R.E.), Nontariff Distorsions of International Trade, Brookings Institutions, Washington (D.C.), 1970, p. 43.

(245) La licéité de certaines R.V.E. peut également être examinée en regard d'autres accords internationaux. C'est ainsi le cas des R.V.E. conclues dans le domaine de l'acier qui sont autorisées en vertu de certains textes conclus dans le cadre de l'O.C.D.E.: Fievet (G.), op.cit., supra, note 228, p. 607. Sur la réglementation applicable dans le secteur de la sidérurgie, voir infra, p. 593 ss.

l'article XI de l'Accord général qui interdit toutes restrictions quantitatives aussi bien à l'exportation qu'à l'importation. Or, assimilée à une restriction à l'exportation, une R.V.E. serait alors contraire à l'article XI. Mais contrairement aux restrictions "imposées" unilatéralement par un pays exportateur afin de réaliser certains objectifs politiques ou économiques, telles que par exemple les restrictions imposées à titre de sanctions économiques(246), les R.V.E. sont plutôt "négociées" au profit du pays importateur. Dans ces circonstances, l'application de l'article XI à ce type d'accord pourrait être contestée(247), même si le "consensualisme" des R.V.E. peut être mis en doute. De plus, même si une R.V.E. était considérée comme une restriction à l'exportation, on peut se demander d'où proviendra la contestation? Règle générale, seul un pays importateur lésé par une telle restriction pourra invoquer l'article XXIII de l'Accord général afin de protéger des concessions et des avantages résultant de l'Accord général et qui se trouvent annulés ou compromis. Or, comme le pays importateur sollicite généralement la conclusion d'une

(246) Sur l'utilisation des restrictions à l'exportation comme instrument de sanctions économiques, voir Dorsey (M.P.), *Economic Sanctions and International Enforcement*, 2e éd., MacMillan Press Ltd., 1980, 161 p.

(247) Green (C.J.), "The New Protectionism", (1981) 3 *Northwestern Journal of International Law and Business*, pp. 3-4.

R.V.E., l'article XXIII ne risque guère d'être invoqué(248).

Une R.V.E. ne pourrait-elle pas alors être considérée comme une restriction à l'importation, également prohibée par l'article XI? Une telle hypothèse demeure fort douteuse malgré la similitude des deux restrictions(249). D'abord, une R.V.E., de par sa nature, est appliquée sur les exportations. De plus, même si une R.V.E. était considérée comme une restriction à l'importation, il est difficile de croire que la partie normalement lésée, soit le pays exportateur, voudra contester celle-ci après y avoir consenti.

En revanche, on peut se demander si la négociation d'une entente de R.V.E. pourrait être justifiée dans le cadre du système des sauvegardes et des dérogations de l'Accord général(250)? En fait, le recours aux R.V.E. pourrait être suggéré sur plusieurs bases: protection contre les problèmes reliés au déficit de la balance des paiements, protection pour raison de sécurité nationale et enfin, protection de la production domestique contre les importations(251). Dans le

(248) Sur ce point, Bernier (I.), op.cit., supra, note 219, p. 76.

(249) Sur la similitude entre R.V.E. et restrictions quantitatives à l'importation, voir supra, p. 111 ss.

(250) Sur ce point, voir supra, p. 75 ss.

(251) Sur ce point, Bernier (I.), op.cit., supra, note 219, pp. 78-80. De même, International Monetary Fund, The

premier cas, il apparaît fort improbable que la négociation d'une R.V.E. puisse être justifiée sur la base de l'article XII de l'Accord général autorisant l'imposition de restrictions pour protéger l'équilibre de la balance des paiements. Comme cet article vise une situation de déséquilibre général de l'économie(252), le remède ne réside guère dans la simple conclusion d'une R.V.E.

De même, la conclusion d'une entente de R.V.E. pourrait être justifiée sur la base de l'article XXI de l'Accord général qui permet à un Etat de prendre des mesures pour protéger les "intérêts essentiels de sa sécurité". Quoique cette possibilité a déjà été évoquée dans le cas où les importations pouvaient mettre en danger la production de biens essentiels à la défense nationale d'un Etat, tels les textiles (pour la fabrication des uniformes militaires)(253) et l'acier (pour la fabrication des armements et des munitions), en pratique, aucune R.V.E. n'a été appliquée sur cette base(254).

Rise in Protectionism, I.M.F. Washington (D.C.), 1978, p. 64 ss.

(252) Supra, pp. 73-74.

(253) Sur ce point, voir Schattman (M.D.), "Quantitative Restrictions on Textile Imports", (1970) 6 Texas International Law Journal, pp. 85-86.

(254) Bernier (I.), op.cit., supra, note 219, p. 78.

Enfin, la conclusion d'une entente de R.V.E. pourrait-elle être justifiée sur la base de la clause de sauvegarde de l'article XIX de l'Accord général? Comme nous l'avons déjà constaté, les conditions d'ouverture et d'application des mesures prises en vertu de cet article sont passablement rigoureuses(255). En ce qui a trait aux conditions d'ouverture, l'article XIX prévoit que les importations doivent avoir augmenté en quantité accrue, que cet accroissement résulte de l'évolution des engagements et que cette situation porte ou menace de porter un préjudice grave. Dans le cas d'une R.V.E., il est bien évident que le pays importateur n'a pas à se soumettre à ces conditions, et principalement à celle du préjudice grave(256), avant de négocier une telle entente. Quant aux conditions d'application, point n'est besoin de dire que, contrairement à un recours sous l'article XIX, la partie requérant une R.V.E. est soustraite aux obligations de notification, consultation, compensation (i.e. ou représailles) et de contrôle(257). De plus, le pays

(255) Voir supra, p. 81 ss.

(256) Voir le commentaire de F.L. Kirgis dans Jackson (J.H.) et als, "Orderly Marketing Arrangements", (1978) 72 American Society of International Law Proceedings, p. 7.

(257) Il importe ici de préciser que le G.A.T.T. a néanmoins tenté de forcer les parties contractantes à notifier les ententes de R.V.E. Voir le paragraphe 8 du memorandum d'accord du 3 décembre 1979. Il est intéressant de constater que quelques R.V.E. ont été effectivement notifiées; Bronckers (M.C.E.J.), op.cit., supra, note 196, p. 24.

importateur n'est pas lié par la règle de non-discrimination lors de l'application des restrictions(258).

Somme toute, l'Accord général ne contient aucune disposition expresse réglementant le recours aux R.V.E.(259). Même si on a pu affirmer que les ententes de R.V.E. violaient l'esprit(260), voire même la lettre de certaines dispositions de l'Accord général(261), ces dénonciations n'ont eu aucun effet(262). Qui plus est, il est possible d'affirmer que "the widespread use of such agreements has given them a certain measure of legitimacy"(263).

(258) Voir supra, p. 91 ss. Sur les effets négatifs des R.V.E. sur le principe de non-discrimination, voir: Finlayson (J.A.) et Zacher (M.W.), "The G.A.T.T. and the Regulation of Trade Barriers: Regime, Dynamics and Functions", (1981) 35 International Organization, p. 569.

(259) Ce qui ne veut pas dire qu'une R.V.E. ne pourrait pas être rendue conforme à l'Accord général. On peut ainsi penser à la conclusion d'une R.V.E. négociée suite à l'adoption d'une dérogation aux règles de l'Accord général adoptée par les Parties contractantes en vertu de l'article XXV, paragraphe 5.

(260) Sur ce point, Verbit (G.P.), Trade Agreements for Developing Countries, Columbia University Press, New York, 1969, p. 58.

(261) Flory (T.), op.cit., supra, note 224, p. 620 et Bernier (I.), op.cit., supra, note 219, p. 83.

(262) Voir Jackson (J.H.), "The birth of the G.A.T.T. - M.T.N. system: a constitutional appraisal", (1980) Law and Policy in International Business, p. 31.

(263) Green (C.J.), op.cit., supra, note 247, p. 4.

Quoiqu'il en soit, les doutes et les imprécisions du G.A.T.T. quant à la licéité des ententes de R.V.E. ont certainement contribué à encourager l'utilisation de cette technique de régulation des échanges au détriment d'autres pratiques fortement réglementées par le G.A.T.T., telles que les restrictions quantitatives. Comme nous le verrons, plusieurs parties contractantes à l'Accord général ne se priveront pas, à partir des années 50 de tirer avantage des carences juridiques du G.A.T.T. pour négocier des ententes de R.V.E. dans le secteur du textile et du vêtement(264).

A cet égard, notons que les ententes de R.V.E. conclues dans le cadre des A.C.T., A.L.T. et A.M.F. constituent en elles-mêmes une catégorie différente. Sur le plan juridique, la négociation et la conclusion de telles ententes sont autorisées, voire même encouragées par un accord international. Comme nous le verrons, de telles ententes sont parfaitement licites en droit international(265).

Ces quelques considérations sur les aspects politiques, économiques et juridiques des ententes de R.V.E. nous permettent de tirer une conclusion importante. Que l'on se place du point de vue des pays importateurs ou exportateurs,

(264) Voir infra. p 144 ss.

(265) Voir infra, p. 408 ss.

la négociation d'une entente de R.V.E. représente un mécanisme tout à fait acceptable de régulation des échanges.

Cela va de soi que les ententes de R.V.E. ne génèrent pas que des avantages. Il est bien évident que les ententes de R.V.E. sont des obstacles à la libéralisation des échanges et pénalisent de ce fait les pays exportateurs. Du côté des pays importateurs, le recours aux ententes de R.V.E. sera souvent insuffisant voire même inefficace pour protéger les marchés domestiques contre la croissance des importations(266). Au niveau industriel, le recours aux ententes de R.V.E. a souvent été perçu, comme nous le verrons dans le cas du textile et du vêtement, comme un moyen de retarder plutôt que de favoriser l'adaptation industrielle(267). Enfin, les ententes de R.V.E., à l'instar des restrictions quantitatives, diminuent l'offre de produits et augmentent les prix, pénalisant ainsi les consommateurs(268). Malgré ces "désavantages", il semble bien que les Etats continuent à trouver des avantages certains dans cette formule "négociée" de régulation des échanges. Bien entendu, cette technique de régulation n'a pas été utilisée dans tous les secteurs du

(266) Voir supra, pp. 111-112.

(267) Voir infra, p. 509.

(268) Meir (G.M.), op.cit., supra, note 236, p. 40.

commerce international(269). Cependant, le textile et le vêtement ont été un des secteurs de prédilection. Dans ce secteur comme dans bien d'autres, tout indique que cette technique de régulation commerciale demeurera fort attrayante pour les gouvernements, de par le pragmatisme(270) et le caractère plus expéditif qui la caractérisent(271). Or, l'intérêt de l'A.M.F. a été justement de reconnaître cette réalité. Plutôt que d'interdire cette pratique privilégiée par les Etats, l'A.M.F. a légitimé le recours aux ententes de R.V.E. en prenant cependant soin de réglementer son utilisation.

3.2 LE CONCEPT DE "DESORGANISATION DES MARCHES"

Si le recours aux R.V.E. représente une tentative d'évitement des règles de l'Accord général, l'émergence du concept de "désorganisation des marchés", à l'aube des années 60, s'impose comme une tentative d'adaptation de ces mêmes

(269) A cet égard, il ne faudrait pas exagérer l'importance des R.V.E. Une étude menée par le G.A.T.T. précisait que, entre 1975 et 1977, les R.V.E. n'affectaient que de 3 à 5% du commerce international: G.A.T.T., Staff Report, 22 septembre 1977.

(270) Bhagwati (J.N.), "Market Disruption, Export Market Disruption, Compensation and G.A.T.T. Reform", (1972) 4 World Development, p. 1001.

(271) Voir le commentaire de J. Katz dans Jackson (J.H.) et als, op.cit., supra, note 256, p. 16.

règles. Ce développement est d'importance dans l'histoire du G.A.T.T., et ce, pour deux raisons majeures. D'une part, le concept de "désorganisation des marchés" témoigne de l'importance exprimée par les parties contractantes de tenir compte de facteurs autres que ceux purement économiques dans le processus de libéralisation des échanges.

D'autre part, le concept de désorganisation des marchés ne restera pas lettre morte puisqu'il sera intégré à la réglementation sectorielle applicable au secteur des textiles. En fait, la prévention de situations de "désorganisation des marchés", s'imposera comme une condition de base à l'imposition de restrictions sous cette réglementation.

Il est possible d'attribuer l'émergence du concept de désorganisation des marchés à deux grandes causes: les effets de l'adhésion du Japon à l'Accord général et la menace des exportations des P.V.D. pour les P.D.

Rappelons d'abord que, dès la conclusion de l'Accord général, les Etats-Unis favorisèrent l'adhésion du Japon et proposèrent dès 1949 l'extension de la clause de la nation la plus favorisée au Japon(272). Les Etats-Unis durent

(272) Sur ce point, voir Patterson (G.), *Discrimination in International Trade: The Policy Issues, 1945-1965*, Princeton University Press, Princeton, 1966, p. 270 ss.

cependant retirer leur proposition, face à la réticence de plusieurs pays. De l'avis des pays importateurs, le Japon, quand il ne recourait pas à certaines pratiques déloyales (i.e. dumping), profitait exagérément des bas salaires versés par ses entreprises et de sa position de producteur spécialisé dans l'exportation de certains produits.

Admis au G.A.T.T. comme observateur en octobre 1951, le Japon accéda "provisoirement" au G.A.T.T. en 1954, puis devint partie contractante à l'Accord général en septembre 1955(273). Tous les bénéfices de l'Accord général ne furent pas automatiquement accordés au Japon. En effet, quatorze pays, pour la plupart des P.D. absorbant 40% des exportations japonaises, invoquèrent l'article XXXV du G.A.-T.T., qui autorise la non-application de l'Accord général entre des parties contractantes. Cet article ne sera "désinvoqué" par la presque totalité de ces pays qu'au début des années 60(274).

Mais le Japon à lui seul n'aurait pu déclencher l'inquiétude des parties contractantes. Les discussions sur la "désorganisation des marchés" traduisaient la crainte des P.D. face à l'émergence d'autres P.V.D. dynamiques. Voyant

(273) Ibid, p. 284.

(274) Ibid, p. 285.

plusieurs P.V.D. profiter des restrictions contre le Japon, les Etats-Unis décidèrent de soulever le problème de la "désorganisation des marchés" au cours d'une session ministérielle du G.A.T.T. en octobre 1959(275). Le représentant des Etats-Unis affirma alors qu'il était "... recognized that sharp increases in imports, over a brief period of time and in a narrow range of commodities, can have serious economic, political and social repercussions in the importing countries"(276).

Ces événements amenèrent donc les Parties contractantes, le 19 novembre 1959, à demander au Secrétaire exécutif du G.A.T.T., de faire rapport sur le problème de la "désorganisation des marchés". Le phénomène de "désorganisation des marchés"(277) fut préliminairement défini comme étant "le fait qu'un fort accroissement, au cours d'une brève période, d'importations limitées à une gamme étroite de produits pourrait avoir de sérieuses répercussions économi-

(275) Sur ce point, voir Curzon (G.) et Curzon (V.), "The Management of Trade Relations in the G.A.T.T.", dans Shonfield (A.), International Economic Relations of the Western World, 1959-1971, Oxford University Press, Oxford, 1976, p. 259.

(276) Ibid, p. 251.

(277) G.A.T.T., (1960) 8 Instruments de base et documents divers, p. 23.

ques, politiques et sociales dans les pays importateurs(278).

Le rapport du Secrétariat du G.A.T.T. fut déposé en mai 1960(279). On nota que plusieurs pays appliquaient différents mécanismes de protection contre un nombre assez limité de produits afin de lutter contre la "désorganisation des marchés". Parmi les produits visés, on retrouvait bien entendu les textiles et les vêtements, mais aussi les articles en acier, les radios, les thermomètres, etc... Outre le Japon, certains pays socialistes, tels la Pologne, la Hongrie et l'Allemagne de l'Est, ainsi que des P.V.D. comme l'Inde, le Pakistan et Hong Kong, étaient les plus affectés. Quant aux mesures appliquées, elles variaient selon les pays(280).

Le 3 juin 1960, un groupe de travail du G.A.T.T. fut formé afin d'examiner la question. Dans son rapport, le groupe de travail reconnut l'existence du problème de la

(278) Ibid, p. 23.

(279) G.A.T.T., Document L./1164, 17 mai 1960.

(280) Les Etats-Unis recoururent ainsi aux R.V.E., de même que plusieurs pays européens, tels la Suisse, la Norvège, la Suède, le Danemark et l'Allemagne de l'Ouest. Des pays comme la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Danemark appliquèrent des restrictions quantitatives à l'importation conformément aux dispositions de l'Accord général (i.e. articles XII et XXXV).

désorganisation des marchés et conclua que:

"(...) même si l'Accord général présente des sauvegardes contre les problèmes de "désorganisation des marchés", ceux-ci comportent des éléments d'ordre politique et psychologique tels que l'on peut se demander si ces sauvegardes sont bien suffisantes pour amener les parties contractantes qui tentent de résoudre ces problèmes en dehors du cadre de l'Accord général, ou en contravention avec ses dispositions, à renoncer actuellement à ces méthodes exceptionnelles"(281).

Suite au rapport du groupe de travail, les Parties contractantes à l'Accord général, dans leur décision du 19 novembre 1960, en arrivèrent à la conclusion que des "solutions constructives compatibles avec les buts fondamentaux de l'Accord général soient envisagées"(282). Les Parties contractantes relevèrent les situations qui pouvaient donner naissance à une "désorganisation des marchés":

- "i) les importations de certains produits en provenance de sources déterminées s'accroissent ou pourraient s'accroître brusquement et dans des proportions substantielles;
- ii) ces produits sont offerts à des prix notablement inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché du pays importa-

(281) G.A.T.T., (1961) 9 Instruments de base et documents divers, p. 110.

(282) Voir la Décision des parties contractantes: *ibid*, p. 27.

teur pour des produits similaires de qualité comparable;
 iii) il y a préjudice grave ou menace de préjudice grave pour les producteurs nationaux;
 iv) les différences de prix mentionnées au paragraphe ii) ci-dessus ne résultent pas d'une intervention gouvernementale dans la fixation ou la formation des prix ni de pratiques de dumping.
 Dans certaines situations, il y a encore d'autres éléments et par conséquent l'énumération ci-dessus ne définit pas exhaustivement la désorganisation des marchés"(283).

Constatant l'existence de restrictions à l'importation ou à l'exportation, les Parties contractantes proposèrent l'établissement de procédures favorisant les consultations multilatérales et la création d'un Comité permanent des Parties contractantes sur la désorganisation des marchés, devant poursuivre le mandat initial du groupe de travail(284).

L'intérêt manifesté par les Parties contractantes envers ce concept témoigne d'un désir de trouver une justification légale à l'application de restrictions contre des importations provenant des P.V.D. et du Japon. Il importe cependant de préciser que la "Décision" des Parties contractantes ne fut jamais suivie, aucun rapport n'étant même présenté par le Comité sur la désorganisation des marchés.

(283) Ibid, p. 27.

(284) Ibid, p. 27.

Qui plus est, le Comité resta inactif jusqu'au milieu de 1965, à l'exception d'une participation avec l'Organisation Internationale du Travail pour la préparation d'une étude qui ne fut en fait jamais publiée.

L'une des raisons pour laquelle la "Décision" sur la désorganisation des marchés ne fut pas suivie s'explique surtout par le fait que le Japon accepta d'être lié par des R.V.E. Cette "concession" donna donc une sorte de justification légale aux pays importateurs soutenant la thèse que des restrictions quantitatives s'avèrent légitimes et désirables en situation de désorganisation des marchés. De plus, le concept de désorganisation des marchés sera intégré à l'A.C.T. conclu en juillet 1961. Cet accord reconnaîtra ainsi la nécessité d'une action internationale dans le secteur des textiles afin:

"d'obtenir des pays exportateurs qu'ils exercent, si le besoin est, une certaine retenue dans leur politique d'exportation de façon à éviter qu'elle ne produise une désorganisation sur les marchés importateurs"(285).

Même si les discussions sur la désorganisation des marchés furent insuffisantes pour provoquer une réforme immédiate de l'article XIX du G.A.T.T., il n'en demeure pas

(285) G.A.T.T., op.cit., supra, note 2, p. 20.

moins que ce mouvement fut l'expression d'une vive insatisfaction contre la rigidité de ce dernier. Faute de ne pouvoir compter sur des règles améliorées, les parties contractantes adoptèrent de plus en plus la technique des R.V.E. En fait, la reconnaissance des R.V.E. fut probablement le plus grand développement de toute la controverse entourant l'épisode de la désorganisation des marchés(286).

Malgré la confirmation du concept de désorganisation des marchés par la Décision des Parties contractantes ou par sa légitimisation par le biais de l'Accord à court terme sur les textiles de coton, la discussion ne s'est pas arrêtée là. A la fin des années 1970, on assista à une reprise moderne du débat. Lors du Sommet économique de Londres les 7 et 8 mai 1977, les français axèrent leur position sur la nécessité "d'organiser" le libre-échange, de limiter ce qu'ils appelèrent les "importations sauvages", et de promouvoir le "développement ordonné des parts de marché"(287).

(286) Allison (G.D.), op.cit., supra, note 101, p. 27.

(287) Cette tendance vers l'organisation sectorielle des marchés sera traitée en détail dans le chapitre IV.

CHAPITRE II

LA REGLEMENTATION SECTORIELLE DU COMMERCE
INTERNATIONAL DU TEXTILE ET DU VETEMENT

Notre analyse sur les fondements et les sources de la réglementation sectorielle applicable dans le commerce international des textiles et des vêtements nous permet, jusqu'ici, de tirer deux conclusions majeures. D'une part, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Accord général)(1) contient dans son texte même, des fondements importants de cette réglementation sectorielle, soit l'importance de tenir compte des effets préjudiciables du commerce international(2) et la nécessité d'accorder un traitement particulier à certains "secteurs"(3). D'autre part, nous avons été à même de constater que, face aux carences et mutations de l'Accord général(4), les parties contractantes ont été amenées à rechercher des solutions aussi bien à l'extérieur (i.e. principalement par le recours aux ententes de restriction volontaire à l'exportation (R.V.E.)) qu'à l'intérieur du cadre de l'Accord général (i.e. par

(1) Le texte de l'Accord général est reproduit à G.A.T.T, (1969) Instruments de base et documents divers, vol. IV, pp. 1-85.

(2) Voir supra, pp. 23-25.

(3) Voir supra, p. 26 ss.

(4) Voir supra, p. 42 ss.

l'émergence du concept de "désorganisation des marchés") (5).

Il importe maintenant d'examiner plus attentivement la réglementation sectorielle applicable au commerce international des textiles et des vêtements. Nous allons alors tenter de démontrer que la réglementation internationale appliquée dans le secteur du textile et du vêtement s'est imposée aux pays participant à ce commerce comme une solution de compromis entre un protectionnisme sauvage et une libéralisation "désorganisatrice" des échanges.

Dès le début des années 60, le commerce international des textiles de coton commença à se détériorer. Cette détérioration était due au fait qu'un nombre croissant d'Etats, principalement les pays développés (P.D.), appliquaient des mesures de restriction aux importations en provenance principalement des pays en voie de développement (P.V.D.). Cette prolifération de mesures de restriction commença à atteindre un stade critique. Deux options s'offraient alors aux pays impliqués dans ce commerce: maintenir le statu quo et laisser la situation s'aggraver ou intervenir afin de contrôler l'utilisation des mesures de restriction dans un contexte de libéralisation.

(5) Voir supra, p. 122 ss.

Les pays participant à ce commerce choisirent la deuxième option et adoptèrent une réglementation internationale visant à favoriser le développement harmonieux du commerce du textile et du vêtement. Cette réglementation prit la forme au début des années 60 d'un Accord à court terme sur le commerce international des textiles de coton (A.C.T.)(6), puis de l'Accord à long terme sur les textiles de coton (A.L.T.)(7), "ancêtres" de l'actuel Arrangement sur le commerce international des textiles (ci-après dénommé A.M.F. pour Accord multifibres) lequel est en vigueur depuis le premier janvier 1974(8).

En adoptant cette réglementation, les Etats manifestaient clairement leur intention de poursuivre une certaine forme de libéralisation des échanges. Cette formule de "libre-échange organisé" allait être fondée sur un compromis. D'une part, les P.V.D. allaient continuer à avoir accès aux marchés des P.D. mais en prenant soin de ne pas créer des situations de désorganisation des marchés. D'autre part, les P.D. allaient pouvoir continuer à appliquer des mesures de

(6) Le texte de l'A.C.T. est reproduit à G.A.T.T., (1962) 10 Instruments de base et documents divers, pp. 19-24.

(7) Le texte de l'A.L.T. est reproduit à G.A.T.T., (1963) 11 Instruments de base et documents divers, p. 25 ss.

(8) Le texte de l'A.M.F. est reproduit à G.A.T.T., (1975) 21 Instruments de base et documents divers, p. 21 ss.

restriction, sous la forme d'ententes de R.V.E. ou encore de restrictions quantitatives, mais l'application de telles mesures serait dorénavant assujettie à certaines règles.

La réglementation proposée par l'A.M.F. se démarque de celle préconisée par l'Accord général. En fait, et comme nous l'avons déjà indiqué(9), l'émergence de la réglementation sectorielle appliquée au secteur du textile et du vêtement est largement attribuable aux carences de l'Accord général de régler et de prévenir les problèmes rencontrés dans ce secteur.

Comme nous le verrons maintenant, cette solution de compromis que représente l'A.M.F. sera fondée sur sept éléments fondamentaux.

Premièrement, l'A.M.F. et ses prédécesseurs reposent sur une approche sectorielle à la réglementation des relations commerciales internationales. L'objectif de l'A.M.F. sera donc de favoriser le développement harmonieux des échanges. Plus que ne l'avait fait l'Accord général, et sans contester les bienfaits de la libéralisation des échanges, l'A.M.F. considère comme tout aussi importante la prévention des situations de désorganisation des marchés. De même, et

(9) Voir supra, p. 42 ss.

contrairement à l'Accord général, l'A.M.F. se présente comme une solution à durée limitée, et ce, malgré ses trois prorogations, et à portée limitée, puisqu'il n'est applicable qu'au seul secteur du textile et du vêtement.

Deuxièmement, l'A.M.F. prévoit l'élimination graduelle des mesures de restriction existantes. On se rappellera que l'article XI de l'Accord général interdisait le maintien des restrictions existantes mais sans plus. Or, l'article XI de l'Accord général n'établit pas un véritable cadre de réglementation. A cet égard, l'A.M.F. est plus complet puisqu'il contient des règles sévères quant à l'élimination graduelle ou au maintien des règles existantes.

Troisièmement, l'A.M.F. interdit, de façon générale, l'application de nouvelles mesures de restriction. De telles mesures seront cependant autorisées afin de remédier ou de prévenir des situations de "désorganisation des marchés". Le concept de "désorganisation des marchés", qui est antérieur à l'A.C.T., premier accord élaboré dans le secteur du textile et du vêtement, témoigne bien de l'importance accordée par les Etats de tenir compte des aspects aussi bien économiques que sociaux du commerce international. A cet égard, l'A.M.F. tente plus que ne l'avait fait l'Accord général à l'origine de rapprocher les intérêts des pays importateurs et des pays exportateurs.

Quatrièmement, l'A.M.F. légitimise et réglemente le recours aux ententes de R.V.E. Encore là, l'A.M.F. se distingue nettement de l'Accord général qui ne contenait aucune disposition réglementant cette technique de contrôle des importations. En effet, tout en autorisant le recours aux ententes de R.V.E., l'A.M.F. en réglemente néanmoins l'utilisation.

Cinquièmement, l'A.M.F. contient des dispositions visant à assurer que les pays participants appliqueront effectivement l'accord et ne tenteront pas de le contourner. L'Accord général ne contient aucune mesure aussi précise.

Sixièmement, l'A.M.F. contient un certain nombre de dispositions dont l'objectif premier est d'accorder un traitement plus favorable aux P.V.D. Ces dispositions s'inscrivent tout à fait dans l'esprit de la Partie IV de l'Accord général portant sur le "commerce et le développement"(10). En revanche, les dispositions de l'A.M.F. sont plus précises, voire même plus opérationnelles, puisqu'elles s'appliquent à un secteur précis du commerce international et qui est d'intérêt pour les P.V.D. Bien qu'en pratique, ces dispositions ne sont pas toujours et complètement respectées, il n'en demeure pas moins qu'il est difficile de trouver un

(10) Voir supra, p. 45 ss.

accord international, mis à part l'Accord général, qui attribue des droits aussi forts aux P.V.D. dans le commerce de produits manufacturés.

Enfin, l'A.M.F. établit un système de contrôle et de surveillance nettement plus complet et efficace que l'Accord général. Comme nous l'avons déjà évoqué, le volet institutionnel de l'Accord général était, du moins à ses débuts et encore peut-être aujourd'hui, des plus élémentaire(11). En revanche, l'A.M.F. établit une structure institutionnelle qui assume des fonctions importantes: collecte de données, analyse et recherche et règlement des différends. C'est peut-être à ce niveau que l'on constate l'un des plus grands apports de l'A.M.F., du moins par rapport au statu quo. Par cette structure, les pays participants ont tenu à ce que les règles qu'ils avaient établies soient effectivement appliquées.

C'est donc dans cet ordre que nous allons maintenant analyser ces éléments fondamentaux de l'A.M.F. et leur application à l'échelle multilatérale. Cette analyse nous amènera par la suite à analyser la mise en oeuvre de l'A.M.F. dans l'un des pays participants, soit le Canada. Mais avant de procéder, il importe de bien comprendre les

(11) Voir supra, pp. 62-63.

événements qui ont présidé à l'émergence de l'A.M.F.

1 - VERS L'EMERGENCE DE LA REGLEMENTATION INTERNATIONALE APPLICABLE DANS LE SECTEUR DU TEXTILE ET DU VETEMENT

De façon générale, il est permis d'affirmer que le commerce international du textile et du vêtement a toujours été réglementé. D'abord bilatérale puis combinant par la suite bilatéralisme et multilatéralisme, une telle réglementation a répondu à un besoin d'organiser le marché dans ce secteur. En fait, nous verrons que la réglementation multilatérale établie au début des années 60 reconnaîtra les problèmes spécifiques (i.e. production et commerce) rencontrés dans ce secteur et consacrera les pratiques commerciales antérieures (i.e. recours aux R.V.E.). Il importe donc d'examiner la situation du commerce international des textiles et des vêtements avant 1960, les facteurs qui ont mené les Etats à réglementer ce commerce et les techniques utilisées dans la réglementation internationale.

1.1 LA SITUATION DU COMMERCE INTERNATIONAL DU TEXTILE ET DU VETEMENT AVANT 1960

La situation du commerce international du textile et du vêtement, avant 1960, peut être décrite en examinant les deux agrégats les plus utilisés pour scruter les mutations du commerce international, soit ceux de la production et des

échanges(12).

Précisons en premier lieu que, malgré son importance, l'industrie du textile et du vêtement de coton a connu une croissance de la production inférieure à celle de l'industrie manufacturière dans son ensemble. C'est ainsi que, poursuivant en cela la tendance d'avant-guerre, la production de l'industrie manufacturière s'accrut de 92% entre 1948 et 1960, tandis que celle de l'industrie du textile ne s'accroissait que de 49% et celle du vêtement de 54%(13). La croissance plus rapide de l'industrie manufacturière se poursuivra d'ailleurs entre 1960 et 1964. Mais la production mondiale de textiles fut surtout marquée par un certain redéploiement au profit des P.V.D. La période 1953-1964 est particulièrement révélatrice, puisque la production des P.V.D. progressa de 78% contre 46% pour la production mondiale(14).

Des changements importants marquèrent également le type de production et la structure de l'industrie du textile. Sur le plan de la production, les fibres artificielles connurent une progression considérable au détriment des

(12) Sur ce point, voir G.A.T.T., A Study on Cotton Textiles, G.A.T.T., Genève, 1966, pp. 8-9.

(13) Ibid, p. 8.

(14) Ibid, p. 8.

produits de coton. Ainsi, de 1900 à 1960, la production de laine et de coton chuta respectivement de 81.2% à 67.7% et de 18.8% à 9.8% de la production totale, tandis que la production des fibres artificielles augmentait de 9% à 22.5%(15). Le recours accru aux fibres artificielles se poursuivra au cours des années 60 et 70(16).

La popularité croissante des fibres artificielles chez les consommateurs, combinée à certains facteurs d'importance tels la baisse de la demande des textiles et l'accroissement de la concurrence étrangère(17), forceront l'industrie à rediriger sa production et à améliorer sa productivité. Les entreprises ont ainsi réalisé des investissements afin d'améliorer et de moderniser leur machinerie ou de mettre au point de nouvelles techniques de production(18). Ainsi, dès 1953, l'industrie utilisait une technologie avancée (i.e. les opérations de tissage et de filature étant de plus en plus automatisées) abaissant par le fait même les coûts de main-d'oeuvre(19). Ces changements seront d'ailleurs accompagnés

(15) Sur ce point, voir: Keesing (D.B.) et Wolf (M.), *Textile Quotas Against Developing Countries*, Thames Essays, Trade Policy Research Center, Londres, 1980, p. 25 ss.

(16) Ibid, p. 25.

(17) Ibid, p. 9.

(18) G.A.T.T., op.cit., supra, note 12, pp. 54-55.

(19) Ibid, p. 55.

d'une transformation dans l'organisation industrielle, dans le sens d'une plus grande intégration(20).

En ce qui a trait au commerce international des textiles, il a connu un développement considérable. Ainsi, de 1950 à 1964, les exportations de textiles progressèrent à un rythme annuel de 8.1%. Malgré cette progression, la part des exportations de vêtements et de textiles dans les exportations mondiales totales s'est effritée, passant de 6.6% à 5.9% de 1950 à 1960(21).

Il importe surtout de noter la participation accrue des P.V.D. et du Japon dans le commerce international des textiles et des vêtements. C'est ainsi qu'en 1953, les parties contractantes à l'Accord général représentaient 85% des exportations mondiales de textiles de coton, la part des P.D. étant de 62%, celle des P.V.D. de 13% et celle du Japon de 10%. Sept ans plus tard, la part détenue par les parties contractantes baissa à 78%, mais celle des P.V.D. et du Japon s'accrut respectivement à 18% et à 16% tandis que celle des

(20) Ibid, p. 60. La progression de la production multifibre favorisera, dans une certaine mesure, les opérations de fusion.

(21) Calculs basés sur les renseignements contenus dans G.A.T.T., op.cit., supra, note 12, pp. 10-11.

P.D. n'était plus que de 44%(22). Cette progression s'accroîtra au cours des années 60 et 70.

1.2 LES FACTEURS QUI ONT AMENE LES ETATS A REGLEMENTER LE COMMERCE DU TEXTILE ET DU VETEMENT

On peut se demander pourquoi le commerce des textiles et des vêtements a fait l'objet d'une réglementation particulière? L'intervention des Etats a été motivée par deux facteurs importants relatifs à la production et au commerce des textiles et des vêtements.

Le premier facteur a trait à la nature particulière de la production des textiles et des vêtements. Il est bon de rappeler que le secteur des textiles et des vêtements a souvent constitué le premier grand pas vers l'industrialisation pour la plupart des pays(23). Le secteur des textiles et des vêtements vint graduellement à occuper une place importante dans les économies des P.D. et des P.V.D., tant sur le plan de la production que de l'emploi(24).

(22) Ibid, p. 21.

(23) Keesing (D.B.) et Wolf (M.), op.cit., supra, note 15, p. 6. Sur la contribution de l'industrie cotonnière et des textiles de coton aux premières phases de la croissance économique d'un pays, voir Rostow (W.W.), Les étapes de la croissance économique, Editions du Seuil, Paris, 1963, pp. 87-89.

(24) Sur ce point, voir G.A.T.T., op.cit., supra, note 12, p. 71.

Un second facteur a trait au commerce des textiles et des vêtements. Plus que n'importe quel produit, les exportations de textiles et de vêtements ont causé de sérieux problèmes à plusieurs pays. La présence de facteurs tels que les faibles coûts de main-d'oeuvre, la forte demande sur les marchés extérieurs et la mise en marché facile et peu dispendieuse favorisera l'exportation de produits pouvant perturber les marchés de pays importateurs(25). La production des textiles et des vêtements de coton rassemble justement les caractéristiques d'un produit potentiellement "désorganisateur" de marché. Il est aujourd'hui reconnu que les faibles coûts de main-d'oeuvre et la plus grande compétitivité du Japon(26) et de quelques P.V.D., conjugués à une contraction de la demande(27) eurent un impact important, principalement sur l'emploi(28).

La compétition menée par le Japon au cours des

(25) Sur ces aspects, voir: Patterson (G.), *Discrimination in International Trade: The Policy Issues, 1945-1965*, Princeton University Press, Princeton, 1966, p. 320 ss.

(26) Pour un témoignage à cet effet, voir Hunsberger (W.S.), *Japan and the United States in World Trade*, Harper and Row, New York, 1964, p. 286.

(27) Keesing (D.B.) et Wolf (M.), *op.cit.*, supra, note 15, p. 8.

(28) Ibid, p. 8. Si l'emploi dans le secteur manufacturier des P.D. s'est accru de 54% de 1938 à 1959, il n'augmenta que de 25% dans le vêtement et diminua de 4% dans le textile.

années 50 eut tôt fait de causer de sérieux problèmes économiques et sociaux sur les marchés des P.D.(29). L'impact des exportations japonaises sur le marché américain fut suffisant pour donner une dimension "politique" à ce problème. Malgré la faible pénétration du marché, l'industrie américaine réussit à convaincre le gouvernement de prendre des mesures de protection(30). A cet égard, l'industrie des textiles et des vêtements a toujours été reconnue, aux Etats-Unis et ailleurs, comme un secteur où les groupes représentant ces intérêts étaient dynamiques et bien organisés en plus de jouir de la sympathie du public(31).

Ces facteurs économiques et politiques ont donc forcé les gouvernements à intervenir afin de protéger cette industrie dont le poids économique et politique était incontestable.

1.3 LES MESURES INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES SUTILISEES DANS LE SECTEUR DU TEXTILE ET DU VETEMENT

L'industrie du textile et du vêtement ayant été

(29) Outre le Japon, Hong Kong fut considéré comme causant des problèmes réels aux P.D.: *ibid*, p. 12.

(30) Hunsberger (W.S.), *op.cit.*, *supra*, note 26, p. 307.

(31) Cette sympathie est encore présente aujourd'hui: Curzon (G.), "Neo-protectionism, the M.F.A. and the European Community", (1981) 4 *The World Economy*, p. 260.

l'une des premières à se manifester internationalement sur une large échelle, les pays importateurs et exportateurs se servirent de différentes techniques afin de s'adapter à la compétition. Pour ce faire, les Etats auront tendance à se servir de leur politique industrielle ou commerciale(32).

Au niveau des politiques industrielles, les mesures prises dépendront des objectifs fixés par les P.D. ou les P.V.D. C'est ainsi, qu'au cours des années 50, l'objectif principal des P.D. était de s'adapter à la concurrence étrangère. Pour atteindre cet objectif, les P.D. eurent recours à diverses mesures: subventions à la production, à la modernisation et à l'adaptation des entreprises, aide financière à des fins d'élimination des surplus et mesures fiscales visant à favoriser les investissements(33). De plus, plusieurs associations privées de producteurs, souvent appuyées par les gouvernements, (i.e. France et Belgique), prirent des mesures visant à inciter les entreprises à fermer ou à détruire une partie de leur équipement en retour de compensations financières(34).

(32) L'étude la plus complète sur l'état des politiques industrielles et commerciales de textiles de coton avant 1960 est: G.A.T.T., op.cit., supra, note 12, p. 72 ss.

(33) Ibid, p. 72 ss.

(34) Juvet (J.L.), "The Cotton Industry and World Trade", (1967) 1 Journal of World Trade Law, p. 546.

De leur côté, l'objectif des P.V.D. était plutôt d'atteindre une certaine autosuffisance et d'accroître leurs recettes d'exportation. Pour ce faire, les P.V.D. mirent en oeuvre diverses politiques industrielles: aide à la modernisation, mesures visant à accroître et à diversifier la production et établissement de régimes de crédit à l'exportation. Dans plusieurs cas, tel le Japon, ces efforts de modernisation et d'expansion des exportations furent également encouragés par les associations de producteurs(35).

Malgré l'importance des mesures industrielles, c'est par des mesures commerciales que les pays vinrent surtout en aide à leur industrie des textiles et du vêtement. Les pays eurent ainsi recours aux tarifs douaniers et à certaines mesures non tarifaires. D'une part, les tarifs douaniers s'imposèrent, et ce bien avant la seconde guerre mondiale(36), comme une protection contre les importations en provenance du Japon et de certains P.V.D. La protection tarifaire dans le secteur du textile se poursuivra d'ailleurs bien au-delà des années 50.

(35) Hunsberger (W.S.), *op.cit.*, supra, note 26, p. 288.

(36) Sur ce point, voir Maizels (A.), *Industrial Growth and World Trade: An Empirical Study of Trends in Production, Consumption and Trade in Manufacturers from 1899 to 1959 with a Discussion of Probable Future Trends*, Cambridge University Press, Cambridge, 1963, p. 179.

D'autre part, le secteur des textiles fut grevé de mesures non tarifaires de toutes sortes. C'est ainsi que plusieurs pays européens, les Etats-Unis et le Canada, recoururent à des restrictions quantitatives afin de limiter les importations en provenance de P.V.D., tels le Japon, l'Inde, le Pakistan et Hong Kong(37). Précisons que plusieurs des restrictions imposées entre 1945 et 1960 furent justifiées sur la base des articles XII (i.e. difficultés de la balance des paiements) ou XXXV (i.e. non-application de l'Accord général entre certaines parties contractantes et le Japon) de l'Accord général.

En plus de restrictions quantitatives, les P.D. eurent recours à d'autres types de restrictions(38), principalement à la négociation d'ententes de R.V.E. En effet, le secteur du textile et du vêtement a sûrement été l'un des secteurs les plus assujettis à des R.V.E. avant 1960(39). En fait, le recours aux R.V.E. remonte bien avant l'Accord

(37) G.A.T.T., op.cit., supra, note 12, p. 81.

(38) Notons ainsi qu'un accord visant à limiter la réexportation d'un marché à l'autre de tissus fabriqués à partir de tissus écrus provenant de certains pays d'Asie fut conclu en 1958 par les fabricants de certains pays européens: *ibid*, p. 82.

(39) La technique des R.V.E. a été analysée dans le chapitre premier. Comme la plupart des commentaires valent également pour le secteur des textiles, le lecteur est invité à y référer.

général. C'est ainsi qu'au début des années 30, la France favorisa la conclusion entre industries, d'accords de limitation volontaire de certaines exportations allemandes en France, et parmi lesquelles se retrouvaient les bas et les vêtements(40). Des accords similaires seront également conclus entre producteurs français et britanniques afin de limiter les exportations de plusieurs produits de coton en France(41). Outre la France, d'autres pays européens, tels que la Belgique, la Suisse et le Danemark, ont, semble-t-il, recouru aux R.V.E. pour restreindre les importations dans leur pays(42).

D'autre part, l'industrie américaine du textile favorisa la conclusion de R.V.E. afin de limiter les importations japonaises de textiles de coton. Une entente de R.V.E. entre le Japon et les Etats-Unis sera ainsi conclue entre les industries japonaise et américaine le 21 janvier 1937 en vertu de laquelle les Japonais s'engagèrent à limiter toutes leurs exportations de tissus de coton aux Etats-Unis(43). En

(40) Heuser (H.), *Control of International Trade*, Routledge and Sons, Londres, 1938, p. 117.

(41) Ibid, p. 119.

(42) Ibid, p. 118 ss.

(43) Sur la négociation, le contenu et la forme de ces accords, voir Hunsberger (W.S.), *op.cit.*, supra, note 26, pp. 315-316.

revanche, contrairement aux R.V.E. "européennes", le gouvernement américain participa aux négociations de deux des quatre accords négociés au cours des années 30 entre les producteurs japonais et américains(44).

Le recours aux ententes de R.V.E. dans le secteur du textile et du vêtement s'est poursuivi, voire même accru. Précisons cependant que de 1945 à 1960, les R.V.E. furent peu utilisées en Europe. En effet, le recours aux R.V.E. s'avérait moins nécessaire puisque les Etats européens justifiaient leurs restrictions à l'importation sur la base des dispositions de l'Accord général(45).

En revanche, l'application de R.V.E. par les Etats-Unis reprit de sa vigueur au cours des années 50, et le Japon en fut la principale "victime". La négociation de R.V.E. se faisait maintenant entre gouvernements(46). C'est

(44) Metzger (S.D.), *Lowering Nontariff Barriers*, The Brookings Institution, Washington, 1974, p. 148.

(45) C'est le cas des restrictions imposées en vertu des articles XII (balance des paiements) ou XXXV (non-application de l'Accord général entre les parties). Voir supra, p. 126 ss. Notons cependant l'existence d'accords inter-industriels privés conclus entre des entreprises anglaises et des entreprises indiennes, pakistanaïses ou de Hong Kong afin de restreindre les exportations de textiles et de vêtements. Sur ce point, voir Juvet (J.L.), op.cit., supra, note 34, p. 553.

(46) Hunsberger (W.S.), op.cit., supra, note 26, p. 317.

ainsi que, suite aux pressions de l'administration américaine, le gouvernement japonais annonça en décembre 1955 qu'il allait restreindre l'exportation de plusieurs textiles et vêtements de coton(47).

Cet engagement volontaire du Japon ne satisfait guère les producteurs américains et une solution plus durable fut alors trouvée par la négociation entre les gouvernements américain et japonais d'une véritable entente de R.V.E. applicable de 1957 à 1961(48). De façon générale, l'entente de R.V.E. eut un certain succès. La part des importations japonaises passa ainsi de 55% à 34% des importations totales de coton aux Etats-Unis de 1955 à 1961(49). En revanche, l'application de l'entente laissa entrevoir certaines failles: recours à des opérations de réexpédition d'importations par Hong Kong(50), problèmes de classification de produits(51) et

(47) Ibid, p. 317.

(48) Pour une analyse détaillée de la négociation de cette entente de R.V.E.: Yoffie (D.W.), *Power and Protectionism*, Columbia University Press, New York, 1983, pp. 43-64.

(49) Metzger (S.D.), *op.cit.*, supra, note 44, p. 149.

(50) Comme le gouvernement japonais ne contrôlait que les exportations vers les Etats-Unis, le recours à Hong Kong comme point de transit perturba l'allocation des contingents. Sur ce point, voir Hunsberger (W.S.), *op.cit.*, supra, note 26, p. 323.

(51) Ibid, p. 323.

accroissement des importations en provenance de sources non restreintes(52).

Mais l'entente de R.V.E. avec le Japon aura des conséquences encore plus importantes. Elle est d'abord et surtout une confirmation du succès de cette méthode de contrôle des importations négociée entre deux pays. De même, l'entente de R.V.E. conclue avec le Japon témoigna de l'importance d'étendre l'application de ces R.V.E. à d'autres sources de désorganisation des marchés. Enfin, cette entente pavera en quelque sorte la voie à la négociation d'une réglementation multilatérale visant précisément à légitimer, voire même encourager, le recours aux R.V.E. dans le secteur du textile et du vêtement(53).

1.4 L'ELABORATION DE LA REGLEMENTATION MULTILATERALE DANS LE SECTEUR DU TEXTILE ET DU VETEMENT

La réglementation sectorielle multilatérale applicable au commerce international des textiles et des vêtements a ses origines, non pas dans l'A.M.F.(54) adopté en 1973, mais

(52) Voir Keesing (D.B.) et Wolf (M.), op.cit., note 15, p. 15.

(53) Sur ce point, voir également Yoffie (D.B.), op.cit., supra, note 48, p. 79.

(54) G.A.T.T., op.cit., supra, note 8, p. 21 ss.

bien dans l'Accord à court terme (A.C.T.) (55) et l'Accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton (A.L.T.) (56) élaborés au début des années 60. Bien que notre étude porte sur le fonctionnement de l'A.M.F., il importe néanmoins de faire ressortir les grands éléments de cette réglementation pré-A.M.F. Précisons qu'il n'est pas question de traiter de l'application de l'A.C.T. ou de l'A.L.T. (57), mais plutôt de dégager les objectifs, les techniques de régulation et les mécanismes de contrôle et de surveillance de cette réglementation qui sera poursuivie et améliorée par l'A.M.F.

1.4.1 UNE PREMIERE TENTATIVE: L'ACCORD A COURT TERME

L'idée d'une réglementation multilatérale sectorielle applicable au commerce international des textiles a son origine dans une proposition du Président des Etats-Unis, John F. Kennedy. Suite à une promesse faite au cours de l'élection de 1960, le Président des Etats-Unis annonça, le 2 mai 1961, un programme d'aide à l'industrie américaine

(55) G.A.T.T., op.cit., supra, note 6, p. 19 ss.

(56) G.A.T.T., op.cit., supra, note 7, p. 25 ss.

(57) En revanche, nous nous reporterons au besoin aux A.C.T. et A.L.T. pour situer ou expliquer un certain nombre de dispositions de l'A.M.F.

du textile(58). Outre les mesures d'aide financière, d'incitation fiscale et d'encouragement à la recherche, le Président proposa la tenue d'une conférence regroupant les principaux pays exportateurs et importateurs de textiles afin de chercher "an international understanding which will provide a basis for trade that will avoid undue disruption of established industries"(59).

Dès le 16 mai 1961, le Sous-secrétaire d'Etat américain, M. Georges Ball, entreprit une tournée européenne afin de discuter de la proposition du Président(60). Quoique favorisant la négociation d'un accord entre les principaux pays importateurs dans le cadre de l'O.C.D.E., le représentant américain se laissa finalement convaincre de résoudre le problème des textiles dans le cadre du G.A.T.T.(61).

C'est ainsi que le 16 juin 1961, le Conseil des

(58) "President Announces Program to Aid U.S. Textile Industry", dans Department of State Bulletin, 29 mai 1961, pp. 825-826.

(59) Ibid, p. 826.

(60) "Mr. Ball Visits Europe for Talks with Officials on Textile Matter", dans Department of State Bulletin, 29 mai 1961, p. 825.

(61) A cet égard, l'influence exercée par le secrétaire-général du G.A.T.T., M. Wyndham White, sur M. Georges Ball fut considérable. Sur ce point, voir Curzon (G.), Multilateral Commercial Diplomacy, Michael Joseph, Londres, 1965, p. 50.

représentants du G.A.T.T. accepta d'organiser une rencontre entre pays importateurs et exportateurs intéressés "with a view to reaching agreements on arrangements for the orderly development in the trade in such products, so as progressively to increase the export possibilities of less-developed countries and territories and of Japan, while at the same time avoiding disruptive conditions in import markets"(62). Au cours d'une rencontre préparatoire tenue du 21 au 23 juin 1961, les représentants de huit pays importateurs, du G.A.T.T. et de la C.E.E., confirmèrent les objectifs de la rencontre devant se tenir en juillet(63). C'est donc au terme de cette rencontre que 19 pays adopteront, le 21 juillet 1961, les "Dispositions concernant le commerce international des textiles de coton" et à l'intérieur desquelles se retrouve l'A.C.T.(64).

L'A.C.T. est la première véritable tentative de réglementation multilatérale et sectorielle du commerce international des textiles et des vêtements. Les grands

(62) G.A.T.T., Press Release 591, 30 juin 1961.

(63) Les huit pays importateurs ayant assisté à la rencontre furent: le Canada, les Etats-Unis, la Belgique, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Pour un bref résumé de cette rencontre, voir "Textile: Consuming Nations Meet, Propose International Consultations", dans Department of State Bulletin, 10 juillet 1961, p. 90.

(64) G.A.T.T., op.cit., supra, note 6, p. 19 ss.

objectifs de cette réglementation sont énoncés dans un court préambule à l'A.C.T. C'est ainsi que dans l'attente d'une solution à long terme, les pays participants à l'A.C.T. s'entendirent sur trois éléments fondamentaux: l'élargissement de l'accès aux marchés actuellement sujets à des restrictions à l'importation, l'accès ordonné aux marchés où n'existe pas de restriction et l'engagement des pays exportateurs à restreindre leurs exportations dans des situations pouvant mener à une désorganisation des marchés(65).

Pour réaliser cette libéralisation sans désorganisation, les pays participants distinguent, aux fins de leur réglementation, les cas d'existence et d'inexistence de restrictions à l'importation. Dans le premier cas, les pays importateurs participants s'engagent à élargir l'accès à leurs marchés pour les pays assujettis à de telles restrictions(66). Dans le second cas, les pays importateurs participants désirent s'assurer d'un "accès ordonné" à leurs marchés.

C'est par la négociation de R.V.E. que les pays participants tenteront d'assurer un accès ordonné à leurs

(65) Les objectifs de l'A.C.T. sont inspirés du préambule aux "Dispositions".

(66) Précisons que, en vertu du paragraphe F de l'A.C.T., cet engagement ne s'appliquerait qu'à partir du 1er janvier 1962.

marchés. Pour la première fois, la négociation de R.V.E. se voit légitimée, voire même encouragée par un accord international. Le recours aux R.V.E. est cependant assujéti à certaines conditions. Ainsi, un pays importateur ne pourra demander à un pays de restreindre ses exportations de textiles de coton(67) que s'il réussit à démontrer que ses exportations provoquent ou menacent de provoquer une "désorganisation des marchés"(68). Ce faisant, l'A.C.T. devient alors le premier accord international à intégrer le concept de "désorganisation des marchés", tel que défini par les Parties contractantes du G.A.T.T. dans leur décision du 19 novembre 1960(69).

S'il réussit à faire la preuve de l'existence ou de la menace d'une désorganisation des marchés, le pays participant pourra alors négocier une R.V.E. avec le pays exportateur. L'A.C.T. énonça cependant certaines règles quant au contenu et à la négociation des R.V.E. Ainsi, la quantité restreinte d'une catégorie déterminée de textiles ne peut être inférieure aux importations de la période de douze mois échue au 30 juin 1961(70). De même, le paragraphe B de l'A.C.T.

(67) Notons que l'A.C.T. s'applique à 64 catégories de textiles de coton énumérées à l'Annexe B de l'A.C.T.

(68) Paragraphe A de l'A.C.T.

(69) L'extrait pertinent de cette décision est reproduit à l'Annexe A de l'A.C.T.

(70) Paragraphe A de l'A.C.T.

permet au pays exportateur de dépasser de 5% les exportations de cette quantité déterminée à la condition que les exportations globales ne dépassent pas le total fixé pour l'ensemble des catégories. Malgré l'existence de ces règles, l'A.C.T. autorise la négociation d'accords mutuellement acceptables contenant d'autres stipulations(71). En ce qui a trait à la négociation, les parties ont trente jours pour en arriver à un accord, sans quoi le pays requérant peut unilatéralement refuser d'accepter les importations en sus de la quantité déterminée, bien que des mesures transitoires soient toujours possibles pendant l'étude de la demande(72).

Précisons enfin qu'il revient aux pays participants, et non à une institution, de veiller à l'application de l'A.C.T., et ce, conformément aux dispositions du G.A.T.T. concernant les procédures de consultations collectives(73). De même, il revient aux pays participants de veiller à ce que l'A.C.T. ne soit contourné ou affaibli par des pays non participants, par des opérations de réexpédition ou par la substitution aux textiles de coton d'autres textiles concurrents(74). Les "Dispositions" prévoient la mise sur

(71) Paragraphe A de l'A.C.T.

(72) Paragraphe A de l'A.C.T.

(73) Paragraphe C de l'A.C.T.

(74) Paragraphe D de l'A.C.T.

pied d'un Comité provisoire des textiles de coton, chargé principalement d'élaborer une solution à long terme aux problèmes des textiles de coton et de présenter ses recommandations au plus tard le 30 avril 1962(75).

Somme toute, l'A.C.T. confirma la nécessité de recourir à une approche sectorielle et multilatérale afin de traiter des problèmes particuliers rencontrés dans le commerce international des textiles. Bien que l'A.C.T. ne sera qu'un premier pas vers une réglementation plus complète, sa contribution au développement du droit des relations commerciales internationales sera originale et durable. Originale dans le sens où l'objectif de développement harmonieux des changes et la technique de R.V.E. se trouvaient en quelque sorte légitimés par le G.A.T.T. Et durable, en ce que cet objectif et cette technique se retrouveront dans l'A.L.T. et l'A.M.F.

1.4.2 L'ACCORD DECISIF: L'ACCORD A LONG TERME CONCERNANT LE COMMERCE INTERNATIONAL DES TEXTILES DE COTON

Les facteurs menant à l'élaboration de cette "solution à long terme" que devait proposer le Comité provisoire des textiles de coton sont similaires à ceux ayant mené à l'adoption de l'A.C.T., et rien n'indiquait que les problèmes rencontrés dans le secteur des textiles de coton étaient en

(75) G.A.T.T., op.cit., supra, note 6, p. 21.

voie de se dissiper. De plus, l'A.C.T. ou, à tout le moins, le mécanisme des R.V.E., fut effectivement utilisé par plusieurs pays. Ainsi, les Etats-Unis invoquèrent l'A.C.T. pour demander à plusieurs pays de restreindre leurs exportations de textiles de coton(76). Les restrictions imposées par les Etats-Unis sur les importations de certains textiles de coton à partir de mars 1961(77) seront néanmoins insuffisantes pour empêcher la pénétration du marché américain(78). De même, la Grande-Bretagne, également affectée par la pénétration de son marché, renouvela au-delà de 1962 ses ententes de R.V.E. avec Hong Kong, l'Inde et le Pakistan(79).

C'est donc dans ce climat que le Comité provisoire des textiles de coton présenta, le 9 février 1962, le texte de l'A.L.T. pour acceptation des Parties contractantes(80). Entré en vigueur le 1er octobre 1962, l'A.L.T. sera accepté par une trentaine de pays représentant environ 90% du commerce

(76) Pour une analyse de l'application de l'A.C.T. aux Etats-Unis, voir Yoffie (D.W.), op.cit., supra, note 48, pp. 81-95.

(77) G.A.T.T., International Trade 1961, G.A.T.T., Genève, 1962, p. 67.

(78) Les importations de textiles de coton aux Etats-Unis augmenteront de plus de 60% en 1962. Sur ce point, G.A.T.T., International Trade 1962, G.A.T.T., Genève, 1963, p. 74.

(79) G.A.T.T., op.cit., supra, note 77, p. 67.

(80) G.A.T.T., op.cit., supra, note 7, p. 25 ss.

international des textiles de coton(81). S'inscrivant dans la voie tracée par la Décision établissant l'A.C.T., l'A.L.T. s'impose comme le premier véritable accord international visant à réglementer le commerce international d'une catégorie particulière de produits manufacturés(82). Quoique plus complet que l'A.C.T., l'A.L.T. vise essentiellement les mêmes objectifs et consacre les mêmes techniques de régulation, en y rajoutant cependant un "soupçon" de surveillance internationale.

Sur le plan des objectifs, le Préambule de l'A.L.T. démontre bien à quel point les pays participants ont réussi à trouver un compromis difficile(83). C'est ainsi qu'afin de faciliter l'expansion économique et de promouvoir le développement des pays moins développés, les pays participants importateurs s'engagent à ouvrir progressivement

(81) Dès 1962, vingt parties contractantes à l'Accord général accepteront l'A.L.T.: République fédérale d'Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, France, Inde, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni (il acceptera également l'A.L.T. pour Hong Kong) et Suède. Egalement en 1962, l'Egypte et le Mexique accédèrent à l'A.L.T. conformément au paragraphe 2 de l'article 11 qui permet à des parties non contractantes à l'Accord général d'accéder à l'A.L.T. Sur ce point, voir G.A.T.T., Situation des instruments juridiques, G.A.T.T., Genève, septembre 1974, p. 12-1.1 ss.

(82) Curzon (G.), op.cit., supra., note 61, p. 256.

(83) Hudec (R.E.), The G.A.T.T., Legal System and World Trade Diplomacy, Praeger Publishers, New York, 1975, p. 212.

l'accès à leurs marchés. Mais tout comme dans le cas de l'A.C.T., le développement du commerce des textiles doit se faire "d'une façon raisonnable et ordonnée qui évite les effets de désorganisation sur tels ou tels marchés ou sur telles ou telles productions, tant dans les pays d'importation que dans les pays d'exportation"(84).

Il importe de préciser que l'A.L.T. ne visait pas à réglementer de façon permanente et absolue le commerce international des textiles de coton. D'une part, l'A.L.T. étant valide pour une durée de cinq ans(85), l'article premier précise ainsi que les mesures spéciales de coopération internationale seront appliquées afin de "faciliter tout ajustement rendu éventuellement nécessaire par les changements de structure du commerce mondial des textiles de coton".

D'autre part, les pays participants prirent soin de délimiter le champ d'application de l'A.L.T., et ce, de trois façons. Premièrement, de par la définition donnée à l'expression "textiles de coton", l'A.L.T. allait s'appliquer à presque tous les textiles et vêtements de coton, à l'exception des tissus de fabrication artisanale(86). Deuxièmement,

(84) Voir le Préambule de l'A.L.T.

(85) Article 14 de l'A.L.T.

(86) Article 9 de l'A.L.T.

l'incidence de l'A.L.T. en regard des engagements pris en vertu de l'Accord général fut précisée, les pays participants s'engageant à ce que les mesures prises en vertu de l'A.L.T. ne modifient pas les droits et obligations découlant de l'Accord général(87). Enfin, les pays participants soulignèrent le caractère exceptionnel de l'A.L.T. en énonçant clairement que les mesures prises n'étaient applicables qu'au secteur des textiles de coton et que celles-ci "ne doivent pas être considérées comme se prêtant à une application dans d'autres domaines"(88).

Aux fins de sa réglementation, l'A.L.T. distingue deux types de restrictions à l'importation(89). C'est ainsi que l'article 2 traite des restrictions incompatibles avec le G.A.T.T. maintenues lors de l'entrée en vigueur de l'A.L.T., tandis que l'article 3 dispose du cas des textiles de coton ne faisant pas l'objet de restrictions lors de

(87) Article premier de l'A.L.T.

(88) Article premier de l'A.L.T.

(89) Par "restrictions à l'importation", on doit entendre "les prohibitions ou restrictions autres que les droits de douanes, taxes ou autres impositions qui frappent l'importation de textiles de coton, que l'application en soit faite au moyen de contingentements, de licences d'importation ou de tout autre procédé". Voir le paragraphe 7 des "Points convenus" par le Comité des textiles de coton concernant l'Accord à long terme lors de sa réunion du 29 janvier au 9 février 1962: G.A.T.T., op.cit., supra, note 7, p. 37.

l'entrée en vigueur de l'A.L.T.

Dans le premier cas, les pays participants s'engagent à assouplir progressivement les restrictions existantes, qu'ils se doivent de notifier au nouveau Comité des textiles de coton dans le but de les éliminer "aussitôt que possible". Cette obligation est renforcée par celle de ne pas imposer de nouvelles restrictions ou de renforcer celles déjà existantes(90). La situation prévalant dans certains pays européens fait l'objet d'une attention particulière, l'accès à ces marchés devant atteindre, à l'expiration de la période de l'A.L.T., un niveau correspondant aux contingents de 1962 augmenté d'un pourcentage donné(91). Précisons que les pays participants s'engagent à appliquer équitablement les restrictions qu'ils maintiennent et de façon à prendre en considération les besoins des P.V.D.(92).

(90) Paragraphe 2 de l'article 2 de l'A.L.T.

(91) Paragraphe 3 de l'article 2 de l'A.L.T. L'annexe A de l'A.L.T. prévoit que ces pourcentages seront de 95% pour l'Autriche, 88% pour la C.E.E. et 15% respectivement pour le Danemark, la Norvège et la Suède. Une exception est cependant prévue dans les cas où les taux de croissance sont déjà fixés par des R.V.E. Précisons que le Royaume-Uni refusa de souscrire à l'obligation d'élargir l'accès à son marché conformément aux dispositions des paragraphes 1 et 3 de l'article 2. La réserve britannique est reproduite à G.A.T.T., op.cit., supra, note 7, pp. 36-37.

(92) Paragraphe 4 de l'article 2 de l'A.L.T.

Dans le cas des importations n'étant pas assujetties à des restrictions, l'A.L.T. légitimise, par la voie d'un véritable accord international, le recours aux restrictions quantitatives et aux R.V.E. dans le secteur des textiles de coton(93). L'imposition de restrictions est cependant sujette à certaines conditions. Tout comme dans le cas de l'A.C.T., le pays importateur devra ainsi démontrer la menace ou l'existence d'une situation de "désorganisation des marchés"(94). Les pays participants ont en fait repris la définition du terme "désorganisation" contenue dans la Décision des Parties contractantes du 19 novembre 1960(95), en y apportant cependant quelques précisions(96).

S'il réussit à démontrer l'existence ou la menace de désorganisation, le pays importateur pourra alors demander au pays exportateur de limiter ses exportations à un niveau

(93) Curzon (G.) et Curzon (V.), "The Management of Trade Relations in the G.A.T.T.", and Shonfield (A.), International Economic Relations of the Western World 1959-71, Oxford University Press, Londres, 1976, p. 263.

(94) Paragraphe 1 de l'article 3 de l'A.L.T.

(95) Article 10 de l'A.L.T. L'Annexe C de l'A.L.T. rapporte intégralement l'extrait de la "Décision" concernant la "désorganisation des marchés".

(96) Les concepts de prix notablement inférieurs, de préjudice et de menace de préjudice sont précisés à l'Annexe C des "Points convenus" par le Comité des textiles de coton. Voir G.A.T.T., op.cit., supra, note 7, p. 40.

précis(97), mais qui ne sera pas inférieur à un niveau de base correspondant aux importations ou exportations effectives dans les douze mois précédant le mois de présentation de la demande(98). Tout pays désirant appliquer des restrictions pour une nouvelle période de douze mois pourra le faire mais le niveau applicable ne pourra être inférieur au niveau de la période précédente, majoré de 5%(99). Dans l'hypothèse où les pays ne peuvent en arriver à un accord dans un délai de soixante jours après réception de ladite demande, le pays importateur peut refuser d'admettre au-delà du niveau de base les importations du pays visé par la limitation(100). Un pays participant peut également imposer des mesures provisoires de limitation jusqu'à la fin de la période de soixante jours si une concentration anormale des importations risque de causer un préjudice difficilement réparable(101).

(97) Paragraphe 1 de l'article 3 de l'A.L.T.

(98) Annexe B de l'A.L.T. S'il existe une entente de R.V.E., le niveau de base est celui prévu par l'entente.

(99) Paragraphe 2 de l'Annexe B de l'A.L.T. De même, le paragraphe 3 de l'Annexe B prévoit que toute période de restriction supplémentaire devra également respecter la majoration annuelle de 5% par rapport à la période précédente. Précisons que le Royaume-Uni et le Canada refusèrent de souscrire aux dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'Annexe B. Les réserves canadiennes et britanniques sont reproduites à G.A.T.T., op.cit., supra, note 7, pp. 35-37.

(100) Paragraphe 3 de l'article 3 de l'A.L.T.

(101) Paragraphe 2 de l'article 3 de l'A.L.T.

Tout comme l'A.C.T., l'A.L.T. autorise la négociation d'accords bilatéraux "mutuellement acceptables comportant d'autres stipulations", mais en autant que les stipulations contenues dans ces accords ne soient pas incompatibles avec les objectifs fondamentaux de l'A.L.T.(102). Les accords conclus sous l'article 4 n'ont donc pas à respecter les dispositions de l'Annexe B relatives au niveau de base et au coefficient de croissance.

En ce qui a trait à la surveillance et au contrôle de l'A.L.T., le Comité des textiles de coton (C.T.C.), antérieurement créé par les Parties contractantes, se vit confier diverses fonctions. Le C.T.C. doit ainsi rassembler des informations, recevoir les divergences de vue sur l'interprétation ou l'application de l'A.L.T., procéder à des examens sur l'application de l'A.L.T. et examiner, un an avant l'expiration de l'A.L.T., s'il convient de proroger, modifier ou mettre fin à ce dernier(103). Le C.T.C. est également amené à "surveiller" l'application de certains articles de l'A.L.T. Ainsi, le C.T.C. reçoit des renseignements sur l'application des mesures prises en vertu des articles 2, 3 et 4 de l'A.L.T. De plus, le C.T.C. sera appelé à jouer un rôle plus actif en formulant des recommandations sur le

(102) Article 4 de l'A.L.T.

(103) Article 8 de l'A.L.T.

problème de la substitution de certains textiles(104) ou en présentant des observations dans les cas d'imposition de mesures visant à rendre l'A.L.T. inopérant(105).

Somme toute, l'A.L.T. s'imposait comme une réglementation sectorielle nettement plus complète que l'A.C.T. Or, que ressort-il de l'expérience A.L.T.? Bien qu'il ne soit pas du ressort de la présente étude d'analyser l'application de l'A.L.T. de 1962 à 1973, il importe cependant de dégager un certain nombre de considérations qui nous permettront de mieux comprendre l'A.M.F. Ces considérations sont de trois ordres.

Premièrement, la réglementation sectorielle issue de l'A.L.T. a été effectivement utilisée par les pays participants. La plupart des grands pays importateurs invoquèrent les dispositions de l'A.L.T. afin de permettre le développement harmonieux du commerce international des textiles, c'est-à-dire sans désorganisation de leurs marchés(106). Corollairement, la nécessité d'une telle réglementation sectorielle fut consacrée au cours des années.

(104) Article 6 de l'A.L.T.

(105) Article 7 de l'A.L.T.

(106) Sur l'application de l'A.L.T., voir l'intéressant article de Bardan (B.), "Cotton Textile Agreement 1962-1974", (1973) 7 Journal of World Trade Law, pp. 8-35.

Initialement conclu pour une période de cinq ans, l'A.L.T. sera reconduit à deux reprises, soit en 1967(107) et en 1970(108), chaque fois pour des périodes de trois ans.

Deuxièmement, l'application de l'A.L.T. permet de constater une certaine transition quant aux types de restrictions utilisées par les pays participants. C'est ainsi que dès le début de l'A.L.T., plusieurs pays importateurs, tels les Etats-Unis, le Canada, l'Italie et l'Allemagne, invoquèrent l'article 3 pour restreindre leurs importations(109). De plus, la plupart des pays participants, principalement le Canada et les Etats-Unis, remplacèrent graduellement les restrictions imposées en vertu de l'article 3 par des "accords mutuellement acceptables" négociés conformément à l'article

(107) Le Protocole prorogeant l'A.L.T. jusqu'au 30 septembre 1970 ne modifia que les pourcentages d'accroissement des contingents prévus à l'article 2, ceux-ci augmentant de 95 à 152% pour l'Autriche, de 88 à 154% pour la C.E.E. et de 15 à 24% pour le Danemark, la Norvège et la Suède: G.A.T.T. (1968) 15 Instruments de base et documents divers, p. 56.

(108) Le Protocole prorogeant l'A.L.T. jusqu'au 30 septembre 1973 modifia une fois de plus les pourcentages d'accroissement des contingents prévus à l'article 2, ceux-ci passant à 209% pour l'Autriche et 33% pour le Danemark, la Norvège et la Suède. Ayant conclu des ententes de R.V.E., la C.E.E. considéra que ces changements étaient sans objet. Sur ce point, voir G.A.T.T., (1972) 18 Instruments de base et documents divers, p. 20.

(109) Sur ce point, voir Bardan (B.), op.cit., supra, note 106, p. 15 ss.

4 de l'A.L.T.(110). Cette transition vers les négociations de R.V.E. confirma la préférence manifeste des pays participants de contrôler, ou encore "d'organiser" l'accès à leurs marchés par la négociation plutôt que par l'arbitraire.

Troisièmement, l'application de l'A.L.T. ne s'est évidemment pas faite sans heurts. Ainsi, lors des discussions menant à la première prorogation de l'A.L.T., les P.V.D. démontrèrent immédiatement une certaine insatisfaction. Les P.V.D. revendiquèrent principalement un accroissement de l'accès aux marchés des P.D. et une administration plus "généreuse" de l'A.L.T.(111). De plus, des transformations importantes au commerce international des textiles se manifesteront à partir de 1963. La transition la plus importante de cette période fut le remplacement graduel des textiles de coton par les fibres artificielles, produits non couverts par l'A.L.T. Face au risque croissant de désorganisation de leurs marchés, les pays importateurs conclueront des ententes de

(110) Sur ce point, voir C.N.U.C.E.D., Commerce international des textiles de coton et pays en voie de développement: problème et perspective, T.D./B.C.2/117/Rev., Nations Unies, Genève, 1974, p. 68. Malgré la popularité des accords conclus sous l'article 4, un certain nombre de pays, tels le Canada, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, continuèrent à imposer des restrictions quantitatives en vertu de l'article 3. Sur ce point, Bardan (B.), op.cit., supra, note 106, p. 14.

(111) U.N.C.T.A.D., Problems and Policies of Trade in Manufacturers and Semi-Manufacturers, Volume III, T.D. 197, United Nations, Geneva, 1966, p. 20.

R.V.E. avec un nombre de plus en plus grand de pays exportateurs. Ces accords ne seront pas adoptés dans le seul cadre de l'A.L.T., pas plus qu'ils ne s'en tiendront aux seuls textiles de coton(112). L'A.L.T. devenait de plus en plus insuffisant en terme de couverture de produits et la multitude d'accords bilatéraux aussi différents les uns des autres nuisait à son application uniforme(113).

C'est ainsi qu'une dizaine d'années après l'adoption de l'A.L.T., un groupe de travail du G.A.T.T. fut mis sur pied en juin 1972 afin d'étudier "the economic, technical, social and commercial elements which influence world trade in textiles, distinguishing the various textile sectors, both according to the fibres used and according to the degree of processing"(114). Suite à cette étude, le groupe de travail fut alors chargé d'examiner les problèmes du commerce international des textiles et de chercher diverses solutions multilatérales à ces problèmes. Dès la fin de juillet 1973, le

(112) Ainsi, les Etats-Unis et le Japon signèrent en octobre 1971 un accord bilatéral limitant les exportations japonaises de laine et de fibres artificielles. Sur ce point, voir Yoffie (D.W.), op.cit., supra, note 48, p. 147 ss.

(113) Sur l'insatisfaction des Etats-Unis quant à la couverture insuffisante de l'A.L.T.: Weiland (S.C.), "United States Textile and Wheat Commitments, 1971-1972", (1972) 7 Texas International Law Forum, p. 449.

(114) G.A.T.T., G.A.T.T. Activities in 1972, G.A.T.T., Genève, 1973, p. 32.

Conseil du G.A.T.T. transforma ce groupe de travail en groupe de négociations afin d'en arriver à un nouvel accord avant la fin de 1973(115).

Après une décennie d'existence, l'A.L.T. se vit remplacé, le 20 décembre 1973, par le nouvel Arrangement concernant le commerce international des textiles, communément appelé "Accord multifibres" (A.M.F.)(116). Entré en vigueur le 1er janvier 1974 pour une période de quatre ans(117), l'A.M.F. sera, par la suite, prorogé à trois reprises(118).

(115) G.A.T.T., G.A.T.T. Activities in 1973, G.A.T.T., Genève, 1974, p. 37. Précisons que pour ce faire, le Comité des textiles de coton décida de prolonger la période de validité de l'A.L.T. jusqu'au 31 décembre 1973: G.A.T.T., op.cit., supra, note 81, p. 12-3.1.

(116) Pour le texte de l'A.M.F., voir G.A.T.T., op.cit., supra, note 8, p. 3 ss.

(117) Article 16 de l'A.M.F.

(118) L'A.M.F. fut prorogé une première fois pour une durée de quatre ans à compter du 1er janvier 1978: G.A.T.T., Communiqué de presse, G.A.T.T./1208, 15 décembre 1977. L'A.M.F. fut prorogé une seconde fois pour une durée de quatre ans et sept mois à partir du 1er janvier 1982: G.A.T.T., Communiqué de presse, G.A.T.T./1304, 22 décembre 1981. Enfin, l'A.M.F. a été prorogé une troisième fois pour une durée de cinq ans à partir du 31 juillet 1986: G.A.T.T., Communiqué de presse, G.A.T.T./1390, 5 août 1986.

2. L'A.M.F. OU LE DEVELOPPEMENT HARMONIEUX
DES ECHANGES DANS LE SECTEUR DU TEXTILE ET DU
VETEMENT

L'A.M.F. est né de l'échec du G.A.T.T. de résoudre ou de prévenir les problèmes rencontrés dans le secteur du textile et du vêtement. Ce constat, qui est on ne peut plus clair dans le Préambule de l'A.M.F., amènera les pays participants à développer une réglementation fondée sur le principe du développement harmonieux des échanges. Malgré sa très grande autonomie, l'A.M.F. partage néanmoins la réglementation du commerce international des textiles et du vêtement avec l'Accord général.

2.1 UNE REGLEMENTATION VISANT A RESOUDRE LES PROBLEMES
DU COMMERCE DES TEXTILES ET DU VETEMENT

L'A.M.F. confirme le besoin d'une réglementation sectorielle afin de résoudre ou de prévenir les problèmes rencontrés dans le commerce international des textiles. Les pays participants ont pris soin de dresser dans le Préambule de l'A.M.F. un diagnostic de la situation prévalant dans ce secteur et à partir duquel sera justifié et élaboré l'A.M.F.

Premièrement, le Préambule de l'A.M.F. reconnaît "la grande importance de la production et du commerce des produits textiles en laine, en fibres synthétiques et ar-

tificielles et en coton pour l'économie de nombreux pays". Précisons que, compte tenu de son importance pour plusieurs P.V.D., le commerce des textiles de coton fera même l'objet d'un traitement spécial(119). L'importance du commerce international des textiles pour plusieurs pays mérite d'être réitérée. Ainsi, au 5 août 1986, l'A.M.F. comptait 43 signataires représentant 54 pays(120). En 1984, le commerce des textiles et des vêtements entre ces pays s'élevait à 48.1 milliards de dollars américains, soit 48% des exportations mondiales de ces produits(121). En revanche, et comme nous le verrons, le commerce international des textiles est caractérisé par une très grande diversité des intérêts, non seulement entre pays importateurs et pays exportateurs, mais à l'intérieur de chacun de ces groupes(122).

Deuxièmement, les pays participants reconnaissent que la situation "peu satisfaisante" prévalant dans le commerce des textiles risque d'être dommageable pour les pays

(119) Article 6, paragraphe 4 de l'A.M.F.

(120) Les membres de la Communauté économique européenne ne sont comptés que comme un seul signataire.

(121) G.A.T.T., Communiqué de presse, G.A.T.T./1390, 5 août 1986, p. 1.

(122) A cet égard, les Protocoles de Prorogation de l'A.M.F. de 1977, 1981 et 1986 reconnaîtront, explicitement ou implicitement, la diversité des intérêts. Voir supra, note 118.

impliqués si aucun correctif n'est apporté(123). Les pays participants identifient deux problèmes majeurs grevant le bon fonctionnement du commerce international: la prolifération des mesures de restrictions, surtout des mesures incompatibles avec les "principes" de l'Accord général, et l'existence ou la menace d'une désorganisation des marchés dans quelques pays importateurs(124). Cette reconnaissance implicite que l'Accord général n'a pu prévenir ou démanteler les restrictions dans ce secteur est fondamentale dans l'instauration d'une réglementation sectorielle.

Troisièmement, les pays participants reconnaissent que toute réglementation visant à traiter du problème des textiles devrait tenir compte de deux données propres à ce secteur du commerce international. D'une part, les pays participants évoquèrent "le caractère instable et perpétuellement changeant de la production et du commerce des produits textiles"(125). Cette caractéristique importante du secteur des textiles sera d'ailleurs réitérée au cours des années(126). D'autre part, les pays participants soulevèrent

(123) Paragraphe 2 du Préambule de l'A.M.F.

(124) Paragraphe 3 du Préambule de l'A.M.F.

(125) Paragraphe 5 du Préambule de l'A.M.F.

(126) Point 10 des Conclusions du C.T. annexées au Protocole de 1977 et Point 24 des Conclusions du C.T. annexées au Protocole de 1981. Voir supra, note 118.

l'existence "des graves problèmes économiques et sociaux qui se posent dans ce domaine aussi bien dans les pays importateurs que dans les pays exportateurs, et en particulier dans les pays en développement"(127). Ce faisant, les pays participants à l'A.M.F. manifestèrent très clairement leur intention de tenir compte non seulement des aspects économiques du commerce international mais également des problèmes sociaux qui peuvent en résulter. A peine esquissé dans le texte de l'Accord général(128), l'A.M.F. donne en quelque sorte un véritable droit de cité au "volet social" du commerce international.

C'est donc sur la base de ce constat que s'élaborera l'A.M.F.

2.2 L'OBJECTIF CENTRAL DE L'A.M.F.: **LE DEVELOPPEMENT HARMONIEUX DES ECHANGES**

Les grands objectifs de l'A.M.F. sont énoncés au paragraphe 2 de l'article premier:

"Les objectifs fondamentaux seront de réaliser en ce qui concerne les produits textiles, l'expansion du commerce, l'abaissement des obstacles à ce commerce et la libéralisation progressive du commerce mondial, tout en assurant le dévelo-

(127) Paragraphe 5 du Préambule de l'A.M.F.

(128) Voir supra, pp. 23-25.

ppement ordonné et équitable du commerce de ces produits et en évitant les effets de désorganisation sur des marchés et sur des types de production aussi bien de pays importateurs que de pays exportateurs. Dans le cas des pays qui n'ont qu'un petit marché, dont le niveau des importations est exceptionnellement élevé et la production intérieure corrélativement basse, il devrait être tenu compte de la nécessité d'éviter qu'il soit porté atteinte à la production minimum viable de textiles de ces pays".

L'objectif premier de l'A.M.F. est d'abord de favoriser l'expansion et la libéralisation "progressive" du commerce des textiles ainsi que l'abaissement des obstacles commerciaux. Même si l'aspect libéralisation favorise les intérêts des pays exportateurs, les intérêts des pays importateurs n'en sont pas pour le moins relégués aux oubliettes. L'objectif d'éviter les désorganisations occasionnées par le commerce est un objectif qui se situe sur le même pied que celui de la libéralisation, puisque rien n'indique qu'il y ait une gradation dans l'importance des objectifs(129).

A cet égard, les pays participants ont régulièrement soutenu ce qu'il conviendrait d'appeler le principe de

(129) En revanche, W.D. MacPherson souligne que: "The interest of the developing importing countries in protection of domestic industry from market disruption, appear not as objectives, but as limits on the primary thrust of the M.F.A., towards liberalization of world textile trade". MacPherson (W.D.), *The Multifibre Arrangement: A Study in International Law, Economics and Politics*, (thèse de maîtrise en droit non publiée), Université Laval, novembre 1980, p. 55.

l'indivisibilité des objectifs(130). Ce qui signifie que les objectifs fixés au paragraphe 2 de l'article premier de l'A.M.F. n'ont pas de préséance, du moins en théorie, les uns sur les autres. Cette nécessité de tenir compte de tous les objectifs a d'ailleurs été réaffirmée tant par les P.D.(131) que par les P.V.D.(132).

Somme toute, l'A.M.F. a comme finalité d'assurer le développement ordonné et équitable du commerce international des textiles(133). Dans un commerce considéré comme instable et désordonné, il n'est donc guère surprenant de constater que la nécessité d'assurer une certaine stabilité soit constamment réaffirmée par les pays participants(134).

(130) Le représentant de la Suisse au Comité des textiles référerait ainsi au "caractère indivisible des objectifs": voir Com.Tex./24, 8 septembre 1981, p. 20.

(131) Voir l'opinion de certains P.D. au C.T.: Com.Tex./19, 31 octobre 1980, p. 5.

(132) Voir l'intervention du représentant de la Colombie au nom des P.V.D. invitant les pays participants à prendre en considération non seulement les objectifs spécifiés au paragraphe 2 de l'article premier mais également au obligations énoncées aux paragraphes 3 et 4: Com.Tex./-19, 31 octobre 1980, p. 2.

(133) Le paragraphe 7 du Préambule de l'A.M.F. réfère également au "développement harmonieux" du commerce des textiles.

(134) A cet égard, voir les déclarations des délégués japonais et tchécoslovaque lors de la réunion du Comité des textiles du 9 décembre 1980: Com.Tex./20, 13 février 1981, pp. 6 et 10.

A côté de ces "objectifs fondamentaux", l'article premier énonce un certain nombre d'objectifs ou de caractéristiques concernant la mise en oeuvre de l'A.M.F. Ainsi, l'un des principaux objectifs dans la mise en oeuvre de l'A.M.F. "sera de favoriser le développement économique et social des pays en voie de développement et d'assurer un accroissement substantiel de leurs recettes provenant de l'exportation de produits textiles et de leur ménager la possibilité d'avoir une plus grande part du commerce international de ces produits"(135). De même, le paragraphe 4 de l'article premier de l'A.M.F. précise que les politiques d'aménagement de structure devraient "ménager un plus large accès aux marchés pour les produits textiles des pays en voie de développement".

Les pays participants ont également insisté sur la nécessité de procéder à une certaine adaptation industrielle face aux mutations du commerce international. Deux types d'actions sont envisagées. D'une part, le paragraphe 4 de l'article premier prévoit que les mesures prises en vertu de l'A.M.F. ne devront pas interrompre ou décourager "les processus autonomes d'ajustement industriel des pays participants". Cette invitation est fort limitée, quoique justifiée, puisque l'A.M.F. n'a pas d'influence directe sur les efforts

(135) Article premier, paragraphe 3 de l'A.M.F.

d'adaptation que peuvent vouloir entreprendre les agents privés de l'économie(136). D'autre part, le paragraphe 4 de l'article premier stipule que les mesures prises en vertu de l'A.M.F. devraient s'accompagner de l'application de politiques économiques et sociales rendues nécessaires par les changements de la structure du commerce des textiles et de l'avantage comparatif des pays participants. Les gouvernements se voyaient ainsi appelés à jouer un rôle plus actif dans la restructuration industrielle(137).

Enfin, l'A.M.F. permettra d'appliquer "dans des circonstances exceptionnelles" les mesures de sauvegarde prévues au titre de l'A.M.F.(138). Ces mesures de sauvegarde sont sujettes à des conditions de fond et de forme dont l'application est soumise à la surveillance de l'O.S.T.

2.3 L'A.M.F.: UNE REGLEMENTATION A PORTEE, DUREE ET OBJET LIMITEES

Malgré son importance, l'A.M.F. ne vise pas à réglementer à lui seul, et de façon permanente, tous les aspects du commerce international des textiles. D'une part, il s'impose comme une réglementation à portée et à durée

(136) Sur ce point, voir infra, p. 330 ss. et p. 474 ss.

(137) Ibid.

(138) Article 1, paragraphe 5 de l'A.M.F.

limitées. D'autre part, l'A.M.F. se présente comme une démarche juridique à objet limité puisque les pays participants continueront à être régis par les dispositions de l'Accord général malgré leur adhésion à l'A.M.F. En effet, la coopération internationale préconisée dans le domaine des textiles est limitée, tant sur le plan de sa durée que de sa portée. D'une part, l'article 16 prévoit que la validité de l'A.M.F. ne sera que de quatre ans. En revanche, les trois prorogations de l'A.M.F. invitent à penser que les pays participants semblent de plus en plus vouloir donner à l'A.M.F. un statut permanent. Il importe cependant de préciser que lors de la prorogation de l'A.M.F. de 1986, les pays participants ont convenu que "l'objectif final est d'appliquer les règles de l'Accord général au commerce des textiles"(139).

D'autre part, la coopération envisagée est limitée quant à sa portée, puisque l'A.M.F. ne vise qu'à "résoudre

(139) Paragraphe 2 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de prorogation de 1986, op.cit., supra, note 118. Lors du lancement des négociations commerciales multilatérales en septembre 1986, les Parties contractantes à l'Accord général ont également convenu que "les négociations dans le domaine des textiles et des vêtements viseront à définir les modalités qui permettraient d'intégrer finalement ce secteur dans le cadre du G.A.T.T. sur la base de règles et disciplines du G.A.T.T. renforcées, ce qui contribuerait aussi à la réalisation de l'objectif de libéralisation accrue du commerce". G.A.T.T., Communiqué de presse, G.A.T.T./1396, 25 septembre 1986.

les problèmes spéciaux relatifs aux produits textiles"(140). Cette insistance sur la nature particulière de l'A.M.F. trouve son corollaire dans le texte même du paragraphe 7 de l'article premier où il est précisé que les mesures prises dans le cadre de l'A.M.F. "devraient être considérées comme exceptionnelles et ne se prêtant pas à une application dans d'autres domaines". Cette déclaration dissuasive, à force morale plus que juridique, vise non seulement à décourager l'application d'une telle formule dans d'autres secteurs commerciaux mais à prévenir la justification de restrictions dans ces secteurs sur la base de l'A.M.F.

En constatant l'existence d'une situation peu satisfaisante dans le secteur des textiles, les pays participants reconnaissaient implicitement que l'Accord général avait failli à la tâche. Pour pallier à cette situation, les pays participants à l'A.M.F. élaborèrent leur propre réglementation. Dès lors, le problème de la coexistence de l'Accord général et de l'A.M.F. se posait. A cet égard, il importe de déterminer si l'A.M.F. peut à lui seul revendiquer l'exclusivité dans la réglementation du commerce des textiles. Le texte même de l'A.M.F. demeurera malheureusement fort nébuleux, voire même ambigu, sur cet aspect.

(140) Article premier, paragraphe 7 de l'A.M.F.

L'A.M.F. précise ses rapports avec l'Accord général. Le paragraphe 6 de l'article premier prévoit que les dispositions de l'A.M.F. "ne modifient en rien les droits et les obligations que les pays participants tiennent de l'Accord général"(141). A première vue, il appert que l'adhésion à l'A.M.F. n'équivaut pas à une renonciation aux engagements pris en vertu de l'Accord général, puisque les dispositions de l'Accord général peuvent toujours être invoquées par les pays participants, niant en cela l'exclusivité de l'A.M.F. Précisons en passant que la présence d'une telle disposition est passablement surprenante, puisque l'A.M.F. constitue une dérogation implicitement acceptée (142), ou à tout le moins tolérée par le G.A.T.T. et dont les règles permettent, comme nous le verrons, à un pays participant de prendre des mesures qui sont en contravention avec l'esprit et la lettre de l'Accord général. Il est donc passablement difficile d'expliquer la présence de cette disposition autrement que par l'intention des pays participants de formellement légaliser leur action en regard de l'Accord général ou encore de leur

(141) Ce paragraphe n'est pas nouveau puisqu'il reprend presque textuellement le libellé de l'article premier de l'A.L.T.

(142) Comme l'A.M.F. n'a jamais fait l'objet d'une dérogation explicite, on a à juste titre prétendu que cet accord jouissait d'une dérogation "implicite" sous l'article XXV de l'Accord général. Sur ce point, voir Bronckers (M.C.E.J.), *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations*, Kluwer, Deventer/Netherlands, 1985, p. 25.

législation domestique (143).

En revanche, bien que le recours aux dispositions de l'Accord général soit préservé, la préséance de ce dernier sur l'A.M.F. n'est guère certaine. Si l'article premier est muet sur ce point, le paragraphe 1 de l'article 9 de l'A.M.F. semble apporter une certaine réponse:

"Etant donné les sauvegardes prévues par le présent Arrangement, les pays participants s'abstiendront, autant que possible, de prendre des mesures commerciales additionnelles qui pourraient avoir un effet désarmant sur les objectifs du présent Arrangement".

Contrairement à l'article premier de l'A.M.F., le principe de l'exclusivité de la réglementation de l'A.M.F. apparaît ici confirmé par cette interdiction de recourir à des mesures extérieures à l'A.M.F.

Comme on peut le constater, la réunion des articles 1, paragraphe 6, et 9, paragraphe 1 de l'A.M.F. pose donc un problème dans l'hypothèse de l'invocation d'une disposition de l'Accord général par un pays qui est à la fois participant à l'A.M.F. et partie contractante à l'Ac-

(143) Sutton (A.), "Trends in Regulation of International Trade in Textiles", (1977) 3 The Yearbook of World Affairs, p. 194.

cord général(144). Deux situations peuvent être envisagées. Il semble d'abord certain qu'une mesure prise par un pays participant à l'encontre de l'A.M.F. et de l'Accord général serait considérée comme non conforme, en vertu de l'article 9, paragraphe 1 de l'A.M.F. Mais, qu'en est-il d'une mesure prise par un pays participant fondée sur l'article XIX du G.A.T.T. plutôt que sur l'une des dispositions de l'A.M.F.? Un tel problème s'est posé en 1975.

Précisons qu'au début de 1975, il était généralement reconnu que tout pays participant désirant instituer des mesures commerciales dans le secteur des textiles devait d'abord tenir compte des dispositions de l'A.M.F.(145). Conformément au paragraphe 6 de l'article 1, on émettait l'avis plus nuancé que l'A.M.F. "ne porte nullement atteinte aux dispositions de l'Accord général, mais il doit être considéré comme s'appliquant à toutes les mesures qui ne relèvent pas des procédures normales de sauvegarde de l'Accord général et qui ont pour objet de restreindre les courants d'échanges ordinaires, quels que soient les moyens utilisés à cet effet"(146). Cette opinion fidèle à l'esprit

(144) Précisons que, en vertu de l'article 13, tout Etat peut adhérer à l'A.M.F. qu'il soit ou non partie contractante à l'Accord général.

(145) Com.Tex./5, 25 février 1975, p. 10.

(146) Ibid, p. 5.

et à la lettre de l'article 1 confirmait la possibilité de recourir à l'Accord général en cas de besoin.

C'est sur la base de l'article 1, paragraphe 6, que l'Australie et le Canada recoururent à des mesures extérieures à l'A.M.F. Le 26 novembre 1976, le gouvernement canadien imposa des restrictions à l'importation de produits textiles. Invoquant la "force majeure", le gouvernement canadien manifesta son intention de se prévaloir de l'article XIX de l'Accord général sur la base de l'article 1, paragraphe 6 de l'A.M.F.(147). Pour le Canada, le recours à l'article XIX était ouvert aux pays participants à l'A.M.F. "car les droits qu'ils tiennent de l'Accord général sont expressément maintenus au paragraphe 6 de l'article premier et dans d'autres dispositions de l'Arrangement"(148). La mesure canadienne fut contestée par plusieurs pays participants. Quelques pays soutinèrent que les engagements contractés sous l'A.M.F. l'emportaient sur les droits conférés par l'Accord général(149). Plusieurs délégations estimèrent qu'il incombait aux pays participants de recourir aux procédures prévues par l'A.M.F. avant de prendre des mesures

(147) Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 17.

(148) Ibid, p. 18.

(149) Ibid, p. 17.

au titre de l'Accord général(150). Le Président du C.T. résuma ainsi le débat:

"... la généralité des participants considérèrent que toute partie contractante signataire de l'Arrangement conserve le droit juridique et formel de se prévaloir des dispositions de l'Accord général. Toutefois, il y a des divergences de vues entre les membres quant aux circonstances et aux conditions de l'exercice de ces droits. De nombreux représentants ont souligné qu'aucune mesure commerciale additionnelle en marge des clauses de sauvegarde de l'Arrangement ne devrait être prise en vue d'empêcher la réalisation de ses objectifs. Un grand nombre de représentants ont exprimé avec certaines nuances, l'avis que les droits découlant de l'Accord général ne pouvaient être invoqués que s'il était établi que le recours aux procédures prévues dans l'Arrangement n'était pas possible ou qu'il s'était révélé peu satisfaisant. Toutefois, quelques délégations ont estimé que les signataires de l'Arrangement qui sont également parties contractantes ne sont pas tenus d'épuiser les mécanismes de sauvegarde de l'Arrangement avant de recourir aux procédures prévues par l'Accord général. On a aussi estimé, et cette opinion n'a pas été sans écho, que cette question juridique n'était peut-être pas d'une importance primordiale" (151).

(150) Ibid, p. 18. De plus, et selon ces pays: "L'acceptation de l'Arrangement implique pour tous les participants la renonciation volontaire à certains droits. L'article premier, paragraphe 6, doit être interprété comme signifiant que, même si les droits qui découlent de l'Accord général sont maintenus, ils ne doivent être invoqués que d'une façon qui ne lèse pas les droits que les autres participants tiennent de l'Arrangement": ibid, p. 19.

(151) Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 19.

Comme on peut le constater, si le droit d'invoquer l'article XIX de l'Accord général ne fut guère contesté, les conditions d'exercice d'un tel droit n'ont pas fait l'unanimité. En revanche, cette affaire permet de clarifier la procédure à suivre dans le cas d'un recours à l'article XIX de l'Accord général. Précisons d'abord que, dans le cas d'une "mesure commerciale additionnelle", tout pays participant lésé par une telle mesure peut demander au pays appliquant la mesure de procéder avec lui à une consultation en vue de remédier au problème(152). Dans le cas où les consultations n'aboutissent pas à une "solution mutuellement satisfaisante" dans un délai de 60 jours, le pays requérant pourra soulever la question devant l'O.S.T. qui "fera aux pays participants les recommandations qu'il jugera appropriées"(153).

A cet égard, deux situations doivent être distinguées. D'abord, si un pays participant à l'A.M.F. applique une mesure fondée sur l'Accord général et qui a comme effet de léser les intérêts d'un pays qui est participant à l'A.-M.F. et partie contractante à l'Accord général, celui-ci doit se soumettre à des consultations avec la(les) partie(s)

(152) Article 9, paragraphe 2 de l'A.M.F.

(153) Article 9, paragraphe 3 de l'A.M.F.

qui en fera(ont) la demande dans le cadre de ces deux traités. D'autre part, si la mesure affecte un pays participant à l'A.M.F. mais qui n'est pas partie contractante à l'Accord général, l'obligation de se plier à des consultations demeure dans le cas de l'A.M.F. mais tombe dans le cas de l'Accord général, puisque les droits découlant de ce dernier ne sont pas acquis par l'adhésion à l'A.M.F.(154). Précisons enfin que tout pays appliquant des restrictions au titre de l'article XIX est invité à les notifier au C.T. par l'intermédiaire de l'O.S.T. et à prendre part aux débats de cet organe sur lesdites mesures(155).

De même, les Conclusions du C.T. annexées aux Protocoles de prorogation de 1977, 1981 et 1986 clarifièrent l'application de l'article 9 de l'A.M.F. Le paragraphe 9 des Conclusions de 1977 stipule ainsi que "pour assurer le bon fonctionnement de l'A.M.F., tous les participants s'abstiendraient d'appliquer aux textiles qu'il couvre des mesures qui ne s'inscriraient pas dans les dispositions de cet instrument, avant d'en avoir épuisé toutes les mesures cor-

(154) Sur ce point, voir Com.Tex./6, 8 août 1975, p. 10.

(155) Voir la déclaration du Président du C.T. clarifiant le silence des articles 1 et 9 sur la question de la notification de telles mesures: Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 19.

rectives"(156). Les paragraphes 23 des Conclusions de 1981 et 26 des Conclusions de 1986 adoptent la même interprétation(157).

Malgré les clarifications apportées par les Protocoles de prorogation, les opinions sont demeurées partagées entre les pays participants. D'une part, le Canada a continué à soutenir que l'Accord général "restait l'instrument fondamental pour résoudre tous les problèmes commerciaux" (158), et que le recours à l'une quelconque des dispositions de l'Accord général était "pleinement compatible" avec les objectifs du paragraphe 23 des Conclusions de 1981(159). De même, le représentant de la Colombie, s'exprimant au nom des P.V.D., se déclara en faveur de la prédominance de l'Accord général(160). D'autre part, plusieurs pays continuèrent à plaider la prépondérance de l'A.M.F. et, qui plus est, que les mesures prévues dans cet accord devraient être les seu-

(156) G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(157) Ibid.

(158) Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 21.

(159) Com.Tex./26, 4 mars 1982, p. 4.

(160) Com.Tex./19, 31 octobre 1980, p. 5. Il n'est donc pas surprenant de constater le vif plaidoyer des P.V.D. en faveur d'un retour à la discipline de l'Accord général. Sur ce point, voir Com.Tex./45, 16 mai 1986.

les applicables dans ce secteur(161). A cet égard, les interventions de quelques pays socialistes furent révélatrices. A l'instar de son collègue roumain(162), le représentant polonais au C.T. précisa que "l'A.M.F. est une lex specialis par rapport à l'Accord général et à d'autres instruments et, partant, ses dispositions devraient avoir prééminence sur les autres"(163).

L'opinion polonaise est remarquable à un double point de vue. D'abord, elle dénote une grande compréhension du fondement même de l'A.M.F. Celui-ci est né à la fois des carences du G.A.T.T. et de la nécessité d'appliquer des mesures spéciales à un secteur particulier. D'autre part, l'opinion polonaise reconnaît la réalité juridique de notre époque, soit la spécialisation du droit. Face à l'évolution des techniques commerciales, à la multiplication des agents économiques, à l'interdépendance croissante des économies et aux problèmes sociaux et politiques résultant de ces mutations, la communauté internationale ne peut se contenter de textes juridiques généraux et vagues. L'A.M.F. est un exemple éloquent de cette spécialisation du droit et les re-

(161) Voir les opinions des délégués de la Suisse et du Sri Lanka: Com.Tex./10, 17 mars 1978, pp. 10 et 30.

(162) Ibid, p. 18.

(163) Ibid, p. 29.

présentants des pays socialistes en ont bien saisi la signification et la portée.

Somme toute, et malgré certaines prétentions, l'A.M.F. ne peut donc revendiquer l'exclusivité de la réglementation des mesures prises par des pays participants en vertu de l'Accord général. L'application de l'A.M.F. et de l'Accord général est non seulement concurrente mais complémentaire, puisque certains obstacles commerciaux ne sont réglementés que par l'Accord général, tels que les tarifs douaniers, le dumping ou les subventions.

3. LE TRAITEMENT DES RESTRICTIONS EXISTANTES

Une deuxième caractéristique importante de l'A.-M.F. est le traitement des mesures de restrictions existantes au moment de son entrée en vigueur. Précisons que, tout comme l'A.C.T.(164) et l'A.L.T.(165), l'A.M.F. établit une distinction entre les restrictions existantes au moment de l'entrée en vigueur de l'A.M.F.(166) et les nouvelles restrictions(167). De façon générale, l'A.M.F. prévoit l'éli-

(164) Voir supra, p. 155 ss.

(165) Voir supra, p. 162 ss.

(166) Article 2 de l'A.M.F.

(167) Article 3 de l'A.M.F.

mination des premières et, comme nous le verrons, l'interdiction des secondes.

Le principe d'élimination des restrictions existantes, qui sera par ailleurs tempéré par certaines exceptions, s'inscrit tout à fait dans l'esprit de l'article XI de l'Accord général. En revanche, les dispositions relatives au traitement des restrictions existantes prévues par l'A.M.F. sont nettement plus complètes puisqu'elles établissent, contrairement à l'Accord général, un véritable cadre de réglementation.

3.1 LE TRAITEMENT DES RESTRICTIONS EXISTANTES AVANT L'A.M.F.

Le paragraphe 1 de l'article XI de l'Accord général prévoit l'élimination des restrictions quantitatives, tout en prohibant, bien entendu, l'institution de toutes nouvelles restrictions. Cette élimination devait être, sauf exception(168), non seulement générale mais immédiate, puisqu'aucune période d'échelonnement de l'élimination n'était prévue.

L'A.C.T. contenait une disposition similaire, quoique moins radicale. Distinguant entre restrictions

(168) Voir supra, p. 70 ss.

nouvelles(169) et existantes(170), les pays participants à l'A.C.T. ne s'engageaient pas à éliminer les restrictions existantes mais plutôt à "élargir sensiblement" leurs marchés(171). De plus, la libéralisation était conditionnée à une détermination ultérieure des contingents.

L'A.L.T. de 1962 reprit cette distinction fondamentale entre restrictions nouvelles et existantes. En ce qui a trait aux restrictions maintenues contre d'autres pays participants au moment de l'entrée en vigueur de l'A.L.T., le paragraphe 1 de l'article 2 de l'A.L.T. prévoyait ainsi que les pays participants s'engageaient à assouplir progressivement les restrictions incompatibles avec l'Accord général "en vue de les éliminer aussitôt que possible". Point n'est besoin de dire qu'il était important de prévoir le démantèlement des restrictions existantes, puisque l'absence d'une telle disposition risquait de voir se perpétuer une série de restrictions grevant le fonctionnement de l'A.L.T. De plus, rappelons qu'au moment de son élaboration, l'A.L.T. fut considéré comme un compromis entre P.V.D. et P.D., en vertu duquel les P.V.D. obtenaient une expansion de leurs exportations sous l'article 2 en retour de quoi, les P.D. se

(169) Paragraphe A de l'A.C.T.

(170) Paragraphe E de l'A.C.T.

(171) Paragraphe E de l'A.C.T.

voyaient accorder le droit d'imposer de nouvelles restrictions dans les cas de désorganisation des marchés(172).

Il importe également de rappeler que l'article 2 de l'A.L.T. visait surtout plusieurs pays européens qui persistaient à maintenir des restrictions à l'importation contraires à l'Accord général(173). A cet égard, le paragraphe 3 de l'article 2 de l'A.L.T. prévoit un accès plus large aux marchés européens. La libéralisation devait s'échelonner sur une période de cinq ans, les importations sujettes à des restrictions devant atteindre, à la fin de la période, le niveau des contingents de 1962 augmenté d'un pourcentage déterminé pour chaque pays visé (i.e. C.E.E., Autriche, Danemark, Norvège et Suède. Lors des deux prorogations subséquentes de l'A.L.T., de nouveaux pourcentages furent fixés(174). Au cours des années, ces pays procédèrent à une certaine libéralisation et à un accroissement des contingents(175). A cet égard, comme les pays membres de la

(172) C.N.U.C.E.D., op.cit., supra, note 111, p. 60.

(173) Voir Juvet (J.L.), op.cit., supra, note 34, p. 554.

(174) Voir supra, p. 163.

(175) Ce ne fut pas une libéralisation générale puisque la France et l'Allemagne continuèrent à maintenir des restrictions jusqu'en 1967; Bardan (B.), op.cit., supra, note 106, p.15.

C.E.E. recoururent de plus en plus aux R.V.E.(176) conclues au titre de l'article 4, la C.E.E. estima, lors de la seconde prorogation de l'A.L.T., que les modalités d'application de l'article 2 étaient, en ce qui la concerne, sans objet(177).

3.2 L'ELIMINATION DES RESTRICTIONS EXISTANTES SOUS L'A.M.F.

Tout comme l'A.L.T., L'A.M.F. fixe deux types d'obligations distinctes, l'un concernant le démantèlement des restrictions existantes et l'autre, concernant le traitement des nouvelles restrictions(178). En ce qui a trait aux restrictions existantes, l'article 2 de l'A.M.F. prévoit que celles-ci devront être éliminées à l'intérieur d'une période d'un an. Comme nous le verrons, cette règle souffre cependant certaines exceptions. De plus, la détermination des pays participants d'éliminer les restrictions existantes est d'autant plus significative par le rôle accordé à l'Organe de surveillance des textiles (O.S.T.) quant au contrôle et à la surveillance des engagements pris sous cet article.

(176) Kock (K.), International Trade Policy and the G.A.T.T. 1947-1967, Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1969, p. 154.

(177) Voir: G.A.T.T., (1972) 18 Instruments de base et documents divers, p. 20.

(178) Sur ce point, voir International Monetary Fund, The Rise in Protectionism, I.M.F., Washington (D.C.), 1978, p. 90.

Nous examinerons donc la règle générale de l'article 2, les exceptions à cette règle et le rôle de l'O.S.T. (179).

3.2.1 LA REGLE GENERALE: L'ELIMINATION DES RESTRICTIONS EXISTANTES

L'article 2 de l'A.M.F. prévoit deux étapes dans l'élimination des restrictions existantes: la notification et l'élimination.

La notification des restrictions existantes constitue la première étape de la procédure d'élimination (180). La règle est assez simple: tout pays participant à l'A.M.F. doit notifier en détail toute restriction qu'il applique à l'O.S.T., qui, à son tour, communique les notifications aux autres pays participants pour information(181).

(179) Nous analyserons ici l'application de l'article 2 dans son ensemble et dans une optique "internationale". L'application de l'article 2 sera précisée et illustrée dans la section portant sur la mise en oeuvre de l'A.M.F. au Canada: voir infra, p. 393 ss.

(180) Par restrictions existantes, entendons "toutes les restrictions quantitatives en vigueur qui auraient un effet restrictif" au sens du paragraphe 1 de l'article 2 de l'A.M.F.

(181) Article 2, paragraphe 1 de l'A.M.F. Pour des notifications de pays récemment participants à l'A.M.F. (i.e. République populaire de Chine (18 janvier 1984) et la République des Maldives (19 avril 1983)), voir Com.Tex./SB/947, 23 mai 1984, p. 1.

La procédure de notification est essentielle puisqu'elle permet d'identifier les restrictions qui devront être éliminées de celles qui ne le seront pas. En effet, toutes mesures ou accords non notifiés par un pays participant, dans un délai de soixante jours à compter de la date d'acceptation ou d'accession à l'A.M.F., sont considérés comme incompatibles avec l'A.M.F. et doivent être éliminés(182). Quant aux mesures notifiées, elles n'ont pas à être éliminées immédiatement mais à l'intérieur d'un délai imparti.

La mise en oeuvre de la procédure de notification a causé certains problèmes. Ainsi, l'article 2 de l'A.M.F. ne dit pas sur quel pays participant repose l'obligation de notifier. L'O.S.T. a cependant établi que la notification devait être faite par le pays importateur imposant de telles restrictions, qu'il s'agisse de restrictions quantitatives ou de R.V.E.(183). De même, l'article 2 de l'A.M.F. ne précisait pas la nature des informations à fournir à l'O.S.T. Le Comité des textiles (ci-après C.T.) demanda alors aux pays de fournir certains renseignements, tels que par exemple: la désignation des produits visés, le type de restrictions, les pays visés, le volume des importations

(182) Article 2, paragraphe 1 de l'A.M.F.

(183) Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1974, p. 5.

touchées et le texte des accords(184). Pour ce qui est des restrictions visant un pays non participant à l'A.M.F., l'O.S.T. décida que celles-ci devaient également être notifiées(185).

Un troisième problème concerne l'examen de la notification par l'O.S.T. Le paragraphe 2 de l'article 2 de l'A.M.F. prévoit que l'O.S.T. ne fait que communiquer les notifications qu'il reçoit aux autres pays participants. En fait, l'O.S.T. ne s'en est pas tenu à un rôle aussi passif, mais a tenu à vérifier si les notifications se conformaient aux renseignements exigés par le C.T.(186). Un dernier problème concerne le délai de notification de 60 jours, au-delà duquel les restrictions sont considérées comme des restrictions incompatibles avec l'A.M.F. devant être éliminées sans délai. Bien que les pays participants se soient généralement conformés à cette obligation, l'O.S.T. releva un certain nombre de contraventions(187).

(184) Com.Tex./2, 30 avril 1974, pp. 2-3. Quoiqu'acceptant ces normes, l'O.S.T. se réserva le droit de demander des renseignements supplémentaires aux pays participants. Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1974, p. 4.

(185) Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1974, p. 4.

(186) Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1974, p. 4.

(187) Au 25 août 1975, l'O.S.T. indiquait que quelques pays, principalement des P.V.D., n'avaient pas notifié leurs restrictions: Com.Tex./SB/115, 2 août 1975, p. 3.

A la notification, se greffe évidemment l'obligation principale d'élimination des restrictions existantes. Le paragraphe 2 de l'article 2 stipule que "toutes les restrictions quantitatives unilatérales et toutes autres mesures quantitatives ayant un effet restrictif, qui auraient été notifiées conformément aux dispositions du paragraphe 1 ci-dessus seront éliminées dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent Arrangement"(188). De même, tous les accords bilatéraux existant lors de l'entrée en vigueur de l'A.M.F. doivent être éliminés dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur(189).

De façon générale, l'application de cet article n'a guère causé de problèmes majeurs. Seule la question du traitement des restrictions, frappant les pays non participants à l'A.M.F., souleva certaines interrogations. Bien que ces restrictions devaient être notifiées, il fut établi que ces restrictions n'avaient pas à être éliminées puisque les pays non participants n'avaient aucun droit à faire valoir au titre de l'A.M.F.(190). En revanche, toutes

(188) Précisons qu'en vertu du paragraphe 2 de l'article 14 de l'A.M.F., le délai d'un an est compté à partir du 1er avril 1974.

(189) Article 2, paragraphe 3 de l'A.M.F.

(190) Voir Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1974, p. 5. Ces mesures visaient surtout des pays de l'Est. En 1980, l'O.S.T. indiqua dans quelle mesure ces restrictions avaient été maintenues ou modifiées: voir

les restrictions existantes ne furent pas pour autant éliminées à l'intérieur du délai imparti. Après la première année de l'A.M.F., l'O.S.T. manifesta son inquiétude quant aux très nombreux cas de restrictions encore existantes(191). Le désir de plusieurs pays participants de rendre leurs restrictions conformes à l'A.M.F. plutôt que de les éliminer peut expliquer un tel retard(192). Mais bien que l'obligation d'élimination n'ait pas été complètement observée, il semble que la présence de celle-ci a néanmoins été fort utile aux P.V.D.(193).

3.2.2 LES EXCEPTIONS A LA REGLE D'ELIMINATION

L'obligation d'éliminer les restrictions existantes souffre de certaines exceptions. Ces exceptions peuvent se regrouper sur la base de leur fondement: la première relève de l'Accord général et les trois autres concernent plus spécifiquement l'A.M.F.

Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 77.

(191) Com.Tex./SB/115, 28 août 1975, p. 4.

(192) Sur la situation au 14 octobre 1980, voir Com.Tex./SB/610, 28 octobre 1980, pp. 73-80.

(193) Sutton (A.), op.cit., supra, note 143, p. 201.

**3.2.2.1 LE MAINTIEN DES RESTRICTIONS EXISTANTES
SUR LA BASE DE L'ACCORD GENERAL**

Le paragraphe 2 de l'article 2 de l'A.M.F. prévoit l'élimination des restrictions existantes "à moins qu'elles ne soient justifiées aux termes des dispositions de l'Accord général (y compris les Annexes et Protocoles audit Accord), (...)" . Cette exception est une application concrète du principe voulant que les dispositions de l'A.M.F. ne modifient en rien les droits et obligations que les pays participants tiennent de l'Accord général(194).

Les pays participants à L'A.M.F. qui sont parties contractantes à l'Accord général peuvent donc maintenir une restriction s'ils justifient à l'O.S.T. que celle-ci est fondée sur l'Accord général. Il s'agit pour un pays participant de "justifier" et non de "démontrer" la conformité d'une restriction, puisqu'il ne revient pas à l'O.S.T. de se prononcer sur la conformité d'une telle mesure à l'Accord général. L'O.S.T. ne fera que vérifier si la mesure a été autorisée par le G.A.T.T. ou l'un de ses comités(195).

(194) Article 1, paragraphe 6 de l'A.M.F. Voir supra, p. 182 ss.

(195) Voir: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 76.

Point n'est besoin de dire que plusieurs pays appliquaient des restrictions fondées sur l'Accord général lors de l'entrée en vigueur de l'A.M.F. Ainsi, certains P.V.D. invoquèrent l'article XVIII du G.A.T.T. (développement économique)(196). Des mesures prises à ce titre par l'Inde, la Turquie et la Yougoslavie étaient toujours en vigueur en 1980(197). De même, les Philippines conservèrent des mesures de contrôle des changes sur la base de l'article XIV de l'Accord général(198) tandis que l'Indonésie et la Corée se prévalèrent de l'article XV (balance des paiements)(199). De leur côté, les P.D. justifiaient le maintien de restrictions contre plusieurs parties contractantes sur la base des protocoles d'adhésion à l'Accord général de ces pays. Ce fut le cas des restrictions prises par la C.E.E., la Finlande, la Norvège et la Suède contre la Pologne, la Roumanie et la Hongrie(200).

Pour ce qui est des pays participants à l'A.M.F. mais qui n'étaient pas parties contractantes à l'Accord géné-

(196) Com. Tex/SB/115, 28 août 1975, p. 4.

(197) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 75.

(198) Com.Tex./SB/115, 28 août 1975, p. 3.

(199) L'Indonésie mit fin à cette mesure en 1980:
Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 75.

(200) Com.Tex./SB/115, 28 août 1975, p. 4.

ral, tels par exemple le El Salvador, le Guatemala, la Colombie et le Mexique, l'Accord général ne pouvait pas servir de base au maintien de restrictions(201). Néanmoins, l'O.S.T. contourna ce problème et accorda une certaine égalité de traitement aux parties non contractantes au titre de l'A.M.F. Le cas du Mexique illustre bien cette initiative "pragmatique" de l'O.S.T.

Les faits sont simples. Le Mexique, pays participant à l'A.M.F. mais qui n'est pas partie contractante à l'Accord général, désirait maintenir des restrictions à cause d'une situation économique difficile. Au lieu de s'en tenir à la lettre même de l'article 2 et refuser la requête mexicaine, l'O.S.T. développa une procédure fondée sur le principe de l'équilibre des droits et des obligations entre tous les pays participants, et permettant à ce pays de "justifier" le maintien des restrictions(202). Après avoir examiné la requête mexicaine et avoir permis au représentant mexicain d'exposer et de discuter de la situation(203), l'O.S.T. statua que le Mexique n'était pas tenu de supprimer ses

(201) La possibilité pour ces pays de justifier leurs mesures devant le G.A.T.T. apparut "inappropriée et déraisonnable" lors des débats à l'O.S.T.:
Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1974, p. 3.

(202) Voir: Com.Tex/SB/27, 1er août 1974, pp. 3-4.

(203) Com.Tex/SB/30, 9 octobre 1974.

restrictions, en se fondant sur certains critères, tels le niveau de développement de l'économie mexicaine, la contribution du secteur textile au P.N.B. et le niveau général de la production et de l'emploi(204). A la demande de l'O.S.T., le Mexique présenta en 1975, 1978(205) et 1980(206) des rapports sur l'évolution de son industrie ainsi que sur la justification des restrictions par rapport à cette évolution, le dernier faisant l'objet d'une libéralisation de nombreux produits textiles assujettis à des restrictions.

Précisons que l'O.S.T. suivit la même procédure dans le cas de la Bolivie, de la Thaïlande et de la République dominicaine(207).

Il importe enfin de noter que plusieurs restrictions fondées sur l'Accord général ont été volontairement abandonnées. Ainsi, l'Indonésie leva toutes les restrictions subsistantes(208) imposées au titre de l'article XII (balance des paiements) de l'Accord général. Par ailleurs, la C.E.E. transforma en ententes de R.V.E. des restrictions imposées

(204) Voir: Com.Tex./SB/30, annexe II-A, 9 octobre 1974, p. 5.

(205) Com.Tex./SB/519, Rev. 1, 10 décembre 1979, p. 6.

(206) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980.

(207) Ibid, p. 76 ss.

(208) Com.Tex/SB/610, 14 octobre 1980, p. 75.

par l'Italie contre les importations de la Roumanie(209).

**3.2.2.2 LE MAINTIEN DES RESTRICTIONS EXISTANTES
SUR LA BASE DE L'A.M.F.**

Si un pays participant ne peut justifier le maintien de ses restrictions sur la base de l'Accord général, l'A.M.F. lui offre la possibilité de maintenir ces restrictions en les rendant conformes à l'A.M.F. L'A.M.F. prévoit en effet que les restrictions quantitatives unilatérales ou autres mesures quantitatives restrictives n'auront pas à être éliminées si elles font l'objet de procédures "tendant à les rendre conformes aux dispositions du présent Arrangement"(210). Pour ce faire, le paragraphe 2 de l'article 2 de l'A.M.F. prévoit trois procédures: l'inclusion des restrictions existantes dans un programme d'élimination par étapes; l'inclusion des restrictions dans des accords bilatéraux et l'inclusion des restrictions dans des accords négociés ou des mesures prises en vertu de l'article 3.

(209) Com.Tex./SB/210, 18 février 1977. La C.E.E. poursuit cette politique au cours des années subséquentes. C'est ainsi que la C.E.E. signa des accords avec la Pologne, la Roumanie et la Hongrie en vertu de l'article 4 de l'A.M.F.: voir Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 77.

(210) Article 2, paragraphe 2 de l'A.M.F. Les pays participants ayant conclu des accords bilatéraux pourront également les rendre conformes à l'A.M.F.: article 2, paragraphe 3 de l'A.M.F.

Premièrement, le paragraphe 2 (i) de l'article 2 offre la possibilité aux pays participants de se "conformer" à l'A.M.F. en présentant un "programme d'élimination des restrictions existantes". En vertu de ce programme, les restrictions devront être éliminées sur une période de trois ans à partir du 1er avril 1974. Les pays participants furent invités à notifier le programme à l'O.S.T. au plus tard le 31 décembre 1974. S'il revient à chaque pays d'adopter un tel programme, l'A.M.F. demande à ceux-ci de procéder à une élimination substantielle des restrictions au cours de la première année(211).

Jusqu'en 1986, cet article n'a fait l'objet que d'une seule application, soit celle du "Programme pour l'élimination des restrictions existantes", présenté par la C.E.E. le 27 mars 1975(212). Le programme de la C.E.E. se divisait en deux parties: d'une part, la C.E.E. indiquait les pays avec lesquels elle entendait négocier des ententes de R.V.E. tel que le prévoit le paragraphe 2 (ii) de l'article 2(213), et d'autre part, les pays avec lesquels elle n'en

(211) Paragraphe 2 (i) de l'article 2 de l'A.M.F.

(212) Voir: Com.Tex./SB/97, 22 avril 1975.

(213) Comme nous le verrons, la négociation de R.V.E. sous l'article 4 de l'A.M.F. constitue le second moyen de rendre des restrictions existantes conformes à l'A.M.F., infra, p. 207.

avait pas l'intention. Pour le premier groupe de pays, la C.E.E. précisa que les produits non couverts par les R.V.E. négociées feraient l'objet de programmes visant leur élimination avant le 1er avril 1977. Pour le second groupe de pays, la C.E.E. présenta à l'O.S.T. le "programme d'élimination par étapes" devant se terminer dans les délais requis.

Deuxièmement, le paragraphe 2 (ii) de l'article 2 de l'A.M.F. permet aux pays participants d'inclure, dans un délai d'un an, leurs restrictions existantes dans des accords bilatéraux négociés ou en cours de négociation en vertu de l'article 4. Ce paragraphe prévoit également que si, "pour des raisons exceptionnelles", une telle entente n'est pas conclue à l'intérieur de ce délai, celui-ci pourra être prorogé pour une autre année, après consultation entre les pays participants concernés et avec l'agrément de l'O.S.T.

Le paragraphe 2 (ii) permettait donc aux pays participants de maintenir leurs restrictions en les transformant en R.V.E. Il importe ici de rappeler que, comme plusieurs pays participants avaient déjà conclu des R.V.E. sous

l'A.L.T., de tels accords devaient être rendus conformes à l'A.M.F.(214). Point n'est besoin de dire que les pays participants se prévalèrent du paragraphe 2 (ii).

Comme le processus de mise en conformité s'était échelonné sur une période plus longue que prévue, le délai d'une année fut cependant insuffisant pour permettre à certains pays, tels la C.E.E., le Japon et l'Espagne(215) de négocier des ententes de R.V.E. Incapable de négocier des R.V.E. en remplacement de restrictions fondées sur l'Accord général dans le délai d'un an, l'Espagne demanda à l'O.S.T. une prorogation. L'O.S.T. accepta de proroger d'une année le délai, pour le motif que les restrictions fondées sur l'Accord général constituaient un "cas particulier"(216). Cette possibilité de "prorogation" a permis d'assouplir l'application du paragraphe 2 (ii) de l'A.M.F. et surtout de tenir compte des délais inhérents à toute solution négociée(217).

(214) Article 1, paragraphe 3 de l'A.M.F.

(215) Pour le Japon, voir: Com.Tex./6, 8 août 1975, p. 5; la C.E.E.: Com.Tex./SB/98, 1er août 1975, p. 2; et l'Espagne: Com.Tex./SB/83, 16 juin 1975, p. 2.

(216) Com.Tex./SB/83, 16 juin 1975, pp. 2-3.

(217) La difficulté de négocier des R.V.E. fut reconnue par l'O.S.T.: Com.Tex./SB/115, 28 août 1975, p. 4. De même, il fut reconnu que, même si aucune action n'avait pu mener à un accord au cours de la première année, l'article 2 ne pouvait être interprété comme "obligeant les pays concernés à conclure un accord au titre de l'article 4": Com.Tex./SB/83, 16 juin 1975, p. 4.

A cet égard, les prorogations furent surtout autorisées suite à l'accord des pays intéressés et de l'O.S.T. plutôt que sur preuve de "raisons exceptionnelles"(218).

Enfin, le paragraphe 2 (iii) de l'article 2 de l'A.M.F. offre aux participants une troisième façon de rendre leurs restrictions conformes à l'A.M.F., soit par "inclusion dans des accords négociés ou des mesures adoptées conformément aux dispositions de l'article 3"(219). Cette exception à la règle d'élimination n'a guère causé de problèmes, les rapports de l'O.S.T. et du C.T. ne faisant état d'aucun recours à cette disposition. Ceci est explicable par le fait que les pays participants ont recouru aux autres possibilités d'exception à la règle d'élimination.

3.2.3 L'ARTICLE 2 DE L'A.M.F.: UN CADRE DE REGLEMENTATION

Les règles établies par l'A.M.F. en matière d'élimination ou de maintien des restrictions existantes, selon le cas, sont nettement plus précises que celles établies par

(218) Sur ce point: Com.Tex./SB/83, 16 juin 1975, p. 3.

(219) Sur l'application de l'article 3, voir infra, p. 218 ss.

l'article XI de l'Accord général(220). Contrairement à l'Accord général, l'A.M.F. établit un véritable cadre de réglementation adapté au secteur des textiles.

On se rappellera que la règle établie par l'article XI de l'Accord général était simple: aucune mesure de restriction à l'importation ou à l'exportation ne devait être maintenue. Par ailleurs, la règle d'élimination était tempérée par un nombre restreint d'exceptions qui visaient principalement les produits agricoles(221).

Les règles établies par l'A.M.F. sont plus complètes et mieux adaptées, en ce qu'elles offrent une réglementation plus serrée. Les pays participants sont aussi invités à notifier les restrictions existantes et à les éliminer. L'A.M.F. offre cependant aux pays participants de maintenir ces restrictions soit sur la base de l'Accord général ou de l'A.M.F. Ces possibilités de déroger à la règle d'élimination sont donc plus nombreuses que celles offertes dans l'Accord général. En ce qui a trait aux autres restrictions, celles-ci doivent être éliminées dans une période d'une année avec possibilité de prolongation. Or, en vertu de l'Accord général, les parties contractantes n'étaient assujetties à

(220) Sur l'article XI, voir supra, p. 71 ss.

(221) Voir supra, p. 72.

aucun calendrier précis quant à l'élimination des restrictions existantes.

Enfin, l'application de l'article 2 de l'A.M.F. fait l'objet d'un contrôle et d'une surveillance nettement plus serrés que ceux prévus à l'Accord général. En effet, en vertu du paragraphe 4 de l'article 2 de l'A.M.F., les pays participants doivent faire rapport à l'O.S.T. sur les actions entreprises dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'A.M.F. L'O.S.T. doit examiner les rapports dans un délai de 90 jours de la réception afin de vérifier la conformité des actions prises par les pays participants(222). De plus, l'O.S.T. peut faire des recommandations aux pays participants afin de faciliter la mise en oeuvre de l'article 2. De façon générale, l'O.S.T. a bien rempli le rôle qui lui fut assigné. Ainsi, l'O.S.T. examina les rapports reçus, et tel que le paragraphe 5 lui en donnait le pouvoir et suite à une requête du C.T. datée du 25 mars 1975, il fit ses recommandations pays par pays(223). Le contrôle et la surveillance exercés par l'O.S.T. quant à l'application de l'article 2 se continuèrent au cours des années(224).

(222) Article 2, paragraphe 5 de l'A.M.F.

(223) Com.Tex./SB/115, 28 août 1975, p. 5 ss.

(224) Des rapports furent ainsi présentés par l'O.S.T. dans le cadre des trois examens majeurs de l'A.M.F. de 1976 (Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976), 1980 (Com.Tex.SB/610, 14 octobre 1980) et 1984

4. LE TRAITEMENT DES NOUVELLES RESTRICTIONS

Une troisième caractéristique importante de l'A.M.F. est le traitement des nouvelles restrictions. Si l'article 2 régleme le cas des restrictions existantes au moment de l'entrée en vigueur de l'A.M.F., les articles 3 et 4 traitent de l'imposition de nouvelles restrictions. Ces articles ne sont pas originaux dans leur principe même, puisque l'A.C.T. et l'A.L.T. prévoyaient des dispositions similaires mais moins complètes.

Bien que la règle fondamentale en matière de nouvelles restrictions soit l'interdiction, les nombreuses exceptions en font en quelque sorte l'exception. En effet, de nouvelles mesures de restrictions seront autorisées pour remédier ou prévenir des situations de "désorganisation du marché". Ce concept témoigne bien de l'importance qu'accordent les Etats à tenir compte des aspects économiques et sociaux du commerce international.

Bien que l'A.M.F. soit plus permissif que l'Accord général quant à l'utilisation des nouvelles restrictions, nous verrons cependant que ce droit n'est pas absolu. L'imposition de nouvelles restrictions sera en effet as-

sujettie à un certain nombre de conditions d'ouverture, la plus importante étant la démonstration d'une situation de désorganisation du marché, et de limites quand à leur application. A l'instar de l'article 2, l'article 3 de l'A.M.F. offre donc un véritable cadre de réglementation des nouvelles restrictions plus précis et plus complet que l'article XI de l'Accord général(225).

4.1 LE TRAITEMENT DES NOUVELLES RESTRICTIONS AVANT L'A.M.F.

L'article XI de l'Accord général régleme le recours aux restrictions quantitatives. Comme nous l'avons vu, cet article interdit aux parties contractantes de maintenir des mesures de restrictions à l'importation et à l'exportation pouvant exister au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord général. Pour ce qui concerne toutes nouvelles mesures de restriction, l'article XI de l'Accord général est formel: elles sont interdites, à moins qu'elles soient justifiées sur la base des exceptions énoncées dans cet article(226) ou dans d'autres articles de l'Accord général, tels qu'en vertu de la clause de sauvegarde générale(227).

(225) Voir supra, p. 71 ss.

(226) Voir supra, p. 71 ss.

(227) Voir supra, p. 75 ss.

En ce qui a trait plus particulièrement au secteur des textiles, l'A.C.T. et l'A.L.T. ont établi des mécanismes visant à réglementer l'application de toutes nouvelles restrictions. L'A.C.T. de 1961 invitait ainsi les pays participants à ne pas appliquer de nouvelles restrictions au commerce international des textiles de coton. Cette prohibition n'était cependant pas absolue. Un pays participant pouvait ainsi demander à un autre pays participant de limiter ses exportations totales, si ces dernières provoquaient ou menaçaient de provoquer une désorganisation de son marché, au sens de la Décision des Parties contractantes à l'Accord général du 19 novembre 1960(228). Dans le cas où une entente de R.V.E. était conclue, les exportations restreintes ne pouvaient pas être moindres que le niveau des importations enregistrées dans la période de douze mois échue au 30 juin 1961. En l'absence d'accord dans les trente jours, le pays importateur pouvait refuser d'accepter les importations en sus de la quantité déterminée.

L'A.L.T. prohiba également l'institution de nouvelles restrictions ou le renforcement des restrictions

(228) Paragraphe A de l'A.C.T. Sur la "Décision" des Parties contractantes, voir supra, p. 127. Le concept de désorganisation sera traité plus à fond dans le cadre de l'application de l'article 3 de l'A.M.F.

existantes(229). Cependant, cette interdiction n'était pas absolue. En effet, l'article 3 de l'A.L.T. autorisa l'application de nouvelles restrictions. L'imposition d'une nouvelle restriction était cependant soumise à certaines conditions.

Tout comme dans le cas de l'A.C.T., un pays importateur sera ainsi autorisé à engager des consultations avec un ou des pays exportateurs, en vue de limiter ces exportations, s'il est d'avis que des importations causent ou menacent de causer une désorganisation de son marché(230). Dans le cas d'un accord entre les parties, les importations sont alors limitées, soit par R.V.E. ou par restrictions quantitatives. En l'absence d'accord dans un délai de 60 jours après réception de la demande par le(s) pays exportateur(s), le pays importateur pouvait refuser d'admettre les importations, au-delà d'un niveau spécifique prévu à l'Annexe B de l'A.L.T.(231)

(229) Paragraphe 2 de l'article 2 de l'A.L.T.

(230) Article 3, paragraphe 1 de l'A.L.T. Bien que l'A.L.T. reprenne la même définition de "désorganisation des marchés" énoncée par les Parties contractantes dans la "Décision" du 19 novembre 1960, tel que le prévoit l'article 10, le Comité des textiles de coton de l'A.L.T. apporte cependant quelques précisions sur l'interprétation de ce concept. G.A.T.T., op.cit., supra, note 7, p. 40.

(231) Article 3, paragraphe 3 de l'A.L.T.

Il importe de souligner que l'application de nouvelles restrictions est assujettie à certaines conditions relatives au niveau de base et au taux de croissance(232). Ainsi, tout pays exportateur ne peut être requis de limiter ses exportations ou encore qu'on limite les importations en provenance de ce pays en deçà du niveau de base prévu à l'Annexe B de l'A.L.T., et qui est "le niveau des importations ou des exportations effectives des produits en cause dans la période de douze mois échue trois mois avant le mois pendant lequel est présentée la demande de consultation"(233). De plus, si les restrictions restent en vigueur pour une nouvelle année, ce niveau de base devait être majoré d'un taux de croissance de 5%, et ainsi de suite pour toute année supplémentaire(234).

Précisons enfin que l'article 3 prévoit certaines dispositions quant au contrôle des restrictions. Le C.T.C. se voit confier certaines responsabilités qui, bien que modestes et fort peu contraignantes pour les parties, n'e-

(232) Article 3, paragraphe 1 de l'A.L.T.

(233) Paragraphe 1a) de l'Annexe B de l'A.L.T. S'il existe une entente de R.V.E., le niveau de base est celui prévu par l'entente.

(234) Paragraphes 2 et 3 de l'Annexe B. Dans des cas exceptionnels, une majoration variant entre 0 et 5% pourra être acceptée. Rappelons que le Canada et le Royaume-Uni furent exemptés de l'application des paragraphes 2 et 3 de l'Annexe B: voir supra, p. 165.

xistaient pas sous l'A.C.T. Ainsi, le C.T.C. reçoit les renseignements concernant les demandes de consultation présentées par les pays participants(235) et les rapports présentés par les pays importateurs sur les progrès réalisés quant à l'élimination ou à l'adoucissement des mesures prises en vertu de l'article 3(236) ou sur l'utilisation de catégories de textiles de coton pour fins statistiques(237).

Précisons enfin que l'article 4 de l'A.L.T. permet également à un pays participant de conclure des "accords mutuellement acceptables" pouvant contenir d'autres dispositions que celles prévues à l'article 3.

En pratique, les Etats-Unis et le Canada devinrent rapidement les principaux utilisateurs de l'article 3(238). C'est ainsi que les Etats-Unis utilisèrent massivement l'article 3 de l'A.L.T. pour graduellement transformer ces restrictions en ententes de R.V.E. conclues au titre de l'article 4(239). Cette utilisation

(235) Article 3, paragraphe 1 de l'A.L.T.

(236) Article 3, paragraphe 6 de l'A.L.T.

(237) Article 3, paragraphe 7 de l'A.L.T.

(238) Bardan (B.), op.cit., supra, note 106, p. 15.

(239) Sur la pratique américaine quant à l'invocation des articles 3 et 4, voir Yoffie (D.B.), op.cit., supra, note 48, p. 96 ss.

massive(240) de l'article 3 ainsi que l'effet de surprise que représente l'invocation de ce dernier affectèrent particulièrement les P.V.D. au cours des premières années de l'A.L.T.(241)

4.2 LE TRAITEMENT DES NOUVELLES RESTRICTIONS SOUS L'ARTICLE 3 DE L'A.M.F.

De façon générale, l'article 3 de l'A.M.F. interdit l'imposition de toutes nouvelles mesures restrictives. En revanche, et à l'instar de l'A.C.T. et de l'A.L.T., des nouvelles restrictions pourront être appliquées dans certains cas bien précis. Après avoir examiné la règle d'interdiction, nous verrons les conditions d'ouverture à l'imposition de telles restrictions et les limites relatives à leur application.

4.2.1 LA REGLE D'INTERDICTION DES NOUVELLES RESTRICTIONS

Le paragraphe 1 de l'article 3 de l'A.M.F. interdit l'utilisation de nouvelles restrictions:

"Sauf justification aux termes de l'Accord général (y compris les Annexes et

(240) Sur ce point, voir l'intervention du Président du C.T.C. lors de la première revue majeure en 1965: G.A.T.T., (1965) 13 Instruments de base et documents divers, p. 55 ss.

(241) Sur ce point, voir Patterson (G.), op.cit., supra, note 25, pp. 314-317.

Protocoles audit Accord), les pays participants n'institueront pas de nouvelles restrictions au commerce des produits textiles et ne renforceront pas les restrictions existantes, à moins que de telles mesures ne soient justifiées aux termes des dispositions du présent article".

Comme on peut le constater, la règle d'interdiction des nouvelles restrictions est fort relative. En fait, et tout comme dans le cas de l'article 3 de l'A.L.T., l'article 3 de l'A.M.F. s'impose plus par les exceptions qu'il autorise que par la règle qu'il édicte. En revanche, la règle d'interdiction est mieux définie que dans le cas de l'A.L.T. puisque l'article 3 de l'A.M.F. clarifie les conditions d'ouverture et d'application des nouvelles restrictions et resserre la surveillance et le contrôle de ces dernières.

4.2.2. L'IMPOSITION DE NOUVELLES RESTRICTIONS: LES CONDITIONS D'OUVERTURE

Un pays peut imposer de nouvelles restrictions ou renforcer les restrictions actuelles, s'il remplit deux conditions. La première est de fond: c'est la démonstration d'une désorganisation du marché. La seconde est procédurale: l'imposition de restrictions doit être précédée de consultations entre les parties concernées.

4.2.2.1 LA CONDITION DE FOND: LA DESORGANISATION DU MARCHÉ

Quoique voués à la libéralisation des échanges, les pays participants à l'A.M.F. ont clairement établi qu'ils désiraient éviter les effets de désorganisation des marchés, pouvant résulter de cette démarche(242). L'application concrète de ce concept de désorganisation du marché se retrouve au paragraphe 1 de l'article 3 de l'A.M.F. En effet, la condition de base pour l'application de nouvelles restrictions est la démonstration par le pays importateur d'une situation de désorganisation de son marché. Le paragraphe 2 de l'article 3 de l'A.M.F. précise que les pays participants conviennent "d'en limiter l'application aux produits précis(243) et aux pays dont les exportations de ces produits causent une désorganisation du marché au sens de l'Annexe A". Il faut donc se référer à l'Annexe A de l'A.M.F. pour déterminer ce qu'est une "désorganisation du marché".

Le concept de "désorganisation des marchés" n'est pas une innovation de l'A.M.F. Comme nous l'avons vu, ce

(242) Article premier, paragraphe 1 de l'A.M.F. Sur ce point, voir *supra*, pp. 175-176.

(243) La référence aux "produits précis" est d'importance puisqu'il est nécessaire de faire la démonstration d'une désorganisation pour ceux-ci.

concept, qui a sa source dans une "Décision" des Parties contractantes à l'Accord général en date du 19 novembre 1960(244), fut intégré dans l'A.C.T. et l'A.L.T. comme condition de base à l'imposition de nouvelles restrictions(245). En revanche, la définition de "désorganisation des marchés" retenue par l'A.M.F. est plus précise que les précédentes(246). En effet, l'Annexe A de l'A.M.F. énonça de façon nettement plus complète les facteurs à l'origine de la désorganisation ainsi que les éléments à tenir compte dans la détermination du préjudice grave(247). De surcroît, la détermination du préjudice grave ne relève plus uniquement du seul pays importateur, comme c'était le cas sous l'A.L.T. (248). En effet, l'A.M.F. accorde à l'O.S.T. un pouvoir de surveillance et de contrôle nettement plus serré quant à la conformité et l'application des nouvelles res-

(244) Voir supra, p. 127 ss.

(245) Voir supra, pp. 155-156 et pp. 164-165.

(246) En fait, l'A.C.T. et l'A.L.T. ont retenu la définition intégrale de novembre 1961, à la différence que l'A.L.T. précisa l'interprétation à donner à un certain nombre de termes, tels les concepts de prix, de préjudice grave et de "menace" de désorganisation des marchés: voir supra, p. 164 et infra p. 222.

(247) Point n'est besoin de dire que le concept de désorganisation s'est graduellement précisé au cours de l'application de l'A.L.T.: Bardan (B.), op.cit., supra, note 106, p. 24.

(248) Ibid, p. 28.

trictions(249).

Tout pays participant à l'A.M.F. désirant imposer de nouvelles restrictions doit donc faire la preuve de l'existence ou de la menace d'une désorganisation de son marché, qui cause ou menace de causer un préjudice grave aux producteurs nationaux. L'Annexe A de l'A.M.F. énonce les facteurs qui sont à l'origine de la désorganisation et énumère les facteurs devant servir à la détermination ou à la menace réelle du préjudice grave.

4.2.2.1.1 LES FACTEURS A L'ORIGINE DE LA DESORGANISATION

Le paragraphe I de l'Annexe A précise que la désorganisation doit être imputable à certains facteurs précis énoncés au paragraphe II, en prenant soin d'en écarter certains. Parmi les facteurs qui ne peuvent être utilisés

(249) Sur ce point, voir Taake (H.-H.) et Weiss (D.), "The World Textile Arrangement: The Exportaters' Viewpoint", (1974) 8 Journal of World Trade Law, p. 628.

pour démontrer une désorganisation(250), l'A.M.F. réfère spécifiquement à "des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs qui contribuent à porter le marché vers des produits similaires et/ou directement concurrents fabriqués par la même industrie, ou à des facteurs analogues"(251).

Le paragraphe II de l'Annexe A énonce deux facteurs à l'origine d'une désorganisation qui "se présentent généralement en association": l'accroissement brusque et substantiel des importations et les prix notablement inférieurs. Premièrement la désorganisation doit être causée par un accroissement brusque et substantiel des importations. L'alinéa i) du paragraphe II de l'Annexe A précise que:

(250) Voir l'opinion du représentant brésilien: Com.Tex./10, 17 mars 1978, pp. 9-10. Le paragraphe 6 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de prorogation de 1986 réitérait à cet égard que, malgré le fait que des facteurs tels les goûts des consommateurs et les changements techniques peuvent affecter les marchés domestiques, les pays participants se devaient de respecter les facteurs prévus à l'Annexe A: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(251) Cette énonciation de facteurs exclus correspond à plusieurs égards à ceux énoncés par un panel du G.A.T.T. lors de l'affaire du retrait d'une concession américaine: voir supra, p. 85 ss. Précisons que le C.T.C. de l'A.L.T. clarifia la définition initiale de désorganisation, en précisant que les facteurs "préférences des consommateurs" et "modifications techniques" ne devaient pas être retenus: G.A.T.T., op.cit., supra, note 7, p. 41.

"les importations de certains produits en provenance de sources déterminées s'accroissent ou menacent de s'accroître brusquement et dans des proportions substantielles. L'accroissement menaçant doit être mesurable et il ne sera pas conclu à sa matérialité sur la base d'allégations, de conjonctures ou de simples possibilités découlant par exemple, de l'existence d'une capacité de production dans les pays exportateurs".

Trois éléments importants sont à retenir. D'abord, les produits et la source des importations doivent être identifiés. Puis, l'accroissement peut être réel ou appréhendé. Enfin, l'accroissement menaçant doit être "matériel", c'est-à-dire mesurable. A cet égard, précisons que l'O.S.T. dressa une "liste indicative" d'éléments à considérer pour l'examen des mesures appliquées en vertu de l'article 3. Ainsi, l'O.S.T. invita les pays participants à préciser un certain nombre d'éléments, tels que les produits à la base de la désorganisation ainsi que les sources de ces importations, le niveau et le taux d'accroissement des importations au cours de la dernière période de douze mois(252).

Cela dit, la preuve d'un accroissement brusque et substantiel des importations n'est pas facile. La question

(252) Annexe au Rapport sur les sixième et septième réunions de l'O.S.T.: Com.Text./SB/83, 16 juin 1975, p. 6 ss.

revient à déterminer le volume des importations à partir duquel ledit accroissement (ou la menace) devient brusque et substantiel. C'est un test qui est difficile d'application et qui n'a guère été précisé au cours des années. Tout indique cependant, sur la base des travaux du C.T.C. de l'A.L.T., que plus les importations sont faibles par rapport à la production domestique, plus l'accroissement doit être brusque et substantiel(253).

Le problème est encore plus aigu lorsqu'il s'agit de démontrer la "menace" d'accroissement. Afin d'éviter toute spéculation à cet égard, tout pays participant doit donc faire la preuve de "matérialité" d'un accroissement menaçant(254). Précisons que même si un pays participant ne peut démontrer l'existence d'une désorganisation, l'O.S.T. peut néanmoins considérer qu'il y a menace(255).

(253) Dam (K.W.), *The G.A.T.T.: Law and the International Organization*, University of Chicago Press, Chicago, 1970, p. 312.

(254) Sur ce point, voir également: Com.Tex./SB/83, 16 juin 1975, p. 6.

(255) Suite à une mesure imposée par le Royaume-Uni contre la Corée, l'O.S.T. constata un risque réel de désorganisation et il demanda aux parties de négocier une entente de R.V.E.: Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 6. De même, voir le cas d'une limitation imposée par les Etats-Unis contre Hong Kong: Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 80.

Un dernier problème d'importance concerne le recours à des concepts nouveaux, tels la "désorganisation cumulative des marchés" (D.Cu.M.) et la "désorganisation complexe du marché" (D.Co.M.), pour justifier l'imposition de restrictions. Dans le premier cas, la C.E.E. suggéra qu'il devait être tenu compte de l'effet cumulatif des importations en provenance de plusieurs petits fournisseurs pour évaluer la désorganisation(256) et proposa une différenciation du coefficient de croissance en fonction du montant du contingent(257). Le concept de "D.Cu.M." fut contesté par plusieurs pays entre autres pour le motif que le paragraphe II de l'Annexe A ne retient, comme facteur à l'origine d'une désorganisation, que "les importations de certains produits en provenance de sources déterminées", et non le cumul de ces importations(258). Dans le second cas, le concept de "D.Co.M.", avancé par les Etats-Unis, visait les cas où les importations en provenance d'un ou de très peu de pays atteignaient une part très substantielle du marché d'un produit(259). Ce concept de "D.Co.M." fut ac-

(256) Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 5. Voir également Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 11.

(257) Com.Tex./25, 2 novembre 1981, p. 2. A un contingent élevé, un coefficient de croissance élevé pourrait être appliqué.

(258) Voir la position des représentants de Hong Kong et du Japon: Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 7 ss.

(259) Com.Tex./W/105, 16 juillet 1981, p. 3 ss.

cueilli négativement par les P.V.D. principalement parce qu'il était impossible à évaluer sur la base de l'Annexe A(260).

Ces deux concepts ne furent pas retenus par les pays participants, et on peut s'en réjouir. La prise en compte de concepts fondés sur l'impact de "l'ensemble" des importations aurait perturbé, voire même empêché, l'application de l'Annexe A qui repose précisément sur l'identification précise des produits en provenance de sources déterminées. De plus, ces concepts vont à l'encontre du paragraphe 3 de l'article 6 de l'A.M.F. qui interdit de limiter les exportations de pays, si ces exportations ne représentent qu'un faible volume des importations totales.

Un second facteur à l'origine d'une désorganisation du marché est prévu à l'alinéa i) du paragraphe II de l'Annexe A:

"Ces produits sont offerts à des prix notablement inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché du pays importateur pour des produits de qualité comparable. Ces prix seront comparés à la fois au prix du produit national à un stade comparable de la commercialisation et aux prix généralement pratiqués pour de tels produits vendus à l'occasion d'opérations commerciales normales et

(260) Voir l'opinion brésilienne: Com.Tex./24, 8 septembre 1918, p. 18.

dans des conditions de pleine concurrence par d'autres pays exportateurs dans le pays importateur".

Afin d'établir le facteur "prix", le pays importateur doit d'abord fournir un certain nombre de renseignements: prix des produits assujettis à la restriction, prix de produits nationaux de qualité comparable et prix de produits de qualité comparable importés en provenance de pays participants et non-participants(261).

Le prix des importations "désorganisantes" doit donc être inférieur à celui "des produits similaires de qualité comparable"(262). Ces prix doivent être comparés non seulement aux prix des produits domestiques mais également à ceux en provenance d'autres pays exportateurs. Quoique l'application du critère prix/qualité ne soit pas facile à résoudre(263), rien n'indique qu'il n'y ait eu des problèmes sérieux sur cet aspect.

Les pays participants se sont également demandés si la seule présence de "prix notablement inférieurs" était

(261) Com.Tex./SB/83, 16 juin 1975, p. 7.

(262) Alinéa ii) du paragraphe II de l'Annexe A.

(263) On a ainsi demandé à l'O.S.T. de définir des concepts d'analyse de prix et de comparaison de qualité:
Com. Tex./7, 25 février 1976, p. 7.

suffisante pour faire la preuve d'une désorganisation, et ce, en l'absence d'un facteur "accroissement" des importations. Un tel problème est né du fait que même si le paragraphe II précise que les deux facteurs à l'origine de la désorganisation "se présentent généralement en association", rien n'indique que ces deux facteurs doivent être présents simultanément. Qui plus est, l'absence des propositions "et" ou "ou" entre les deux alinéas i) et ii) accentue cette ambiguïté.

Afin de corriger cette ambiguïté, la C.E.E. demanda à ce que la "désorganisation des prix" soit reconnue comme facteur indépendant, permettant à lui seul l'imposition de restrictions(264). A cet égard, la C.E.E. inclua, dans certaines de ses ententes de R.V.E., une "clause de prix" où le pays fournisseur s'engageait à relever des prix considérés comme anormalement bas(265). Les P.V.D. contestèrent la position de la C.E.E., de même que la licéité des clauses de prix, pour le motif que le facteur "prix" ne

(264) Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 11. Par "désorganisation des prix", la C.E.E. référa au cas où les prix des importations sont trop bas et dont les effets sont hors de proportion avec le volume des produits en cause.

(265) La C.E.E. réussit à obtenir de tels engagements avec des pays tels la Corée, la Tchécoslovaquie, la Roumanie, la Pologne et la Hongrie: Com.Tex./SB/742, 9 novembre 1982, p. 34.

pouvait constituer à lui seul un facteur de désorganisation et que, de toute façon, les pays faisant face à des "prix anormalement bas" devaient plutôt se prévaloir du Code anti-dumping ou du Code sur les subventions conclus dans le cadre du G.A.T.T. (266). L'O.S.T. donna raison aux P.V.D. et précisa que les "clauses de prix", contenues dans les ententes de la C.E.E., "n'entrent pas dans le cadre de l'A.M.F.", en plus de contrevenir à son article 9(267). De plus, l'O.S.T. aura, par la suite, l'occasion de rappeler que la démonstration d'une désorganisation reposait sur les deux facteurs prévus au paragraphe II de l'Annexe A(268). Le défaut d'un pays de démontrer la présence de ces deux facteurs pourra ainsi amener l'O.S.T. à refuser de reconnaître l'existence d'une désorganisation(269).

Somme toute, ce qu'il importe surtout de retenir, c'est qu'en élaborant un tel facteur "prix", l'A.M.F. "fran-

(266) Voir les opinions du représentant polonais: Com.Tex./24, 8 septembre 1981, p. 6 et britannique au nom de Hong Kong: Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 7.

(267) Voir: Com.Tex./SB/519, Rev. 1, 10 décembre 1979, p. 24. Voir également: Com.Tex./SB/742, 9 novembre 1982, p. 34.

(268) Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 68.

(269) L'O.S.T. refusa de reconnaître l'existence d'une désorganisation alléguée par la Suède contre la Turquie pour le motif que les renseignements fournis par la Suède en matière de prix étaient insuffisants: Com.Tex./SB/947, 23 mai 1984, p. 1.

chit un pas de plus en direction du principe en vertu duquel la concurrence internationale ne saurait s'exercer au-delà d'un certain écart limite de prix"(270).

4.2.2.1.2 LES FACTEURS SERVANT A LA DETERMINATION DU PREJUDICE

Après avoir démontré la présence de facteurs à l'origine de la désorganisation, le pays participant doit faire la preuve de "l'existence" ou de la "menace réelle" d'un préjudice grave pour les producteurs nationaux.

Le paragraphe 1 de l'Annexe A de l'A.M.F. énonce certains facteurs devant servir à établir le préjudice ou la menace de préjudice. Ainsi, ce préjudice doit être imputable à des facteurs qui ont une "incidence sur l'évolution de la situation de l'industrie en question, tels que le chiffre d'affaires, la part détenue dans le marché, les profits, le niveau des exportations, l'emploi, le volume des importations génératrices de désorganisation et des autres importations, la production, la capacité utilisée, la productivité et les investissements". Il importe également de préciser que le pays importateur se doit de démontrer non seulement le préjudice subi par les producteurs nationaux, mais que ce

(270) Paléologue (E.), Les nouvelles relations économiques internationales, Presses universitaires de France, Paris, 1980, p. 123.

préjudice est présent dans chaque production affectée(271).

La preuve du préjudice (ou de la menace) sur la base de ces facteurs n'a en fait soulevé que deux problèmes sérieux(272). Le premier problème concerne le choix des facteurs énoncés. A cet égard, précisons que le paragraphe A de l'Annexe A précise "qu'aucun de ces facteurs considérés isolément ni même plusieurs de ces facteurs ne fournissent nécessairement un critère décisif". Or, il ressort que les pays importateurs ont eu tendance à n'invoquer qu'un seul ou certains des facteurs. Evidemment, le "poids" des facteurs ne sera pas le même chez tous les pays. Ainsi, les pays auront tendance à invoquer les problèmes d'emploi (i.e. fermetures d'entreprises, faillites)(273), de capacité utilisée (i.e. gonflement des stocks)(274) et de la part détenue dans le marché par les importations.

(271) Voir Com.Text./23, 22 juin 1981, p. 2.

(272) C'est ainsi que les facteurs concernant le chiffre d'affaires, les profits, l'investissement, la production, la productivité et le niveau des exportations, n'ont, semble-t-il, pas fait l'objet de difficultés particulières. Cependant, le C.T. réitérait en 1986 l'importance de considérer le niveau des exportations et la part du marché dans l'examen du préjudice. Voir le paragraphe 6 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de prorogation de 1986, G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(273) Com.Text./5, 5 février 1975, p. 1.

(274) Ibid, p. 1.

De même, les pays pourront ne pas interpréter de la même façon certains facteurs. Ainsi, la C.E.E. suggéra que la "part détenue dans le marché" devait se calculer par le taux de pénétration, soit le ratio entre les importations de toutes provenances et la consommation intérieure(275). Pour les P.V.D., la prise en compte de l'évolution de la consommation intérieure n'était pas conforme à l'A.M.F. puisque le paragraphe I de l'Annexe A prévoit qu'un préjudice ne peut être imputable à des "changements dans les préférences des consommateurs"(276). Corollairement, il était inacceptable pour les P.V.D. que le préjudice soit évalué à partir d'un critère, soit le "taux de pénétration"(277), qui n'est pas reconnu par l'A.M.F.(278).

Notons enfin qu'en vertu du paragraphe III de l'Annexe A, il importe également de tenir compte des intérêts du pays exportateur, eu égard à un certain nombre de facteurs, tels que son stade de développement, l'importance du secteur textile dans son économie, la situation de l'em-

(275) Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 5.

(276) Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 5 et Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 9. Sur les facteurs exclus dans la détermination du préjudice, voir supra, pp. 222-223.

(277) Les Etats-Unis soutenaient ainsi que les risques de désorganisation étaient plus élevés dans les marchés à contingents élevés: Com.Tex./23, 22 juin 1981, p. 2.

(278) Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 5.

ploi, sa balance générale du commerce des textiles, sa balance des échanges avec le pays importateur et sa balance des paiements.

Malgré l'importance de certains facteurs, il semble donc que le pays importateur doive démontrer le préjudice sur la base de tous les facteurs prévus(279).

4.2.2.2 LA CONDITION PROCEDURALE A L'IMPOSITION DE NOUVELLES RESTRICTIONS: LA CONSULTATION ET SES EFFETS

La démonstration d'une désorganisation de marché n'est pas une condition suffisante à l'imposition de nouvelles restrictions. En effet, si un pays importateur estime qu'il a désorganisation de son marché, il devra alors entreprendre des consultations avec le ou les pays exportateur(s) en vue de mettre fin à la désorganisation(280). Dans sa demande de consultation, qu'il communiquera également à l'O.S.T., le pays importateur pourra alors indiquer le niveau de limitation qu'il entend voir appliquer aux exporta-

(279) A cet égard, le C.T. a réitéré que le niveau ou la croissance des importations ne pouvait servir à lui seul à démontrer le préjudice ou la menace. Voir le paragraphe 6 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de prorogation de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(280) Article 3, paragraphe 3 de l'A.M.F. La procédure de consultation est en cela semblable à celle prévue à l'article 3 de l'A.L.T.

tions du produit, niveau qui ne pourra être inférieur au niveau de base prévu à l'Annexe B de l'A.M.F.(281). Le pays importateur devra alors exposer de façon détaillée les raisons et la justification d'une telle demande, y compris les données relatives à la désorganisation de son marché.

Cela dit, trois situations peuvent résulter de cette consultation: la conclusion d'un accord entre les parties, l'absence d'accord, ou encore, la conclusion d'un "arrangement provisoire".

4.2.2.2.1 L'ACCORD ENTRE LES PARTIES

Le scénario le plus positif est la conclusion d'un accord entre les parties sur l'imposition de restrictions. Cet accord est cependant assujéti aux conditions prévues au paragraphe 4 de l'article 3 de l'A.M.F. D'une part, le niveau des restrictions devra respecter le niveau de base prévu à l'Annexe B. D'autre part, l'accord devra être communiqué à l'O.S.T. qui déterminera si celui-ci est justifié sur la base des dispositions de l'A.M.F.

Fort populaire au début de l'A.M.F., la conclusion d'accords a cependant décliné. C'est ainsi que le nombre

(281) Ibid.

d'accords conclus passa de 35 au cours de la période 1974-1977 à 5 au cours de la période 1977-1980(282). Le déclin de ces accords s'est d'ailleurs confirmé au cours des années subséquentes(283).

Mise à part la condition relative au niveau des restrictions, que nous examinerons ultérieurement, l'application du paragraphe 4 a soulevé deux problèmes: l'examen de la conformité des accords et la crise de la clause de dérogation de 1977.

Précisons d'abord que l'O.S.T. fixa la procédure à suivre afin de déterminer la conformité des accords conclus en vertu de l'article 3. L'O.S.T. précisa ainsi que les accords devaient être conformes aussi bien à l'article 3 qu'à toutes les dispositions de l'A.M.F.(284). De plus, l'O.S.T. rappela que la demande de consultation, accompagnée d'un "exposé factuel détaillé" des raisons et de la justifi-

(282) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 69.

(283) Ainsi, entre le 1er novembre 1981 et le 20 novembre 1982, l'O.S.T. n'avait reçu et examiné qu'une seule notification d'accord bilatéral (Autriche - Brésil): Com.Tex./SB/811, 10 décembre 1981, p. 6. De même, entre le 1er janvier 1982 et le 3 août 1984, l'O.S.T. n'avait reçu et examiné que deux accords conclus entre le Canada et l'Indonésie: Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 21.

(284) Voir: Com.Tex./SB/35, 18 octobre 1974, p. 3.

cation de la demande (i.e. y compris les données récentes relatives à la désorganisation du marché) ainsi que l'accord devaient être communiqués à l'O.S.T.(285).

L'O.S.T. examinera la conformité des accords si tous les documents ont été fournis. L'O.S.T. n'hésitera pas à demander les informations manquantes ou additionnelles avant de statuer sur la conformité d'un accord(286). C'est ainsi que l'O.S.T. ne décida de la conformité d'un accord entre le Canada et Singapour qu'après la soumission d'observations additionnelles(287).

Dans le cas où la conformité d'un accord est douteuse, l'O.S.T. pourra alors demander aux parties de poursuivre les négociations ou d'engager une consultation directe avec les parties(288). Mais est-ce que l'O.S.T. peut abroger un accord non conforme? La réponse est négative

(285) Ibid, p. 1 ss. De même, voir Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 68.

(286) Com.Tex./SB/35, 18 octobre 1974, p. 3. Les parties ont tendance à ne pas fournir toutes les informations nécessaires sur les "éléments" de la désorganisation des marchés: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 69. Face aux carences persistantes dans la transmission des documents requis, l'O.S.T. a établi une "liste d'éléments à prendre en considération par les pays participants": Com.Tex./SB/7, 16 juin 1975, pp. 6-8.

(287) Voir: Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1984, p. 6.

(288) Com.Tex./SB/35, 18 octobre 1974, p. 3.

puisque en vertu du paragraphe 4 de l'article 3, l'O.S.T. n'a qu'un pouvoir de détermination et non d'abrogation(289). Lors d'un constat de non-conformité, l'O.S.T. invitera les parties à chercher un compromis mutuellement acceptable. En l'absence de compromis, l'O.S.T. ne fera alors que des recommandations aux parties(290).

La conclusion d'accords bilatéraux en vertu de l'article 3 fut également affectée par l'adoption d'une "clause de dérogation raisonnable", lors de la Pro-rogation de l'A.M.F. En effet, afin de remédier aux difficultés rencontrées dans le secteur des textiles, il fut proposé, lors des discussions sur la Prorogation de l'A.M.F. à la fin de 1977, d'inclure dans les Conclusions du C.T. une "clause de dérogation raisonnable". Dans une version initiale de cette clause, les pays participants convenaient de trouver des solutions bilatérales conformément aux articles 3 et 4 de l'A.M.F., mais en se réservant "la possibilité de s'écarter raisonnablement et d'un commun accord, d'éléments

(289) L'O.S.T. a d'ailleurs reconnu qu'il ne possédait pas un pouvoir d'abrogation: Com.Tex./SB/519, Rev.1, 10 décembre 1979, p. 7.

(290) Ibid, p. 7. Sur le pouvoir de recommandation de l'O.S.T., voir l'article 11, paragraphe 4 de l'A.M.F.

particuliers dans les cas particuliers"(291).

Quoique favorables à toute solution bilatérale, les P.V.D. s'opposèrent à cette clause. Rejetant la responsabilité des problèmes causés par leurs exportations, les P.V.D. soutinèrent que le C.T. ne pouvait pas autoriser une violation pure et simple des règles de l'A.M.F. et que l'adoption d'une telle clause risquait de "déséquilibrer" tout l'A.M.F.(292).

Malgré l'opposition des P.V.D., la clause fut adoptée, mais à la condition que toute dérogation, acceptée d'un commun accord, soit appliquée de façon temporaire et exceptionnelle(293). Il était donc maintenant possible à un

(291) Voir le paragraphe 5 a) du projet de Conclusions du C.T. distribué à la demande des Etats-Unis: Com.Tex./W/44/Rev. 1.

(292) Sur ce point, voir l'opinion brésilienne: Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 34 ss.

(293) Les alinéas 3 et 4 du paragraphe 5 des Conclusions du C.T. représentent le compromis "imposé":

"5.3 Le Comité est convenu que, dans le cadre de l'A.M.F., toutes ces consultations et négociations devraient se dérouler dans un esprit d'équité et de flexibilité en vue d'arriver à une solution mutuellement acceptable conformément au paragraphe 3 de l'article 4 ou aux paragraphes 3 et 4 de l'article 3, ce qui inclut la possibilité de s'écarter raisonnablement, et d'un commun accord, d'éléments particuliers dans des cas particuliers.

pays participant de déroger aux dispositions de l'A.M.F. Même si la dérogation était assujettie à certaines conditions, elle était virtuellement illimitée. Ainsi, la condition relative au "commun accord" s'avérait peu convaincante de par le déséquilibre des pouvoirs de négociation des parties et le peu de pouvoir de négociation de l'O.S.T. en cas d'accord entre ces parties(294). De même, l'absence de "test" visant à évaluer la "raisonnabilité" d'un accord ouvrait la porte à certains abus. Enfin, il n'était guère certain que la dérogation allait être appliquée de façon "temporaire".

L'application de la clause a partiellement donné raison aux appréhensions des P.V.D., et ce, sous trois aspects.

Premièrement, tout indique que les pays n'ont pas toujours appliqué la clause de façon exceptionnelle. Ainsi, les P.V.D. critiquèrent le fait que les pays importa-

5.4 Il a été convenu que les dérogations prévues au sous-paragraphe 3 ci-dessus seraient temporaires et que les participants concernés devraient en revenir dans les plus brefs délais au contexte de l'Arrangement": G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(294) Voir Das (B.L.), "The G.A.T.T. Multi-Fibre Arrangement", (1983) 17 Journal of World Trade Law, p. 98.

teurs, au lieu d'appliquer la clause pour des "éléments particuliers dans des cas particuliers", s'étaient écartés des dispositions dans tous leurs accords(295). C'est ainsi que plusieurs des accords conclus par la C.E.E. contenaient des dérogations à l'A.M.F., sans que celles-ci soient toujours justifiées sur la base de la clause(296).

Deuxièmement, il semble bien que certains pays n'ont pas respecté le caractère temporaire de la dérogation, soit en appliquant celle-ci pour toute la durée d'une entente (297) ou pis encore, pour la durée de la prorogation de l'A.M.F.(298). On rappela alors aux pays participants qu'il était impérieux de revenir dans les plus brefs délais à la discipline de l'A.M.F., tel que le stipulait le paragraphe 5.4 du Protocole(299).

Enfin, les P.V.D. évoquèrent un certain débordement

(295) Com.Tex./17, 22 septembre 1980, p. 20.

(296) Sur ce point, voir Perlow (G.H.), "The Multilateral Supervision of International Trade: Has the Textiles Experiment Worked"?, (1981) American Journal of International Law, p. 114.

(297) A cet égard, le Pakistan accusa la C.E.E. d'avoir maintenu une dérogation dans le cadre d'un accord bilatéral de deux ans: Com.Tex./17, 22 septembre 1980, p. 4.

(298) Voir: Com.Tex./13, 27 décembre 1978, p. 7.

(299) Sur ce point, voir la position de l'Inde: ibid, p. 7.

ment dans l'application de la dérogation. Pour plusieurs P.V.D., la dérogation avait été d'abord introduite pour accommoder la C.E.E.(300), cette dernière s'était même engagée à n'appliquer les dérogations que modérément(301). L'O.S.T. constata cependant, qu'à la fin de 1978, le paragraphe 5.3 avait été invoqué non seulement par la C.E.E. mais également par la Suède dans le cadre de trois accords(302) ainsi que par la Finlande(303). De plus, il semble que les Etats-Unis dérogeaient à des dispositions de l'A.M.F. dans certains de leurs accords, sans pour autant référer à l'alinéa 5.3(304).

Somme toute, même si le recours à la clause de dérogation a été passablement réduit dans l'espace, (i.e. celle-ci n'ayant été utilisée que par très peu de pays), et

(300) Les alinéas 1 et 3 du paragraphe 5 des Conclusions réfèrent ainsi à ce "pays participant grand importateur".

(301) Sur ce point, voir Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 114.

(302) Com.Tex./S/519, Rev.1, 5 janvier 1979, p. 30 ss.

(303) La dérogation contenue dans l'accord entre la Finlande et Hong Kong fut principalement autorisée sur la base du paragraphe 6 des Conclusions du C.T. relatif à la protection de la "production minimum viable". Sur ce point, voir infra, p. 266 ss.

(304) Sur ce point: Apparel Political Committee of the American Apparel Manufacturers Association, The M.F.A. and the American Apparel Industry, Arlington (Virginia), 1982, p. 8.

dans le temps, (i.e. celle-ci ayant été abandonnée lors de la prorogation de 1981), il n'en demeure pas moins que cette clause a eu un impact important. D'une part, en autorisant les pays participants à déroger ouvertement non seulement à la lettre mais à l'objectif de libéralisation de l'A.M.F., il est permis d'affirmer que la prorogation a ébranlé l'équilibre de cet accord(305). D'autre part, l'application de la clause a confirmé la prépondérance des accords bilatéraux contenant de telles dérogations sur l'application stricte des règles de l'A.M.F. Même si l'O.S.T. exerça une surveillance accrue de ces accords, identifiant même les dérogations irraisonnables, il n'en demeure pas moins que celui-ci s'est bien gardé de prononcer la non-conformité des accords(306).

4.2.2.2.2 L'ABSENCE D'ACCORD

Les négociations entre pays participants ne résulteront pas nécessairement en la conclusion d'un accord. Dans ce cas, l'alinéa i) du paragraphe 5 de l'article 3 de

(305) Sur "l'équilibre brisé", voir l'opinion indienne: Com.Tex./17, 22 septembre 1980, p. 2. Pour des commentaires dans le même sens, voir: Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 114 et Curzon (G.), op.cit., supra, note 31, p. 254.

(306) Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 114 ss.

l'A.M.F. prévoit que, si les parties ne peuvent en arriver à un accord de limitation ou à une autre solution dans un délai de 60 jours à compter de la réception de la demande par le(s) pays exportateur(s), le pays importateur pourra refuser d'admettre les importations causant une désorganisation de son marché(307), et ce, pour une période de 12 mois commençant à la date de réception de la demande par le(s) pays exportateur(s).

Toute question relative à l'imposition de restrictions doit être soumise à l'attention immédiate de l'O.S.T., (308) mais avant l'expiration du délai de 60 jours(309). De son côté, l'O.S.T. doit étudier promptement toute question qui lui sera soumise et faire les recommandations appropriées aux parties concernées, et ce, dans un délai de 30 jours(310). Sur réception des recommandations, les pays

(307) L'O.S.T. pourra aussi considérer le "risque réel" de désorganisation: Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 6.

(308) L'obligation de notification est fondamentale et l'O.S.T. n'a pas hésité à noter le non-respect de celle-ci par la C.E.E.: Com.Tex./S/365, 23 octobre 1978, p. 5.

(309) Alinéa ii) du paragraphe 5 de l'article 3 de l'A.M.F.

(310) Le délai de 30 jours se compute à partir du jour où la question est soumise. Précisons que l'O.S.T. informera le C.T. et le Conseil du G.A.T.T. de ses recommandations: alinéa iii) du paragraphe 5 de l'article 3 de l'A.M.F.

concernés s'engagent à réexaminer les mesures prises ou envisagées afin de voir s'il y a lieu de les instituer, de les maintenir, de les modifier ou d'y mettre fin(311).

Comme on peut le constater, le rôle de l'O.S.T. sera d'une importance première en l'absence d'accord. Quoique possédant un pouvoir de recommandation, l'O.S.T. tentera plutôt de favoriser un règlement mutuellement acceptable. C'est ainsi que, suite à la notification d'une mesure unilatérale, l'O.S.T. pourra demander aux parties de tenter de conclure un accord et de lui faire rapport sur les négociations ainsi que sur leur résultat(312). Pendant cette période, l'O.S.T. pourra différer l'examen de la question ainsi que la formulation de recommandations. Règle générale, ces négociations résulteront en la conclusion d'accords, mettant ainsi fin aux restrictions, et ce, à la demande de l'O.S.T.(313). En revanche, si l'O.S.T. décide d'étudier la question, elle examinera si la mesure unilatérale est conforme aux Annexes A et B de l'A.M.F. Dans certains cas,

(311) Alinéa iii) du paragraphe 5 de l'article 3 de l'A.M.F.

(312) Par exemple, voir les cas des Etats-Unis et de Haïti (Com.Tex./SB/115 Add. 1, 28 novembre 1975, pp. 6-7); C.E.E. et Mexique (Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 28); Suède et Inde (Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 7).

(313) Voir: Com.Tex./SB/115 Add. 1, 28 novembre 1975, p. 5; Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 23.

l'O.S.T. n'a pu arriver à la conclusion que la désorganisation(314) existait ou qu'un préjudice avait été subi(315). L'O.S.T. pourra alors inviter les parties à négocier un accord.

Précisons enfin qu'au cours des années, on a inégalement recouru aux restrictions unilatérales. C'est ainsi qu'en octobre 1976, sur les 35 mesures notifiées à l'O.S.T., seulement 7 avaient été prises au titre du paragraphe 5(316). De novembre 1976 à octobre 1982, cette proportion augmenta, sans toutefois prendre des dimensions alarmantes(317). Après une année de relative tranquillité(318), les mesures prises en vertu du paragraphe 5 connurent une hausse

(314) Ce fut le cas d'une mesure américaine contre la Corée: Com.Tex./SB/953, 5 juin 1984, pp. 1-2. De même, voir la mesure suédoise contre la Turquie: Com.Tex./SB/947, 23 mai 1984, p. 1.

(315) Ce fut le cas d'une mesure américaine contre la Turquie: Com.Tex./SB/947, 23 mai 1984, p. 3.

(316) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 25.

(317) De novembre 1976 à décembre 1977: 13/30 (Com.Tex./SB/-365, 23 octobre 1978, p. 6); de janvier 1978 à septembre 1980: 5/11 (Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 20).

(318) Du 1er novembre 1981 au 26 novembre 1982, l'O.S.T. n'examina qu'une seule mesure notifiée sous l'article 3, paragraphe 5: Com.Tex./SB/811, Add. 1, 10 décembre 1982, p. 6.

considérable de janvier 1982 à août 1984(319).

**4.2.2.2.3 L'ARRANGEMENT PROVISOIRE ET LA MESURE
DE LIMITATION TEMPORAIRE**

L'A.M.F. prévoit une troisième possibilité d'imposer de nouvelles restrictions. En effet, le paragraphe 6 de l'article 3, qui est en quelque sorte la "clause de sauvegarde" de l'A.M.F., prévoit que dans des circonstances "inhabituellen et critiques" où les importations de produits textiles effectuées au cours de la période de négociation d'un accord (i.e. 60 jours) "causeraient une grave désorganisation du marché entraînant un préjudice difficilement réparable", un pays importateur pourra demander au pays exportateur de coopérer avec lui "à titre d'urgence" pour éviter ce préjudice.

Les pays pourront alors s'entendre et conclure un "arrangement provisoire mutuellement acceptable", et ce, sans préjudice aux consultations engagées ou à être engagées en vertu du paragraphe 3 de l'article 3 de l'A.M.F.(320). En revanche, il est possible que les négociations ne mènent pas à la conclusion d'un tel arrangement. Afin d'éviter des

(319) Du 1er janvier 1982 au 3 août 1984, 14 restrictions unilatérales furent notifiées: Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 16.

(320) Article 3, paragraphe 6 de l'A.M.F.

difficultés aux entreprises impliquées dans ces échanges, le pays importateur pourra appliquer des "mesures de limitation temporaires", mais d'un niveau supérieur à celui prévu à l'Annexe B de l'A.M.F.(321). En plus d'engager ou de poursuivre les négociations prévues au paragraphe 3, le pays importateur doit donner un préavis d'au moins une semaine aux pays exportateurs(322).

Dans le cas d'une mesure prise en vertu du paragraphe 6, l'O.S.T. pourra être appelé à intervenir. En effet, chaque pays impliqué pourra porter la question devant l'O.S.T.(323). Après examen du problème, l'O.S.T. fera les recommandations qui s'imposent(324). Sur réception des recommandations, le pays importateur réexaminera les mesures prises et présentera un rapport à l'O.S.T. En pratique, deux situations pourront survenir. Si les parties concluent un "arrangement provisoire", l'O.S.T. en sera simplement informé et préférera attendre l'issue des consultations

(321) Ibid.

(322) Le paragraphe 6 de l'article 3 prévoit une exception à l'obligation de notification, soit dans les cas d'une possible livraison rapide qui "compromettrait l'objet de telles mesures".

(323) Article 3, paragraphe 6 de l'A.M.F.

(324) L'O.S.T. suivra alors la procédure prévue au paragraphe 5 de l'article 3 de l'A.M.F. Sur ce point, voir supra, p. 243 ss.

avant de faire des recommandations(325). En revanche, si le pays importateur se voit dans l'obligation d'imposer des mesures unilatérales, l'O.S.T. pourra être saisi de la question et faire des recommandations(326), ou encore demander aux parties de poursuivre les négociations en vue de conclure un accord(327).

Somme toute, le paragraphe 6 de l'article 3 de l'A.M.F. autorisait des mesures d'urgence dans des situations exceptionnelles. Il n'y a pas eu d'abus dans son utilisation et en cela, les pays participants peuvent se targuer d'avoir respecté l'esprit de cet article. En effet, le recours à cette disposition se résume ainsi: en octobre 1976, 7 mesures (5 arrangements provisoires, 2 mesures unilatérales)(328), en octobre 1978, aucune mesure(329), en

(325) Voir: Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 29.

(326) Ibid, p. 29.

(327) La Finlande a ainsi conclu une entente de R.V.E. avec le Pakistan suite à la suggestion de l'O.S.T.: Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 73.

(328) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 25.

(329) Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 24.

novembre 1979, 1 mesure(330); en septembre 1980, 1 mesure(331), en novembre 1982, 1 mesure(332) et enfin, en août 1982, 1 mesure(333). Dans la plupart des cas, ces mesures furent transformées en ententes de R.V.E.

4.2.3 LES LIMITES GENERALES A L'IMPOSITION DES NOUVELLES RESTRICTIONS

Après avoir examiné les conditions de fond et de forme à l'imposition de nouvelles restrictions, il importe maintenant d'étudier un certain nombre de limites générales. Ces limites concernent l'étendue du droit à l'imposition des restrictions et l'application des restrictions.

4.2.3.1 LES LIMITES RELATIVES A L'IMPOSITION DE RESTRICTIONS

Outre les conditions d'ouverture et procédurales à l'imposition de nouvelles restrictions, l'article 3 de l'A.-M.F. établit trois grandes règles. Premièrement, les pays participants s'engagent à ne recourir aux nouvelles restric-

(330) Com.Tex./SB/519/Rev.1, 10 décembre 1979, p. 9.

(331) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 20.

(332) Com.Tex./SB/811, 10 décembre 1981, p. 6.

(333) Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 73.

tions qu'avec "modération"(334). Deuxièmement, le recours à l'article 3 est "autolimitatif" en ce que les pays participants s'engagent à éviter "toutes mesures d'une forme telle qu'il pourrait en résulter des obstacles non tarifaires additionnels au commerce des produits textiles"(335). En d'autres mots, les pays participants ne s'engagent à imposer de nouvelles restrictions que sur la base de l'A.M.F. Enfin, les mesures sont généralement limitées à une année, à l'exception des ententes de R.V.E. dont la durée de validité pourra être supérieure à une année(336). Il sera cependant possible aux pays de renouveler ou de proroger ces mesures pour des périodes additionnelles d'un an par accord des parties(337). Tout désaccord sur cette question doit être soumis à l'O.S.T. qui fera les recommandations qui s'imposent (338).

(334) Article 3, paragraphe 2 de l'A.M.F.

(335) Article 3, paragraphe 7 de l'A.M.F.

(336) Article 3, paragraphe 6 de l'A.M.F.

(337) Ibid. Cette règle s'applique évidemment aux mesures exceptionnelles prises en vertu du paragraphe 6 de l'article 3 de l'A.M.F. Ainsi, la C.E.E. prorogea à deux reprises de telles mesures contre l'Espagne: Com.Tex./SB/5 novembre 1976, p. 27 et Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 5.

(338) Ibid. Le paragraphe 8 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de 1986 autorise le pays importateur, même en l'absence d'accord, à proroger pour une année les restrictions appliquées en vertu du paragraphe 5 de l'article 3, en cas de retour ou d'exacerbation de désorganisation de marchés: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

Cela étant dit, on ne peut faire autrement que d'être frappé par le net contraste existant entre les articles 3 de l'A.M.F. et XIX de l'Accord général. Il en est ainsi des conditions d'application des mesures prises en vertu de l'article 3 de l'A.M.F. ainsi que de la procédure à suivre qui sont différentes de celles prévues à l'article XIX de l'Accord général, sans compter que l'article 3 de l'A.M.F. n'oblige pas le pays importateur à compenser le pays exportateur ou, à l'inverse, ne permet pas à ce dernier de prendre des mesures de représailles comme le prévoyait l'Accord général(339). Ce faisant, l'article 3 a en quelque sorte éliminé un certain nombre de désavantages qui grèvent le recours à l'article XIX de l'Accord général. En reconnaissant plus particulièrement le droit des pays d'identifier des produits spécifiques provenant de sources particulières, et conséquemment de négocier des accords avec les pays exportateurs, l'A.M.F. favorisait le règlement effectif et rapide de différends. Or, comme l'article XIX de l'Accord général ne s'impose toujours pas comme une alternative plus avantageuse, on peut facilement conclure que, en l'absence de l'A.M.F., de tels différends risqueraient de grever l'ensemble des relations économiques internationales.

(339) En ce qui a trait à l'article XIX de l'Accord général, voir *supra*, p. 81 ss.

4.2.3.2. LES LIMITES RELATIVES A L'APPLICATION DES RESTRICTIONS

Les limites relatives à l'application des restrictions sont fondamentales, puisqu'elles assurent un certain équilibre entre les objectifs de l'A.M.F. Distinguons deux catégories de limites: celles relatives à leur sujet (pays visés) et celles relatives à leur objet (restrictions).

D'abord, l'A.M.F. a tenté d'établir un équilibre entre les droits et obligations aussi bien des pays exportateurs qu'importateurs. L'article 3 incarne cet équilibre fragile. S'il autorise l'imposition de nouvelles restrictions, il assure également une certaine protection aux pays exportateurs. Cette protection est double.

Dans un premier temps, l'application de l'article 3 doit prendre en "considération les intérêts des pays importateurs et des pays exportateurs"(340). Les pays imposant des restrictions doivent donc s'efforcer de ne pas porter préjudice à la production et aux ventes des pays exportateurs, principalement à celles des P.V.D.(341). De même, les pays participants sont invités à tenir compte des intérêts des pays exportateurs lors de l'examen des cas de

(340) Article 3, paragraphe 2.

(341) Article 3, paragraphe 7.

désorganisation des marchés(342). Il a été ainsi reconnu que la possibilité de désorganiser le marché des pays exportateurs est plus grande lors de l'imposition de restrictions unilatérales que lors de la négociation d'une entente de R.V.E.(343). A titre d'exemple, l'O.S.T. considéra que les Etats-Unis, suite à une mesure unilatérale prise contre la Turquie en vertu du paragraphe 5 de l'article 3, n'avaient pas tenu compte des intérêts de ce pays exportateur(344).

Dans un second temps, les intérêts des pays exportateurs seront préservés par l'obligation imposée au pays importateur de tenir compte des importations de toute provenance et de maintenir une "équité convenable" dans l'imposition des restrictions(345). A cette fin, les pays importateurs sont invités à ne pas appliquer de mesures discriminatoires dans les cas où des importations en provenance de plusieurs pays participants causent une désorganisa-

(342) Paragraphe III de l'Annexe A: sur ce point, voir supra, p. 233. L'O.S.T. a d'ailleurs clairement indiqué que ce critère serait considéré lors de son examen des nouvelles restrictions: Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 49.

(343) L'O.S.T. a en quelque sorte établi une présomption de désorganisation à l'encontre des mesures unilatérales: ibid, p. 49.

(344) Com.Tex./SB/947, 23 mai 1984, p. 3.

(345) Article 3, paragraphe 2 de l'A.M.F.

tion du marché(346). A première vue, on pourrait penser que l'application sélective des restrictions est interdite, et ce, au même titre que l'article XIX de l'Accord général. Mais l'A.M.F. n'a pas fait sien le principe de l'application générale des restrictions qui, comme nous l'avons vu, grève le bon fonctionnement de l'article XIX de l'Accord général(347). Bien au contraire, l'A.M.F. reconnaît que la désorganisation sera le fait des importations provenant d'un nombre limité de pays et autorise de ce fait l'application de mesures sélectives.

Malgré le contrôle exercé par l'O.S.T.(348), force est d'admettre que les problèmes du respect de l'équité convenable et de la non discrimination demeurent entiers. Ainsi, il est bien connu que les P.V.D. sont presque les

(346) Ibid. Corollairement, l'équité est également assurée dans le cas des mesures touchant des pays non-participants. En effet, le paragraphe 3 de l'article 8 prévoit que les exportations des pays participants ne seront pas limitées plus rigoureusement que celles des pays non-participants. Sur ce point, voir infra, p. 293 ss.

(347) Sur ce point, voir supra, p. 81 ss.

(348) Dans son examen de la conformité des accords en vertu de l'article 3, l'O.S.T. demande, lorsque des produits similaires de qualité comparable sont importés (i.e. en provenance d'autres pays participants ou non-participants), d'indiquer le traitement qui leur est accordé, compte tenu des dispositions de l'article 8, paragraphe 3 et de l'article 3, paragraphe 3, en matière d'équité: Com.Tex./SB/83, 16 juin 1975, p. 7.

seules victimes des restrictions. Cette situation est d'autant plus paradoxale si l'on considère que le paragraphe 7 de l'article 3 de l'A.M.F. invite les pays participants à ne pas porter préjudice aux P.V.D. Quant au respect de l'équité convenable, son application demeure passablement difficile en l'absence de critère objectif(349).

Une deuxième catégorie de limites a trait à l'application même des restrictions. Un pays ayant répondu aux conditions prévues à l'article 3 de l'A.M.F. pourra alors appliquer des restrictions ou des ententes de R.V.E. Cependant, les pays participants n'ont pas une liberté absolue dans la fixation des restrictions. En effet, l'article 3 prévoit deux types de limites.

Il y a d'abord les limites relatives à l'étendue des restrictions. Premièrement, les restrictions doivent

(349) Lors de la Prorogation de l'A.M.F. de 1981, les P.V.D. proposèrent sans succès l'introduction d'un critère visant à mesurer le respect de l'obligation d'équité. Cette proposition établissait une présomption de non désorganisation en faveur d'un pays exportateur dans les cas où les livraisons de ce dernier ne dépassaient pas le niveau d'importation en provenance de toute autre source non soumise à des restrictions: voir Com.Tex./W/97, 14 juillet 1981, p. 4.

s'appliquer à des produits précis(350). Deuxièmement, la durée des restrictions sera généralement d'une année, mais renouvelable avec l'accord des parties(351). Troisièmement, le paragraphe 7 de l'article 3 prévoit que, dans le cas des marchandises qui ont déjà été expédiées ou qui sont sur le point de l'être, les pays se doivent "promptement d'arrêter des mesures appropriées". Enfin, les pays participants doivent constamment réviser leurs mesures afin de les éliminer(352).

Un second groupe de limites a trait au niveau "général" des restrictions. Un pays participant n'a pas la liberté de fixer le niveau des restrictions. En effet, le pays importateur est invité à indiquer, dans sa demande de consultation, le niveau de limitation qui devrait être appliqué aux exportations du produit à l'origine de la désorganisation, "ce niveau ne pouvant être inférieur au niveau général défini à l'Annexe B"(353).

(350) Paragraphe 2 de l'article 3 de l'A.M.F. Sur ce point, voir *supra*, p. 220.

(351) Paragraphe 8 de l'article 3 de l'A.M.F.

(352) Paragraphe 9 de l'article 3 de l'A.M.F. Les pays participants se doivent de présenter un rapport à l'O.S.T. "de temps à autre", et si possible, une fois l'an.

(353) Article 3, paragraphe 3 de l'A.M.F.

L'Annexe B détermine ce "niveau général" en dessous duquel les restrictions ne sont pas autorisées. De plus, l'Annexe B contient deux autres dispositions importantes, soit celle relative au coefficient de croissance et celle relative à la souplesse et à la flexibilité. Point n'est besoin de dire que le mécanisme de détermination du niveau des restrictions prévu à l'Annexe B, que l'on retrouvait déjà dans l'A.L.T.(354), est d'une importance vitale dans le fonctionnement de l'A.M.F., puisqu'il constitue une garantie contre l'imposition de restrictions abusives, illimitées et dolosives. Mais ce mécanisme représente surtout une amélioration majeure par rapport à l'article XIX de l'Accord général, qui ne contenait aucune précision quant à l'application et au niveau des restrictions(355).

4.2.3.2.1 LE NIVEAU DE BASE ET LA PERIODE DE REFERENCE

Le paragraphe 1 a) de l'Annexe B établit donc un niveau de base en dessous duquel les importations ou les exportations ne pourront être limitées. Ce niveau de base sera donc celui des importations ou exportations effectives,

(354) Voir l'article 3 et l'Annexe B de l'A.L.T. Pour un bref résumé de ces dispositions, voir supra, p. 216. De même, pour son application dans le cadre de l'A.L.T., voir Bardan (B.), op.cit., supra, note 106, p. 13.

(355) Sur ce point, voir supra, p. 81 ss.

dans la période de douze mois (ci-après dénommée "période de référence") échue deux mois (ou trois mois si l'on ne dispose pas de renseignement) avant celui où la demande de consultation prévue à l'article 3 de l'A.M.F. a été présentée(356). En revanche, si une procédure nationale visant à identifier une désorganisation existe, la période de référence sera alors celle échue deux mois (ou trois mois si l'on ne possède pas de renseignement) avant la date d'initiation de la procédure plutôt que de celle de la demande de consultation(357). Précisons que dans l'hypothèse où une procédure nationale précède la demande de consultation, on computera la période "échue", deux mois (ou trois mois si l'on ne possède pas de renseignement) avant celui de la demande de consultation, si la période relative à la procédure nationale est postérieure à celle de la demande de consultation.

La règle énoncée à l'Annexe B n'est pas absolue, puisqu'elle est atténuée par certaines exceptions visant à respecter la "volonté" et les "intérêts" des pays participants. D'une part, l'application des règles doit respecter la "volonté" des pays participants exprimée sous la forme de mesures ou accords antérieurs. Dans ce cas, l'alinéa b) du

(356) Sur la demande de consultation, voir *supra*, p. 234 ss.

(357) Le fonctionnement d'une procédure nationale sera examiné dans la section traitant de l'application de l'A.M.F. au Canada: voir *infra*, p. 379 ss.

paragraphe 1 de l'Annexe B prévoit que le "niveau de base" sera alors le niveau prévu par la mesure ou l'accord antérieur(358). En revanche, un pays participant ne pourrait revenir à des niveaux fixés par des mesures ou accords antérieurs à la période de référence de douze mois(359).

D'autre part, l'Annexe B contient des dispositions visant à protéger "l'intérêt" des pays exportateurs lors de la fixation du niveau général(360). Deux cas sont prévus. Premièrement, le paragraphe 1 c) prévoit que si la période de référence s'avère défavorable à un pays exportateur particulier "en raison de circonstances anormales", il est alors possible de tenir compte des importations en provenance de ce pays "pendant plusieurs années". A cet égard, il est intéressant de noter une certaine contradiction entre les alinéas

(358) Cet alinéa prévoit également les cas de chevauchement entre la période de douze mois et la période de validité de la limitation.

(359) La C.E.E. avait ainsi négocié les niveaux de limitation pour l'année 1978 sur la base de statistiques de 1976 et non sur celle des importations réalisées au cours de la période de référence ou même dans le cadre des accords de 1977. L'O.S.T. reconnut implicitement que la C.E.E. serait allée à l'encontre des dispositions de l'Annexe B, si une telle action n'avait pas été justifiée sur la base d'une dérogation prévue dans le Protocole de 1977: Com.Text./610, 14 octobre 1980, p. 5.

(360) Outre l'Annexe B, l'A.M.F. contient d'autres dispositions visant à tenir compte des intérêts des pays exportateurs: voir infra, p. 297 ss.

c) et a) du paragraphe 1. Contrairement à l'alinéa a) où le niveau général est fondé sur la structure "récente" des échanges, l'alinéa c) réfère plutôt à la structure traditionnelle des échanges(361).

Deuxièmement, l'intérêt des pays exportateurs sera protégé lorsque les importations ou exportations ont été "nulles ou négligeables" pendant la période de référence. Dans ce cas, "un niveau d'importation raisonnable tenant compte des possibilités futures du pays exportateur" est alors fixé après consultation entre les pays concernés(362). La fixation d'un contingent élevé peut occasionner certains problèmes. Ainsi, la fixation d'un niveau trop élevé sera difficilement réparable l'année suivante puisque ce niveau, en plus de ne pouvoir diminuer, devra s'accroître d'un certain pourcentage. De plus, des problèmes pourront survenir même si le pays exportateur n'utilise pas ou sous-utilise son contingent. Lors de la prorogation de l'A.M.F. de 1981, la C.E.E. évoqua le problème des "augmentations soudaines et substantielles des importations résultant de différences importantes entre, d'une part, les niveaux de limitation assez élevés qui auraient été négociés conformé-

(361) Selon le Canada, ne pas tenir compte de la structure récente des échanges irait à l'encontre des objectifs de l'A.M.F.: Com.Tex./24, 8 septembre 1981, p. 4.

(362) Paragraphe 1 c) de l'Annexe B.

ment aux dispositions de l'Annexe B et, d'autre part, les importations effectives"(363).

C'est donc afin d'éviter l'accroissement des importations de produits très sensibles en provenance de fournisseurs dominants et faisant l'objet d'un contingent sous-utilisé que la C.E.E. proposa un mécanisme de lutte contre une brusque poussée ("surge") des importations(364).

Malgré l'opposition des P.V.D.(365), les pays participants adoptèrent le mécanisme "anti-surge"(366). Reprenant en substance la proposition de la C.E.E., l'application du mécanisme reposait sur quatre conditions(367). Primo, des différences importantes doivent exister entre les niveaux de limitation et les importations effectives.

(363) Paragraphe 10 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1981: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(364) Com.Tex./26, 4 mars 1982, p. 13.

(365) Voir Com.Tex./26, 4 mars 1982, pp. 11 et 19. Entre autres raisons, les P.V.D. contestèrent la conformité de ce mécanisme en regard de l'article 5 de l'A.M.F. qui prévoit que les pays participants faciliteront la pleine utilisation des contingents.

(366) Voir le paragraphe 10 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1981: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(367) Sur le mécanisme "anti-surge", voir Das (D.L.), op.cit., supra, note 294, pp. 101-103.

Secundo, il y a augmentations soudaines et substantielles de ces importations. Tertio, il y a "sous-utilisation suivie de niveaux de limitation assez élevés". Enfin, les importations se doivent de causer ou de menacer de causer un préjudice "grave et tangible" à une industrie nationale. Ces conditions remplies, le pays exportateur peut alors convenir de solutions ou d'arrangements mutuellement satisfaisants. Une telle solution ne peut être imposée mais bien négociée entre les parties(368). De même, l'accord doit obligatoirement "prévoir une compensation équitable et qualifiable pour le pays participant exportateur, à convenir par les deux parties concernées". Absente de la proposition de la C.E.E., l'obligation de compenser s'imposait comme un précédent important principalement au bénéfice des P.V.D.(369). Précisons enfin que le mécanisme "anti-surge" a eu son utilité au cours des années, à un point tel où il fut réintégré dans le Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1986(370).

(368) Ibid, p. 102.

(369) Sur ce point, voir: "GATT Third Multifibres Arrangement", (1981) 16 Journal of World Trade Law, p. 179.

(370) Voir le paragraphe 11 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118. Toujours en vertu de ce paragraphe, les pays participants se sont néanmoins engagés à éliminer les contingents sous utilisés.

4.2.3.2.2 LE COEFFICIENT DE CROISSANCE

Il est possible qu'un pays désire maintenir les restrictions qu'il a imposées pour une nouvelle période de douze mois. Le paragraphe 2 de l'Annexe B lui permettra de le faire mais à deux conditions: le niveau applicable à cette nouvelle période ne sera pas inférieur à celui de la période précédente et ce niveau devra être majoré d'au moins 6%. La majoration de 6% par rapport à la période précédente s'applique également à toute période additionnelle(371).

Comme on peut le constater, le coefficient de croissance (ci-après dénommé "C.C.") de 6% est supérieur au taux de 5% de l'A.L.T. Bien que plusieurs pays exportateurs suggèrent l'établissement d'un C.C. différencié(372) ou encore d'un C.C. variant de façon inversement proportionnelle au taux de pénétration des importations(373), le C.C. demeura uniforme et d'application générale. En revanche, si le C.C. de 6% est uniforme, son application fait l'objet de certaines

(371) Paragraphe 3 de l'Annexe B de l'A.M.F.

(372) Voir la proposition canadienne: Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 13.

(373) Provoquant par le fait même une nette discrimination entre petits et grands exportateurs. Pour la proposition du Canada: Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 20 ss. et réitérée lors des discussions entourant la deuxième prorogation de l'A.M.F.: Com.Tex./23, 22 juin 1981, p. 5. Pour la position de la C.E.E., *ibid*, p. 4 ss.

exceptions dans des situations considérées comme exceptionnelles.

Le paragraphe 2 de l'Annexe B de l'A.M.F. prévoit une première exception à la règle du C.C. de 6%. En effet, dans les cas "où il y a des raisons évidentes de considérer que la situation de désorganisation du marché se reproduira" si le C.C. de 6% est appliqué, un C.C. moins élevé, mais positif, pourra être fixé après consultation avec le(s) pays exportateur(s) (374). Pour appliquer un C.C. inférieur à 6%, le pays importateur se doit absolument de démontrer le danger de résurgence de la désorganisation (375). Au cours des années, les pays participants ont largement recouru à cette exception (376). Il n'est donc pas surprenant que la présence de l'exception relative au retour ou à l'exacerbation de la désorganisation ait été réaffirmée par le C.T. au cours des deux dernières prorogations de l'A.M.F. (377)

(374) Il sera également possible d'appliquer un C.C. inférieur au cours des périodes subséquentes: paragraphe 3 de l'Annexe B de l'A.M.F.

(375) Sur l'obligation de démontrer la matérialité de la résurgence: Com.Tex./7, 25 février 1976, p. 5.

(376) Voir: Com.Tex./SB/519/Rev.1, 10 décembre 1979, p. 26. De même: Com.Tex./610, 14 octobre 1980, p. 407.

(377) Voir le paragraphe 9 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1981 et le paragraphe 7 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

Une seconde exception à l'application du C.C. de 6% a trait à la production minimum viable (P.M.V.). Cette exception prévoit en effet que les pays importateurs participants qui n'ont qu'un "petit marché avec un niveau d'importations exceptionnellement élevé et une production intérieure corrélativement basse", et où l'application du C.C. de 6% risque de causer un préjudice à sa P.M.V., pourront appliquer un C.C. moins élevé, mais positif, après consultation avec le(s) pays exportateur(s) concerné(s) (378). Le concept de P.M.V. marque un précédent important dans le droit des relations commerciales internationales, puisque "c'est la première fois qu'un accord international admet explicitement le principe de seuil incompressible de production sectorielle nationale" (379).

En pratique, la protection de la P.M.V. n'a été invoquée, pour justifier des C.C. inférieurs à 6%, que par

(378) Annexe B, paragraphe 2 de l'A.M.F.

(379) Paléologue (E.), op.cit., supra, note 270, p. 129.

un nombre très limité de pays, soit des pays nordiques comme la Suède, la Norvège et la Finlande (380). A cet égard, l'O.S.T. remarquait qu'en 1979(381) et en 1980(382), la majorité des ententes conclues par la Finlande et la Suède prévoyaient des C.C. inférieurs à 6%. Précisons que l'exception relative à la P.M.V. ne vise qu'à diminuer le C.C. et ne peut soustraire un pays importateur à l'obligation de démontrer une désorganisation de son marché. Ainsi, l'O.S.T. a reconnu que même si la Suède pouvait protéger sa P.M.V., elle se devait de prouver la désorganisation de son marché causée par les exportations turques(383). Cette interprétation est évidemment conforme à l'Annexe A qui ne retient pas la P.M.V. dans l'examen de la désorganisation des marchés(384).

(380) En 1977, les pays nordiques acceptèrent de proroger l'A.M.F. à la condition que la clause de P.M.V. soit convenablement appliquée et interprétée: Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 11. Afin de satisfaire ces pays, le paragraphe 6 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de 1977 prévoit que les problèmes de P.M.V. seront résolus dans un "esprit d'équité et de flexibilité": G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(381) Com.Tex./S/519/Rev.1, 10 décembre 1979, p. 25.

(382) Com.Tex./S/610, 14 octobre 1980, p. 55.

(383) L'O.S.T. recommanda cependant la poursuite des négociations: Com.Tex./SB/947, 23 mai 1984, pp. 1-2.

(384) Sur la base du paragraphe 2 de l'article 1 de l'A.M.F., les pays nordiques ont soutenu le contraire:

L'un des problèmes est évidemment de démontrer le préjudice à la P.M.V. Le test à appliquer est celui de la "viabilité" de la production(385). A cette fin, les pays importateurs auront tendance à établir des niveaux de production minimum passablement élevés afin de prouver que même un faible niveau d'importations leur cause un préjudice. Malgré cette difficulté, les pays impliqués réussissent généralement à s'entendre sans l'abaissement du C.C.

Somme toute, l'exception de P.M.V. s'est avérée fort utile aux pays concernés. Malgré les tentatives visant à raffermir(386) ces conditions d'application, celles-ci ont été sans succès. Bien au contraire, en plus de réitérer le respect de la clause de P.M.V., les pays participants ont en quelque sorte étendu sa portée, en permettant aux pays de déroger, sur une base mutuellement acceptable, aux règles de

Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 18.

(385) Le recours à l'exception de P.M.V. sans démonstration de viabilité a été critiqué par plusieurs pays: Com.Tex./15, 5 février 1980, p. 5 ss.

(386) Ainsi, les P.V.D. proposèrent d'établir une présomption de non-préjudice à la P.M.V. à l'endroit d'un fournisseur ne dépassant pas le niveau des importations d'une source non restreinte, d'appliquer en premier lieu des restrictions aux gros fournisseurs à des C.C. de 3% ou plus, et enfin de prévoir un examen continuuel de la persistance du préjudice par les pays concernés et l'O.S.T.: Com.Tex./W/96, 14 juillet 1981, p. 2.

souplesse et de flexibilité prévues à l'Annexe B(387).

Outre ces exceptions à la règle du C.C. de 6% au profit des pays importateurs, l'A.M.F. prévoit aussi certains adoucissements visant à favoriser cette fois-ci les pays exportateurs. De façon générale, les pays participants doivent s'efforcer d'appliquer des C.C. plus "libéraux" aux P.V.D.(388). Plus spécifiquement, les pays participants sont invités à accorder des C.C. plus favorables aux nouveaux venus sur le marché(389), aux petits fournisseurs(390) et aux exportateurs de textiles de coton(391) et de laine(392).

(387) Voir les paragraphes 11 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1981 et 12 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de 1986: GATT, op.cit., supra, note 118.

(388) Article 6, paragraphe 1 de l'A.M.F.

(389) Article 6, paragraphe 2 de l'A.M.F. De même, voir le paragraphe 13 c) des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(390) Paragraphe 13 c) des C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(391) Article 6, paragraphe 4 de l'A.M.F. De même, voir le paragraphe 13 d) des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(392) Paragraphe 14 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

4.2.3.2.3 LA SOUPLESSE ET LA FLEXIBILITE

Le paragraphe 5 de l'Annexe B assure une certaine souplesse et flexibilité dans l'application des restrictions. Cette souplesse ou flexibilité peut être réalisée par l'insertion, dans les accords conclus en vertu des articles 3 et 4 de l'A.M.F.(393), de trois types de mesures: le transfert, le report et l'utilisation anticipée. Précisons que ces "mesures" sont de véritables droits(394). Cependant, ces droits ne s'appliquent pas automatiquement, puisque leur application doit être négociée entre les pays concernés. Bien que certains pays pourront renoncer à ce droit, parce qu'invités à le faire(395) ou moyennant compensation(396), l'O.S.T. pourra néanmoins "rappeler" ces droits lors de l'examen d'accords bilatéraux(397).

La première mesure prévue au paragraphe 5 de l'Annexe B a trait au transfert de contingents. Ainsi, si

(393) Sur ce point, voir: Com.Tex./SB/89, 26 juin 1975, p. 1 et Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 58.

(394) Voir: Com.Tex./SB/89, 26 juin 1975, p. 1.

(395) Com.Tex./15, 5 février 1980, p. 6.

(396) Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 29.

(397) Sur ce point, voir: Com.Tex./SB/365/, 23 octobre 1978, p. 6.

une limitation est appliquée à plus d'un produit, les pays participants pourront alors convenir que le niveau convenu pour un produit quelconque pourra être dépassé de 7%, mais à la condition que le total des exportations visées ne dépassera pas le total fixé pour l'ensemble des produits faisant l'objet des limitations(398). Dans des circonstances exceptionnelles, un pourcentage moins élevé, mais non inférieur à 5%, pourra être fixé.

La plupart des ententes de R.V.E. contiennent des dispositions de transfert. Il importe cependant de préciser qu'à partir de 1978 principalement, les pays participants n'ont pas toujours prévu de telles dispositions dans leurs accords (399). L'O.S.T. nota à plusieurs reprises l'absence de disposition de transfert, la présence de transferts inférieurs à 7%, l'absence de disposition de transfert entre accords ou encore, la présence de dispositions de transfert

(398) Précisons que les transferts seront autorisés non seulement entre les produits visés mais également entre plusieurs accords conclus entre un pays exportateur et un pays importateur et que chacun ou plusieurs de ces accords ne portent que sur un seul produit:
Com.Tex/SB/610, 14 octobre 1980, p. 58.

(399) L'O.S.T. prépara un catalogue contenant tous les cas où les dispositions d'accords conclus différaient de l'Annexe B: Com.Tex./SB/576, 27 juin 1980.

limitées à certains plafonds spécifiques(400).

Les deux dernières mesures de flexibilité visent les restrictions qui sont applicables pour une durée supérieure à un an. Dans ce cas, les pays pourront convenir de dispositions relatives à l'utilisation anticipée et au report(401). De façon générale, l'utilisation anticipée permet à un pays de dépasser le niveau convenu de limitations pour un produit ou groupe de produits en utilisant une certaine portion du niveau applicable au cours de l'une des deux années consécutives. A l'inverse, le report permet à un pays de se servir d'une portion du contingent convenu au cours d'années antérieures. Précisons que le "jeu" de l'utilisation anticipée et/ou du report ne pourra permettre à un pays de dépasser de plus de 10%, dont l'utilisation anticipée ne représentera pas plus de 5%, le niveau total de limitation applicable à un produit ou à un groupe de produits.

Les pays participants incluent généralement dans leurs ententes des dispositions autorisant l'utilisation anticipée et le report. Mais les pays participants pourront

(400) Com.Tex./SB/519/Rev.1, 10 décembre 1979, p. 26. Pour un survol plus récent, voir Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984.

(401) Paragraphe 5 de l'Annexe B de l'A.M.F.

ne pas suivre à la lettre les dispositions de l'Annexe B relatives au report et à l'utilisation anticipée. Ainsi, l'O.S.T. nota soit l'absence de disposition, une réduction des pourcentages de report et d'utilisation anticipée, ou des possibilités de transfert et d'utilisation anticipée variant en fonction de la vulnérabilité aux importations(402).

Tout comme dans le cas du C.C. de 6%, les dispositions relatives à la souplesse et à la flexibilité font l'objet d'un certain nombre d'exceptions. C'est ainsi que les pays participants pourront convenir, avec modération, de possibilités de transferts inférieurs à 7%, mais pas moins élevés que 5% dans des circonstances exceptionnelles(403). Tout indique que malgré son utilisation fréquente, cette exception n'a pas entraîné d'abus majeurs et injustifiés de la part des pays(404). A titre d'exemple, la C.E.E. fut en mesure de justifier l'existence de possibilités de transfert dans toutes ses ententes de R.V.E. conclues au début des années 80(405).

(402) Sur ce point: Com.Tex./SB/576, 27 juin 1980.

(403) Paragraphe 5 de l'Annexe B de l'A.M.F.

(404) Voir les rapports suivants de l'O.S.T.:
Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978; Com.Tex./SB/576, 27 juin 1980 et Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984.

(405) Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 94.

Depuis 1981, les pays désirant protéger leur P.M.V. jouissent également d'un traitement spécial. En effet, le paragraphe 11 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1981 de l'A.M.F. permet ainsi aux pays exportateurs de "souscrire à tous arrangements mutuellement acceptables" en ce qui a trait aux règles de flexibilité et de souplesse prévues au paragraphe 5 de l'Annexe B(406). Plusieurs pays, tels la Suède et la Finlande, se sont prévalus de cette dérogation pour ne pas inclure des dispositions de transfert, de report ou d'utilisation anticipée dans leurs ententes(407). Ce traitement spécial accordé aux pays à P.M.V., qui soit dit en passant n'est pas une dérogation "automatique" à toutes les dispositions de souplesse et de flexibilité, a fait l'objet d'une disposition semblable dans le Protocole de Prorogation de 1986(408).

Précisons enfin que le Protocole de Prorogation de 1986 a également prévu certains accommodements aux bénéficiaires des pays exportateurs et importateurs. Ainsi, les pays sont invités à tenir compte de la situation des pays exportateurs nouveaux venus ou petits fournisseurs en ce qui a trait aux

(406) Ibid, pp. 97-99.

(407) Ibid, p. 97.

(408) Paragraphe 12 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

règles de flexibilité(409). De même, les pays doivent accorder une attention particulière aux besoins des exportateurs de produits en laine(410) et un traitement plus favorable aux exportateurs de coton(411). En revanche, les pays exportateurs "prédominants" de coton, de laine et de fibres synthétiques et artificielles peuvent convenir de solutions mutuellement acceptables concernant la flexibilité avec les pays importateurs(412). De plus, dans les cas d'un contingent fortement utilisé de niveau de limitation élevé, et représentant une part importante du marché du pays importateur, le pays exportateur pourra alors souscrire à un accord mutuellement acceptable sur la flexibilité(413).

4.2.3.3 L'ARTICLE 3 DE L'A.M.F.: LA RECHERCHE DE L'EQUILIBRE DANS L'IMPOSITION DES NOUVELLES RESTRICTIONS

Les dispositions de l'A.M.F. réglementant l'application de nouvelles restrictions témoignent en définitive de la recherche d'un équilibre difficile entre les intérêts des

(409) Paragraphe 13 c) du Protocole, *ibid.*

(410) Paragraphe 14 du Protocole, *ibid.*

(411) Paragraphe 13 d) du Protocole, *ibid.*

(412) Paragraphe 10 du Protocole, *ibid.*

(413) Paragraphe 9 du Protocole, *ibid.*

pays importateurs et des pays exportateurs.

Dans son principe même, l'article 3 de l'A.M.F. s'inscrit dans l'esprit de l'article XI de l'Accord général, lequel interdit l'application de toutes nouvelles restrictions. En revanche, ce principe n'est pas absolu. A l'instar des nombreuses exceptions et sauvegardes prévues à l'Accord général qui autorisent l'application de restrictions, l'A.M.F. permet également aux pays participants d'appliquer, à certaines conditions et limites, de nouvelles restrictions.

C'est à partir de là, que l'on constate les plus grandes différences entre l'Accord général et l'A.M.F. Pour les pays participants à l'A.M.F., les possibilités d'appliquer de nouvelles restrictions apparaissent plus nombreuses et plus accessibles que sur la base de l'Accord général. En revanche, les conditions et les limites qui encadrent l'application de nouvelles restrictions sous l'A.M.F. sont plus complètes et mieux définies. De façon générale, l'application de restrictions repose sur le concept de désorganisation des marchés qui tient principalement compte des intérêts des pays importateurs. Par ailleurs, la démonstration d'une telle désorganisation par le pays importateur est fondée sur des critères bien définis, ce qui protège les pays exportateurs d'une certaine forme d'arbitraire.

De plus, un certain nombre de conditions qui grevaient l'application de l'article XIX de l'Accord général, telles que l'obligation de compenser les pays visés par les restrictions ou encore le principe de l'application générale des restrictions, ne se retrouvent pas dans l'A.M.F. Ces "adoucissements" peuvent, dans une certaine mesure, être à l'avantage des pays importateurs. Il faut cependant savoir que l'application de nouvelles restrictions sous l'A.M.F. est également assujettie à des conditions qui avantagent les pays exportateurs, telles que les règles relatives au niveau de base des restrictions, au coefficient de croissance et à la durée des restrictions, et que l'on ne retrouvait pas dans l'Accord général.

Dans l'ensemble, l'article 3 de l'A.M.F. représente un équilibre acceptable entre les intérêts des pays exportateurs et importateurs, et ce, dans un contexte où le libre-échange absolu n'est pas la règle absolue dans le commerce international. Plus important encore, l'article 3 offre un cadre de réglementation diminuant les risques d'arbitraire et d'unilatéralisme. Les possibilités d'imposer de nouvelles restrictions y sont peut-être accrues, voire même plus faciles, mais les pays participants ont à tout le moins la garantie que de telles restrictions ne pourront être appliquées que si certaines conditions sont remplies et après que des consultations aient été tenues, tout cela, sous la

surveillance de l'O.S.T.

5. LA CONSECRATION DU BILATERALISME: LE TRAITEMENT DES NOUVELLES RESTRICTIONS SOUS L'ARTICLE 4 DE L'A.M.F.

L'A.M.F. légitimise et réglemente le recours aux ententes de R.V.E. Cette caractéristique importante de l'A.M.F. est par ailleurs tout à fait originale puisque, comme nous l'avons vu(414), l'Accord général ne contient aucune disposition réglementant cette technique de contrôle des importations.

A l'instar de l'article 3, l'article 4 de l'A.M.F. permet aux pays participants d'imposer de nouvelles restrictions, soit par la conclusion d'accords mutuellement acceptables. La possibilité de conclure de tels accords n'est pas une nouveauté, puisque l'A.C.T. et l'A.L.T. contenaient des dispositions similaires, quoique moins complètes.

Le paragraphe 1 de l'article 4 de l'A.M.F. réitère l'engagement des pays participants de suivre une "approche multilatérale dans la recherche de solutions aux difficultés qui se présentent dans ce domaine". Mais le paragraphe 1 de l'article 4 ne constitue pas un engagement absolu au multi-

(414) Voir supra, p. 114 ss.

latéralisme. Bien au contraire, la présence de cet article confirme surtout la volonté des pays participants de réglementer leur commerce des textiles et des vêtements d'abord et surtout sur une base bilatérale. Cette consécration marque un éloignement certain de l'Accord général qui, sans nier le bilatéralisme, épousait une approche multilatérale, notamment lors de l'application de restrictions(415).

Ceci dit, bien que l'article 3 de l'A.M.F. autorise également la négociation d'accords bilatéraux, les objectifs et les conditions d'application diffèrent considérablement. En fait, des conditions d'application nettement moins rigoureuses expliquent le fait que les pays participants ont largement recouru à l'article 4 plutôt qu'à l'article 3 de l'A.M.F.

5.1 LES OBJECTIFS GENERAUX DE L'ARTICLE 4

L'article 4 de l'A.M.F. établit en quelque sorte son propre "régime" de régulation reposant sur la conclusion "d'accords bilatéraux à des conditions mutuellement acceptables"(416). Par la conclusion de tels accords, les pays participants visent deux objectifs: l'élimination des

(415) Voir supra, p. 95 ss.

(416) Article 4, paragraphe 2 de l'A.M.F.

"risques réels" de désorganisation et l'expansion et le développement ordonné du commerce des textiles de pair avec le traitement équitable des pays participants(417). Comme la démonstration du risque réel de désorganisation est au coeur de l'application de l'article 4, nous examinerons cet objectif dans la section suivante. Mais qu'en est-il du second objectif?

Que signifie donc le concept "d'expansion et de développement ordonné du commerce"? Rappelons d'abord que cette notion trouve son inspiration dans le Préambule de l'A.M.F. par des références à "l'expansion du commerce" ou encore au "développement harmonieux du commerce des textiles". L'utilisation des termes "expansion" et "développement harmonieux" nous invite à penser que c'est par l'intermédiaire de l'article 4 que les intentions exprimées par les pays participants peuvent se réaliser. Précisons que l'O.S.T. a semblé rattacher le concept de "développement ordonné" à celui de "stabilité de l'accès"(418).

Le second segment du deuxième objectif réfère au

(417) Ibid.

(418) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 66.

"traitement équitable des pays participants". A première vue, l'obligation d'équité(419) repose sur les pays importateurs. Quoique cette impression n'est pas fausse, l'obligation d'équité peut également reposer sur les pays exportateurs. Ainsi, un pays exportateur refusant de restreindre ses exportations à la demande d'un autre pays participant pourrait agir inéquitablement s'il a accepté des requêtes similaires en provenance d'autres pays participants(420).

5.2 LES CONDITIONS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 4

Un pays participant désirant négocier une entente de R.V.E. sous l'article 4 de l'A.M.F. doit être en mesure de démontrer les "risques réels" de désorganisation de son marché. Même si l'article 4 de l'A.M.F. diffère de l'article 3, les pays participants n'ont pas pour autant une discrétion totale quant au contenu de ces accords.

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'un des objectifs des accords conclus en vertu de l'article 4 est "d'éliminer les risques réels de désorganisation du marché (au sens de l'Annexe A) des pays importateurs". Contrairement aux accords de nature corrective conclus sous l'article 3, ceux

(419) Sur le concept d'équité, voir infra, p. 293 ss.

(420) Sur ce point: Com.Tex./5, 25 février 1975, p. 6.

conclus en vertu de l'article 4 sont de nature préventive(421).

Le recours à l'article 4 repose donc sur le concept de "risques réels" de désorganisation du marché. Même si les pays doivent se baser sur la définition de désorganisation des marchés énoncée à l'Annexe A, le concept de "risques réels" n'y est cependant pas défini(422). Quoiqu'il en soit, l'O.S.T. examinera toujours si des "risques réels" justifient la conclusion d'un accord(423). L'O.S.T. pourra ainsi indiquer qu'il n'existe pas de risques réels de désorganisation, pour certains produits couverts par un accord(424). Retenons ici qu'en s'abstenant de définir le concept de risques réels(425), les pays participants se gardèrent une certaine marge de manoeuvre dans son interprétation.

(421) Sur l'aspect préventif de ces accords:
Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 49.

(422) Sur ce point, Perlow (G.H.), op. cit., supra, note 296, p. 117.

(423) L'O.S.T. a d'ailleurs indiqué que les informations à fournir n'ont pas à être aussi complètes que dans le cas de mesures prises sous l'article 3:
Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 69.

(424) Voir l'accord entre les Etats-Unis et les Philippines:
Com.Tex./SB/912, 12 décembre 1982, p. 1.

(425) Voir l'interprétation de la C.E.E.: Com.Tex./25, 2 novembre 1981, p. 2.

Les pays ont donc l'entière liberté de négocier des accords bilatéraux en vertu de l'article 4 de l'A.M.F. plutôt qu'en vertu de l'article 3. En revanche, si les pays décident de négocier un accord bilatéral sous l'article 4, ce dernier devra être "dans l'ensemble", plus libéral que les mesures prévues à l'article 3 de l'A.M.F.(426).

Si l'article 4 de l'A.M.F. ne définit pas ce que constitue un accord plus libéral, il en précise néanmoins la nature et le contenu possibles. Un accord plus libéral doit ainsi mener à un accroissement de l'accès supérieur à celui que l'on retrouverait en vertu d'un accord convenu en vertu de l'article 3. A cette fin, le paragraphe 3 prévoit que ces accords devront faciliter l'exportation en totalité des contingents et contenir des dispositions visant à assurer une certaine "souplesse" au commerce. De telles dispositions devraient ainsi porter sur les questions de: niveaux de base de la croissance, de la reconnaissance de l'interchangeabilité croissante des fibres naturelles, artificielles et synthétiques, l'utilisation anticipée des quantums, les reports et les transferts de groupes à groupes de produits(427). Il est bien évident que les accords conclus au

(426) Article 4, paragraphe 3 de l'A.M.F.

(427) Article 4, paragraphe 3 de l'A.M.F. Cette liste n'est pas exhaustive puisque les parties peuvent également convenir d'arrangements mutuellement satisfaisants.

titre de l'article 4 sont différents d'un pays à l'autre. De façon générale, les pays participants auront tendance à inclure dans leurs accords les dispositions auxquelles réfère le paragraphe 3 de l'A.M.F.

Tout accord mutuellement acceptable conclu par les parties doit être notifié à l'O.S.T. dans les 30 jours de son entrée en vigueur(428) afin que celui-ci en détermine la conformité. De même, l'O.S.T. doit être informé de toute modification ou terminaison d'un accord. Tout comme dans le cas de l'article 3 de l'A.M.F., l'O.S.T. a établi une procédure de notification applicable à l'article 4(429).

Au cours des années, l'O.S.T. a cependant constaté que les notifications étaient souvent tardives(430) ou

(428) Article 4, paragraphe 3 de l'A.M.F. Lors de la seconde Prorogation de l'A.M.F., l'O.S.T. précisa que le Protocole de 1981 devait s'appliquer aux mesures ou accords conclus en 1982 ou en 1981 mais entrant en vigueur à partir du premier janvier 1981: Com.Tex./SB/811, 10 décembre 1981, p. 5.

(429) Afin de faciliter l'examen de l'O.S.T., les pays participants doivent ainsi soumettre le texte intégral de l'accord ainsi qu'un exposé établissant que l'accord se conforme aux objectifs de l'article 4 ainsi qu'aux dispositions de son paragraphe 3: voir Com.Tex./SB/35, 18 octobre 1974, Annexe B, p. 4. L'O.S.T. se réserve le droit de demander toutes informations supplémentaires.

(430) Sur ce point, voir: Com.Tex./SB/519/Rev.1, 10 décembre 1979, p. 1; Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 65 et Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 84.

incomplètes(431).

Après réception des notifications, l'O.S.T. procède à l'examen des accords. En vertu du paragraphe 3 de l'article 4, l'O.S.T. aura à déterminer si un tel accord est plus libéral dans son ensemble que les mesures prévues à l'article 3 de l'A.M.F.(432). C'est donc dire que même si certaines dispositions d'un accord sont moins libérales, ce dernier n'en sera pas pour autant considéré comme contraire à l'article 4, puisque l'O.S.T. a à se prononcer sur la conformité de l'ensemble de l'accord(433).

Pour mener cet examen, l'O.S.T. se référera d'abord aux dispositions de l'Annexe B. En effet, le paragraphe 3 de l'article 4 reprend les grandes dispositions de l'Annexe B relatives au niveau de base, au coefficient de croissance et à la flexibilité. Par conséquent, un accord bilatéral doit contenir des dispositions qui seront dans l'ensemble plus avantageuses que celles prévues à l'Annexe B. L'O.S.T. fera donc le même type d'analyse qu'à l'article 3, mais à la

(431) Par exemple: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 69.

(432) Article 4, paragraphe 3 de l'A.M.F. Un tel examen se fait à partir de la documentation et des informations présentées et demandées par l'O.S.T.: Com.Tex/SB/35, 18 octobre 1974, Annexe B, p. 4.

(433) Voir: Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 8. De même, Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 81.

différence que c'est sur l'ensemble, et non sur chaque disposition de l'accord, que se décidera la conformité de celui-ci(434).

A titre d'exemple, un pays participant pourra ainsi inclure des dispositions moins libérales, telles un coefficient de croissance inférieur à 6% ou des niveaux de base réduits pour certains produits, mais qui seront compensées par des augmentations dans d'autres produits, rendant par le fait même l'ensemble de l'accord conforme à l'article 4(435). Il importe également de préciser qu'un pays pourra justifier une disposition moins libérale sur la base des exceptions prévues à l'A.M.F.(436) ou dans un protocole de prorogation(437).

(434) Com.Tex./SB/519/Rev.1, 10 décembre 1979, p. 28. Cela n'empêche pas l'O.S.T. d'examiner la conformité des dispositions d'un accord bilatéral avec chacune des dispositions de l'Annexe B: *ibid*, p. 28. Voir également l'examen de l'O.S.T. sur la conformité des mesures: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 51 ss et Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 85 ss.

(435) Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, pp. 23 et 88.

(436) La protection de la P.M.V. fut évoquée par la Suède dans un accord avec le Brésil sur la base de l'Annexe B et du paragraphe 11 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1981 de l'A.M.F.: Com.Tex./SB/921, 22 février 1984, pp. 1-2.

(437) Voir les critiques des P.V.D. sur l'utilisation "abusive" de la clause de dérogation raisonnable pour justifier des dispositions moins libérales: Com.Tex./23, 22 juin 1981, p. 10 ss.

Outre l'Annexe B, l'O.S.T. tiendra également compte de la présence d'accords bilatéraux antérieurs. Le nouvel accord se devra d'accroître l'accès au marché par rapport à l'accord antérieur. Ainsi, l'O.S.T. examinera si les niveaux de base des contingents contenus dans un nouvel accord impliquent des augmentations par rapport au précédent(438). Encore une fois, l'O.S.T. déterminera s'il y a accroissement ou réduction de l'accès pour l'ensemble de l'accord(439) et non pour chaque disposition(440).

Précisons enfin que l'O.S.T. peut toujours déclarer qu'un accord bilatéral n'est pas conforme aux dispositions de l'article 4 de l'A.M.F. En pratique, l'O.S.T. n'a jamais ouvertement statué sur la non-conformité d'un accord(441). Si l'O.S.T. doute de la compatibilité d'un accord avec les dispositions de l'article 4, il engagera tout au plus une consultation directe avec les parties concernées afin de

(438) Com.Tex./SB/429, 4 mai 1979, p. 4.

(439) Ibid, p. 4. L'O.S.T. a constaté plusieurs cas de réduction de l'accès quant aux plafonds fixés dans des accords antérieurs: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 51 ss.

(440) Des dispositions moins libérales pour certains produits peuvent ainsi être "compensées" par des relèvements dans d'autres catégories, afin de ne pas causer une "réduction nette" de l'accès: Com.Tex./SB/742, 9 novembre 1981, p. 24.

(441) Voir le dernier relevé: Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 155.

remédier à la situation(442). Comme on peut le constater, l'O.S.T. favorisera constamment la négociation, surtout en cas de différends, plutôt que de s'en tenir à une interprétation stricte des dispositions, lacune qui grevait dans un certain sens l'article XIX de l'Accord général.

5.3 L'UTILISATION EFFECTIVE DES ACCORDS BILATERAUX

Dès le début de l'A.M.F., les accords bilatéraux se sont imposés comme la méthode de régulation privilégiée en prenant la relève de plusieurs restrictions imposées au cours de la période pré-A.M.F.(443), tel qu'en fait foi le tableau suivant.

(442) Voir Com.Text./SB/35, 18 octobre 1974, p. 4.

(443) Com.Text./SB/196, 5 novembre 1976, p. 32.

TABLEAU

**MESURES PRISES AU TITRE DE L'ARTICLE 4
ET NOTIFIEES A L'O.S.T.**

PERIODE	TYPES DE MESURES		TOTAL
	Nouvel Accord	Prorogation et/ou Modification	
1974/5 novembre 1976	54	8	62 ^a
octobre 1976/décembre 1977	17	17	35 ^b
1 janvier 1978/30 octobre 1978	19	23	43 ^c
21 octobre 1978/30 novembre 1979	60	45	106 ^d
30 novembre 1979/27 septembre 1980	9	40	49 ^e
21 septembre 1980/31 octobre 1981	24	79	103 ^f
1 novembre 1981/26 novembre 1982	38	31	69 ^g
1 janvier 1982/3 août 1984	82	31	113 ^h

Sources:

- a) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 31.
- b) Une communication annonçait l'abrogation d'un accord antérieur:
Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 9.
- c) Un accord annonçait l'expiration d'un accord antérieur:
Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 24.
- d) Une notification annonçait le remplacement d'un accord antérieur
par un accord de consultation: Com.Tex./SB/519/Rev.1, 10 décembre
1979, pp. 10 et 16.
- e) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, pp. 28 et 44.
- f) Com.Tex./SB/742, 9 novembre 1981, p. 6.
- g) Com.Tex./SB/811, Add. 1, 13 décembre 1982.
- h) Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 23. L'O.S.T. a également
reçu au cours de cette période les notifications d'un nouvel
accord et de 52 modifications ou prorogations d'accords conclus
sous le Protocole de Prorogation de 1977.

Comme on peut le constater, le recours aux accords bilatéraux s'est maintenu à des niveaux passablement élevés depuis 1974. De plus, on peut constater que ces accords constituent une méthode fiable de régulation des importations, puisque ceux-ci sont généralement prorogés.

Mais si les accords bilatéraux sont largement utilisés, ils varieront quant à leur contenu, leur couverture et leur durée. En ce qui a trait au contenu des accords, la lecture des rapports de l'O.S.T. démontre on ne peut plus clairement une très grande variété. Ces accords, on s'en doute, visent à restreindre les importations qui sont préjudiciables aux pays importateurs. Il se peut également que des accords (ou clauses de certains accords) n'imposent pas de restriction dans les cas de dépassement de certains niveaux. Ces accords de consultation ont été utilisés par les Etats-Unis(444) et la C.E.E.(445). De même, les accords bilatéraux se distingueront par la couverture des produits. Les accords pourront ainsi avoir une portée générale, c'est-à-dire applicable à certaines importations (446). A titre

(444) Com.Tex/SB/610, 14 octobre 1980, pp. 38-39.

(445) La C.E.E. conclua des accords avec le Bangladesh, le Guatemala, l'Inde et l'Uruguay. Dans ce dernier cas, la consultation déboucha sur l'imposition de restrictions: Com.Tex./SB/519/Rev.1, 10 décembre 1979, p. 13.

(446) Com.Tex/SB/196, 5 novembre 1976, p. 32.

d'exemple, les accords conclus par les Etats-Unis en 1978 portaient sur 104 catégories de textiles et articles d'habillement(447). Il se pourra même qu'un pays couvre toutes les importations de textiles et de vêtements dans tous ses accords(448). Enfin, les accords bilatéraux peuvent varier quant à leur durée. Généralement, d'une année(449), la durée des accords bilatéraux pourra être, dans certains cas, de quatre à cinq ans (450).

Somme toute, l'utilisation massive des ententes de R.V.E. conclues en vertu de l'article 4 n'a pas été l'effet du hasard. Comme nous avons pu le constater, même si la négociation et la conclusion de tels accords sont assujetties à plusieurs conditions, l'A.M.F. a tout de même laissé aux pays une très grande marge de manoeuvre. Par surcroît, l'importance de trouver des solutions mutuellement acceptables a été constamment encouragée par l'O.S.T. Mais le recours aux accords bilatéraux démontre surtout à quel point l'A.M.F. s'est imposé comme une alternative nettement plus souple et accessible que l'Accord général dans le secteur des

(447) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 38.

(448) Ce fut le cas de la C.E.E. au début des années 80: Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 155.

(449) Voir par exemple: Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1975, pp. 30-31.

(450) Ibid.

textiles. A preuve, le nombre de recours pris en vertu de l'A.M.F. surpasse largement celui des recours pris en vertu de l'article XIX de l'Accord général dans le secteur des textiles(451).

6. L'APPLICATION EFFECTIVE DE L'A.M.F.:
DISPOSITIONS D'APPUI

Une cinquième caractéristique importante de l'A.M.-F. a trait aux dispositions visant à assurer que les objectifs visés et les mesures prises soient appliquées de façon effective. Ces dispositions essentielles au bon fonctionnement de l'A.M.F. concernent: l'administration souple et équitable des restrictions, l'échange de renseignements et de statistiques et le contournement de l'A.M.F.(452). Ces dispositions marquent un net progrès principalement en regard de l'Accord général, lequel était muet sur ces aspects importants.

(451) Voir supra, p. 100.

(452) Précisons que l'article 9 de l'A.M.F. prévoit que les pays participants s'efforceront de ne pas appliquer de mesures à l'extérieur du cadre de l'A.M.F. Comme cet important article a déjà fait l'objet de considérations, il ne sera pas traité dans la présente section. Sur ce point, voir supra, p. 182 ss.

6.1 L'ADMINISTRATION SOUPLE ET EQUITABLE DES RESTRICTIONS

L'article 5 de l'A.M.F. prévoit que les restrictions à l'importation prises en vertu des articles 3 et 4 devront être appliquées "avec souplesse et équité et on évitera la multiplication des catégories"(453). Un tel objectif sera rempli de deux façons.

Dans un premier temps, les pays participants s'engagent à adopter des dispositions en vue de l'administration des contingents et des niveaux de limitation, y compris le dispositif approprié de répartition des contingents entre les exportateurs, de manière à faciliter la pleine utilisation des contingents. A ce titre, la presque totalité des accords bilatéraux contiennent des dispositions relatives à l'administration des contingents et des niveaux de limitation. Le pays importateur se doit de ne pas nuire mais également de faciliter l'utilisation des contingents. Ainsi, la disposition "anti-surge" contenue dans le Protocole de Prorogation de 1981 fut considérée comme contraire à cette obliga-

(453) L'article 3, paragraphe 4 de l'A.L.T. contenait une disposition similaire.

tion(454).

Dans un second temps, le pays "importateur" se doit de tenir compte de facteurs, tels "la classification tarifaire établie" et "les unités de quantités fondées sur les pratiques commerciales normales dans les transactions d'exportation et d'importation, tant en ce qui concerne la composition par fibres que pour ce qui regarde la concurrence visant un même secteur de son marché intérieur"⁴⁵⁵). Parmi ces pratiques commerciales normales, l'O.S.T. a indiqué que les participants devaient exprimer les contingents et les niveaux de limitation en quantités plutôt qu'en valeurs, afin d'éviter les distorsions des échanges résultant de fluctuations monétaires(456).

Il est bien évident que dans certains cas, un pays pourra vouloir apporter des modifications à ses pratiques, règles, procédures ou classement de produits aux fins de la

(454) Voir la position du délégué brésilien: Com.Tex./W/127, 10 février 1982, p. 19. Rappelons que la disposition "anti-surge" permettait aux pays de revoir l'utilisation de contingents dits "sous-utilisés": voir supra, p. 262 ss.

(455) Article 5 de l'A.M.F.

(456) Sur ce point: Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 33. Voir les critiques de l'O.S.T. dans le cas d'un accord conclu par la Norvège avec Macao: Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 14.

mise en oeuvre de ses accords bilatéraux. Afin d'empêcher que les pays visés puissent être affectés par de tels changements, les pays participants ont été invités en 1986 à informer et consulter les pays affectés, si possible avant la mise en oeuvre de ces modifications, afin de trouver une solution mutuellement acceptable; tout différend pouvant être porté devant l'O.S.T.(457).

6.2 L'ECHANGE DE RENSEIGNEMENTS ET DE STATISTIQUES

Afin d'assurer le bon fonctionnement de l'A.M.F., les pays participants s'engagent à échanger des renseignements et des statistiques d'importation et d'exportation (458). De façon générale, les pays participants ont bien répondu aux demandes de renseignements ou de statistiques en provenance de l'O.S.T. ou du C.T. De même, la plupart des accords bilatéraux conclus en vertu de l'A.M.F. contiennent des dispositions relatives à l'échange de renseignements. Enfin, les pays participants pourront spontanément notifier à l'O.S.T. des renseignements d'intérêt pour d'autres pays (459).

(457) Paragraphe 18 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(458) Article 7 de l'A.M.F.

(459) Ainsi, l'Autriche notifia à l'O.S.T. un changement de son système de surveillance des exportations en prove-

6.3 LES MESURES VISANT A EVITER QUE L'A.M.F. NE SOIT CONTOURNE

L'A.M.F. contient certaines dispositions visant à éviter que l'A.M.F. ne soit contourné par le jeu de la réexpédition ou du déroutement, ou par l'action de non-participants(460).

Pour ce faire, les pays participants s'engagent à collaborer afin de prendre des "mesures administratives appropriées"(461). Dans le cas où l'A.M.F. est contourné, et où un pays n'a pas pris les mesures qui s'imposent, un pays participant pourra alors engager des consultations avec le pays d'origine exportateur et tout autre pays en cause "afin de rechercher promptement une solution mutuellement satisfaisante"(462).

nance de la Thaïlande. Ces renseignements furent retransmis par l'O.S.T. aux pays participants:
Com.Tex./SB/962, 28 juin 1984, p. 7.

(460) Article 8, paragraphe 1 de l'A.M.F.

(461) Paragraphe 2 de l'article 8 de l'A.M.F. Si une solution ne peut être trouvée, la question pourra être portée devant l'O.S.T.

(462) Ibid. Les Conclusions jointes au Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1986 ont renforcé la portée de l'article 8. C'est ainsi que, si un pays importateur dispose de preuves sur le pays à l'origine du contournement, il pourra alors procéder à un ajustement des importations sur les contingents existants, pour tenir compte du véritable pays d'origine (paragraphe 16 des Conclusions). De plus, dans les cas de fausses déclarations sur la quantité ou le type de produits, les pays participants se sont engagés à échanger des

Règle générale, la plupart des accords bilatéraux conclus sous l'A.M.F. contiennent des dispositions visant à éviter que lesdits accords soient contournés par le jeu de la réexpédition ou du déroutement ou par l'action des non participants. De même, les pays importateurs et exportateurs pourront conclure des accords particuliers visant, par exemple, à établir un système de visas à l'exportation afin d'éviter les réexpéditions(463). D'autres pays, tel Hong Kong, établiront des systèmes de licences à l'importation visant également à éviter les réexpéditions(464).

D'autre part, les pays participants s'engagent à assurer un traitement équitable aux exportations en provenance des participants et non-participants à l'A.M.F. La "clause d'équité" du paragraphe 3 de l'article 8 de l'A.M.F. prévoit essentiellement que les exportations d'un pays participant ne seront pas limitées plus rigoureusement que celles d'un pays non-participant.

renseignements afin d'établir les faits et de permettre au gouvernement concerné de prendre les mesures qui s'imposent (paragraphe 17 des Conclusions): G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(463) Voir les accords conclus par les Etats-Unis avec les pays exportateurs: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 66.

(464) Com.Tex./SB/811, 14 octobre 1980, p. 66.

Il pourra arriver qu'un ou des pays exportateurs considèrent que le principe d'équité n'est pas observé ou encore que les échanges avec des pays non participants "neutralisent le fonctionnement" de l'A.M.F. Dans ce cas, ces pays participants exportateurs pourront soulever la question avec le ou les pays importateurs participants concernés. Ces derniers s'engagent à examiner "avec compréhension" leurs représentations. S'il s'avère que les échanges ont pour effet de neutraliser le fonctionnement de l'A.M.F., "les pays participants envisageront de prendre les mesures compatibles pour empêcher cette neutralisation"(465).

De façon générale, il est permis d'affirmer que le principe d'équité a été respecté aussi bien entre les pays participants qu'entre les pays participants et les pays non participants. Ainsi, la plupart des accords bilatéraux conclus en vertu de l'A.M.F. contiennent des clauses d'équité de traitement des exportations en provenance de pays tiers. De même, l'O.S.T. a favorisé une certaine équité et ce, sous plusieurs aspects. D'une part, l'O.S.T. a invité les pays participants à notifier les mesures prises ou les

(465) Paragraphe 3 de l'article 8. Voir également l'article 6 b) de l'A.L.T.

accords conclus avec des pays non participants(466). D'autre part, l'O.S.T. a assuré une certaine équité de représentation entre les pays membres et les pays non-membres de l'O.S.T.(467). Enfin, l'O.S.T. a assuré l'égalité de traitement entre les pays participants, parties contractantes et non parties contractantes à l'Accord général(468).

7. LE TRAITEMENT PLUS FAVORABLE DES PAYS
EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Une sixième caractéristique de l'A.M.F. concerne le traitement plus favorable accordé aux P.V.D. Les dispositions de l'A.M.F., qui s'inscrivent dans l'esprit de la Partie IV de l'Accord général portant sur le commerce et le développement(469), sont plus précises, voire même plus opérationnelles, puisqu'elles doivent s'appliquer à un secteur bien identifié du commerce.

L'article 6 de l'A.M.F. prévoit que les pays participants accorderont un traitement plus favorable aux P.V.D. Le paragraphe 1 de cet article énonce en quelque

(466) Voir supra, p. 188. Pour des exemples d'une telle notification, voir Com.Tex./SB/519 Rev. 1, 10 décembre 1979, p. 15.

(467) Voir infra, p. 349 ss.

(468) Voir supra, p. 202 ss.

(469) Voir supra, p. 45 ss.

sorte ce principe général:

"Vu l'obligation des pays participants d'accorder une attention spéciale aux besoins des pays en voie de développement, il sera considéré comme approprié et compatible avec les impératifs d'équité que les pays importateurs qui appliquent en vertu du présent Arrangement des restrictions affectant le commerce de pays en voie de développement, accordent à ces pays, en ce qui concerne ces restrictions, y compris les éléments tels que les niveaux de base et les coefficients de croissance, des conditions plus favorables qu'aux autres pays".

A la lecture de ce paragraphe, le traitement spécial accordé aux P.V.D. semble d'abord fondé sur des considérations d'équité. Le concept d'équité semble à cet égard entrer en contradiction avec celui du traitement plus favorable également évoqué au paragraphe 1. Au sens strict, le principe d'équité est différent du principe de traitement plus favorable; le premier favorisant "the infusion of considerations of reasonableness and good faith into legal relations"(470) et le second, évoquant une préférence accordée à un groupe de personnes ou de pays. En pratique, cette confusion apparente est cependant explicable et s'inscrit dans les revendications des P.V.D. et ce, sous deux aspects.

(470) Sur ce point, voir Schwarzenberger (G.), "Equity in International Law", (1972) 26 The Year Book of World Affairs, p. 347.

D'une part, le principe d'équité est évoqué afin qu'il soit bien entendu que les pays importateurs, principalement les P.D., traiteront équitablement les importations en provenance des P.V.D. aussi bien que celles des P.D. dans l'application de leurs restrictions. A cet égard, il importe de comprendre que le concept d'équité a été l'un des concepts de base dans les revendications des P.V.D. en faveur d'un nouvel ordre économique mondial (ci-après dénommé NOEM) (471). Les P.V.D. indiquèrent clairement leur intention d'être traités équitablement dans leurs relations avec les P.D.

D'autre part, il ressort que, dans le contexte du NOEM, le concept d'équité débouche nécessairement sur l'application d'un traitement plus favorable. Les P.V.D. désirent d'abord et avant tout s'assurer qu'ils participeront et bénéficieront des avantages générés par le commerce international. A cette fin, les P.D. sont ainsi invités à accorder un traitement plus favorable aux P.V.D. afin de pallier au déséquilibre existant (472).

(471) Sur ce point, voir Feuer (G.), "Réflexions sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats", (1975) 79 Revue générale de droit international public, p. 286.

(472) Référant principalement à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, Tawfique Nawaz écrit: "Implicit in the Charter, therefore, is a complex

L'A.M.F. a donc bien intégré ces deux concepts afin d'accorder un traitement spécial aux P.V.D. L'article 6 de l'A.M.F. prévoit à cette fin quatre grandes situations.

La première situation a trait aux P.V.D. dont les exportations font l'objet de restrictions et qui voient ces restrictions appliquées en vertu de l'A.M.F. Dans ce cas, le paragraphe 1 de l'article 6 prévoit qu'il "conviendrait de prévoir des contingents plus élevés et des coefficients libéraux"(473). Ce principe est cependant assujéti à deux limites. La première est statutaire et prévoit que, dans l'application de ce principe, il importe de garder à l'esprit la nécessité "de ne pas porter indûment préjudice aux intérêts des fournisseurs établis et d'éviter toute distorsion grave dans les structures existantes des échanges"(474). Comme on peut le constater, c'est donc par souci d'équité pour les fournisseurs dominants que cette limite a

notion of equity whereby it is invoked to support claims to special treatment on the basis of a recognition of the special needs of States such as those emanating from the Special Programme in the Programme of Action for the Establishment of the NIEO; it also invokes equity as the appropriate principle for the apportionment of resources of the deep seabed": Nawaz (T.), "Equity and the New International Economic Order: A Note" dans Hossain (K.), ed., *Legal Aspects of the New International Economic Order*, Frances Penter, Londres, 1980, p. 118.

(473) Paragraphe 1 de l'article 8 de l'A.M.F.

(474) Ibid.

été établie. A cet égard, plusieurs pays exportateurs dominants considérèrent comme non conforme à l'article 6, l'introduction du paragraphe 6 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1981 évoquant qu'ils n'avaient pas à être contraints, plus que d'autres, à accepter des niveaux de limitation moins élevés(475).

La seconde limite a trait à l'application de ce principe. En effet, comme il s'agit de savoir si un traitement favorable est accordé aux P.V.D., il importe également de connaître le traitement qui sera accordé à d'autres pays. Ce test n'est guère facile à appliquer(476). Comme le précise l'O.S.T.:

"Pour déterminer dans quelle mesure un traitement favorable a été accordé aux pays en voie de développement, il faudrait pouvoir établir une comparaison avec le traitement accordé aux autres pays. Or, la grande majorité des restrictions notifiées s'applique aux pays en voie de développement; les quelques restrictions concernant d'autres pays (elles se limitent au Japon et à certains pays à commerce d'Etat) ne suffisent pas pour servir de base de comparaison, de sorte qu'il est impossible de déterminer de façon concluante jus-

(475) Voir: Com.Tex./W/127, 10 février 1982, p. 1.

(476) A. Sutton soutient que ce principe n'est guère applicable compte tenu du fait que seules les exportations en provenance des P.V.D. sont assujetties à des restrictions: Sutton (A.), op.cit., supra, note 143, p. 209.

qu'ou va la différence de traitement, si différence il y a, en faveur des pays en voie de développement"(477).

Malgré les difficultés pratiques à appliquer le traitement favorable, l'O.S.T. a néanmoins indiqué que, sauf exceptions, les pays appliquant des restrictions ont respecté ce principe(478). De plus, l'O.S.T. a finalement indiqué que le traitement favorable devrait particulièrement être appliqué lors de l'imposition de mesures unilatérales en vertu de l'article 3(479).

Le paragraphe 2 de l'article 6 prévoit une seconde possibilité d'accorder un traitement plus favorable aux P.V.D., soit en n'appliquant pas le critère d'antériorité dans la fixation des contingents pour les exportations de pays nouveaux venus sur les marchés ou en accordant des coefficients de croissance plus élevés à ces nouveaux venus. Précisons que, ce faisant, les intérêts des fournisseurs établis ne devront pas être préjudiciés.

(477) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 50.

(478) Ibid.

(479) Ibid, p. 51.

Outre la limite relative aux fournisseurs dominants, l'application du traitement favorable des "nouveaux venus" a causé certains problèmes. En effet, l'O.S.T. a clairement indiqué qu'il était difficile de déterminer ce qu'est un nouveau venu sur le marché et ce que peuvent être des contingents raisonnables applicables dans un tel cas(480). De façon générale, l'O.S.T. considère que de tels problèmes peuvent être résolus sur le plan bilatéral, puisqu'il importe également de tenir compte des dispositions prévues aux paragraphes 1 d) et 6 de l'Annexe B de l'A.M.F. dans l'application de ce paragraphe(481). De plus, l'O.S.T. a apporté quelques précisions quant à la portée de ce paragraphe. En ce qui a trait aux pays, l'O.S.T. a indiqué qu'un grand pays exportateur pouvait être considéré comme "nouveau venu" dans l'exportation de produits(482). Enfin, il a été précisé que le paragraphe 2 n'empêchait nullement la conclusion d'accords bilatéraux sous l'article 4 avec des nouveaux venus(483).

Une troisième possibilité de traitement plus favorable consiste à éviter de limiter "en principe" les expor-

(480) Ibid, p. 50.

(481) Ibid, p. 50.

(482) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 71.

(483) C.T./10, 17 mars 1978, p. 26.

tations de ce qu'il est convenu d'appeler les pays "petits fournisseurs", et dont les exportations ne représentent qu'un faible pourcentage des importations totales de textiles d'un pays(484).

L'application de restrictions sur les importations provenant de petits fournisseurs, telle que décrit au paragraphe 3 de l'article 6, doit donc être évitée, du moins "en principe". Mais s'agit-il d'une interdiction totale? A cet égard, il semble exister un consensus sur le fait que même de faibles quantités d'importations peuvent causer ou risquent de causer une désorganisation des marchés(485).

L'O.S.T. a indiqué que, dans certains cas, principalement lors de l'imposition de mesures unilatérales en vertu de l'article 3, les pays participants se devaient de tenir compte de la situation des petits fournisseurs(486). De façon générale, les pays participants se sont généralement abstenus, sauf exceptions, de conclure des accords bilatéraux avec de petits fournisseurs(487).

(484) Article 6, paragraphe 3.

(485) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 30. Dans sa détermination de ce que constituent de "faibles quantités" désorganisatrices, "l'O.S.T. fera une analyse cas par cas en examinant tous les faits".

(486) Ibid, p. 51.

(487) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, pp. 72-73.

Une dernière disposition d'importance concerne les pays exportateurs de textiles de coton. On se rappelle que le Préambule de l'A.M.F. avait noté l'importance spéciale du commerce des produits textiles de coton pour plusieurs P.V.D.(488). En vertu du paragraphe 4 de l'article 6, les pays participants s'engagent donc à accorder un traitement spécial à ces pays, lors de la fixation des niveaux de base et des coefficients de croissance(489). De façon générale, ce traitement spécial a semblé être observé par les pays participants(490).

En conclusion, force est de reconnaître que si l'A.M.F. accorde une protection aux pays importateurs en prévenant ou en remédiant aux désorganisations de marchés, cet accord offre une protection tout aussi importante aux pays exportateurs, principalement les P.V.D. Il le fait d'abord et surtout en réglementant de façon serrée l'application de mesures de restrictions par les pays importateurs. Plus important encore, l'A.M.F. assure, par le biais de l'article 6 mais aussi en vertu d'autres dispositions impor-

(488) Voir supra, p. 173.

(489) Les producteurs de laine et de coton ont à ce titre fait l'objet d'une attention particulière dans le Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1981: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(490) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 51.

tantes, un traitement plus favorable voire même privilégié aux P.V.D.

L'A.M.F. n'est pas parfait. Il est bien évident que, dans la mesure où l'A.M.F. autorise l'imposition de restrictions et que ces restrictions affectent principalement les exportations des P.V.D., il serait faux de prétendre que cet accord est à l'avantage des P.V.D. Mais l'A.M.F. est un accord fondé sur le pragmatisme et la recherche de l'équilibre entre les intérêts divergents des pays importateurs et exportateurs. Bien que le libre-échange dans le secteur du textile et du vêtement puisse être l'objectif ultime à atteindre, d'ici là, l'objectif immédiat de l'A.M.F. est plus modeste en regard de la situation des P.V.D.: au pire, limitons les effets négatifs des restrictions sur les exportations P.V.D.; au mieux, assurons-nous d'accorder un traitement favorable et privilégié à ces exportations.

Quoiqu'il en soit, bien que ces dispositions ne soient pas toujours et complètement respectées, l'A.M.F. marque un progrès important par rapport à ce que l'on retrouvait dans l'Accord général. Qui plus est, il est actuellement difficile d'identifier un autre accord multilatéral, hormis l'Accord général, qui attribue des droits aussi forts aux P.V.D. dans le commerce de produits manufacturés.

8. LES ORGANES DE CONTROLE ET DE
SURVEILLANCE DE L'A.M.F.

Le commerce international a connu au cours des années des mutations importantes. L'une de ces mutations a sans doute été le recours accru aux obstacles non tarifaires(491). Face à la multiplication et à la complexité de ces obstacles, nous avons constaté à quel point la faible structure institutionnelle de l'Accord général s'est avérée passablement inadéquate pour surveiller et contrôler l'application des dispositions de l'Accord général(492).

Or, l'un des apports les plus importants de l'A.M.F. est précisément d'avoir établi une structure institutionnelle capable d'assurer une application effective de ces dispositions(493). Après plus de dix ans d'opéra-

(491) Voir supra, p. 53 ss.

(492) Voir supra, p. 62 ss.

(493) A cet égard, les institutions de l'A.M.F. ont fait l'objet de peu d'attention de la part des juristes. L'étude la plus complète sur le fonctionnement des institutions de l'A.M.F. a été menée par: Perlow (G.H.), op.cit, supra, note 296, pp. 93-133. L'auteur y examine principalement la contribution et l'efficacité de l'O.S.T. en regard de ses fonctions principales. Le lecteur aura également intérêt à consulter: Hudec (R.E.), Adjudication of International Trade Disputes, Trade Policy Research Centre, Thame Essays, Londres, 1978, 89 p. La contribution de l'A.M.F. (i.e. principalement de l'O.S.T.) en matière de règlement des différends commerciaux y est abordée dans le cadre d'une vue d'ensemble des institutions internationales exerçant des fonctions similaires. Le rôle du C.T. est

tion, il est aujourd'hui possible d'affirmer que, sans l'efficacité de ces institutions, l'approche sectorielle préconisée par l'A.M.F. aurait difficilement survécu. Car, force est d'admettre que la création d'institutions efficaces s'avérerait essentielle, et ce, pour deux raisons principales.

D'abord, à cause de la nature de la réglementation à appliquer. Dans le cas de l'A.M.F., il était difficile de concevoir une approche visant à organiser le développement harmonieux du commerce international des textiles sans la présence d'institutions capables d'assurer une certaine surveillance⁽⁴⁹⁴⁾.

Deuxièmement, l'importance d'une supervision efficace s'imposait de par l'environnement économique et politique passablement instable prévalant dans ce secteur. Or, rappelons que, dès le début des années 60, le GATT s'était avéré impuissant pour régler les problèmes grevant le com-

bien illustré dans: MacPherson (W.D.), op.cit, supra, note 129, 131 p.

(494) L'importance des institutions ne vaut pas que pour l'A.M.F. puisque le développement des règles internationales invite la société internationale à se donner les moyens de les mettre en oeuvre et de les contrôler efficacement: Saba (H.), "L'activité quasi-législative des institutions spécialisées des Nations Unies", dans Académie de droit international, Recueil des cours, Tome III, Sijhoff, Leyde, 1964, p. 686.

merce international(495), et plus spécifiquement celui des textiles. A l'instar du G.A.T.T., la C.N.U.C.E.D. ne pourra non plus s'imposer comme une institution capable de régler les problèmes commerciaux entre P.D. et P.V.D.(496).

L'A.M.F. aura donc le grand mérite d'offrir une alternative de coopération en permettant aux pays importateurs et exportateurs de textiles de se rencontrer et de chercher des solutions mutuellement acceptables à leurs problèmes(497).

Ceci dit, il ne faut jamais perdre de vue le fait que la communauté internationale a toujours été passablement hésitante à se doter d'institutions pouvant affecter la conduite des politiques commerciales nationales. La création du GATT témoigne bien de cette crainte, puisque contrairement à la Charte de La Havane, l'Accord général n'était pas destiné à créer une organisation internationa-

(495) Jackson (J.H.), "The Crumbling Institutions of the Liberal Trade System", (1978) 12 Journal of World Trade Law, p. 96.

(496) Cette incapacité amena la C.N.U.C.E.D. à réorienter son action vers la défense des P.V.D.: Siotis (J.), "Les Nations Unies à la recherche du nouvel ordre mondial: réflexions sur l'avenir du multilatéralisme", dans Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Les relations internationales dans un monde en mutation, Sijhoff, Genève, 1977, p. 174.

(497) Sur ce point, voir Malmgren (H.B.), "Managing International Trade" dans Wallace (D.) et Escobar (H.), ed., The Future of International Economic Organizations, Praeger, Londres, 1977, p. 112.

le(498). Au cours des années, le G.A.T.T. a évidemment établi sa propre structure mais celle-ci demeure néanmoins élémentaire(499). Avec l'A.M.F., la création d'institutions constituait en elle-même un progrès considérable quant à la volonté des pays participants de s'assujettir à une certaine forme de contrôle et de surveillance(500).

De plus, bien qu'on puisse prétendre que la légèreté institutionnelle du GATT lui ait permis de s'adapter à l'évolution du commerce international(501), il est certain

(498) Sur ce point: Giuliano (M.), "Quelques aspects juridiques de la coopération intergouvernementale en matière d'échanges et de paiements internationaux", dans Académie de droit international, Recueil des cours, Tome II, Sijhoff, Leyde, 1968, p. 624.

(499) Sur certaines propositions visant à renforcer les institutions du G.A.T.T., voir: Rahman (I.) et Hesse (H.), "Industrialization, Trade and the International Division of Labour", dans Club of Rome, Reshaping the International Order, E.P. Dutton et Cox Inc., New York, 1976, p. 241. De même, Diaz-Alejandro (C.F.) et Helleiner (G.K.), *Handmaiden in Distress: World Trade in the 1980's*, North-South Institute, Ottawa, 1982, p. 16.

(500) Notons que la présence d'institutions visant à assurer un certain contrôle ou surveillance des accords internationaux, principalement en ce qui a trait au commerce des produits de base, remonte bien avant l'A.M.F., voire même le G.A.T.T. Sur ce point, voir: Fawcett (J.E.S.), "The Function of Law in International Commodity Agreements", (1970) 4 *The British Year Book of International Law*, pp. 164-165.

(501) Flory (T.), *Le GATT, droit international et commerce mondial*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1968, p. 277.

que celui-ci ne fut pas en mesure de régler le cas des textiles. La nature et l'amplitude des problèmes rencontrés dans ce secteur requéraient une structure institutionnelle plus complète, et surtout, plus spécialisée. Et on ne saurait s'en surprendre puisque la communauté internationale s'est graduellement dotée d'organisations spécialisées capables de traiter de problèmes particuliers(502). La création de telles organisations, dont les institutions de l'A.M.F. en sont un exemple éloquent, semble confirmer ce que P. Vellas a considéré comme une "loi sociologique que celle de la spécialisation toujours plus poussée des institutions internationales"(503).

Pour toutes ces raisons, il importe d'accorder une attention toute spéciale à la structure institutionnelle de l'A.M.F. Cette "structure", composée essentiellement du Comité des textiles (C.T.) et de l'Organe de surveillance des textiles (O.S.T.), se caractérise par un très haut ni-

(502) La spécialisation des organisations économiques internationales est traitée dans: Fontanel (J.), *Organisations économiques internationales*, Masson, Paris, 1981, 310 p.; Bélanger (M.), *Institutions économiques internationales*, Economica, Paris, 1981, 145 p.; Nême (J.) et Nême (C.), *Organisations économiques internationales*, Thémis, Presses universitaires de France, Paris, 1972, 482 p.

(503) Vellas (P.), *Droit international public, Institutions internationales*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1967, p. 355.

veau de spécialisation, ce qui facilite le traitement de questions fort complexes. De plus, et à l'instar d'organes nationaux de régulation économique, les institutions de l'A.M.F. se voient attribuer des pouvoirs précis. Comme nous le verrons, les institutions de l'A.M.F. rempliront trois grandes "fonctions", soit celles de recherche et d'information, de règlement ou de prévention des différends et enfin, d'examen et de revue des restrictions. Mais avant d'analyser la structure et les fonctions des institutions de l'A.M.F., un bref rappel de l'aspect institutionnel des A.C.T. et A.L.T. s'impose. Cette analyse nous permettra enfin de dégager un certain nombre de constatations sur l'apport des institutions de l'A.M.F. en matière de supervision internationale économique.

8.1 LE CONTROLE ET LA SURVEILLANCE SOUS L'A.C.T. ET L'A.L.T.

La structure institutionnelle actuelle de l'A.M.F. a été le produit d'une certaine évolution. Rappelons d'abord que l'A.C.T., issu des "Dispositions" de 1961, ne créa aucune institution capable d'en assurer l'application effective. En cas de problèmes d'application, l'A.C.T. ne prévoyait tout au plus que l'ouverture de consultations sur la base des dispositions de l'Accord général concernant les

consultations(504). En revanche, le second volet des "Dispositions" de 1961 prévoyait la création d'un Comité provisoire des textiles de coton, chargé de trouver une solution à long terme aux problèmes des textiles de coton(505). Suite à la transformation du Comité provisoire en Comité des textiles de coton (C.T.C.)(506), il allait maintenant revenir à celui-ci d'assumer les fonctions conférées par l'A.L.T. A cette fin, le C.T.C. se vit attribuer trois grandes fonctions(507).

Premièrement le C.T.C. est habilité à entreprendre des études sur le commerce des textiles de coton(508). Pour ce faire, le C.T.C. pouvait recueillir tous les renseignements et statistiques nécessaires. De plus, le C.T.C. reçoit divers renseignements en application de certaines dispositions de l'A.L.T., tels que ceux relatifs aux restrictions ou mesures existantes(509), ou encore les demandes de

(504) Paragraphe G de l'A.C.T.: G.A.T.T., op.cit., supra, note 6.

(505) Sur ce point, voir supra, p. 106.

(506) G.A.T.T., op.cit., supra, note 7.

(507) Les responsabilités du C.T.C. sont énoncées à l'article 8 de l'A.L.T. De plus, d'autres dispositions de l'A.L.T. accordent au C.T.C. des tâches spécifiques.

(508) Article 8, paragraphe a) de l'A.L.T.

(509) Article 2, paragraphe 7 de l'A.L.T.

consultation sur l'imposition de nouvelles restrictions(510). Deuxièmement, l'A.L.T. attribua une seconde fonction importante au C.T.C., soit celle de mener différents examens, annuels ou approfondis (i.e. lors de la troisième année) sur l'application(511)et sur l'avenir de l'A.L.T.(512).

Une troisième fonction importante fut attribuée au C.T.C., soit celle d'intervenir au cours de différends ou de divergences de vues entre les pays. Ainsi, le C.T.C. pouvait être saisi de toute divergence de vues entre les pays participants concernant l'interprétation ou l'application de l'A.L.T.(513). De même, toute affaire reliée à une désorganisation du marché(514) ou à une mesure visant à rendre l'A.L.T. inopérant(515) pouvait, après consultations bilatérales, être portée devant le C.T.C. Dans le premier cas, le C.T.C. pouvait formuler des recommandations, celles-ci n'ayant cependant aucune force obligatoire. Dans le second

(510) Article 3, paragraphe 7 de l'A.L.T.

(511) Article 8, paragraphe c) de l'A.L.T.

(512) Article 8, paragraphe d) de l'A.L.T.

(513) Article 8, paragraphe b) de l'A.L.T.

(514) Article 6, paragraphe b) de l'A.L.T.

(515) Article 7 de l'A.L.T.

cas, le C.T.C. pouvait adresser des "observations", qui pouvaient être retenues si l'affaire était portée devant les Parties contractantes(516).

La pratique confirma l'insuffisance des pouvoirs accordés au C.T.C. en matière de règlement des différends. Ce fut particulièrement le cas de différends reliés à l'application de nouvelles restrictions. Même si le litige était soulevé et discuté au C.T.C., cette procédure s'avéra lente et inadéquate(517), et souvent infructueuse en l'absence d'accord entre les parties, puisque la détermination d'une situation de désorganisation du marché autorisant l'imposition de restrictions était du seul ressort du pays importateur(518). Il n'est donc guère surprenant de constater que, dès la fin des années 60, plusieurs propositions furent faites afin de créer un organe impartial chargé, en cas de différend, de déterminer l'existence d'une désorganisation(519) ou encore de soumettre l'application de l'arti-

(516) Article 7, paragraphe 3 de l'A.L.T.

(517) Perlow (G.H.), *op.cit.*, *supra*, note 296, p. 99.

(518) Sur ce point: Verbit (G.P.), *Trade Agreements for Developing Countries*, Columbia University Press, New York, 1969, p. 305.

(519) Bardan (B.), *op.cit.*, *supra*, note 106, p. 35.

cle 3 de l'A.L.T. à un plus grand contrôle(520).

Il serait cependant injuste de tirer un bilan complètement négatif de ces premiers germes de coopération dans le secteur des textiles. Bien au contraire, la contribution de ces premières institutions a été très significative. D'une part, les pays participants à l'A.L.T. mettaient ainsi fin à plusieurs décennies de non-coopération multilatérale à tout le moins dans ce secteur du commerce international. La nouvelle réglementation "A.L.T." sera ainsi appuyée d'une institution chargée d'en surveiller l'application. D'autre part, la structure institutionnelle de l'A.L.T., quoiqu'élémentaire, tracera la voie à l'élaboration d'une structure plus complète, soit celle de l'A.M.F.

8.2 LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE L'A.M.F.

Le contrôle et la surveillance de l'application des dispositions de l'A.M.F. seront assurés par deux institutions importantes, soit le Comité des textiles (C.T.) et l'Organe de surveillance des textiles (O.S.T.). Comme nous le verrons, la structure et le fonctionnement des institu-

(520) Sur les pressions des P.V.D. en ce sens, voir El Kosheri (A.S.), "Le régime juridique du commerce avec les pays en voie de développement", dans Kojanec (G.), Les accords de commerce international, Académie de droit international, Sijhoff, Leiden, 1969, p. 107.

tions de l'A.M.F. corrigent à plusieurs égards certaines carences des institutions du G.A.T.T.

8.2.1 LE COMITE DES TEXTILES

Successeur du C.T.C., le C.T. est composé de tous les pays participants à l'A.M.F.(521). Le C.T. prend en quelque sorte la forme d'une "assemblée générale" où les pays participants peuvent faire connaître leurs opinions sur l'application de l'A.M.F. Le C.T. permettra ainsi aux pays participants de soulever les cas de contravention à l'A.M.F. et de faire les pressions "politiques" afin de corriger la situation ou de s'assurer de la collaboration future du pays contrevenant. Le caractère ouvert et public des rencontres du C.T. permet une certaine transparence dans le processus consultatif et décisionnel(522). Par souci d'efficacité, le C.T. pourra créer des groupes ou sous-groupes restreints

(521) Article 10, paragraphe 1 de l'A.M.F. Précisons que le C.T. pourra accepter la présence d'observateurs. C'est ainsi que des observateurs de l'Organisation internationale du travail (Com.Text./13, 27 décembre 1978, p. 14) et de la République populaire de Chine (Com.Text./23, 22 juin 1981, p. 16) purent participer aux débats du C.T.

(522) Sur ce point, voir Orr (P.), "International and Canadian Quantitative Restrictions on World Textile Trade", (1980) 38 University of Toronto Faculty of Law Review, p. 63.

afin d'étudier des questions particulières(523).

Le fonctionnement du C.T. a suscité un certain nombre de critiques. Ainsi, le nombre de participants au C.T. impose inévitablement une certaine lourdeur et lenteur au processus décisionnel nuisant par le fait même à son efficacité(524). De plus, on a reproché au C.T. de ne pas être le forum idéal pour obtenir des engagements concrets visant à limiter le recours à des restrictions(525). Point n'est besoin de dire que les échanges de vues entre P.V.D. et P.D. y sont vifs et souvent irréconciliables.

Malgré les reproches que l'on puisse faire à ce type de forum, il n'en demeure pas moins que le C.T. s'est imposé comme le véritable "pulse of the Arrangement, preoccupied with continuing the consensus and sensitive to the political-economic environment within which the law operates"(526).

(523) Sur ce point, voir *infra*, pp. 330-332.

(524) Perlow (G.H.), *op.cit.*, *supra*, note 296, p. 310.

(525) MacPherson (W.D.), *op.cit.*, *supra*, note 129, p. 77.

(526) *Ibid*, p. 77.

8.2.2 L'ORGANE DE SURVEILLANCE DES TEXTILES

Création originale de l'A.M.F., l'O.S.T. est chargé de la mise en oeuvre de l'A.M.F.(527). Il détient donc un rôle nettement plus important et délicat que le C.T. On peut ainsi comprendre que le Président et les huit membres de l'O.S.T. soient désignés par les pays participants à l'A.M.F. La composition de l'O.S.T. doit cependant respecter un certain nombre de modalités qui sont fixées par le C.T.(528). Ces modalités ont trait à la qualification des membres et à la composition générale de l'O.S.T.

D'une part, l'A.M.F. est muet quand aux qualifications personnelles du Président et des membres de l'O.S.T. Pour ce qui est du Président de l'O.S.T., il revient au Président du C.T., après consultation avec les pays participants, de proposer un candidat au C.T.(529). Le choix du Président de l'O.S.T. nécessite donc un certain consensus. Jusqu'en 1986, l'O.S.T. avait connu deux présidents. D'avril 1974 au 1er juillet 1982, la tâche fut confiée à un

(527) Article 11, paragraphe 1 de l'A.M.F. L'O.S.T. fut en place le 1er avril 1974 et tint sa première réunion le 23 du même mois: Com.Tex./1, 30 avril 1974, p. 5.

(528) Article 11, paragraphe 1 de l'A.M.F.

(529) Com.Tex/2, 30 avril 1974, p. 6 et Com.Tex./28, 5 juillet 1982, p. 1.

diplomate suisse, M. Paul Wurth(530), puis à un diplomate brésilien, M. Marcelo Raffaelli, dont le mandat se termina le 31 juillet 1986(531). Quant aux qualifications du Président de l'O.S.T., le choix des pays participants portera sur une personne compétente provenant du Secrétariat du GATT(532). La nomination de diplomates, plutôt que d'universitaires ou d'hommes politiques, témoigne donc de l'importance accordée aux qualités de négociateur plutôt qu'aux connaissances du candidat(533). Bien qu'il soit un peu tôt pour déceler une tendance, on remarque également qu'à un candidat provenant d'un P.V.D. a succédé celui d'un P.D.

Il revient également au Président du C.T. de recommander, à chaque année et après consultation, les membres de l'O.S.T. Même si les membres sont les représentants de leur pays, ils sont cependant nommés à l'O.S.T. à titre personnel. La nomination "intuitu personae" permet ainsi de

(530) Com.Tex./2, 30 avril 1974, p. 6. Le mandat, qui se terminait à la fin de 1975, fut prolongé à trois reprises: une première fois jusqu'au 31 décembre 1977 (Com.Tex./6, 8 août 1975, p. 10); une seconde fois jusqu'au 31 décembre 1981 (Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 3); et enfin, une troisième fois jusqu'au 30 juin 1982 et ce, afin de permettre au C.T. de trouver un successeur (Com.Tex./26, 4 mars 1982, p. 9).

(531) Com.Tex./28, 5 juillet 1982, p. 1.

(532) Com.Tex./2, 30 avril 1974, p. 6.

(533) Com.Tex./28, 5 juillet 1982, p. 1.

"garantir la compétence, l'homogénéité et l'efficacité de l'O.S.T."(534). A cet égard, les deux principales qualifications exigées des membres de l'O.S.T. sont leur compétence dans le secteur du textile et leur disponibilité(535). La présence de membres possédant une expertise dans le domaine, venait en quelque sorte remédier à l'une des carences actuelles des "panels" du G.A.T.T.(536). Or, la force de l'O.S.T. réside dans ce que R.E. Hudec a appelé son "subject matter expertise", résultant de l'apport individuel des membres et des informations recueillies(537).

D'autre part, l'A.M.F. est plus précis quant à la "composition globale" de l'O.S.T. En effet, le paragraphe 1 de l'article 11 de l'A.M.F. prévoit que la composition de l'O.S.T. doit rester "équilibrée et largement représentative des parties". L'O.S.T. se doit donc de représenter les intérêts de tous les pays participants(538). L'instrument privilégié pour répondre à un tel objectif est celui du

(534) Voir la déclaration du Président du C.T. à ce sujet: Com.Tex./2, 30 avril 1974, p. 5.

(535) Ibid.

(536) Sur ce point, voir: Hudec (R.E.), op.cit., supra, note 493, p. 49.

(537) Ibid, p. 63.

(538) Sur cette interprétation, voir: Com.Tex./2, 30 avril 1974, p. 9.

"roulement approprié".

Mais la sélection des huit pays devant composer annuellement l'O.S.T. n'a pas été chose facile. Dès le début de l'A.M.F., plusieurs pays, tels les pays de l'Est, les petits fournisseurs et les petits exportateurs, critiquèrent le fait qu'ils n'étaient pas représentés au sein de l'O.S.T. (539). Au cours des années, la composition de l'O.S.T. sera régulièrement critiquée, comme n'étant pas convenablement équilibrée et représentative(540).

L'une des sources de mécontentement réside dans le fait que le roulement de l'O.S.T. n'a été que partiel. Ainsi, l'attribution de sièges permanents aux Etats-Unis, à la C.E.E. et au Japon réduisit de huit à cinq le nombre de sièges disponibles. Jusqu'en 1978, l'un des cinq sièges, appelé "triparti", était occupé par trois pays qui se partageaient la représentation au cours de l'année(541). Outre les sièges permanents et triparti, l'O.S.T. a toujours tenté de représenter tous les intérêts en attribuant un siège à un

(539) Voir les critiques de la Pologne et de la Hongrie: Com.Tex./2, 30 avril 1974, p. 9.

(540) Voir les critiques du Canada, de l'Australie et de la C.E.E.: Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 12 ss.

(541) La périodicité était réglée entre ces pays: Com.Tex./2, 30 avril 1974, p. 9.

pays exportateur de textiles de coton (i.e. Inde, Pakistan et Egypte), à un pays d'Amérique du Sud, à un pays d'Extrême-Orient et à un pays à petit marché sujet à des problèmes de P.M.V. (i.e. Canada, Finlande et Suède) (542).

Malgré les critiques, l'O.S.T. a néanmoins été considéré par la majorité des pays participants comme représentant un bon compromis (543). En revanche, l'inégalité de représentation causée par l'octroi des sièges permanents a été évoquée. Selon plusieurs pays, les sièges permanents donnent un poids excessif aux pays détenteurs, tout en leur permettant de s'assurer d'une certaine continuité et de jouir d'une plus grande expertise (544), provoquant ainsi un certain déséquilibre à l'intérieur de l'O.S.T. (545).

(542) Pour un relevé de la composition de l'O.S.T. depuis 1974, voir les rapports suivants: Com.Tex./2, 30 avril 1974, p. 9; Com.Tex./5, 25 février 1975, p. 11; Com.Tex./7, 25 février 1976, p. 12; Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, pp. 2-3; Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 3; Com.Tex./11, 19 avril 1978, p. 1; Com.Tex./13, 27 décembre 1978, p. 13; Com.Tex./15, 15 février 1980, p. 19; Com.Tex./70, 13 février 1981, p. 9; Com.Tex./SB/811, 10 décembre 1982, p. 4; Com.Tex./SB/825, 10 février 1983, p. 1; Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 12 et Com.Tex./43, 12 février 1986, p. 17.

(543) Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 154.

(544) Voir les interventions des représentants de l'Egypte et du Canada (Com.Tex./10, 17 mars 1978, pp. 21-22) ainsi que des Philippines (Com.Tex./15, 5 février 1980, p. 20).

(545) Précisons cependant que, en vertu du paragraphe 23 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation

Un mot enfin sur le fonctionnement et le processus décisionnel de l'O.S.T. Contrairement aux "panels" du GATT, l'O.S.T. est un "organe permanent"(546), qui se réunit au besoin pour s'acquitter de ses fonctions, soit plusieurs fois par année. Comme les méthodes de travail de l'O.S.T. ne sont pas déterminées par l'A.M.F., l'une de ses premières tâches fut donc d'élaborer des procédures, principalement en matière de notification et de règlement des différends(547).

Quant aux décisions de l'O.S.T., qu'il s'agisse de recommandations ou de conclusions, elles sont adoptées par consensus entre les membres. Il importe de préciser que même si un membre est désigné par son gouvernement, celui-ci est nommé à titre personnel et non pas seulement en tant que représentant de son gouvernement et doit donc agir en toute impartialité et objectivité(548). En revanche, la nomination à titre personnel ne signifie pas que le membre ne pourra, à certains moments, soutenir la position de son

de l'A.M.F. de 1986, les pays participants se sont engagés à examiner la possibilité d'accroître le nombre de membres: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118.

(546) Article 11, paragraphe 2 de l'A.M.F.

(547) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 4. Sur ce point, voir p. 198 et p. 349.

(548) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 4.

gouvernement(549). Il n'en demeure pas moins que la règle du consensus permettra que l'équilibre délicat entre pays importateurs et exportateurs ne soit pas menacé par un vote majoritaire.

Notons enfin que, outre l'O.S.T. et le C.T., l'A.-M.F. accorde un certain rôle aux institutions du G.A.T.T. Ainsi, le Conseil des représentants des parties contractantes à l'Accord général sera tenu informé des recommandations de l'O.S.T. dans les cas où les pays participants ne peuvent en venir à la conclusion d'un accord bilatéral au titre de l'article 3 de l'A.M.F.(550). De même, le Conseil pourra être saisi de tous problèmes subsistant entre les parties après que l'O.S.T. aura établi ses recommandations(551). En pratique, le C.T. est demeuré la dernière étape dans la

(549) Evoquant la situation de membre d'un "panel" du G.A.T.T., également nommé en sa capacité personnelle mais représentant les intérêts de son gouvernement au G.A.T.T., J.H. Jackson souligne qu'il est presque impossible pour ce membre de ne pas tenir compte de la position de son gouvernement en matière de politique commerciale: Jackson (J.H.), "Governmental Disputes in International Trade Relations: A Proposal in the Context of G.A.T.T.", (1979) 13 Journal of World Trade Law, p. 6.

(550) Article 3, paragraphe 5 iii) de l'A.M.F. Sur ce point, voir *supra*, p. 243.

(551) Article 11, paragraphe 9 de l'A.M.F.

résolution d'un différend(552). Enfin, le Secrétariat du GATT pourra, à la demande de l'O.S.T., fournir une assistance technique(553).

8.3 LES FONCTIONS DES INSTITUTIONS DE L'A.M.F.

En plus de se doter d'institutions originales, les pays participants ont investi celles-ci de fonctions importantes. Ces fonctions sont au nombre de trois: fonction "recherche et cueillette de données", fonction "examens d'ensemble et revues des restrictions" et enfin, fonction "application des règles et règlement des différends"(554). Malgré un certain partage des compétences entre le C.T. et l'O.S.T., chacun contribue à des degrés divers à l'accom-

(552) Un seul différend à l'O.S.T. a atteint l'agenda du Conseil du G.A.T.T.: Hudec (R.E.), op.cit., supra, note 493, p. 63. Sur ce point, voir infra, p. 354.

(553) Article 11, paragraphe 2 de l'A.M.F.

(554) La division des fonctions proposée par G.H. Perlow est quelque peu différente. Analysant la supervision de l'A.M.F. en fonction des activités de l'O.S.T., l'auteur propose trois fonctions à ce dernier: 1) révision ("review") - consistant en la cueillette et en la transformation des données aux fins des examens de conformité des mesures ainsi qu'à celle du fonctionnement de l'A.M.F.; 2) correction ("corrective") - visant à corriger les comportements répréhensifs soit par la prévention ou par la réparation; 3) création ("creative") - visant à la création et à l'interprétation de normes: Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 105.

plissement de ces fonctions.

8.3.1 LA FONCTION "RECHERCHE ET CUEILLETTE DE DONNEES"

La première fonction importante des institutions de l'A.M.F. est de mener des études sur le secteur des textiles et de façon plus générale, de rassembler le plus grand nombre d'informations possibles afin de mener à bien leurs fonctions. A cette fin, le C.T. et l'O.S.T. auront un rôle à jouer.

En ce qui a trait aux études, la responsabilité première revient au C.T. Le C.T. peut ainsi entreprendre des études sur la production et le commerce des produits textiles, ainsi que sur les mesures facilitant l'ajustement et faire connaître son avis "quant aux moyens de favoriser l'expansion et la libéralisation du commerce des produits textiles"(555). Le C.T. s'imposera comme une véritable unité de recherche, principalement voué à l'élaboration de solutions à long terme(556). Afin de procéder à la collecte et à l'étude de la masse considérable de données statistiques, le C.T. mit sur pied un "sous-groupe technique sur la

(555) Article 10, paragraphe 2 de l'A.M.F.

(556) Sur ce point: voir Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 103.

documentation"(557).

Mais l'apport du C.T. fut particulièrement important en ce qui a trait à l'analyse des mesures d'ajustement. Rappelons que le paragraphe 4 de l'article 1 prévoit que les mesures prises en vertu de l'A.M.F., en plus de ne pas interrompre ou décourager les processus autonomes d'ajustement industriel, doivent également s'accompagner de l'application de politiques visant à encourager la restructuration(558). Afin que cet engagement ne reste pas un vœu pieu(559), les pays participants ont donc chargé le C.T. d'analyser toutes les mesures d'ajustement industriel. Ainsi, dès 1975, le C.T. prêta son concours afin de mettre à jour une étude sur les aménagements de structure déjà entreprise par le Secrétariat.

(557) Ce sous-groupe fut composé de statisticiens et d'experts en politique commerciale en provenance des pays désirant en faire partie: Com.Tex./2, 30 avril 1974, p. 2. Le sous-groupe recommanda ainsi au C.T. d'inviter les pays participants à fournir des statistiques sur le commerce, la production et l'industrie: Com.Tex./3, 18 octobre 1974, pp. 1-3.

(558) Sur ce point, voir supra, p. 178.

(559) Notons que la surveillance des mesures d'ajustement en matière du commerce international des textiles avait entre autres été suggérée au début des années 1970 par l'ancien négociateur commercial du Président Johnson, H.B. Malmgren: Malmgren (H.B.), *International Economic Peacekeeping in Phase II*, Quadrangle Books, New York, 1972, p. 155.

tariat du G.A.T.T.(560). Par la suite, le C.T. mit sur pied un "groupe de travail" afin d'analyser les renseignements sur les mesures de restructuration et de remettre un rapport au C.T.(561). Afin de le seconder dans sa tâche, le groupe de travail forma un sous-groupe technique devant recueillir et examiner les renseignements nécessaires(562). Après la remise du rapport au C.T., le groupe de travail et son sous-groupe technique furent invités à poursuivre leurs travaux(563).

Somme toute, le C.T. répondit positivement à la tâche qui lui avait été confiée. Outre la collecte de données, l'un des résultats importants de cet exercice fut de démontrer la nécessité de surveiller les politiques et "les processus autonomes d'ajustement"(564). La détermination

(560) Com.Tex./5, 25 février 1975, p. 3; Com.Tex./7, 25 février 1976, p. 11. Le sous-groupe technique de la documentation participera à la collecte de données: Com.Tex./14, 8 mai 1979, p. 1. Un inventaire complet de renseignements sur le problème des aménagements de structure fut présenté par la suite au C.T.: Com.Tex.-/21, 23 avril 1981.

(561) Com.Tex./15, 5 février 1980, p. 16.

(562) Com.Tex./17, 22 septembre 1980, p. 9. Une quinzaine de pays participèrent aux travaux du sous-groupe technique: Com.Tex./22, 30 avril 1981, p. 1.

(563) Com.Tex./18, 15 octobre 1980, p. 2.

(564) Com.Tex./23, 22 juin 1981, p. 7.

des pays participants d'agir en ce domaine sera d'ailleurs confirmée par la création en 1981 d'un sous-comité du C.T. devant prendre le relais de l'ancien groupe de travail(565).

De son côté, l'O.S.T. aura également une responsabilité importante en matière de cueillette de données. Ce qui n'est guère surprenant puisque l'O.S.T. est chargé de la mise en oeuvre de l'A.M.F. Les informations recueillies par l'O.S.T. proviendront surtout des notifications relatives aux demandes de consultation et aux mesures ou aux accords signés en vertu des articles 2, 3 et 4 de l'A.M.F. C'est sur la base de ces informations que l'O.S.T. pourra évaluer la conformité des mesures ou accords et préparer les différents rapports qu'il devra soumettre au C.T.(566).

(565) Voir le paragraphe 15 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1981: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118. Le sous-comité s'attela à la tâche et présenta en octobre 1984 un rapport détaillé sur les politiques et mesures d'ajustement: Com.Tex./-41, 26 septembre 1985, p. 4.

(566) Voir les articles 10, paragraphe 4 (examen d'ensemble), 11, paragraphe 2 (revue des mesures existantes) et 11, paragraphe 3 (revue des nouvelles restrictions). De plus, le C.T. pourra demander à l'O.S.T. de recueillir un certain type de renseignements. Ce fut ainsi le cas lorsque le C.T. demanda à l'O.S.T. de dresser un catalogue des accords bilatéraux conclus en vertu de l'A.M.F. et dérogeant à l'Annexe B: Com.Tex/SB/610, 14 octobre 1980, pp. 81-82.

De façon générale, la fonction "recherche et cueillette de données" a été fort bien remplie par les institutions de l'A.M.F.(567) Parce que fortement assujettie à la coopération des Etats, une telle fonction n'est pas chose facile, et ce, pour toute organisation internationale. Dans le cas de l'A.M.F., les pays participants ont admirablement bien répondu à l'appel des institutions.

8.3.2 LA FONCTION "EXAMENS D'ENSEMBLE ET REVUES DES RESTRICTIONS"

Une deuxième fonction importante des institutions de l'A.M.F. a trait aux "examens d'ensemble et revues des restrictions". A cette fin, le C.T. jouera un rôle fondamental puisqu'il permettra à tous les pays de discuter de l'application de l'A.M.F.

Le C.T. sera ainsi amené à procéder à deux types d'examen, soit sur le fonctionnement et sur l'avenir de l'A.M.F. Le paragraphe 4 de l'article 10 de l'A.M.F. pré-

(567) Outre le C.T. et l'O.S.T., des études pourront également être menées par le Secrétariat du G.A.T.T. C'est ainsi que suite à une décision des Parties contractantes à l'Accord général (G.A.T.T., (1983) 29 Instruments de base et documents divers, p. 21), le Secrétariat du GATT mena une étude sur le commerce international des textiles, les répercussions des restrictions appliquées dans ce secteur et les conséquences de la libéralisation ou du maintien de celles-ci: G.A.T.T., Place des textiles et des vêtements dans l'économie mondiale, GATT, Genève, juillet 1984, 227 p.

voit que le C.T. procédera annuellement à "un examen d'ensemble du fonctionnement de l'A.M.F." et présentera un rapport au Conseil des Représentants du G.A.T.T. Le C.T. devient alors un vaste forum "public" où les problèmes d'application de l'A.M.F. peuvent être discutés par tous les pays participants(568). Au cours de la troisième année, l'examen d'ensemble se transforme en examen plus détaillé ou "majeur", puisqu'il s'étend au fonctionnement de l'A.M.F. au cours des années précédentes(569).

Le second type d'examen mené par le C.T. a trait à l'avenir de l'A.M.F. C'est ainsi qu'au plus tard un an avant l'expiration de l'A.M.F., le C.T. examinera s'il convient de le proroger, de le modifier ou d'y mettre fin(570). C'est à ce moment que les pays participants seront amenés à faire le bilan de l'application de l'A.M.F. et à formuler des propositions et amendements en vue d'en améliorer le fonctionnement. Bien que les discussions soient longues et vives(571), et que le consensus soit difficilement at-

(568) L'examen est cependant mené à partir d'un rapport présenté par l'O.S.T.: article 10, paragraphe 4 de l'A.M.F.

(569) L'examen sera fait à partir d'un rapport de l'O.S.T.: article 10, paragraphe 4 de l'A.M.F. Pour un exemple de rapport, voir Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976.

(570) Article 10, paragraphe 5 de l'A.M.F.

(571) Pour un résumé de ces réunions dans le cadre de la prorogation de 1980: Com.Tex./23, 22 juin 1981, p. 1

teint(572), les débats sur l'avenir de l'A.M.F. ont toujours connu une fin heureuse puisque l'A.M.F. a été prorogé à trois reprises. Même si les pays participants peuvent modifier le texte de l'A.M.F., ceux-ci ne se sont pas prévalus de ce droit. Le C.T. préférera adopter un certain nombre de "Conclusions" qui seront "confirmées" par les pays participants dans le Protocole de Prorogation. Ces "Conclusions" seront fort importantes puisqu'elles préciseront ou compléteront l'application des dispositions de l'A.M.F. pour la durée de la prorogation.

L'A.M.F. prévoit enfin que l'O.S.T. procédera à des "revues annuelles" sur les restrictions existantes lors de l'entrée en vigueur de l'A.M.F. ainsi que sur les nouvelles restrictions(573). De plus, l'O.S.T. fera un résumé des problèmes rencontrés et de la nature des interventions de l'O.S.T. en cas de différends ou de demandes de consulta-

ss; Com.Tex./24, 8 septembre 1981, p. 1 ss; Com.Tex.-/25, 2 novembre 1981, p. 24; Com.Tex./26, 4 mars 1982, pp. 1-35. Sur le début des discussions menant à la Prorogation de l'A.M.F. de 1986, voir Com.Tex./41, 26 septembre 1985, pp. 1-25.

(572) Les consensus sur les Prorogations de 1977 et 1980 ont été difficilement atteints, souvent in extremis. C'est ainsi que la dernière réunion du C.T. consacrée principalement à la prorogation de l'A.M.F. de 1981 s'est étendue du 18 novembre au 27 décembre 1981: Com.Tex./26, 4 mars 1982, 35 p.

(573) Voir les paragraphes 11 et 12 de l'article 11 de l'A.M.F.

tions. Ces revues seront accompagnées de conclusions particulières et générales et présentées au C.T.

Somme toute, cette fonction importante des institutions permet de mieux surveiller l'application de l'A.M.F. Cette mission est d'autant mieux servie que l'O.S.T. et le C.T. sont appelés à remplir des tâches, non seulement spécifiques mais complémentaires; le premier assurant une surveillance au jour le jour de l'A.M.F., et le second, permettant d'avoir une vue d'ensemble et une discussion sur le fonctionnement de l'A.M.F.

8.3.3 LA FONCTION "APPLICATION DES REGLES ET REGLEMENT DES DIFFERENDS"

Une troisième fonction des institutions de l'A.M.-F. concerne l'application des règles et le règlement des différends. Cette tâche relève principalement de l'O.S.T., le C.T. ayant un rôle marginal. A cet égard, les pays participants ont confié deux grandes responsabilités à l'O.S.T. D'une part, l'O.S.T. est chargé d'examiner les mesures ou accords notifiés afin d'en déterminer la conformité à l'A.M.-F. D'autre part, l'O.S.T. examine les problèmes ou les différends qui peuvent survenir entre les pays participants. Examinons maintenant ces deux responsabilités.

8.3.3.1 EXAMEN DES MESURES OU ACCORDS NOTIFIES

Comme nous l'avons vu, les pays participants doivent notifier l'O.S.T. des mesures ou accords conclus en vertu des articles 2, 3 et 4 de l'A.M.F. Sur réception des notifications, l'O.S.T. examinera alors la conformité de ces mesures ou accords. Cet exercice est cependant assujetti à certaines limites aussi bien statutaires que politiques.

Il y a d'abord des limites statutaires. En matière d'examen des mesures ou d'accords, le rôle de l'O.S.T. pourra différer. C'est ainsi qu'en vertu des articles 2 et 3 de l'A.M.F., l'O.S.T. examine la conformité des restrictions en regard des dispositions de l'A.M.F. En revanche, l'article 4 de l'A.M.F. n'accorde aucun pouvoir explicite à l'O.S.T. afin d'examiner la conformité des accords. Or, comme les parties doivent conclure des accords qui seront "dans l'ensemble" plus libéraux que ceux conclus sous l'article 3, l'O.S.T. possède implicitement le pouvoir d'examiner la "libéralité" de ces accords(574). A cet égard, le recours accru aux accords conclus en vertu de l'article 4 de l'A.M.F. a nettement affaibli le contrôle de l'O.S.T.(575).

(574) Le pouvoir implicite de l'O.S.T. a également été souligné par: Sutton (A.), op.cit., supra, note 143, p. 213.

(575) Voir Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 116.

Contrairement à l'article 3, l'O.S.T. n'a pas à se prononcer sur la conformité de chaque disposition mais sur l'ensemble de l'accord et à ne faire que des recommandations "qu'il jugera appropriées". L'O.S.T. s'est ajusté à son nouveau rôle et ses examens ont été sévères et détaillés(576).

Après l'examen d'un accord ou d'une mesure, l'O.S.T. pourra faire des recommandations aux parties. Mais est-ce que l'O.S.T. a le pouvoir d'annuler ou de remettre en question un accord bilatéral? Même si aucune disposition de l'A.M.F. ne confère un tel pouvoir à l'O.S.T., le problème se posa lors de l'examen de mesures prises par la C.E.E. en vertu de l'article 2 de l'A.M.F.(577). A cette occasion, la C.E.E. rappela que l'O.S.T. n'était qu'un organe de conciliation et qu'il ne pouvait mettre en question un accord bilatéral conclu entre deux pays(578). Cette position, qui

(576) Sur ce point, voir les examens annuels de l'O.S.T. De plus, l'O.S.T. a étendu sa compétence en examinant les restrictions imposées suite à l'invocation de mesures prises en vertu de clauses de consultation contenues dans certains accords: Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 117.

(577) Pour un résumé des événements ayant mené à cette confrontation, voir Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 109 ss.

(578) Voir Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 42. La C.E.E. précisa que l'O.S.T. ne peut, en vertu du paragraphe 3 de l'article 11, prendre que les mesures qui sont prévues dans l'A.M.F. La C.E.E. signa par la suite des accords bilatéraux afin de remplacer les mesures prises sous le paragraphe 2 ii) de l'article 2 et ne poursuivit pas l'affaire, sans nécessairement abandonner sa

rallia la majorité des pays(579), est conforme au droit mais également au fondement même de l'A.M.F. qui reposent sur la négociation et l'accord des parties. En fait, l'O.S.T. n'a jamais invalidé d'accords bilatéraux.

Les secondes limites sont de nature "politique". Comme toute autre organisation internationale, l'O.S.T. doit compter sur des informations adéquates non seulement dans l'accomplissement de ses fonctions mais pour assurer une certaine transparence au système(580). On peut donc comprendre que l'O.S.T. soit grandement assujetti à la discipline des pays participants. Même si l'O.S.T. a, à plusieurs reprises, noté des retards dans la transmission d'informations, ou encore constaté l'insuffisance de certains renseignements fournis(581), force est d'admettre que les pays participants ont généralement bien coopéré avec l'O.S.T.

position.

(579) Voir les discussions du C.T.: Com.Text./8, 14 mars 1977, p. 9.

(580) Sur ce point, voir Finlayson (M.A.) et Zacher (M.W.), "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions", (1981) 35 International Organization, p. 587.

(581) Pour quelques exemples, voir supra, p. 237 ss.

Précisons enfin que si le C.T. n'a pas comme rôle d'analyser la conformité des accords, il recevra cependant les recommandations de l'O.S.T. sur un problème donné(582). Le C.T. pourra alors engager des discussions sur les problèmes que pourront soulever ces recommandations, de même que sur toutes questions dont l'O.S.T. l'aura saisi(583).

8.3.3.2 LA PREVENTION ET LE REGLEMENT DES DIFFERENDS

L'O.S.T. a été appelé à jouer un rôle actif dans la prévention ou le règlement des problèmes et des différends découlant de l'application de l'A.M.F. Contrairement à la procédure de règlement des différends de l'Accord général, celle prévue à l'A.M.F. a été nettement mieux définie.

8.3.3.2.1 LE ROLE DE L'O.S.T.

De façon générale, l'A.M.F. prévoit deux grandes situations où l'O.S.T. pourra être appelé à intervenir pour régler un différend. L'O.S.T. pourra d'abord intervenir pour régler des différends résultant de l'application de mesures unilatérales en vertu des paragraphes 5 et 6 de

(582) Article 11, paragraphe 7 de l'A.M.F.

(583) Article 10, paragraphe 2 de l'A.M.F.

l'article 3 de l'A.M.F.(584). Deuxièmement, le paragraphe 4 de l'article 11 de l'A.M.F. prévoit que l'O.S.T. pourra intervenir dans le cadre de négociations ou consultations bilatérales menées en vertu de l'A.M.F.(585). Ce n'est que si ces négociations ou consultations ont été infructueuses que l'O.S.T. pourra, à la demande explicite de l'une des parties, examiner le problème et faire des recommandations. Comme l'intervention de l'O.S.T. est déjà prévue aux articles 2 et 3 de l'A.M.F.(586), l'O.S.T. n'interviendra donc que dans le cas d'échec des négociations visant à conclure un accord sous l'article 4, puisque ce dernier ne prévoit aucune forme d'intervention de l'O.S.T. en cas de différends découlant de ces accords(587).

Enfin, le paragraphe 5 de l'article 11 de l'A.M.F. permet à l'O.S.T. d'examiner, à la demande de tout pays participant, toutes mesures pouvant être considérées comme "nuisibles" aux intérêts de ce pays et de faire les recommandations appropriées. Comme on peut le constater, l'intervention de l'O.S.T. est nettement plus grande puisqu'elle

(584) Sur ce point, voir supra, pp.243-251.

(585) Article 11, paragraphe 4 de l'A.M.F.

(586) Voir supra, p. 195 ss. et 218 ss.

(587) Sur l'utilité de l'article 11, paragraphe 4 de l'A.M.F. dans le cadre de l'article 4, voir: Com.Tex./SB/519/Rev.1, 10 décembre 1979, p. 21.

couvre toutes mesures imposées et pas uniquement celles résultant de l'échec des négociations. Elle est également plus accessible, puisque tout pays participant qu'il soit ou non partie à une négociation bilatérale, pourra saisir l'O.S.T. du problème. Pour justifier l'intervention de l'O.S.T., le pays participant n'a qu'à démontrer que la mesure nuit à ses intérêts et que la négociation visant à corriger celle-ci a été infructueuse, pour justifier l'intervention de l'O.S.T.(588). Le cas le plus fréquent sera évidemment l'imposition d'une mesure unilatérale(589).

Ceci dit, quel sera donc le rôle que sera amené à jouer l'O.S.T. en cas de différend: "juge" ou "conciliateur"? La première option est à écarter. L'O.S.T. n'est pas un tribunal capable de rendre des décisions à force obligatoire pas plus qu'il ne peut imposer de sanctions dans le cas de manquement aux dispositions de l'A.M.F. L'absence de disposition lui accordant un tel statut, la composition et le fonctionnement de l'O.S.T.(590) sont autant de caracté-

(588) Article 11, paragraphe 5 de l'A.M.F.

(589) Notons que si l'O.S.T. est saisi d'une telle mesure, il pourra surseoir à l'examen si les pays participants conviennent de négocier un accord. Ce fut ainsi le cas d'une mesure imposée par le Canada contre des importations en provenance de la Malaisie:
Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 24.

(590) Selon Hudec, la supervision agressive de l'O.S.T., "which is at odds with a judicial picture", couplée à sa composition (i.e. représentants de gouvernements,

ristiques qui font que l'O.S.T. ne peut être qualifié de tribunal. En fait, l'absence d'organe juridictionnel s'inscrit dans la pratique internationale en matière de règlement des différends de nature économique(591).

La seconde qualification colle nettement plus au véritable rôle de l'O.S.T.: l'O.S.T. agira d'abord et avant tout comme un conciliateur. A cet égard, l'O.S.T. précisa dès le début de son mandat que "son but principal, dans tout différend dont il est saisi est de rechercher la conciliation et d'user de ses bons offices"(592). En fait, et si l'on y regarde de plus près, cette mission de conciliation accordée à l'O.S.T. s'inscrit dans la mission même de l'A.-M.F., qui est de concilier les intérêts passablement diver-

équilibre régional) indiquent que la procédure suivie par l'O.S.T. ne peut être qualifiée de judiciaire: Hudec (R.E.), op.cit., supra, note 493, p. 64.

(591) Sur ce point, voir Colliard (C.A.), "Le règlement des différends dans les organisations internationales de caractère non politique", dans *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pédone, Paris, 1960, p. 182. De même, voir Malinverni (G.), *Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques*, A.W. Sijhoff - Leiden, Genève, 1974, p. 21.

(592) Com.Text./SB/30, 9 octobre 1974, p. 3.

gents existant entre pays importateurs et exportateurs(593).

Mais qu'en est-il de l'intervention de l'O.S.T.? Rappelons d'abord que dans le cadre de l'A.M.F., la négociation entre les parties est la première méthode de règlement des différends(594). Les négociations bilatérales seront secrètes et l'O.S.T. ne sera simplement informé que des résultats(595). A cet égard, l'O.S.T. n'a pas innové puisque la "confidentialité" et la "discretion" ont toujours été des atouts importants dans le règlement des différends en matière commerciale(596).

(593) Pour un commentaire similaire, mais dans le contexte de l'A.L.T. et des accords de produits de base, voir: Walker (H.), "The International Law of Commodity Agreements", (1963) 28 Law and Contemporary Problems, p. 409.

(594) La négociation bilatérale comme méthode de règlement n'est pas propre à l'A.M.F. J.E.S. Fawcett notait avec justesse que, dans les organisations économiques et monétaires, le règlement est d'abord considéré comme une méthode de négociation entre les membres, processus qu'il appelle "organized persuasion": Fawcett (J.E.S.), op.cit., supra, note 500, pp. 175-176.

(595) Sur la confidentialité des négociations, voir: Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 52.

(596) Sur ce point, voir Lalive (P.), "Sur la contribution de l'arbitrage au développement du commerce international" dans Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Les relations internationales dans un monde en mutation, Sijhoff, Genève, 1977, p. 399.

L'O.S.T. n'entrera véritablement en jeu que s'il est saisi d'un différend, durant ou à la fin des négociations. La procédure alors suivie par l'O.S.T. comporte trois grandes étapes. Premièrement, l'O.S.T. sollicitera la participation des parties impliquées dans un différend, ainsi que de tout pays participant "qui pourrait être touché directement"(597). Deuxièmement, les parties seront invitées à exposer leur cause devant l'O.S.T.(598) et à répondre aux questions qui pourront leur être posées(599). Enfin, l'O.S.T. pourra intervenir plus activement dans le différend, soit en faisant des observations ou recommandations informelles afin d'aider les parties à en arriver à un règlement à l'amiable(600) ou en demandant simplement aux parties de réviser leurs positions ou de reprendre leurs négociations(601). L'O.S.T. pourra faire des recommandations ou observations plus formelles aux parties.

(597) Article 11, paragraphe 6 de l'A.M.F. La nécessité de consulter les pays affectés par une mesure a été réitéré dans: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 18.

(598) Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, p. 4.

(599) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 18.

(600) Ibid. A titre d'exemple, l'O.S.T. pourra proposer à une partie, ayant été incapable de justifier l'imposition d'une mesure pour cause de désorganisation en vertu de l'article 3, de plutôt tenter de négocier un accord sous l'article 4 sur la base du risque réel de désorganisation (i.e. voir le différend entre la Suède et le Mexique): Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 28.

(601) Com.Tex./SB/610, 16 octobre 1980, p. 18.

L'O.S.T. est alors contraint de gommer son rôle de conciliateur et de se prononcer sur un différend. En pratique, l'O.S.T. a semblé très hésitant à indisposer les pays participants par des conclusions formelles. Au lieu d'appliquer le droit de façon rigoureuse, l'O.S.T. a plutôt préféré inciter les parties à poursuivre leurs négociations afin de trouver une solution négociée(602).

Mais afin de mieux comprendre la démarche suivie par l'O.S.T., un cas "type" servira d'illustration. En 1978, l'O.S.T. fut saisi d'un différend entre la Suède et l'Inde suite à l'application d'une mesure prévue au paragraphe 5 de l'article 3 de l'A.M.F.(603). Après avoir écouté les deux parties, l'O.S.T. constata que les deux gouvernements pouvaient difficilement s'entendre sur une solution. Dans l'intervalle, les négociations bilatérales reprirent et l'O.S.T. demanda aux parties de lui présenter un rapport sur l'état des négociations. Bien que les négociations furent infructueuses, la Suède décida finalement de lever les restrictions et les pays déclarèrent qu'ils n'avaient plus l'intention de donner suite à l'affaire. Bien que discrète,

(602) Pour une attitude similaire dans le cadre du G.A.T.T., voir Flory (T.), "L'évolution du système juridique du G.A.T.T.", (1977) 4 Journal de droit international, p. 794.

(603) Sur le différend entre la Suède et l'Inde: Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1978, pp. 7, 8 et 23.

l'intervention de l'O.S.T. fut néanmoins importante. En incitant les parties à négocier et à lui faire rapport, l'O.S.T. favorisa un règlement à l'amiable.

Précisons que si plusieurs dispositions de l'A.M.F. permettent l'intervention de l'O.S.T., l'action de l'O.S.T. sera limitée à certains cas précis. Ainsi, la pratique a démontré que ce sont les mesures unilatérales prises en vertu des paragraphes 5 et 6 de l'article 3 qui ont donné le plus souvent lieu à des différends, requérant ainsi l'intervention de l'O.S.T.(604). A cet égard, la compétence accordée à l'O.S.T. de traiter des problèmes d'interprétation de l'A.M.F., lors de son examen des accords bilatéraux, devrait considérablement accroître la marge de manoeuvre de l'O.S.T. (605).

(604) Sur ce point, voir: Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 52. De plus, l'O.S.T. reconnu que son intervention s'avérait importante dans tous les cas où les parties ne pouvaient parvenir à un commun accord (i.e. question portée en vertu des paragraphes 4 à 10 de l'article 11): Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 14.

(605) Voir le paragraphe 22 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1986: G.A.T.T., op.cit., supra, note 118. Précisons que toute "divergence de vues" concernant l'interprétation ou l'application de l'A.M.F. peut également être soumise devant le C.T. pour avis: article 10, paragraphe 3 de l'A.M.F.

8.3.3.2.2 LA DECISION DE L'O.S.T. ET SES EFFETS

Dans l'accomplissement de ses fonctions, l'O.S.T. sera évidemment appelé à rendre certaines décisions. De façon générale, l'O.S.T. doit formuler ses recommandations ou conclusions dans un délai de 30 jours, sauf disposition contraire, se computant à partir du jour où la question lui est soumise(606).

Comme nous l'avons déjà évoqué, toute décision de l'O.S.T. est rendue par consensus(607). Il n'y a donc pas de vote. La règle du consensus force les parties à s'entendre sur une solution acceptable et offre une meilleure garantie pour la stabilité d'un "système". Même si l'O.S.T. en arrive généralement à un consensus, il est possible que celui-ci ne soit pas atteint. Ainsi, dans l'affaire d'une mesure unilatérale américaine contre les importations en provenance des Maldives, appliquée en vertu de l'article 3 de l'A.M.F., quatre membres de l'O.S.T. conclurent que les Etats-Unis n'avaient pas démontré la désorganisation et recommandèrent

(606) Article 11, paragraphe 7 de l'A.M.F. L'exception la plus importante à cette règle se retrouve à l'article 2, paragraphe 5 (restrictions existantes) où l'O.S.T. a 90 jours pour étudier les rapports qui lui seront présentés.

(607) Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1974, p. 2. Sur ce point, voir supra, p. 326 ss.

la levée des mesures, tandis que les quatre autres membres reconnurent l'existence d'une désorganisation(608).

Dès le début, l'O.S.T. a dû régler un problème non prévu par l'A.M.F., soit celui du membre de l'O.S.T. dont le pays était partie à un différend. Afin d'assurer une égalité de traitement entre le membre et le non-membre de l'O.S.T., l'O.S.T. a établi une procédure interne qui prévoit que le membre de l'O.S.T., dont le pays était partie à un différend, devait faire présenter sa cause par un autre porte-parole(609). Après leurs exposés, les deux parties sont invitées à participer aux délibérations et à la rédaction de la recommandation. Même si le membre de l'O.S.T. et les deux parties participaient à l'élaboration de la recommandation, le consentement du membre de l'O.S.T. n'était pas nécessaire pour dégager un consensus. A cause des difficultés rencontrées dans la formulation des recommandations en présence des parties intéressées, il fut décidé en 1978 que la partie non représentée à l'O.S.T. serait invitée à désigner une personne qui, après l'exposé de la cause par les deux délégations, pourrait continuer de participer aux discussions ainsi qu'à

(608) Com.Tex./SB/880, 30 septembre 1983, pp. 1-4.

(609) Voir Com.Tex./SB/27, 1er août 1974, p. 1. Pour le détail de la procédure: Com.Tex./SB/30, 9 octobre 1974, Annexe 1, pp. 3-4.

l'élaboration des recommandations(610).

En ce qui a trait aux "décisions" de l'O.S.T., elles sont de trois ordres: les observations, les recommandations et les conclusions(611). Les observations de l'O.S.T. sur une mesure, un accord ou un problème donné pourront être générales ou particulières(612). Les observations générales porteront sur des problèmes communs à plusieurs accords ou mesures(613), tandis que les observations particulières porteront sur un accord spécifique. Précisons que le recours aux observations a été "développé" par l'O.S.T. En effet, seul l'article 11, paragraphe 10 de l'A.M.F. prévoit que l'O.S.T. pourra faire des observations, les articles 2, 3 et 4 de l'A.M.F. référant à des recommandations.

(610) Com.Tex./SB/319, 3 mai 1978, pp. 1-2. Il fut également entendu qu'il n'est pas nécessaire, pour dégager un consensus, d'obtenir l'accord ou le consentement du membre de l'O.S.T., ni du porte-parole de la partie non représentée à l'O.S.T.

(611) Sur ce point, voir Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 106.

(612) Les accords ou mesures notifiés à l'O.S.T. qui sont considérés conformes à l'A.M.F. sont évidemment transmis au C.T. sans observation: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 48.

(613) Ces observations générales seront évoquées dans les rapports annuels de l'O.S.T.: voir par exemple: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 61 ss. De même, Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 72 ss.

Les recommandations de l'O.S.T. sont la catégorie de décisions la plus répandue(614), et vise "à faciliter la solution de tout différend subsistant entre les parties concernées ou la reprise des négociations en vue de parvenir à des solutions mutuellement acceptables"(615). L'O.S.T. formulera des recommandations surtout dans les cas où des accords ou des mesures ne se conforment pas à l'A.M.F.(616). A cet égard, il importe de rappeler que l'O.S.T. ne formulera de recommandations officielles aux parties que si les négociations bilatérales ou ses efforts de conciliation ont échoué(617).

Enfin, l'O.S.T. pourra formuler des "conclusions". De telles "conclusions" seront faites par l'O.S.T. lors de l'examen annuel des restrictions existantes et des nouvelles restrictions, et transmises au C.T.(618).

(614) Le pouvoir de recommandation de l'O.S.T. est prévu aux articles suivants: 2 (paragraphe 5), 3 (paragraphe 5 i), ii) et iii), 6, 7 et 8), 4 (paragraphe 4), 9 (paragraphe 3) et 11 (paragraphe 4, 5, 6 et 7).

(615) Voir l'opinion de l'O.S.T.: Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1974, p. 2.

(616) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 48.

(617) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 52.

(618) Voir les paragraphes 11 et 12 de l'article 11 de l'A.M.F.

Mais quels seront donc les effets juridiques des décisions de l'O.S.T.? La réponse à cette question est on ne peut plus claire: les recommandations de l'O.S.T. n'ont aucune force obligatoire en droit international. Tout au plus, les pays participants "s'efforceront d'accepter" les recommandations de l'O.S.T.(619). Il revient donc à chaque pays de décider s'il acceptera ou refusera une recommandation. En fait, on ne saurait s'étonner que les recommandations de l'O.S.T. n'aient pas de force obligatoire puisqu'à l'instar de "panels" du G.A.T.T.(620), l'O.S.T. n'est pas un tribunal habilité à rendre des décisions à "force obligatoire" pour les parties.

En revanche, on ne saurait pour autant conclure que les décisions de l'O.S.T. sont sans "effet" juridique. Bien que dépourvues de force obligatoire, les recommandations de

(619) Article 11, paragraphe 8 de l'A.M.F. Dans le cas où un pays n'accepte pas une recommandation, il devra cependant motiver ce refus à l'O.S.T.

(620) Ibid. Quant à l'effet juridique incertain des recommandations des "panels", voir: Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 549 p. 8. Les rapports et recommandations d'un panel sont transmis au Conseil du G.A.T.T. Si le Conseil entérine la recommandation - ce qu'il fait généralement - celle-ci aura alors une force juridique, mais sans nécessairement posséder "le même degré d'obligation qu'une décision judiciaire ou qu'une sentence arbitrale": Flory (T.), "Les Accords du Tokyo Round du G.A.T.T. et la réforme de ses procédures de règlement des différends dans le système international interétatique", (1982) 86 Revue générale de droit international public, p. 245.

l'O.S.T. auront tout de même une force morale capable d'influer sur le comportement des pays participants. A cet égard, il ne faudrait pas présumer de la non-observation systématique de la part des pays participants à l'endroit des recommandations de l'O.S.T. Bien au contraire, les pays participants ont généralement respecté les recommandations de l'O.S.T. A titre d'exemple, sur les 8 différends où l'O.S.T. avait recommandé la levée de restrictions, entre août 1984 et octobre 1985, les recommandations furent suivies dans 6 cas, et, dans les deux autres, les pays en arrivèrent à des solutions négociées(621).

Il est bien évident qu'en cas de contravention à l'A.M.F., l'O.S.T. exercera des pressions, seul véritable moyen à la disposition de l'O.S.T. pour assurer le respect de l'A.M.F.(622). C'est ainsi que l'examen de la conformité des mesures ou accords constitue une bonne occasion pour l'O.S.T. d'exercer des pressions sur les pays participants(623). De même, la transparence et la publicité entourant les examens de l'O.S.T. agissent comme un frein à la propension des pays

(621) Com.Tex./43, 12 février 1986, p. 2.

(622) Sur ce point, voir Sutton (A.) op.cit., supra, note 143, p. 213.

(623) Sur ce point: Hudec (R.E.), op.cit, supra, note 493, p. 64.

participants à ne pas se conformer à l'A.M.F.(624). Il se pourra enfin que l'O.S.T. puisse exercer certaines pressions dans les cas où des problèmes sont soumis à son attention au cours d'une négociation, voire même lors de la renégociation ou de la modification d'un accord bilatéral(625).

Précisons en terminant que l'O.S.T. peut ne pas constituer l'étape finale au règlement d'un différend entre les parties. En effet, dans les cas où des problèmes subsistent après une recommandation de l'O.S.T., l'A.M.F. permet aux parties de saisir le C.T. ou le Conseil des Représentants des parties contractantes à l'Accord général(626). Ce recours additionnel pourra ainsi permettre à un pays participant d'invoquer le non-respect d'une conclusion ou d'une recommandation de l'O.S.T. devant un autre forum. Dans le cas où une question est portée devant le G.A.T.T., le Conseil devra alors tenir compte des "recommandations" et des "observations" formulées par l'O.S.T.(627). Même si on a pu qualifier le C.T. et le Conseil du G.A.T.T. d'"appeals for disputes that

(624) Orr (P.), op.cit., supra, note 522, p. 63.

(625) L'O.S.T. a ainsi été amené à ré-examiner ("re-review") les problèmes soulevés lors de l'invocation de la "clause de consultation" contenue dans certains accords bilatéraux: Perlow (G.H.), op.cit., supra, note 296, p. 117.

(626) Article 11, paragraphe 9 de l'A.M.F.

(627) Article 11, paragraphe 10 de l'A.M.F.

are not resolved by TSB recommendations"(628), en réalité, le C.T. a été la dernière étape de discussion des litiges. A cet égard, un seul différend soumis à l'O.S.T. semble avoir atteint l'agenda du Conseil du G.A.T.T.(629).

Force est cependant de reconnaître que l'O.S.T. n'a jamais véritablement eu les pouvoirs et les moyens d'appliquer ses décisions. A cet égard, plusieurs propositions ont été faites afin d'accorder aux décisions de l'O.S.T. un caractère impératif ou immédiat(630), ou encore de renforcer les pouvoirs de l'O.S.T. afin d'appliquer de façon plus contraignante ses décisions(631). Ces propositions sont cependant restées sans suite.

8.4 L'APPORT DES INSTITUTIONS DE L'A.M.F. EN MATIERE DE SURVEILLANCE INTERNATIONALE ECONOMIQUE

Les institutions de l'A.M.F. ont joué un rôle essentiel dans l'application, pour ne pas dire dans la survie

(628) MacPherson (W.D.), op.cit., supra, note 129, p. 63.

(629) Hudec (R.E), op.cit., supra, note 493, p. 63.

(630) Voir la proposition de l'Egypte: Com.Tex./10, 17 mars 1976, p. 22.

(631) Sur ce point, voir les propositions de la Corée et de Singapour: Com.Tex./15, 5 février 1980, pp. 3-7. De même, la position de l'Inde: Com.Tex./8, 17 mars 1977, p. 13.

de l'A.M.F. Il est bien évident que les "fonctions" remplies par les institutions de l'A.M.F. n'ont pas été exercées avec perfection, mais quelles sont les organisations économiques internationales qui peuvent se targuer d'opérer efficacement? Quoiqu'il en soit, l'étude des institutions de l'A.M.F. nous permet de dégager un certain nombre de constatations.

Premièrement, notre analyse nous a permis de constater que la réglementation d'un secteur aussi problématique que celui des textiles nécessitait la présence d'institutions capables d'en assurer la surveillance et le contrôle.

Deuxièmement, il appert que l'attribution de fonctions ainsi que le fonctionnement efficace des institutions sont des facteurs d'importance dans le succès de la supervision internationale. Dans le cas de l'A.M.F., les pays participants ont su identifier les fonctions nécessaires à une telle réglementation (i.e. examen, recherche, règlement de différends, etc.) et les redistribuer entre le C.T. et l'O.S.T.

Troisièmement, force est d'admettre que des deux institutions de l'A.M.F., l'O.S.T. a joué le rôle le plus important, principalement en matière de règlement des différends. Dépourvu de pouvoir judiciaire, mais faisant preuve

d'une très grande objectivité(632), l'O.S.T. a surtout démontré que la conciliation pouvait s'imposer comme une méthode souple et efficace de prévention ou de règlement des différends. Bien que la "conciliation" risque souvent de favoriser la partie la plus puissante(633) ou encore d'entraîner la prise en compte de facteurs autres que juridiques(634), l'O.S.T. a néanmoins fait la preuve que cette technique s'avérait la plus appropriée, en l'absence de tribunal capable de rendre des décisions à force obligatoire.

Enfin, l'une des grandes leçons que semble laisser l'O.S.T. aux utilisateurs potentiels d'une telle formule est l'importance de la discipline. Cette discipline sera d'autant plus facile à réaliser si les pays participants réalisent qu'ils peuvent tirer des bénéfices réciproques du respect de l'accord international auquel ils ont adhéré(635). A cet égard, les institutions de l'A.M.F., surtout l'O.S.T., ont

(632) Sur ce point, Perlow (G.H.), *op.cit.*, supra, note 296, p. 104.

(633) Sur ce point, voir Jackson (J.H.), *op.cit.*, supra, note 549, p. 6.

(634) On a ainsi expliqué la propension des "panélistes" du G.A.T.T. à éviter la controverse par leur désir de maintenir de bonnes relations avec leurs collègues de Genève, ce qui "work against the adoption of hard controversial issues": Schott (J.J.), "Can World Trade be Governed?" (March/April 1982), *Challenge*, p. 47.

(635) Sur ce point, voir: Hudec (R.E.), *op.cit.*, supra, note 493, p. 47.

joué un rôle important en réitérant constamment aux pays participants qu'il était dans l'intérêt de tous de respecter les dispositions de l'A.M.F. Il reste maintenant à savoir si cette forme originale de supervision des relations économiques internationales, ainsi que l'expérience qu'on a pu en tirer, sauront servir, dans le futur, pour d'autres secteurs du commerce international(636).

(636) A cet égard, l'expérience acquise avec l'O.S.T. a été considérée comme pouvant avoir une certaine influence sur les institutions créées dans le cadre des accords conclus lors du Tokyo Round: Flory (T.), op.cit., supra, note 620, p. 248.

CHAPITRE III:

LA MISE EN OEUVRE DE L'A.M.F. AU CANADA

Après avoir analysé le contenu et l'application de l'A.M.F. à "l'échelle internationale", il importe maintenant d'examiner sa mise en oeuvre dans l'un des pays participants. A cette fin, l'exemple du Canada devrait le mieux nous servir pour illustrer l'impact d'une telle réglementation sectorielle à l'échelle "nationale". Le choix du Canada peut se justifier de plusieurs façons.

A titre de partie contractante à l'Accord général, le Canada a d'abord été l'un des premiers pays à reconnaître le bien-fondé d'une réglementation internationale particulière dans le secteur des textiles. De même, le Canada, cette fois-ci à titre de pays importateur de textiles, a largement recouru aux dispositions de l'A.M.F. afin de prévenir ou de corriger des situations de désorganisation de marché. Enfin, le Canada s'est imposé comme l'un des joueurs les plus actifs dans cette démarche sectorielle.

Cela dit, nous allons tenter de démontrer que le Canada a eu également à choisir, tout comme les pays participants à l'A.M.F., entre deux options commerciales, soit le protectionnisme ou le libre-échange. Il est bien évident

qu'en sa qualité de partie contractante à l'Accord général, le Canada s'était engagé dans un processus de libéralisation des échanges. En revanche, le Canada a néanmoins continué à protéger de la concurrence étrangère un certain nombre de secteurs industriels, dont le textile et le vêtement.

Tout comme allaient le faire collectivement les pays participants à l'A.M.F., le Canada décida de retenir une option commerciale de compromis entre le protectionnisme et le libre-échange. Le Canada jouera donc la carte du libre-échange organisé qu'allait lui offrir la réglementation applicable dans le secteur du textile et du vêtement.

Comme nous le verrons dans un premier temps, le Canada, bien qu'engagé dans un processus de libéralisation au niveau du G.A.T.T., se fera un point d'honneur de protéger son industrie du textile et du vêtement, et ce, bien avant l'A.M.F. A cet égard, l'adhésion du Canada à l'A.M.F. s'incrimera tout à fait dans la lignée des mesures canadiennes prises jusqu'alors. Plus particulièrement, nous verrons à quel point la "politique nationale du textile" de 1970 s'imposera comme la véritable toile de fond des actions gouvernementales canadiennes dans la mise en oeuvre de ses engagements internationaux.

En adhérant à l'A.M.F., le Canada fera donc sien

l'objectif de développement harmonieux des échanges ou encore de libre-échange organisé. C'est donc dire que le Canada continuera à protéger son marché mais en se conformant au cadre de réglementation que lui imposera l'A.M.F. En somme, le Canada tentera de remédier ou de prévenir les situations de désorganisation de son marché par l'application de restrictions quantitatives ou par la négociation d'ententes de R.V.E.

Par ailleurs, l'adhésion à l'A.M.F. aura également pour effet de forcer le Canada à s'engager dans un processus d'ajustement industriel. Comme nous l'avons évoqué, l'A.M.F. prévoit que l'application de mesures de restriction, en plus de ne pas nuire aux effets d'adaptation de l'industrie, doit être accompagnée de politiques d'ajustement industriel. Bien que les actions canadiennes puissent être considérées insuffisantes ou inadéquates, force est cependant d'admettre que le Canada s'est, dans l'ensemble, conformé à cette obligation qui n'en est une, après tout, que de moyen.

Dans l'ensemble, et comme nous le verrons maintenant, l'A.M.F. a bien servi les intérêts et les objectifs du gouvernement canadien. On peut bien prétendre qu'un contexte de libéralisation totale des échanges aurait généré davantage de bénéfices au Canada. Mais la réalité est toute autre puisqu'en matière de commerce de textiles et de vêtements, la règle n'est pas la libéralisation mais la protection. Or, le

Canada, pas plus que d'autres pays d'ailleurs, n'était prêt à faire les frais d'un démantèlement unilatéral de ses restrictions.

1. LE CANADA ET LA REGLEMENTATION DU COMMERCE
INTERNATIONAL DU TEXTILE ET DU VETEMENT AVANT
L'A.M.F.

La protection offerte par le Canada à son industrie du textile et du vêtement n'a pas débuté avec l'A.M.F. Comme plusieurs grands pays importateurs, le Canada a, dès le début des années 60, appliqué un certain contrôle sur ses importations de textiles et de vêtements. Il importe d'abord de dresser un profil général de la réglementation commerciale canadienne jusqu'à l'annonce de la très importante Politique nationale des textiles(1). Ce profil nous permettra par la suite de traiter plus spécifiquement des mesure appliquées par le Canada dans le secteur du textile et du vêtement.

(1) Seules les lois canadiennes visant à restreindre quantitativement les importations seront abordées. Les mesures canadiennes visant à traiter des cas de dumping ou de subventions ne seront donc pas abordées. De même, les restrictions quantitatives imposées en vertu des lois canadiennes créant un monopole d'Etat ne seront pas traitées, puisque l'imposition de celles-ci n'est qu'un accessoire à la politique générale de contrôle de l'offre par le gouvernement. Sur ce point, voir Bernier (I.), "La réglementation canadienne en matière de commerce et de douanes", dans MacDonald (R. St.), Morris (G.L.) et Johnston (D.M.), Canadian Perspective on International Law and Organization, University of Toronto Press, Toronto, pp. 746-747.

1.1 PROFIL DE LA REGLEMENTATION COMMERCIALE CANADIENNE

L'adhésion du Canada à l'Accord général allait avoir une importance vitale puisqu'il s'engageait ainsi dans un processus de libéralisation des échanges. Mais à l'instar de ses autres partenaires du G.A.T.T., le Canada devra, à plusieurs reprises, protéger l'industrie canadienne contre les effets préjudiciables résultant d'un accroissement des importations. Pour ce faire, le Canada misera sur sa politique tarifaire et sur la conclusion d'ententes de R.V.E. plutôt que sur les restrictions quantitatives à l'importation(2).

En effet, la structure tarifaire canadienne s'imposa comme l'instrument privilégié du Canada pour protéger son industrie contre les importations, jusqu'à l'aube des années 60(3). Dans les cas où un niveau élevé d'importations était préjudiciable à l'industrie, le gouvernement canadien pouvait alors accroître le droit de douane applicable à ce produit(4).

(2) Pour une description détaillée de la réglementation commerciale et douanière du Canada, voir: Bernier (I.), op.cit., supra, note 1, pp. 726-755. De même, voir Sarna (A.J.), "Safeguards against Market Disruption - the Canadian View", (1976) 10 Journal of World Trade Law, pp. 355-370.

(3) Young (J.H.), Canadian Commercial Policy, Queen's Printer, Ottawa, 1958, p. 125.

(4) Les deux lois canadiennes en matière de douanes sont le Tarif des douanes, S.R.C. 1970, c-41, tel qu'amendé et

Mais l'analyse de la réglementation commerciale canadienne fait surtout ressortir la très grande propension du Canada à ne pas recourir au contrôle quantitatif des importations(5), et ce pour deux raisons.

D'une part, le contrôle quantitatif des importations s'avérait passablement difficile puisque le Canada ne disposait pas de mécanisme approprié pour exercer un tel contrôle. Faute de compter sur de tels instruments, le Canada sera en quelque sorte forcé de recourir au retrait de l'avantage du tarif de préférence britannique et de la nation la plus favorisée pour certains produits, en vertu de l'article 4 du Tarif des douanes(6) pour contrôler l'accroissement de

la Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, c-40, telle qu'amendée. La modification d'un tel droit devait alors être négociée avec les parties affectées en vertu du paragraphe 4 de l'article XXVIII de l'Accord général: Mason(F.) et English (H.E.), *Invisible Trade Barriers between Canada and the United States*, Canadian-American Committee, Montréal, p. 25.

(5) Avant 1960, peu de pays peuvent se targuer d'avoir moins utilisé les contrôles non tarifaires que le Canada: Young (J.H.), *op.cit.*, supra, note 3, p. 140.

(6) Les alinéas b) et f) de l'article 4 (1) du Tarif des douanes prévoyaient que le gouverneur en conseil pouvait, par décret:

"b) retirer en totalité ou en partie, l'avantage du Tarif de préférence britannique de tout pays, colonie ou protectorat britannique ou de tout territoire sous la tutelle britannique admis à participer audit avantage, et, à compter de la date spécifiée dans ce décret, le Tarif de la nation la plus favorisée ou le Tarif général, selon ce qui est spécifié dans ledit décret, s'applique, sous réserve

ses importations. De même, jusqu'au début des années 70, le seul véritable recours à la disposition du Canada pour contrôler les importations causant ou risquant de causer un préjudice à une industrie nationale sera l'imposition de valeurs spéciales ou de "surtaxes". En effet, le sous-alinéa 40 A(7(c)) de la Loi sur les douanes permettait d'appliquer, aux fins de perception des droits, des valeurs spéciales afin de prévenir un préjudice ou une menace de préjudice à une industrie nationale(7).

Précisons cependant que dans les cas où des importations causaient ou risquaient de causer un "préjudice grave" aux producteurs domestiques, la Loi sur les licences d'exportation et d'importation permettait au Ministre de l'Industrie et du Commerce d'établir une "liste de marchandises d'impor-

de la présente loi, aux marchandises cultivées, produites ou fabriquées dans tout semblable pays britannique;

- f) retirer, en totalité ou en partie, l'avantage du Tarif de la nation la plus favorisée de tout pays auquel il a été étendu, et, à compter de la date spécifiée dans ce décret, les taux de droits de douane portés au Tarif général s'appliquent, sous réserve de la présente loi, aux marchandises cultivées, produites ou fabriquées dans ce pays".
- Sur ce point, voir Masson (F.), et English (H.E.), op.cit., supra, note 4, p. 41.

(7) Précisons qu'à partir du 19 décembre 1968, le paragraphe 8 (2) du Tarif des douanes allait permettre l'imposition de surtaxes à l'importation en pareilles circonstances.

tation contrôlée" et d'exiger d'un importateur l'obtention d'une licence d'importation pour tout produit inscrit sur cette liste(8). Jusqu'au début des années 60, cette loi ne fut guère utilisée que pour protéger la production agricole(9). Au cours des années 70, la Loi sur les licences d'exportation et d'importation deviendra cependant le principal instrument de contrôle quantitatif des importations canadiennes(10).

D'autre part, cette propension à ne pas recourir aux restrictions quantitatives amènera le Canada à considérer une autre alternative, soit celle de négocier des ententes de R.V.E. D'abord utilisées, au cours des années 50, pour limiter l'exportation au Canada de certains produits, tels le fromage cheddar de Nouvelle-Zélande, le sucre de Cuba et les textiles du Japon(11), le recours aux R.V.E. se généralisera à partir de 1960, le Canada n'en faisant cependant qu'un usage

(8) Loi sur les licences d'exportation et d'importation, S.R.C. 1970, c.E-17. La loi fut sanctionnée le 31 mars 1954.

(9) Masson (F.) et English (H.E.), op.cit., supra, note 4, p. 40.

(10) Sur ce point, voir Gouvernement du Canada (Ministère des Affaires extérieures), Une étude de la politique commerciale canadienne, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1983, p. 159.

(11) Young (J.H.), op.cit., supra, note 3, p. 140.

modéré(12).

1.2 LE CONTROLE DES IMPORTATIONS CANADIENNES DE TEXTILES ET DE VETEMENTS AVANT 1970

Principalement à partir de 1955, l'industrie canadienne du textile et du vêtement commença à faire face à la concurrence grandissante du Japon et de plusieurs P.V.D., tels Hong Kong, Taïwan, la Pologne, la République populaire de Chine et les Philippines(13).

Afin de protéger son industrie, le Canada aura surtout recours, à l'instar de plusieurs autres pays importateurs, à la négociation d'ententes de R.V.E. avec ses principaux fournisseurs(14). En effet, dès le début de 1961, le gouvernement canadien reconnut que le problème causé par les importations en provenance des pays à bas salaires était

(12) Sarna (A.J.), op.cit., supra, note 2, pp. 363-364.

(13) Commission du textile et du vêtement, Enquête sur les textiles et les vêtements, Volume 1, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1980, pp. 12-13.

(14) Outre les ententes de R.V.E., le recours à la "surtaxe" sera souvent utilisé. W.R. Hines note ainsi que la presque totalité des décrets de surtaxe pris entre 1968 et 1982 seront dirigés à l'endroit des importations de textiles et de vêtements ou des produits agricoles et horticoles: Hines (W.R.), Trade Policy Making in Canada: Are we Doing it Right?, The Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1985, pp. 51-52.

sérieux(15). Pour tenter de pallier à ce problème, un "Comité interministériel des importations en provenance des pays à bas salaires" fut établi afin d'étudier l'effet de ces importations sur l'industrie canadienne et de conseiller le gouvernement sur les ententes R.V.E. à négocier(16). La participation du Canada à l'Accord à court terme (A.C.T.)(17) ainsi qu'à l'Accord à long terme (A.L.T.) sur les textiles de coton(18) allait évidemment favoriser le recours accru aux ententes R.V.E.

Le Canada recourut modérément à l'A.C.T. En vertu de l'A.C.T., les pays participants s'engageaient à éliminer graduellement leurs restrictions quantitatives existantes. Or, le Canada n'appliquant aucune de ces restrictions, cette obligation n'avait guère d'importance. En ce qui a trait à la possibilité offerte aux pays participants d'imposer de nouvelles restrictions, que cela soit sous la forme de R.V.E.

(15) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 13.

(16) Ibid, p. 14.

(17) Sur l'adhésion du Canada à l'A.C.T. voir: Gouvernement du Canada, Ministère des Affaires extérieures, Rapport annuel 1962, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1961, p. 35.

(18) L'adhésion du Canada à l'A.L.T. fut sommairement évoquée dans: Department of External Affairs, Annual Report 1962, Queen's Printer, Ottawa, 1963, p. 37.

ou de restrictions quantitatives(19), le Canada s'en prévalut fort modérément. Ainsi, dès 1961, le Canada rendit officielle une entente de R.V.E. conclue avec le Japon quelques années plus tôt et négocia au cours de la même année une entente similaire avec Hong Kong(20).

En revanche, le Canada recourut largement aux dispositions de l'A.L.T. A l'instar de l'A.C.T., les pays participants sont invités à éliminer les restrictions existantes au moment de l'entrée en vigueur de l'A.L.T. et à ne pas imposer de nouvelles restrictions, sauf bien entendu dans les situations de désorganisation des marchés(21). Tout comme lors de son adhésion à l'A.C.T., le Canada ne fut guère affecté par l'obligation d'éliminer les restrictions existantes, puisque le Canada n'imposait, outre ses ententes de

(19) Précisons qu'en cas d'échec dans la négociation d'une entente R.V.E., le pays importateur pouvait limiter ses importations en sus d'une quantité minimale. Comme le Canada ne disposait d'aucune législation lui permettant de limiter avec "précision" les importations préjudiciables (i.e. le sous-alinéa 40 A(7(c)) de la Loi sur les douanes ne prévoyait que l'application de valeurs spéciales afin de prévenir un préjudice ou une menace de préjudice à une industrie nationale), les pays participants reconnurent que ce pays ne serait pas en mesure de garantir que les importations ne tomberaient pas en deçà de cette quantité minimale: G.A.T.T., (1962) 10 Instruments de base et documents divers, p. 20 infra.

(20) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 14.

(21) Sur ce point, voir supra, p. 164 ss.

R.V.E., aucune restriction à l'importation.

Cependant, le Canada n'hésitera pas à imposer de nouvelles restrictions dans le cadre de l'article 3 de l'A.L.T. Dès le début des années 60, il recourra largement aux ententes de R.V.E. comme moyen de prévenir ou de remédier à la désorganisation de son marché(22). A cet égard, le Comité interministériel sur les importations à bas prix de revient joua un rôle important. En effet, tout manufacturier qui considérait que les importations préjudiciaient à sa production ou à ses ventes, pouvait saisir le ministère des Finances du Canada de son problème(23). S'il s'avérait, suite à une enquête préliminaire menée par le ministère, que la plainte était fondée, le Comité interministériel était alors saisi du dossier. Ce dernier décidait alors si la négociation d'ententes de R.V.E. était justifiée. Si tel était le cas, des négociations étaient alors menées, sur une base ad hoc et privée entre les fonctionnaires des pays concernés en vue de la conclusion d'une entente de R.V.E.(24).

(22) Sur ce point, voir Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 14.

(23) Sur cette procédure, voir Pestiau (C.), *The Canadian Textile Policy: A Sectorial Trade Adjustment Strategy*, C.D. Howe Research Institute, Montreal, 1976, p. 11.

(24) Bien que le Ministre des Affaires extérieures du Canada détenait la responsabilité de conduire et d'administrer les négociations internationales du Canada (i.e. voir l'article 4 de la Loi sur le ministère des Affaires extérieures, S.R.C. 1970, c. E-20), les ententes de

De façon générale, le Canada a respecté les dispositions de l'A.L.T.(25). Précisons, à cet égard, que la plupart des ententes contenaient des coefficients de croissance inférieurs au taux minimum de 5% prévu par l'A.L.T. Cette situation est explicable par le fait que le Canada (i.e. ainsi que la Grande-Bretagne) fut exempté de l'obligation d'élargir automatiquement de 5% l'accès à son marché, dans le cas où une restriction était maintenue pour une période additionnelle de douze mois(26).

L'efficacité des ententes R.V.E. s'est progressive-

R.V.E. étaient alors conclues du côté canadien par des fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce, et ce, sans intervention du ministère des Affaires extérieures: Bernier (I), "Les ententes de restriction volontaire à l'exportation en droit international économique", (1973) 11 Canadian Yearbook of International Law, p. 67.

- (25) Même dans les cas où les ententes s'appliquaient à des produits non couverts par l'A.L.T., le Canada a respecté les dispositions de l'A.L.T.: Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 15.
- (26) Bien que l'A.L.T. ne prévoyait aucune possibilité de réserve, le C.T.C. décida d'autoriser les pays participants à formuler des réserves aux paragraphes 1 et 3 de l'article 2 et aux paragraphes 2 et 3 de l'Annexe B si ces pays pouvaient démontrer que leur industrie avait subi un recul substantiel au cours des dix dernières années et qu'un volume substantiel de leurs importations provenaient de P.V.D. et du Japon: seuls le Canada et le Royaume-Uni furent autorisés à formuler des réserves. Le "Protocole relatif à la réserve formulée par le gouvernement canadien lors de l'acceptation de l'Accord à long terme" est joint à l'A.L.T.: sur ce point, voir supra, p. 165.

ment détériorée au cours des années 60. Cette détérioration est d'abord attribuable au recours grandissant aux fibres synthétiques, non couvertes par l'A.L.T., et à la venue de nouveaux fournisseurs, facteurs qui ont accentué la désorganisation du marché canadien(27). De même, le Canada critiqua le fait que certains pays exportateurs continuaient à désorganiser le marché canadien(28) ou encore qu'en l'absence d'un contrôle quantitatif des importations au Canada, les contrôles appliqués par les pays exportateurs pour limiter leurs exportations à l'intérieur des niveaux convenus étaient inefficaces(29).

Cela dit, la détermination du Canada de soutenir son industrie du textile ne s'arrêtera pas à la simple négociation d'ententes de R.V.E. En effet, dès 1971, le Canada se dotera d'une Politique nationale du textile.

(27) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 16. Ce qui n'empêcha pas le Canada de négocier des R.V.E. à l'extérieur de l'A.L.T.: Bernier (I), op.cit., supra, note 13, p. 54.

(28) G.A.T.T., (1970) 17 Instruments de base et documents divers, pp. 53-54.

(29) Pestiau (C.), op.cit., supra, note 23, p. 11.

1.3 LA POLITIQUE NATIONALE DU TEXTILE DE 1970

A l'aube des années 70, l'industrie canadienne du textile et du vêtement était mal en point. Evoquant la concurrence "préjudiciable" des pays à bas prix de revient, l'Institut canadien du textile (I.C.T.) demanda au gouvernement d'élaborer une véritable politique du textile et d'imposer un contingentement global sur toutes les importations de textiles et de vêtements(30).

Le gouvernement canadien confirma ce diagnostic. Lors de l'annonce de la Politique nationale du textile (ci-après dénommée "P.N.T.") à la Chambre des communes, le 14 mai 1970, le Ministre de l'Industrie et du Commerce, l'honorable Jean-Luc Pépin, souligna qu'il était difficile pour l'industrie de soutenir la concurrence des pays dits "à bon prix de revient à cause des différences de salaires ou des politiques de prix d'exportation de ces pays", entraînant ainsi une pénétration accrue du marché canadien(31). D'autre part, le

(30) Sur ce point, Stegemann (K.), Canadian Non-Tariff Barriers to Trade, The Private Planning Association of Canada, Montréal, 1973, p. 8.

(31) Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes, 21ème session, 28ième législature, Vol. VII, 1970, 14 mai 1970, p. 6953. La déclaration du Ministre reprend les points principaux d'un document plus élaboré intitulé: "Déclaration à la Chambre des communes au sujet de la politique textile" (ci-après dénommée "Déclaration") par l'honorable Jean-Luc Pépin, Ministre de l'Industrie et du commerce, Ottawa, le 14 mai 1970, 19

Ministre nota que le commerce international des textiles était grevé d'obstacles de toutes sortes, réduisant ainsi les possibilités d'exportations canadiennes(32). Notons enfin que le Ministre reconnut que le gouvernement canadien devait également assumer sa part de responsabilité dans les malaises de l'industrie(33). C'est à partir de ce sombre constat que la P.N.T. fut élaborée.

1.3.1 LA. P.N.T.: SON CONTENU

Dans l'élaboration de sa P.N.T., le gouvernement du Canada était confronté à deux grandes options commerciales. La première option, dite de la "porte ouverte", se caractérisait par la suppression de toutes restrictions sur les importations causant ainsi la destruction de segments importants de son industrie, une baisse de production et des bouleversements sociaux et régionaux importants suite à la perte massive d'emplois(34). Une seconde option offrait à l'inverse une protection complète contre les importations

p. (miméo).

(32) Déclaration, op.cit., supra, note 31, p. 6.

(33) Le Ministre évoqua ainsi les difficultés du Canada à contrôler les importations préjudiciables ainsi que les critiques de l'industrie sur la politique gouvernementale en matière d'emplois, d'investissements et de développement régional, ibid, pp. 1-2.

(34) Ibid, p. 7.

préjudiciables, par le recours à des contingentements globaux(35). Soucieux de maintenir une industrie viable tout en favorisant une libéralisation des échanges, le Canada écarta ces deux options. La nouvelle P.N.T. représentera, en fait, un dosage délicat entre ces deux options.

La P.N.T. marque une étape importante pour l'industrie. Pour la première fois, l'industrie pourra compter sur une politique d'ensemble, avec des objectifs et des moyens d'intervention répondant aux besoins de cette industrie particulière(36). Sur le plan commercial, la P.N.T. s'imposait d'abord comme un instrument de libéralisation des échanges internationaux(37). En revanche, la P.N.T. se présentait comme un instrument amélioré de protection contre les importations préjudiciables à l'industrie canadienne(38). Cependant, cette protection n'allait pas être automatique et

(35) Ibid, p. 8.

(36) Jusqu'alors, le gouvernement avait eu en aversion l'élaboration de politiques sectorielles. Sur ce point, voir Mahon (R.) et Mytelka (L.K.), "Industry, the State and the New Protectionism: Textiles in Canada and France", (1983) 37 International Organization, p. 561.

(37) Déclaration, op.cit., supra, note 31, p. 9.

(38) Ibid p. 10. La protection des secteurs en déclin deviendra à cet égard l'un des grands objectifs de la politique commerciale canadienne: sur ce point, voir Protheroe (D.R.), Imports and Politics, Institute for Research and Public Policy, Montreal, 1980, p. 22.

inconditionnelle. D'une part, la protection n'allait être accordée que "dans les cas où les importations en provenance des pays à bas prix de revient causeront ou menaceront de causer un préjudice sérieux à l'industrie"(39). D'autre part, la protection n'allait être accordée que sur présentation de projets visant à faciliter la réadaptation et le renforcement des types de production les plus rentables(40).

Afin de mettre en oeuvre la P.N.T., le Ministre annonça une série de mesures. Outre les mesures d'aide financière(41) et d'aide technique et commerciale(42), ce sont surtout les mesures de politique commerciale qui seront fort importantes dans la mise en oeuvre de l'A.M.F.

Premièrement, le gouvernement s'engagea à étudier la rationalisation des tarifs sur les textiles et surtout à négocier des réductions tarifaires afin d'obtenir de meilleures conditions d'accès aux produits canadiens sur les marchés extérieurs(43).

(39) Ibid.

(40) Ibid.

(41) Ibid, pp. 15-17.

(42) Ibid, pp. 17-18.

(43) Ibid, p. 11.

Deuxièmement, le gouvernement s'engagea à améliorer l'efficacité des méthodes d'enquête prévues aux lois relatives au dumping et aux droits compensateurs.

Troisièmement, le Canada decida d'améliorer le contrôle "statistique" des importations. Ce problème avait été passablement sérieux au cours des années en l'absence de moyens efficaces pour déterminer ou bloquer les marchandises expédiées au-delà des niveaux de restriction acceptés par les pays fournisseurs(44). Le gouvernement s'engagea donc à modifier la Loi sur les douanes(45) et la Loi sur la statistique(46) pour obtenir de meilleurs renseignements sur les importations, l'emploi et la production, facilitant l'identification des importations de textiles préjudiciables à l'industrie canadienne(47).

(44) Le Canada rappellera ainsi en 1980 qu'il avait encore de la difficulté d'ordre statistique à séparer les données relatives aux produits couverts par l'A.M.F. de celles qui n'en relevaient pas: Com.Text./22, 22 septembre 1980, p. 12.

(45) S.R.C. 1970, c.40. De plus, le nouveau paragraphe 22 (2.1) de la Loi sur les douanes devait ainsi permettre au Gouverneur en conseil d'interdire ou de contrôler l'entrée des marchandises qui excèdent les quantités fixées dans les ententes de R.V.E. conclues entre le Canada et d'autres pays fournisseurs.

(46) S.R.C. 1970, c.S-16. La Loi sur la statistique fut abrogée et rééditée: S.C. 1970-71-72, c.15.

(47) Déclaration, op.cit., supra, note 31, p. 12.

Quatrièmement, le gouvernement énonça une véritable politique sur les importations à faible prix de revient(48). En vertu de cette politique, de telles importations pourraient maintenant être restreintes, mais à condition que les entreprises puissent démontrer l'existence ou la menace d'un préjudice sérieux et présenter des projets de restructuration, d'abandon ou d'amélioration de leur production. Bref, les entreprises canadiennes auraient maintenant un prix à payer en retour de l'imposition de restriction, soit de se réadapter ou de se retirer du marché. En ce qui a trait aux mesures de restriction, le gouvernement canadien manifesta clairement sa préférence pour la négociation d'ententes de R.V.E., quoique n'écartant pas le recours à un contingentement global des importations(49). Pour ce faire, le Ministre annonça que la Loi sur les licences d'exportation et d'importation(50) serait amendée afin de permettre l'imposition de restrictions quantitatives, par licences d'importation, dans les cas d'existence ou de menace de préjudice sérieux(51).

(48) Ibid, p. 13.

(49) Ibid, p. 14.

(50) S.R.C. 1970, c.E-17, tel qu'amendé par S.R.C. 1970, c.29 (2ième supplément), S.R.C. 1970, c.32 (2ième supplément), S.C. 1974, c.9 et S.C. 1980-81, c.82.

(51) Déclaration, op.cit., supra, note 31, p. 14.

Mais plus important encore, le gouvernement proposa de constituer une "Commission des textiles", qui occupera un rôle de premier plan dans la nouvelle P.N.T.(52). C'est ce que nous verrons maintenant.

1.3.2 LA COMMISSION DU TEXTILE ET DU VETEMENT

La nouvelle "Commission du textile et du vêtement" (ci-après dénommée C.T.V.) établie en 1971 par la Loi sur la Commission du textile et du vêtement(53), se verra confier deux tâches importantes, soit de surveiller l'état de l'industrie et de déterminer si des importations préjudiciables nécessitent l'imposition de restrictions.

Il importe d'abord de rappeler que la Loi sur la Commission du textile et du vêtement accorde à la C.T.V. de

(52) Ibid, p. 14.

(53) S.C. 1970-71-72, c.39. Précisons cependant que le 18 juillet 1988, la Chambre des communes adoptait le projet de loi C-110, "Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur". Ce projet de loi vise essentiellement à créer un nouveau Tribunal canadien du commerce extérieur, en remplacement de trois organismes oeuvrant déjà dans le secteur du commerce international, soit la Commission du tarif, le Tribunal canadien des importations et la Commission du textile et du vêtement. En vertu de l'article 51 de la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, la Loi sur la Commission du textile et du vêtement est ainsi abrogée.

larges pouvoirs et plus particulièrement de mener une enquête "pour déterminer si les articles de textile et d'habillement qui font l'objet de l'enquête sont importés à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'ils portent ou menacent de porter un préjudice sérieux à la production au Canada d'articles de textile et d'habillement"(54). La demande d'enquête pourra émaner, soit d'un producteur canadien (i.e. ou d'une association agissant en son nom), du Ministre de l'Industrie et du Commerce ou encore de l'initiative même de la C.T.V.(55). Notons que de plus, la C.T.V. pourra tenir, en cours d'enquête, des audiences publiques si la "nature des renseignements révélés le permet"(56). En effet, dans le cas où la nature et le contenu de certains renseignements dévoilés au cours d'audiences publiques, ou lors d'une enquête(57), risquent de préjudicier aux activités et à la stratégie commerciales d'une entreprise si ceux-ci viennent à la

(54) Article 9 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

(55) Voir les articles 8 et 9 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement. A la fin de 1974, sur les quinze plaintes déposées, neuf originaient des producteurs et cinq du Ministre: Pestiau (C.), op.cit., supra, note 23, p. 21.

(56) Paragraphe 13 a). L'audience sera à huis clos dans tous les autres cas: paragraphe 13 b) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

(57) Article 23 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

connaissance de ses concurrents, alors ces renseignements ne pourront être rendus publics.

Somme toute, si les circonstances entourant l'imposition de restrictions étaient jusqu'alors entourées d'un grand secret, l'établissement de la C.T.V. allait apporter nettement plus de justice et de transparence à tout le processus(58). Cela dit, lors de son enquête, la C.T.V. doit se livrer à un triple exercice. Dans un premier temps, la C.T.V. sera amenée à déterminer si les textiles faisant l'objet de l'enquête sont importés "à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'ils portent ou menacent de porter un préjudice sérieux" à la production canadienne(59). A cette fin, l'article 18 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement prévoit cinq "critères" dont la C.T.V. devra tenir compte lorsqu'elle considère une question relative à un préjudice sérieux, mais également, lorsqu'elle examine les plans d'adaptation ou lorsqu'elle fait ses recommandations.

La C.T.V. doit ainsi tenir compte: a) de considérations relatives à la région visée et à la main d'oeuvre, ainsi

(58) Pour un commentaire dans le même sens, voir Bauer (J.), Administration consultative. La Commission du textile et du vêtement, Note de recherche N° 11, Université du Québec à Montréal, Montréal, 1978, p. 41.

(59) Voir supra, p. 380.

que de tout programme ou service gouvernemental(60); b) des dispositions de l'Accord général, de l'A.L.T. et de tout accord international pertinent(61), critère qui allait entre autres garantir aux pays exportateurs la prise en compte par la C.T.V. du concept de "désorganisation des marchés" de l'A.L.T. et de l'A.M.F.; c) des effets de toutes mesures spéciales sur les consommateurs(62); d) du principe en vertu duquel des mesures spéciales ne seront pas appliquées afin d'encourager le maintien de branches de production "dont on ne peut espérer qu'elles arriveront à concurrencer les produits étrangers sur le marché" autrement que par les tarifs existants(63), critère qui traduisait l'intention du gouvernement d'appliquer ou encore de maintenir des restrictions que pour aider les entreprises viables(64); et enfin, e) des

(60) Paragraphe 18 a) de la Loi sur la commission du textile et du vêtement.

(61) Paragraphe 18 b) de la Loi sur la commission du textile et du vêtement. Jusqu'en 1974, les dispositions de l'A.L.T. ont effectivement guidé la C.T.V.: Sarna (A.J.), op.cit., supra, note 2, p. 361.

(62) Paragraphe 18 c) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

(63) Paragraphe 18 d) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

(64) Principalement à cause de l'absence de critère objectif servant à distinguer une entreprise viable d'une entreprise non viable, le critère de "viabilité" n'allait pas être appliqué de façon rigoureuse: Pestiau (C.), op.cit., supra, note 23, pp. 16 et 31. L'absence d'aide financière aux entreprises cumulée au préjugé favorable de la C.T.V. envers l'industrie canadienne auraient également

"conditions prédominantes du commerce international quant aux articles de textile et d'habillement"(65).

En ce qui a trait plus particulièrement à la détermination du préjudice sérieux, notons que jusqu'en 1975, la C.T.V. a eu tendance à constater l'existence ou la menace de préjudice sérieux pour la plupart des produits sur lesquels ses enquêtes ont porté(66). A cet égard, il semble que la C.T.V. a accepté les requêtes de l'industrie du textile plus favorablement que celles de l'industrie du vêtement(67).

Dans un deuxième temps, la C.T.V. sera amenée à examiner les plans d'adaptation des producteurs canadiens. En effet, tout producteur canadien qui est "partie à une plainte" doit présenter un "plan" dans lequel il décrira les adaptations qu'il entend apporter à ses opérations en vue de

contribué à l'application plus ou moins rigoureuse du critère de viabilité: voir Pestiau (C.), op.cit., supra, note 23, p. 99 et Protheroe (D.R.) op.cit., supra, note 38, pp. 61-62.

(65) Paragraphe 18 e) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement. Avant 1975, des facteurs tels que la sur-capacité mondiale de production, l'accroissement des inventaires à l'étranger et la menace d'importations massives et soudaines furent retenus par la C.T.V.: voir Pestiau (C.), op.cit., supra, note 23, p. 23.

(66) Ibid, p. 20.

(67) Sur ce point, voir: Bauer (J.), op.cit., supra, note 58, p. 18 ss.

devenir plus concurrentiel sur le marché canadien, ou encore d'éliminer progressivement les branches de production non viables, si la seule protection qui doit être accordée est celle qui est accordée à un moment quelconque par les tarifs douaniers(68).

Suite à la réception d'un plan d'adaptation, la C.T.V. examinera donc si sa mise en oeuvre améliorera d'une manière importante l'aptitude des producteurs canadiens concernés à faire face à la concurrence internationale sur le marché canadien(69). Cet examen, conduit à partir des critères prévus à l'article 18 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, est vital puisque la C.T.V. ne pourra recommander de mesures spéciales que si elle considère qu'il y a menace ou existence de préjudice sérieux et si elle est d'avis que les plans d'adaptation sont acceptables(70). De

(68) Paragraphe 14(1) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement. Sur demande de la C.T.V., des producteurs non parties à une plainte pourront également présenter de tels plans: paragraphe 14(2) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

(69) Article 15 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement. Précisons que les plans et renseignements soumis dans le cadre de cet examen sont traités confidentiellement et étudiés à huis clos par la C.T.V. afin de ne pas porter préjudice aux affaires d'un producteur: article 23 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

(70) Paragraphe 17 (5) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

façon générale, tout indique que les plans d'adaptation n'ont jamais joué un rôle déterminant dans la décision de la C.T.V. de recommander l'imposition de mesures spéciales, du moins jusqu'à l'adhésion du Canada à l'A.M.F. En fait, il appert que la C.T.V. n'a jamais refusé les plans d'adaptation soumis par les entreprises, et encore moins favorisé l'élimination progressive de branches de production, celle-ci se contentant de qualifier les plans comme étant acceptables, raisonnablement satisfaisants ou pas complètement satisfaisants(71). En revanche, il est trop facile de dire que les "plans" n'ont pas entraîné les adaptations souhaitées par le législateur(72). Malgré ses failles, l'article 14 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement n'a pas, seul, à porter le fardeau des insuccès de l'adaptation industrielle au Canada. L'insuffisance des programmes gouvernementaux en est également et largement responsable. De plus, on ne peut rejeter le fait que la C.T.V. a effectivement encouragé les entreprises de textiles à exporter davantage et à s'organiser sur une base nord-américaine et européenne et les entreprises de vêtement à améliorer leur gestion et leurs techniques de produc-

(71) Voir Pestiau (C.), *op.cit.*, supra, note 23, pp. 26-29.

(72) Pour un constat semblable, voir Orr (P.), "International and Quantitative Restrictions on World Textile Trade", (1980) 38 University of Toronto Faculty of Law Review, p. 70.

tion(73).

Troisièmement, après avoir déterminé l'existence d'un préjudice sérieux et accepté les plans d'adaptation, la C.T.V. aura à examiner si elle doit ou non recommander l'imposition de mesures spéciales au gouvernement, encore une fois sur la base des critères énoncés à l'article 18 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement. Cette étape mènera donc à la présentation au Ministre d'un rapport final énonçant les résultats de l'enquête, et dans lequel la C.T.V. recommandera ou non la mise en oeuvre de mesures spéciales de protection(74). A cet égard, précisons que la C.T.V. pourra cependant formuler, en cours d'enquête, une recommandation provisoire dans le cas où des importations portent ou menacent de porter à la production nationale "un préjudice sérieux et immédiat auquel il serait difficile de remédier" et recommander au Ministre l'imposition de mesures provisoires de protection(75).

(73) Sur ce point, voir: Mahon (R.) et Mytelka (L.K.), op.cit, supra, note 36, pp. 568-570.

(74) Paragraphe 17(1) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

(75) Paragraphe 17 (1) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement. Un rapport final devra être déposé dans les 180 jours suivant la date de dépôt du rapport provisoire: paragraphe 17(3) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

Le rapport final et la recommandation de la C.T.V., ayant été soumis au Ministre de l'Industrie et du Commerce, il lui appartiendra de décider de la mise en oeuvre des recommandations. Avant que des mesures spéciales de protection puissent être appliquées, le rapport sera cependant référé au Comité interministériel sur les importations à bas prix de revient (ci-après dénommé "Comité"), lequel révisera le rapport et les recommandations de la C.T.V. et recommandera au Cabinet fédéral l'imposition ou non de mesures spéciales, ainsi que leur type(76). La recommandation du Comité sera par la suite soumise au Cabinet fédéral pour son approbation. Bien qu'il ne soit pas lié, le Cabinet fédéral accepte généralement les recommandations du Comité(77).

L'acceptation par le gouvernement canadien des mesures spéciales proposées débouchera sur leur mise en oeuvre. Même si la C.T.V. peut recommander les mesures spéciales qu'elle juge à propos, elle a surtout proposé la négociation d'ententes R.V.E.(78). A cet égard, le gouvernement canadien n'aura guère de problème à endosser de telles

(76) Sur le fonctionnement et les critères d'examen retenus par le Comité, voir Protheroe (D.R.), *op.cit.*, supra, note 38, pp. 111-116.

(77) *Ibid*, p. 116.

(78) Pestiau (C.), *op.cit.*, supra, note 23, p. 34. Des mesures de surveillance des importations ou encore de notification d'exportations furent également proposées.

recommandations puisque, rappelons-le, les ententes R.V.E. s'imposèrent comme la principale mesure canadienne de restriction des importations à partir du début des années 60(79).

1.3.3 LA REGLEMENTATION CANADIENNE DU COMMERCE
INTERNATIONAL DU TEXTILE ET DU VETEMENT
A LA VEILLE DE L'A.M.F.

Ce survol de la réglementation canadienne applicable au commerce international des textiles nous a permis de constater que, dès le début des années 60, le Canada n'a pas hésité à protéger son industrie lorsque nécessaire. Avec sa P.N.T. de 1970, le gouvernement canadien exprimera clairement son intention d'aider son industrie, que cela soit financièrement ou techniquement, ou encore de la protéger contre les importations dites préjudiciables, que cela soit par la mise sur pied de la C.T.V. ou par une modification importante à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation(80).

Mais ce qu'il importe surtout de retenir, c'est que le Canada prendra toutes ces initiatives dans le respect de ses engagements internationaux. Engagé depuis le début des années 60 dans une approche sectorielle et multilatérale à la

(79) Voir supra, p. 367.

(80) Sur ce dernier point, voir infra, p. 453 ss.

réglementation du commerce international des textiles, il ne sera guère surprenant de voir le Canada poursuivre et intensifier cette démarche par son adhésion à l'A.M.F. C'est ce que nous verrons maintenant.

2. LE CANADA ET L'A.M.F.

Comme la plupart des pays ayant déjà participé à l'A.L.T., le Canada adhéra à l'A.M.F. Un accord final sur le texte de l'A.M.F. ayant été rédigé le 20 décembre 1973, l'A.M.F. entra en vigueur le 1er janvier 1974(81). Comme nous l'avons vu, l'A.M.F. fut principalement, mais pas exclusivement, ouvert à l'acceptation des parties contractantes à l'Accord général(82). A titre de partie contractante à l'Accord général, le gouvernement du Canada signifia au Directeur général du G.A.T.T., par une lettre en date du 14 mars 1974, son acceptation à l'A.M.F.(83). Le texte de l'A.M.F. fut par la suite déposé à la Chambre des communes, le 20 mars 1974, par le Ministre de l'Industrie et du Com-

(81) Sur ce point, voir supra, pp. 171-172.

(82) Sur la procédure d'acceptation et d'accession à l'A.M.F., voir l'article 13 de l'A.M.F.

(83) La lettre d'acceptation du Canada est reproduite à: Com.Tex./1, 9 avril 1974.

merce, l'honorable Alastair Gillespie(84). A cet égard, le simple dépôt de l'A.M.F. s'inscrit tout à fait dans la pratique canadienne(85).

De même, signalons que la mise en oeuvre de l'A.M.F. au Canada n'a pas nécessité l'adoption d'une loi de mise en oeuvre particulière. A cet égard, rappelons qu'au Canada, tout traité international affectant des droits particuliers, imposant des obligations présentes ou futures ou accordant des avantages présents ou futurs doit généralement être intégré au droit interne par législation ou règlement(86). Dans le cas particulier des traités relatifs aux douanes ou à la réglementation du commerce extérieur, toute modification au droit interne doit être transcrite par une loi ou un règlement(87). Or, l'A.M.F. n'a pas nécessité de

(84) Le texte de l'A.M.F. fut déposé dans le cadre de la procédure de routine: Débats de la Chambre des communes, 20 mars 1974, 2ième session, 29ième législature, 23 Eliz.II, p. 690.

(85) En effet, depuis 1947, il semble bien que les accords visant à réglementer le commerce d'un secteur industriel particulier, et qui ne posent pas de questions politiques importantes, ou encore les accords conclus dans le cadre de l'Accord général, font l'objet d'un dépôt au Parlement canadien: sur ce point, voir Jacomy-Millette (A.M.), L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1971, p. 158 ss.

(86) Ibid, p. 226.

(87) Ibid, p. 216. Il en fut de même pour les trois prorogations de l'A.M.F. de 1977, 1981 et 1986. Le Protocole de Prorogation de 1977 (et les Conclusions du C.T. qui y sont jointes) fut accepté par le Canada le 24 octobre

loi de mise en oeuvre précisément parce que cet accord n'a pas modifié ou contrevenu au droit interne canadien, le Canada disposant déjà d'une réglementation et de programmes lui permettant de mettre en oeuvre les dispositions de l'A.M.F.

Cela dit, en adhérant à l'A.M.F., le Canada confirmera le bien-fondé d'une approche sectorielle à la réglementation du commerce international des textiles et, par-delà, de son objectif de développement harmonieux des échanges. De plus, et contrairement à son engagement du début des années 60, l'adhésion à l'A.M.F. allait cette fois-ci permettre au Canada de mettre en oeuvre sa P.N.T. dans le cadre d'un accord international nettement amélioré(88).

Pour ce faire, le Canada continuera à adopter des mesures de restriction afin de prévenir ou de remédier à des situations de désorganisation de son marché. Comme nous le verrons, le Canada appliquera de telles mesures en respectant

1978: lettre reproduite à Com.Tex./9, Add. 6, 26 octobre 1978. Le Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1981 (et les Conclusions du C.T.) fut accepté le 12 juillet 1982: lettre reproduite à Com.Tex./27, Add. 2, 23 juillet 1982. Enfin, le Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1986 (et les Conclusions du C.T.) fut accepté par le Canada le 30 octobre 1986.

(88) Sur ce point, voir Sarna (A.J.), "Le Canada adhère au nouvel accord international sur les textiles multi-fibres", (Juin 1974) Commerce Canada, p. 9.

pleinement les droits et obligations qu'il tenait de l'A.M.F. ainsi que de l'Accord général.

Mais si le Canada pourra bénéficier des mesures de restriction autorisées par l'A.M.F., il s'engagera en revanche à se conformer aux obligations relatives à la restructuration industrielle. Il est bien évident que le processus de restructuration industrielle dans lequel s'engageront le gouvernement canadien ainsi que l'industrie canadienne ne sera ni parfait, ni complet. Cependant, la performance canadienne sera néanmoins suffisante pour se conformer aux obligations prévues par l'A.M.F.

2.1 L'APPLICATION DES MESURES DE RESTRICTION

L'A.M.F. établit une distinction entre les mesures de restriction appliquées lors de l'entrée en vigueur de l'A.M.F. et les mesures que peuvent vouloir imposer les pays participants. C'est sur la base de cette distinction que nous examinerons maintenant dans quelle mesure le Canada s'est conformé ou non aux dispositions de l'A.M.F.

Dans un premier temps, nous tenterons de voir si le Canada a éliminé ou maintenu, en vertu de l'article 2 de l'A.M.F., les restrictions qu'il appliquait au moment de l'entrée en vigueur de l'A.M.F. en 1974. Dans un second

temps, les nouvelles restrictions appliquées par le Canada, au titre des articles 3 ou 4 de l'A.M.F., seront examinées. Enfin, nous examinerons les instruments juridiques permettant au Canada de mettre en oeuvre les ententes de R.V.E. ou les mesures unilatérales au Canada.

**2.1.1 L'ELIMINATION DES MESURES DE RESTRICTION
EN VIGUEUR AU MOMENT DE L'ADHESION DU
CANADA A L'A.M.F.**

Au moment de l'adhésion du Canada à l'A.M.F., les importations de textiles et de vêtements étaient assujetties à un certain nombre de restrictions quantitatives ou d'ententes de R.V.E. Le Canada se devait donc, en vertu de l'article 2 de l'A.M.F., soit de supprimer ces restrictions, de les justifier aux termes des dispositions de l'Accord général ou de les rendre conformes à l'A.M.F.(89). Même si l'obligation d'abolir les restrictions existantes était prévue par l'A.L.T., ce n'est que sous l'A.M.F. que le Canada sera véritablement confronté à celle-ci. En effet, lors de son adhésion à l'A.L.T. de 1962, les restrictions quantitatives appliquées par le Canada étaient à peu près absentes(90).

(89) Sur ce point, voir *supra*, p. 191 ss.

(90) Sur ce point, voir Stegemann (K.), *op. cit.*, *supra*, note 30, p. 11.

De façon générale, le Canada s'est conformé à l'article 2 de l'A.M.F. Ainsi, en novembre 1976, l'O.S.T. notait que le Canada avait levé la majeure partie de ses restrictions quantitatives notifiées au titre de l'article 2 de l'A.M.F.(91). De même, le Canada rendit conformes à l'A.M.F. les ententes de R.V.E. en vigueur au moment de son adhésion(92). Comme nous le verrons maintenant, le Canada allait non seulement maintenir mais élargir son réseau d'ententes de R.V.E.

2.1.2 L'APPLICATION DES NOUVELLES RESTRICTIONS

Tout pays participant à l'A.M.F. désirant imposer des restrictions sur ses importations de textiles et de vêtements doit démontrer au préalable l'existence ou le risque réel de "désorganisation du marché", tel que défini à l'Annexe A de l'A.M.F., et que cette désorganisation cause ou menace de causer un préjudice grave à ses producteurs nationaux(93). A titre de pays participant à l'A.M.F., le Canada doit évidemment respecter cette obligation, s'il décide d'imposer des restrictions ou de négocier des ententes

(91) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 10. Ces restrictions touchaient principalement les étoffes de bonneterie double maille et les fils acryliques.

(92) Com.Tex./21, 23 novembre 1981, p. 26.

(93) Sur le concept de désorganisation des marchés, voir supra, p. 220 ss.

de R.V.E. dans le cadre des articles 3 ou 4 de l'A.M.F.

2.1.2.1 LA DETERMINATION DE LA DESORGANISATION DU MARCHE AU CANADA

Pendant longtemps, le Canada n'a pu compter sur un ensemble de règles ou de procédures adéquates visant à déterminer le "dommage", le "préjudice sérieux" ou la "déorganisation du marché" pouvant résulter des importations(94). La situation s'améliora au cours des années 70(95). C'est ainsi qu'en ce qui a trait aux importations de textiles et de vêtements, le Canada disposa, à partir de 1971, de règles et d'une procédure, établies par la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, lui permettant de procéder à la détermination d'un préjudice sérieux(96). Il reviendra donc à la C.T.V., à partir d'un certain nombre de considérations prévues par la loi, de déterminer l'existence ou le niveau d'un préjudice sérieux et de formuler des recommandations sur l'imposition de mesures spéciales au

(94) Sur ce point: Masson (F.) et English (H.E.), op.cit., supra, note 4, p. 25. De même, voir supra, p. 364 ss.

(95) Pour une revue des règles et procédures établies par le Canada afin de venir en aide aux entreprises canadiennes menacées de préjudice: Bernier (I.), "La survie des entreprises privées au regard du droit international économique: le préjudice comme condition d'intervention de l'Etat", (1981) 22 Cahiers de droit, pp. 525-546.

(96) Voir supra, p. 381 ss. Rappelons que le nouveau Tribunal canadien du commerce extérieur, créé en 1988, a remplacé la Commission du textile et du vêtement: voir supra, note 53.

titre de l'A.M.F.(97). Si le gouvernement canadien décide d'appliquer des mesures, il sera alors en position de fonder sa demande de consultation fin de faire cesser ou de prévenir une situation de désorganisation de marché sur la base du rapport détaillé de la C.T.V.(98).

Cela dit, la C.T.V. a été amenée à déterminer ce que constitue l'existence ou la menace de préjudice sérieux aux producteurs nationaux sur la base des critères prévus à l'article 18 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, et notamment de la définition de "désorganisation du marché" contenue dans l'A.L.T. et l'A.M.F(99). A cet égard, il est bon de rappeler qu'en vertu de l'Annexe A de l'A.L.T., une situation de désorganisation des marchés présentait généralement quatre éléments en association soit: un accroissement ou une menace d'accroissement brusque et substantiel des importations de certains produits en provenance de sources particulières; les produits sont offerts à des prix notablement inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur

(97) Voir supra, p. 381 ss.

(98) Le paragraphe 3 de l'article 3 de l'A.M.F. prévoit ainsi que la demande de consultation du pays importateur sera accompagnée "d'un exposé factuel détaillé des raisons et de la justification de sa présentation, y compris les données les plus récentes concernant les éléments de désorganisation du marché". Sur ce point, voir supra, p. 234.

(99) Voir supra, p. 381.

le marché du pays importateur pour des produits comparables; il y a un préjudice grave ou une menace de préjudice grave aux producteurs nationaux; et enfin, les différences de prix ne résultent pas d'une intervention gouvernementale dans la fixation des prix ou de dumping(100).

Sous le régime de l'A.L.T., la C.T.V. a justifié ses conclusions de préjudice sérieux en considérant l'accroissement brusque et substantiel des importations, la pénétration accrue du marché canadien et l'existence de prix notablement inférieurs(101). Bien que l'érosion des parts de marché des producteurs nationaux ne soit pas un facteur reconnu de désorganisation des marchés, il n'en demeure pas moins que la C.T.V. aura tendance à utiliser principalement ce critère pour évaluer le préjudice sérieux(102). De plus, la C.T.V. a évoqué un certain nombre de facteurs non prévus par l'A.L.T. comme étant à la source du préjudice sérieux, tels que la baisse des expéditions canadiennes, l'augmentation des inventaires, la baisse de la capacité de production, la baisse des prix domestiques, l'absence de croissance ou la décroissance du marché domestique, l'imposition de restrictions aux Etats-Unis, la baisse de profits,

(100) Voir supra, p. 127 et p. 164.

(101) Voir Pestiau (C.), op.cit., supra, note 23, p. 23.

(102) Ibid, p. 23.

etc.(103).

Sous le régime de l'A.M.F., la C.T.V. tiendra également compte de la définition nettement améliorée du concept de désorganisation du marché(104).

Dans son Rapport de 1977 sur les vêtements, la C.T.V. identifia cinq facteurs pouvant indiquer la présence d'un préjudice, soit: 1) le déclin de 73% en 1971 à environ 55% en 1976 de la part de marché détenue par les producteurs nationaux au profit des pays où les coûts sont bas; 2) l'insuffisance du tarif douanier comme mécanisme de protection de l'industrie face à la concurrence des pays à bas prix; 3) l'aide financière substantielle sous diverses formes accordée aux entreprises étrangères afin d'encourager l'exportation de produits fort concurrentiels; 4) le recours sélectif aux ententes R.V.E. laissant le marché canadien relativement ouvert aux importations; et enfin, 5) la baisse des dépenses en immobilisation et en réparation (105).

(103) Ibid.

(104) Sur ce point, voir supra, p. 381.

(105) Commission du textile et du vêtement, Enquête sur les vêtements. Un rapport au Ministre de l'Industrie et du Commerce, Ministère des Approvisionnements et Services (Canada), Ottawa, 29 mai 1977, p. V-31.

Comme on peut le constater, la C.T.V. a retenu les deux facteurs à l'origine de la désorganisation prévus à l'Annexe A de l'A.M.F., soit celui des "prix notablement inférieurs", abordé aux points 1, 2 et 3, et celui de "l'accroissement brusque et substantiel des importations", qui est considéré au point 1. De même, la C.T.V. évoqua certains facteurs prévus à l'Annexe A de l'A.M.F. pour déterminer le préjudice, tels que la "part détenue dans le marché" (i.e. points 1 et 4) et les "investissements" (i.e. point 5). Précisons que même si l'insuffisance de la protection tarifaire (i.e. point 2) et l'inefficacité de l'approche sélective canadienne (i.e. point 4) ne sont pas des critères à considérer dans la détermination de la désorganisation, la C.T.V. était tout à fait en droit de les soulever, puisque l'énonciation des facteurs prévus au paragraphe 1 de l'Annexe A n'est pas limitative(106).

La C.T.V. continuera de respecter les dispositions de l'A.M.F. en matière de désorganisation des marchés. En 1980, la C.T.V. proposa au gouvernement canadien le renouvellement des restrictions devant se terminer en 1981, évoquant le danger d'une désorganisation des marchés imputable à un accroissement des importations à bas prix en provenance des

(106) Voir supra, p. 220 ss.

pays à bas prix de revient(107), laquelle risquait d'avoir des effets négatifs sur la production et l'emploi au Canada.

Enfin, dans son Rapport intérimaire de 1985 sur la situation de l'industrie canadienne du textile et du vêtement(108), la C.T.V. constata une pénétration accrue des importations de vêtement sur le marché canadien, leur part passant de 31% à 43% de 1981 à 1984, causée par des facteurs tels que l'accroissement des importations des sources non assujetties à des ententes de R.V.E., les fluctuations de la demande et les effets négatifs de la dévaluation du dollar canadien. Pour la C.T.V., cette désorganisation provoqua, par des pertes d'emplois considérables, une baisse de la capacité de production et une baisse de la profitabilité des entreprises(109). Dans son rapport final d'octobre 1985, la C.T.V. corrobora et détailla ce diagnostic(110).

(107) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 121.

(108) Commission du textile et du vêtement, Enquête sur les textiles et les vêtements. Rapport intérimaire en conformité avec l'article 17(2) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, Ministère des Approvisionnements et Services (Canada), 24 juin 1985, pp. 3-8.

(109) Ibid, p. 10.

(110) Commission du textile et du vêtement, Enquête sur les textiles et les vêtements. Rapport au Ministre de l'Expansion industrielle régionale, Vol. 1, Ottawa, octobre 1985, 192 p. La C.T.V. mesura le préjudice sérieux en analysant l'impact de l'accroissement des importations sur la production, l'emploi, les prix, les salaires, la durée d'utilisation des capacités de

Somme toute, le gouvernement canadien a généralement respecté l'obligation de démontrer l'existence ou la menace de désorganisation du marché. En revanche, cela ne veut pas dire pour autant qu'il ait été totalement satisfait de la définition qu'en donne l'Annexe A de l'A.M.F., et plus particulièrement de l'obligation que le risque ou l'existence d'une désorganisation résulte de l'importation de produits particuliers provenant de sources particulières. C'est ainsi que, dès 1976, le Canada évoqua le problème de la "désorganisation cumulative des marchés"(111) et proposa, sans succès, que l'on tienne compte des importations de toutes provenances pour déterminer une situation de désorganisation des marchés(112).

**2.1.2.2 LES ENTENTES DE RESTRICTION VOLONTAIRE A
L'EXPORTATION COMME MECANISME PREMIER DE
CONTROLE DES IMPORTATIONS AU CANADA**

Au cours des années 70 et 80, la politique canadienne relative à l'importation de textiles et de vêtements a continué à largement reposer sur la négociation d'ententes de R.V.E. Malgré l'imposition d'un contingentement global

production et les profits: *ibid*, p. 32 ss.

(111) Sur ce point, voir *supra*, p. 226 ss.

(112) Com.Tex/10, 17 mars 1978, p. 20. Le Canada resouleva le problème, sans succès, en 1981: pour la position canadienne, voir Com.Tex./24, 8 septembre 1981, p. 5 et Com.Tex./25, 2 novembre 1981, p. 6.

sur toutes les importations de vêtements en 1976(113), le Canada reviendra à la négociation d'ententes de R.V.E. En effet, en 1980, le Canada avait négocié quelque 17 ententes de R.V.E. comptant pour environ 80% des importations canadiennes de vêtements et 6% des importations de textiles.

Dans son Rapport de 1980, la C.T.V. recommanda au Canada de maintenir son réseau d'ententes de R.V.E. et de mettre en place un système de surveillance accrue des importations de textiles et de vêtements(114). Le 19 juin 1981, le gouvernement canadien annonça, dans sa politique à l'égard des secteurs du textile et du vêtement (ci-après appelée "Politique de 1981"), qu'il entendait prolonger ses ententes de R.V.E.(115). Le gouvernement canadien négocia alors une série d'ententes de R.V.E. dont la plupart entrèrent en vigueur le 1er janvier 1982(116). Mais l'annonce de la Politique de 1981 n'allait pas apporter les résultats escomptés. En effet, face à un accroissement considérable des importations de vêtements, le gouvernement canadien

(113) Voir infra, p. 443 ss.

(114) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 124.

(115) Gouvernement du Canada, La politique du gouvernement à l'égard des secteurs du textile et du vêtement, Communiqué, Ottawa, le 19 juin 1981, 10 p.

(116) La plupart de ces ententes ont été regroupées dans un recueil d'usage interne du Gouvernement du Canada sous le titre de "Canada's Bilateral Textile Arrangements".

décida de renforcer son système de surveillance des importations de vêtements et de négocier des ententes de R.V.E. avec tout nouveau pays fournisseur si les importations avaient un "effet perturbateur" sur le marché canadien(117).

En septembre 1984, un nouveau gouvernement "progressiste-conservateur" arriva au pouvoir à Ottawa. Pour faire suite à sa promesse de protéger l'industrie canadienne du textile et du vêtement(118), le nouveau ministre de l'Expansion industrielle régionale demanda alors à la C.T.V. d'évaluer la situation. Face à la gravité de la situation, la C.T.V. recommanda, dans un Rapport intérimaire de juin 1985, que le gouvernement applique un contingentement global sur la plupart de ses importations de vêtements(119). Dans son Rapport final d'octobre 1985, la C.T.V., quoique ne rejetant pas l'imposition d'un contingentement global, proposa cependant au gouvernement de trouver des solutions à plus long terme, et plus particulièrement par la prorogation d'un A.M.F. amélioré et par la négociation d'ententes de R.V.E. également améliorées, devant couvrir toutes les

(117) Gouvernement du Canada, Le gouvernement annonce des mesures pour venir en aide à l'industrie du vêtement, Communiqué, Ottawa, le 21 juillet 1983, 2 p.

(118) Sur ce point, voir infra, p. 264.

(119) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 108, pp. 18-19.

sources de désorganisation(120).

Le 30 juillet 1986, le gouvernement canadien annonça sa politique relative à l'importation de textiles et de vêtements (ci-après appelée "Politique de 1986")(121). En substance, le gouvernement du Canada écarta l'imposition d'un contingentement global, décidant plutôt de chercher des améliorations à l'A.M.F. et de renouveler les ententes de R.V.E. en vigueur avec 25 pays(122). Cela dit, le gouvernement canadien réussira à conclure plus de vingt ententes de R.V.E.(123).

Comme on peut le constater à partir de ce bref survol de la politique canadienne relative à l'importation des textiles et des vêtements, au cours des années 70 et 80, les ententes de R.V.E. constituent l'instrument privilégié de contrôle des importations. Il est maintenant temps d'examiner les différents aspects de ces ententes négociées dans le

(120) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, pp. 103-104.

(121) Gouvernement du Canada, Nouvelle politique relative à l'importation de textiles et de vêtements, Communiqué, Ottawa, le 30 juillet 1986, 11 p.

(122) Ibid, pp. 3-4. Précisons que le gouvernement annonça également la mise en oeuvre d'un programme de remise de droits de douane dans le secteur des chemises à col tailleur, et devant permettre aux fabricants canadiens d'importer une gamme de produits pour compléter leur production.

(123) Commission du textile et du vêtement, Rapport annuel sur les textiles et les vêtements 1987, pp. 78-79.

cadre de l'A.M.F., soit: la négociation des ententes de R.V.E., la forme des ententes de R.V.E., les effets juridiques des ententes de R.V.E. au Canada et le contenu des ententes de R.V.E.

Précisons que cet examen portera principalement sur les ententes de R.V.E. conclues à partir de 1981, et en vigueur au moment d'écrire la présente thèse. Les ententes de R.V.E. conclues à partir de 1981 constituent sans l'ombre d'un doute le réseau le plus complet depuis l'entrée en vigueur de l'A.M.F., que cela soit en termes de produits que de pays couverts. A des fins d'éclaircissements ou de comparaisons, nous référerons au besoin aux dispositions d'ententes de R.V.E. antérieures. Notons en terminant que la plupart des ententes conclues à partir de 1981 expiraient à la fin de 1986. Or, comme au 1er juin 1987, le gouvernement canadien était toujours à renégocier de nouvelles ententes, les textes de ces ententes n'avaient pas été rendus publics.

2.1.2.2.1 LA NEGOCIATION DES ENTENTES DE R.V.E.

Dans sa négociation d'ententes de R.V.E., le Canada a toujours recouru à une approche sélective, produits par produits et pays par pays, et ce, aussi bien sous l'A.L.T.

que sous l'A.M.F.(124). De façon générale, les négociateurs canadiens tenteront de négocier des ententes avec les pays fournisseurs qui causent ou menacent de causer une désorganisation du marché canadien, tel que le prévoit l'Annexe A de l'A.M.F.

Les ententes de R.V.E. sont négociées et conclues au nom du gouvernement canadien par des fonctionnaires des ministères responsables pour de telles négociations. Jusqu'au début des années 80, cette tâche était confiée à "l'Office of Special Import Policy" du ministère de l'Industrie et du Commerce. Depuis 1981, la responsabilité de négocier, conclure et contrôler l'évolution des mesures spéciales de protection a été transférée à la Direction des relations commerciales particulières du ministère des Affaires extérieures(125).

Mais la conclusion d'ententes de R.V.E. ne va pas sans problèmes. Il y a d'abord le problème des délais, et ce, à toutes les étapes de la négociation, soit entre l'identification du problème et la décision de négocier, entre la décision de négocier et la demande formelle, entre

(124) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 19. Sur l'application des ententes de R.V.E., par pays et par produits, voir infra, pp. 414-417.

(125) Voir également infra, pp. 461-462.

la demande formelle et la négociation, et finalement, entre la fin des négociations et la conclusion de l'entente(126). Une autre source de difficultés a trait aux mésententes entre les parties. Malgré l'insistance et les pressions exercées par les autorités canadiennes, il n'est pas certain qu'un pays exportateur acceptera de négocier ou même de conclure une entente de R.V.E. Ainsi, la menace de recourir à l'imposition de restrictions unilatérales ne sera pas toujours suffisante pour convaincre les pays fournisseurs de conclure une entente(127). De même, bien que la plupart des ententes canadiennes permettent à chaque pays de proposer une révision des dispositions de l'entente(128), de telles

(126) Sur ce point, voir: Institut canadien des textiles, Mémoire adressé à l'honorable James F. Kelleher, Ministre du Commerce international, Institut canadien des textiles, Ottawa, le 20 novembre 1984, pp. 3-4. Selon Jacques Henry, la conclusion d'une entente de R.V.E. ne peut survenir avant 6 mois et, au pire avant dix-huit mois: Henry (J.), "Market Disruption from Low-priced Imports: the developed countries' case (with special reference to Canadian experience)", dans Pestiau (C.) et Henry (J.), Non-tariff Barriers as a Problem in International Development, Canadian Economic Policy Committee, Toronto, 1972, pp. 150-151.

(127) Sur ce point: "Aid is not enough", Globe and Mail, 25 mars 1985, p. 6.

(128) Voir l'article 35 de l'entente conclue avec la Thaïlande en 1981 ainsi que l'article 32 de l'accord avec la Corée également conclu en 1981: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

requêtes ne seront pas nécessairement accueillies(129).

Notons enfin que le très grand secret qui entoure la négociation des ententes a été vivement critiqué , aussi bien que l'absence de "publicité" qui complique la planification des affaires des producteurs, investisseurs ou importateurs canadiens(130).

2.1.2.2.2 LA FORME ET LES EFFETS JURIDIQUES DES ENTENTES DE R.V.E.

L'analyse des ententes de R.V.E. conclues par le Canada à partir de 1982 dans le domaine des textiles et des vêtements permet de constater que la grande majorité de celles-ci ont pris la forme de mémoire d'entente (Memorandum of Understanding)(131). On notera également un échange de notes avec l'Inde (132), une déclaration d'intention faite

(129) Ce fut ainsi le cas en 1982 et en 1983 lorsque le Canada tenta, sans succès, de renégocier ses ententes avec ses principaux fournisseurs: Com.Tex./41, 26 septembre 1985, p. 12.

(130) Sur ce point, voir Stegemann (K.), op.cit., supra, note 30, p. 15.

(131) Des mémoires d'entente furent conclus avec: la République populaire de Chine, la République de Corée, la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines, Macao, la Pologne, la Bulgarie, la Roumanie, Hong Kong, l'Inde, le Pakistan et Singapour: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

(132) Cet accord fut remplacé en décembre 1982 par un nouvel accord: ibid.

par la Taiwan Textile Federation, laquelle fut acceptée par la Direction des relations commerciales particulières du ministère de l'Industrie et du Commerce(133) et enfin, deux "arrangements" avec la Hongrie et la Tchécoslovaquie(134). Quelque soit leur forme, ces ententes ont toutes été conclues par des fonctionnaires au nom de leur gouvernement respectif. En cela, la forme des ententes de R.V.E. s'inscrit parfaitement dans cette flexibilité et informalité qui caractérisent l'élaboration des traités au Canada(135).

Suite à la conclusion des ententes de R.V.E., on est en droit de s'interroger sur les effets juridiques de celles-ci. Précisons que la question de la portée juridique des ententes de R.V.E. conclues par le Canada jusqu'au début des années 70 fut examinée, il y a plusieurs années, par le professeur Ivan Bernier(136). Le professeur Bernier en arriva à la conclusion que "ces ententes n'ont pas de caractère juridique et constituent simplement des 'gentlemen's agreements' et ne visent donc pas à créer des droits et

(133) Ibid.

(134) Ibid.

(135) Gotlieb (A.E.), "Canadian Treaty-Making: Informal Agreements and Interdepartmental Arrangements" dans MacDonald (R.St.), Morris (G.L.) et Johnston (D.M.), op.cit., supra, note 1, pp. 230-240.

(136) Bernier (I.), op.cit., supra, note 24, pp. 48-86.

des obligations en droit international"(137). Trois motifs sont, semble-t-il, à la base d'une telle conclusion: 1) les ententes canadiennes sont des accords interdépartementaux, plutôt qu'intergouvernementaux, parce que négociées et paraphées par des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures; 2) les ententes ne spécifient jamais qu'elles sont destinées à constituer des accords entre gouvernements; 3) les ententes ne sont pas inscrites dans le Registre des traités du Canada et ne sont donc pas des traités à force obligatoire(138).

Force est d'admettre que la conclusion à laquelle en arrive le professeur Bernier repose sur de solides fondements quant à la portée juridique des ententes juridiques conclues dans différents secteurs jusqu'au début des années 70. En revanche, on peut se demander si un tel jugement peut s'appliquer aux ententes de R.V.E. conclues au titre de l'A.M.F. En effet, l'examen des ententes de R.V.E. conclues par le Canada dans le cadre de l'A.M.F. laisse entrevoir des différences importantes.

Premièrement, les ententes canadiennes sont aujourd'hui négociées et conclues par des fonctionnaires de la

(137) Ibid, p. 67.

(138) Ibid.

Direction générale des relations commerciales particulières du ministère des Affaires extérieures et ce, au nom du gouvernement canadien(139). De plus, il importe de préciser que les ententes de R.V.E. n'entrent en vigueur que suite à un échange de notes confirmant l'acceptation des deux gouvernements(140).

Deuxièmement, il est vrai que les ententes de R.V.E. ne précisent pas que les parties entendent créer des droits et des obligations en droit international. A titre d'exemple, l'article 1 du Mémoire d'entente avec le Pakistan indique simplement que le mémcire énonce les dispositions convenues ("sets out the arrangements that have been agreed") entre les deux gouvernements(141). En revanche, chaque entente contient une disposition indiquant que celle-ci a été conclue dans le cadre de l'A.M.F. Or, comme l'A.M.F. est un accord international auquel a adhéré le Canada, on peut affirmer que les ententes qu'il autorise possèdent une certaine force obligatoire.

Troisièmement, il faut admettre que de telles ententes ne sont pas reproduites au Registre des traités du

(139) Voir supra, p. 406.

(140) Voir l'article 36 de l'entente de R.V.E. avec Singapour, Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

(141) Ibid.

Canada, pas plus d'ailleurs que dans le Recueil des traités du Canada(142), comme le sont les véritables traités conclus par le Canada. Au Canada, la conclusion de telles ententes pourra cependant être rapportée dans la "Revue annuelle du ministère des Affaires extérieures"(143). De plus, les ententes conclues au titre de l'A.M.F. pourront cependant jouir d'une certaine forme d'enregistrement "international", puisque celles-ci doivent être notifiées à l'O.S.T.(144).

Cela dit, il demeure néanmoins difficile de préciser avec exactitude le caractère juridique des ententes de R.V.E. conclues par le Canada dans le secteur des textiles et des vêtements. Bien que ces ententes se présentent, à plusieurs égards, comme de véritables accords intergouvernementaux, il n'est pas certain que les parties aient voulu créer des droits et obligations assujettis au droit international. Quoiqu'il en soit, que les ententes de R.V.E. conclues dans le cadre de l'A.M.F. soient assimilées à de

(142) Notons cependant qu'un échange de notes contenant une entente de R.V.E. entre le Canada et les Philippines fut publié dans le Recueil des traités du Canada: Recueil des traités, 1979, no.8.

(143) Ce fut ainsi le cas des ententes avec la République de Corée (ministère des Affaires extérieures, Revue annuelle 1978, ministère des Approvisionnements et Services (Canada), Ottawa, 1979, p. 140) et le Japon (ministère des Affaires extérieures, Revue annuelle 1979, ministère des Approvisionnements et Services (Canada), Ottawa, 1980, p. 140).

(144) Sur ce point, voir supra, p. 198.

véritables traités ou à une forme avancée de gentlemen's agreements(145) gouvernementaux, le gouvernement s'assurera de leur mise en oeuvre au Canada, principalement au moyen de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation(146).

2.1.2.2.3 LE CONTENU DES ENTENTES DE R.V.E.

Les ententes de R.V.E. conclues par le Canada sous le régime de l'A.M.F. sont relativement similaires en terme de contenu. D'une part, le pays exportateur s'engage à restreindre ses exportations au Canada à l'intérieur des niveaux de restriction convenus avec ce dernier. En retour, le Canada s'engage à accepter les importations en provenance du pays exportateur, et conséquemment, à ne pas appliquer de restrictions additionnelles. De plus, les ententes de R.V.E. prévoient des dispositions accessoires d'importance. C'est ce que nous verrons maintenant.

(145) Notons que si ces ententes sont respectées par les parties, elles auront alors les mêmes effets juridiques que tout traité international: sur ce point, voir l'excellent commentaire de Schacter (O.), "The Twilight Existence of Non-binding International Agreements", (1977) 71 The American Journal of International Law, P. 304.

(146) Voir infra, p. 453 ss.

. LA COUVERTURE DES ENTENTES DE R.V.E. PAR PAYS
ET PAR PRODUITS

Les ententes de R.V.E. canadiennes visent un nombre limité de produits provenant d'un nombre limité de fournisseurs. En cela, l'approche canadienne peut être qualifiée de "sélective".

En ce qui a trait aux pays, précisons d'abord que c'est sous le régime de l'A.L.T. que le réseau canadien d'ententes de R.V.E. a connu sa plus forte augmentation. En effet, du milieu des années 60 jusqu'en janvier 1971, le nombre d'ententes de R.V.E. passa de 4 à 17(147). Sous l'A.M.F., la croissance fut moins spectaculaire, puisque le nombre d'ententes de R.V.E. passa de 17 à 25 de 1981(148) à 1985(149).

De même, le Canada a fait preuve de sélectivité dans le choix des produits. Conformément à l'A.M.F., le Canada a restreint les produits qui causent ou menacent de

(147) Voir Stegemann (K.), op.cit., supra, note 30, p. 11.

(148) Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 115, p. 7.

(149) Les pays visés par les ententes canadiennes étaient: Hong Kong, Taiwan Textile Federation, Corée du Sud, République populaire de Chine, Inde, Indonésie, Philippines, Thaïlande, Malaisie, Pakistan, Brésil, Bangladesh, Roumanie, SriLanka, Singapour, Ile Maurice, Macao, Pologne, Turquie, Bulgarie, Iles Maldives, Vietnam, Hongrie, Tchécoslovaquie et Uruguay: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 121, p. 8.

causer un préjudice sérieux aux producteurs canadiens. Au cours de la première période d'application de l'A.M.F. (1974-1977), les ententes canadiennes couvraient un nombre très limité de produits(150), principalement les tissus et les vêtements(151). Lors de la seconde période d'application de l'A.M.F. (1978-1981), les ententes continuèrent à ne couvrir qu'un nombre limité de produits, entre 1 et 3, principalement les vêtements assujettis au contingentement de 1976, ainsi que certains tissus(152). Enfin, les ententes conclues à partir de 1980 se caractérisent par une très grande sélectivité(153).

L'approche sélective canadienne a suscité un certain nombre de critiques au cours des années. Ainsi, comme le réseau d'ententes de R.V.E. ne couvre qu'un nombre limité de pays, les pays n'ayant pas conclu d'entente avec le Canada en ont profité pour accroître leurs exportations au

(150) Sur ce point: Sarna (A.E.), op.cit., supra, note 2, p. 364. L'auteur évalue à 14, le nombre de produits couverts par les ententes en vigueur en 1976. Sous l'A.L.T., la moitié des ententes ne couvrirait généralement qu'un seul produit: sur ce point, voir Henry (J.), op.cit., supra, note 126, p. 150.

(151) Com.Tex./21, 23 avril 1971, pp. 26-27.

(152) Ibid.

(153) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 19.

Canada(154). La politique canadienne visant à conclure des ententes de R.V.E. avec les nouvelles sources de désorganisation n'a pas, semble-t-il, été suffisante pour contrer l'accroissement des importations. Des commentaires similaires furent émis à l'endroit du nombre limité de produits couverts par des ententes(155). De plus, comme la plupart des ententes canadiennes ne s'appliquent qu'aux textiles couverts par l'A.M.F., soit le coton, la laine et les fibres artificielles à l'exception des tissus de fabrication artisanale, on assista au Canada, à partir de 1978, à un accroissement considérable de fibres non couvertes, telles la laine, le chanvre et le ramie(156). Enfin, comme les ententes canadiennes ne contiennent pas de limites spécifiques par catégorie de produits, les pays exportateurs ont pu jouir d'une certaine flexibilité, provoquant des accroissements d'importations difficilement prévisibles pour le Canada(157).

(154) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, p. 27.

(155) Ibid, p. 31.

(156) Ibid, p. 87. A cet égard, le paragraphe 24 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1986 autorise un pays importateur à appliquer les restrictions prévues aux articles 3 et 4 de l'A.M.F. à l'égard des importations constituées de fibres végétales, de mélange de fibres végétales et de fibres spécifiées à l'article 12 et de mélanges contenant de la soie.

(157) Ibid, p. 32.

Quoiqu'il en soit, le Canada s'est généralement conformé aux dispositions de l'A.M.F. lorsqu'appliquant des restrictions à des produits particuliers provenant de sources particulières.

. LA DUREE DES ENTENTES DE R.V.E.

La durée des ententes de R.V.E. canadiennes a connu une certaine évolution. Sous le régime de l'A.L.T., la durée de la plupart des ententes était d'une année(158). Vers la fin des années 60, le Canada insistera pour conclure des ententes pour une durée plus longue, soit trois ans. Ainsi, la plupart des ententes de R.V.E. conclues par le Canada à partir de 1977 seront d'une durée de quatre ans(159). Enfin, à partir du 1er janvier 1982, les ententes de R.V.E. seront d'une durée de cinq ans, la durée de certaines étant cependant maintenue à quatre ans(160).

La totalité des ententes canadiennes ayant été conclues sous l'article 4 de l'A.M.F., lequel ne prévoit aucune limite quant à la durée des ententes, le Canada est

(158) Henry (J.), op.cit., supra, note 126, p. 150.

(159) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 19.

(160) Sur ce point, voir: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

donc tout à fait en droit de négocier des ententes de plus en plus longues.

. LES NIVEAUX ANNUELS DE RESTRICTION

Chaque entente de R.V.E. canadienne contient des dispositions relatives aux niveaux annuels de restriction. En vertu de ces dispositions, le pays exportateur s'engage à restreindre ses exportations de textiles et de vêtements au Canada dans les limites des niveaux annuels de restriction convenus entre les parties(161). A cela, il importe de noter qu'il n'y a pas un seul mais plusieurs niveaux annuels de restriction, puisqu'à chaque article de textiles correspond un niveau de restriction annuel différent.

De façon générale, le Canada s'est conformé aux dispositions relatives au niveau de base qui sont prévues à l'Annexe B de l'A.M.F. En fait, le respect des règles de l'A.M.F. a été facilité par la pratique canadienne de conclure des ententes sous l'article 4 plutôt que sous l'article 3 de l'A.M.F. En effet, rappelons que, dans le cas où un pays applique déjà une mesure de limitation en vertu des articles 2, 3 ou 4 de l'A.M.F., le niveau de base, c'est-

(161) A titre d'exemple, voir les articles 4 et 5 de l'entente conclue avec la Malaisie pour les années 1982 à 1986: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

à-dire le niveau au-dessous duquel les importations ou les exportations ne peuvent être limitées est le niveau prévu par la mesure, et non le niveau des importations ou des exportations effectives de la période de douze mois(162). Or, comme nous l'avons vu, une entente conclue au titre de l'article 4 sera considérée conforme à l'A.M.F., si elle est dans l'ensemble, plus libérale que les mesures prévues à l'article 3, ou encore, s'il y a un accroissement net de l'accès au marché du pays importateur par rapport à une entente précédente(163). Ainsi, une nouvelle entente conclue par le Canada avec Singapour en 1979 fut jugée conforme sur la base du critère de "l'accès net", même si le niveau de restriction d'une catégorie de produits était inférieur au niveau de l'année précédente(164).

En revanche, le Canada a critiqué l'uniformité et la rigidité des règles relatives à la détermination du niveau de base. Ainsi, le Canada précisa que le calcul du niveau de base devait tenir compte du degré de pénétration des importations et ce, aussi bien lors des débats menant à la première Prorogation de l'A.M.F.(165) que lors des débats menant à la

(162) Voir supra, p. 258 ss.

(163) Voir supra, p. 278 ss.

(164) Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, pp. 53-54.

(165) Voir: Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 12 et Com.Tex./10, 17 mars 1977, p. 20.

seconde Prorogation(166). De plus, le Canada évoqua que le maintien de niveaux de base élevés assortis de coefficient de croissance lui permettaient difficilement d'élargir l'accès aux petits exportateurs et aux nouveaux fournisseurs(167). A cet égard, l'insistance du Canada sembla porter fruit puisque, comme nous l'avons vu, les grands fournisseurs s'engagèrent à trouver des solutions mutuellement acceptables avec les pays importateurs concernés(168).

. LA CLAUSE D'ECHELONNEMENT DES EXPORTATIONS

Il est possible, au cours d'une année de restrictions, que les expéditions de textiles et de vêtements parviennent au Canada de façon irrégulière, risquant ainsi de désorganiser le marché canadien(169). Les ententes canadiennes de R.V.E. contiennent généralement des dispositions visant à prévenir de tels problèmes. La clause dite des

(166) Com.Tex./24, 8 septembre 1981, p. 5.

(167) Com.Tex./23, 22 juin 1985, p. 5 et Com.Tex./24, 8 septembre 1981, p. 5. L'article 6 de l'A.M.F. prévoit que les pays participants doivent s'efforcer d'accroître l'accès à leur marché aux petits exportateurs et aux nouveaux fournisseurs.

(168) Paragraphe 6 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1981: voir supra, note 87. Sur la réaction du Canada, voir: Com.Tex./26, 4 mars 1982, p. 4.

(169) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 131.

"exportations échelonnées" prévoit que les autorités compétentes du pays exportateur s'efforceront de s'assurer que les exportations visées par l'entente soient échelonnées aussi également que possible durant chaque année(170). De même, la plupart des ententes prévoient que dans les cas où le Canada estime qu'il y a une concentration soudaine et importante d'importations, il pourra alors demander des consultations avec le pays exportateur afin de corriger le problème(171).

L'application des clauses d'exportations échelonnées n'a pas été totalement satisfaisante. Avant 1980, les pays exportateurs furent accusés de ne pas respecter les clauses contenues dans les ententes canadiennes(172). Au cours des dernières années, le gouvernement canadien a manifesté sa préoccupation vis-à-vis ce problème. Suite à la forte concentration de certaines importations de textiles et de vêtements au début de 1983, le gouvernement canadien annonça son intention de recourir aux clauses d'exportations échelonnées afin de prévenir les "effets perturbateurs" qui

(170) Voir l'article 13 de l'entente avec la Thaïlande: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

(171) A titre d'exemple, voir l'article 14 de l'entente avec la Thaïlande: *ibid.*

(172) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 112.

en découlaient(173).

. LA RENEGOCIATION DES NIVEAUX ANNUELS

L'A.M.F. prévoit un niveau de base au-dessous duquel les importations ou les exportations ne pourront être restreintes. Or, il se peut fort bien, qu'en cours d'application d'une entente de R.V.E., les niveaux de base négociés puissent causer ou risquer de causer un préjudice à des entreprises en difficulté. Les ententes conclues par le Canada ne contiennent pas de disposition permettant de réduire les niveaux de base. En revanche, les ententes canadiennes pourront néanmoins permettre au Canada de "tenter" de renégocier les dispositions d'une entente, incluant les niveaux de base(174). Ainsi, à la fin de 1982, le gouvernement engagea des renégociations avec ses principaux fournisseurs, soit Hong Kong, la Corée, la Chine et Taïwan, afin que ceux-ci réduisent leurs importations au Canada sans toutefois réussir à les convaincre(175).

(173) Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 117, p. 1.

(174) C'est ainsi le cas de l'article 32 de l'entente avec la Corée: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

(175) Sur ce point, voir Lessard (D.), "Les importations de vêtement. Le Canada plaide auprès de quatre pays asiatiques", Le Devoir, 14 décembre 1982, p. 2. et Gooding (W.), "Textile problems like 'minefield'", The Financial Post, 27 juillet 1985, p. 1.

. **L'UTILISATION ET LA REDISTRIBUTION
DES CONTINGENTS**

L'attribution des contingents par l'intermédiaire des ententes de R.V.E. ne signifie pas que les pays exportateurs utiliseront complètement les possibilités d'exportation que leur apporte le Canada. Sans être au maximum, le taux d'utilisation des contingents accordés par le Canada s'est considérablement accru, de 1980 à 1985, ceux des vêtements passant de 71.5% à 93% et ceux des textiles de 55.3% à 72.2%(176).

Il importe de préciser que les taux d'utilisation varieront également entre les articles de chaque catégorie, les uns étant inférieurs à 70%, les autres excédant 100% (177).

Quoiqu'il en soit, en permettant aux pays exportateurs de disposer à loisir des contingents qui leur furent

(176) Commission du textile et du vêtement, Rapport sur les textiles et les vêtements, 1984, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985, pp. 45-49 et Commission du textile et du vêtement, Rapport sur les textiles et les vêtements, 1986, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1987, pp. 29-31.

(177) Pour un exemple, voir: Commission du textile et du vêtement, Rapport sur les textiles et les vêtements, 1986, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1987, pp. 30-31. La présence de taux supérieurs à 100% s'explique par le jeu des clauses de flexibilité: voir supra, p. 258 ss.

attribués, le Canada s'est conformé à l'article 5 de l'A.M.F. qui prévoit que les pays participants se doivent de favoriser la pleine utilisation des contingents(178).

De plus, il importe de préciser que les ententes de R.V.E., s'appliquant depuis 1982, contiennent une certaine élimination de fractions non utilisées de contingents. Ainsi, d'importants pays fournisseurs du Canada, tels Taïwan, Hong Kong et la Corée du Sud perdirent respectivement 28.7%, 8.8% et 13.2% de leurs contingents de textiles et de vêtements(179). Cette réduction de contingents, fondée sur le paragraphe 6 des Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1981(180), permit au Canada de redistribuer ces portions à de nouveaux fournisseurs. Ainsi, la République populaire de Chine vit s'accroître son contingent de 27% entre 1981 et 1982(181).

(178) Sur l'article 5 de l'A.M.F., voir supra, p. 293.

(179) Commission du textile et du vêtement, Rapport sur les textiles et sur les vêtements, 1984, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1985, p. 44.

(180) En vertu de ce paragraphe, les grands pays fournisseurs assujettis à des niveaux de limitation passablement élevés s'étaient engagés à trouver des solutions mutuellement acceptables avec les pays importateurs: voir supra, note 87.

(181) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 179, p. 47.

. LE COEFFICIENT DE CROISSANCE

L'Annexe B de l'A.M.F. prévoit que, si tout pays maintient des restrictions pour une autre période de douze mois, le niveau de base sera celui applicable dans la période précédente majoré de 6%(182). Le Canada acceptait donc pour la première fois de souscrire pleinement à une telle obligation, puisque lors de son accession à l'A.L.T., il avait été exempté de l'obligation d'accroître annuellement de 5% le niveau des importations limitées par ententes ou autrement(183).

Sous l'A.M.F., on peut dire que le Canada a pleinement respecté les règles établies à l'Annexe B de l'A.M.F. Au cours de la première période d'application de l'A.M.F., soit de 1974 à 1978, le taux de croissance prévu dans les ententes de R.V.E. était généralement de 6%(184). Le Canada a cependant critiqué l'existence d'un coefficient de croissance "uniforme" de 6%, puisque cela ne tenait pas compte de la situation particulière de chaque pays(185).

(182) Voir supra, p. 264 ss.

(183) Voir supra, p. 165.

(184) Sur ce point: Com.Tex./21, 26 avril 1981, p. 26.

(185) Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 12. De même, voir: Sarna (A.J.), "Impact of GATT. Negotiations on the Textile Industry", (February 1978), Canadian Textile Journal, p. 34.

Afin de corriger ce problème, le Canada proposa, sans succès, l'application de coefficients de croissance différenciés en rapport inverse avec le degré de pénétration des importations(186).

Sous l'A.M.F. prorogé, le taux de croissance accordé par le Canada variera de 1 à 5%(187). Même si des taux de croissance étaient inférieurs à 6%, ils n'en étaient pas pour le moins conformes à l'A.M.F. Rappelons que l'Annexe B de l'A.M.F. permet la fixation de taux inférieurs à 6% en cas d'exacerbation d'une situation de désorganisation des marchés ainsi que pour la protection de la production minimum viable(188). De plus, rappelons que la clause de dérogation raisonnable contenue dans les Conclusions du C.T. jointes au Protocole de Prorogation de 1977 permettait à un pays de déroger temporairement aux dispositions de l'A.M.F. (189). Notons enfin que, comme le Canada a conclu des ententes en vertu de l'article 4 de l'A.M.F., des coefficients de croissance inférieurs à 6% étaient acceptés, en autant bien entendu où l'entente était plus libérale dans son ensemble que celle pouvant être conclue sous l'article 3 de

(186) Com.Tex./10, 17 mars 1978, p. 20.

(187) Com.Tex./21, 26 avril 1981, p. 27.

(188) Voir supra, p. 266.

(189) Voir supra, p. 238 ss.

l'A.M.F.(190).

Les ententes conclues à partir de 1981 démontrent que le Canada a respecté les règles de l'A.M.F. Chaque entente prévoit que les exportations seront restreintes dans les limites d'un niveau convenu, majoré d'un taux de croissance annuel(191). En fait, une entente canadienne de R.V.E. ne prévoit pas un taux uniforme applicable à tous les produits, mais des taux différents qui varieront en fonction de la sensibilité du marché canadien aux importations(192). Notons que, même si certaines ententes contiennent des taux de croissance inférieurs à 6% pour certains produits(193), cela ne signifie pas que le Canada a contrevenu aux dispositions de l'Annexe B. En effet, dans les cas où il y a menace de résurgence de désorganisation de marché, le Canada peut convenir de taux de croissance inférieurs à 6% avec les

(190) Voir supra, p. 283 ss.

(191) Voir l'article 5 de l'entente avec la Malaisie: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

(192) Sur ce point, voir: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 57.

(193) C'est ainsi le cas des ententes avec la Tchécoslovaquie et la Corée: Gouvernement du Canada, op.cit. supra, note 116. Sur les explications du Canada quant à l'imposition de coefficients inférieurs à 6% pour des raisons reliées à la sensibilité de certains produits, dans son entente avec la Corée, voir: Com.Tex./SB/901, 22 novembre 1983, pp. 1-2.

pays exportateurs concernés (194). De plus, le Canada a négocié des taux variant de 0.5% à 6% avec certains pays fournisseurs, au titre du second Protocole de Prorogation (195).

Malgré le fait que l'application du taux de croissance de 6% soit devenue, depuis 1981, moins "automatique" qu'auparavant, les taux négociés par le Canada demeurèrent relativement élevés. A cet égard, au début de 1986, le Canada accepta la recommandation de la C.T.V. de négocier, dans ses nouvelles ententes, des taux de croissance qui soient alignés sur "le taux de croissance de la demande domestique à long terme" (196).

. LES CLAUSES DE FLEXIBILITE

L'Annexe B de l'A.M.F. contient des dispositions qui visent à assurer une certaine souplesse dans l'application des mesures de restriction. Ces dispositions se

(194) Voir paragraphe 2 de l'Annexe B de l'A.M.F.

(195) Les principaux pays fournisseurs s'étaient alors engagés à convenir de solutions mutuellement acceptables dans les cas où des niveaux de limitation élevés causent des difficultés particulières: Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, p. 30.

(196) Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 121, p. 5. Sur ce point, voir: Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, pp. 107-108.

divisent en trois catégories: le transfert, le report et l'usage anticipé(197). Règle générale, les ententes de R.V.E. canadiennes ont toujours contenu de telles dispositions, aussi bien sous l'A.L.T.(198) que sous l'A.M.F. Par ailleurs, le Canada critiqua la trop grande flexibilité et proposa, sans succès, que les parts de marché détenues par les pays fournisseurs soient prises en compte pour fixer les règles de flexibilité(199).

Les règles de transfert contenues dans les ententes canadiennes prévoient que les niveaux de restrictions peuvent être dépassés par un pourcentage déterminé pourvu qu'une quantité équivalente soit réduite de tout autre niveau de restrictions. Le paragraphe 5 de l'Annexe B de l'A.M.F. prévoit que le niveau de dépassement pourra être de 7% généralement mais ne sera pas inférieur à 5%. De 1974 à 1977, les dispositions de transfert prévues dans les ententes du Canada ont été en moyenne de 7%, respectant ainsi les dispositions de l'A.M.F.(200). Au cours de la seconde période d'application de l'A.M.F., les taux de transfert

(197) Sur ces dispositions, voir *supra*, p. 270 ss.

(198) Voir Henry (J.), *op.cit.*, *supra*, note 126, p. 150.

(199) Com.Tex./24, 8 septembre 1981, p.4 et Com.Tex./25, 2 novembre 1981, p. 6.

(200) Com.Tex./21, 23 avril 1981, p. 27.

prévus ont varié de 1% à 10%(201). Malgré des taux inférieurs à 5%, les ententes canadiennes conclues sous l'article 4 furent néanmoins considérées conformes aux règles de l'A.M.F. et au Protocole de Prorogation de 1977(202).

A partir de 1981, le Canada a limité les possibilités de transfert dans ses ententes avec les gros fournisseurs et accru ces possibilités pour les pays exportateurs bénéficiant de contingents de moindre importance(203). Notons que les ententes conclues sous l'article 4 de l'A.M.F. et possédant des possibilités de transfert inférieures à 5% furent néanmoins considérées conformes à l'A.M.F. sur la base du critère de l'accroissement de l'accès net(204).

De même, les ententes de R.V.E. canadiennes contiennent des dispositions sur le report et l'usage anticipé. Les dispositions de report visent à permettre que des parties non utilisées d'un niveau annuel de restriction puissent être ajoutées, dans les limites d'un pourcentage

(201) Ibid, p. 27.

(202) Sur ce point, voir supra, p. 270 ss.

(203) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, p. 85.

(204) Voir les ententes conclues avec Hong Kong (Com.Tex./SB/883, 26 octobre 1983, pp. 1-2), la Corée (Com.Tex./SB/901, 22 novembre 1983, pp. 1-2) et la Pologne (Com.Tex./SB/824, 1er février 1983, p. 4).

spécifique, au niveau de restriction correspondant pour l'année suivante. Les dispositions sur l'usage anticipé permettent l'accroissement d'un niveau de restriction, mais dans les limites d'un pourcentage déterminé pourvu qu'une réduction équivalente du niveau de restriction correspondant pour l'année suivante soit effectuée. De plus, les ententes canadiennes contiennent des dispositions prévoyant que le report et l'usage anticipé pourront être utilisés ensemble dans les limites d'un pourcentage déterminé.

Au cours de la première période d'application de l'A.M.F., les ententes canadiennes offraient généralement des possibilités de report et d'utilisation anticipée respectivement de 10% et de 5%, se conformant ainsi aux dispositions de l'A.M.F.(205). Au cours de la seconde période, les dispositions de report et d'usage anticipé ont été respectivement de l'ordre de 1 à 1/2% et de 12 à 6%(206).

Même si des dispositions de report ou d'usage anticipé ne se conforment pas aux dispositions prescrites à l'Annexe B, l'entente ne sera pas nécessairement considérée comme non conforme. Ce sera ainsi le cas des ententes conclues sous l'article 4 de l'A.M.F. où la conformité de

(205) Com.Tex./21, 23 avril 1981, p. 27.

(206) Ibid.

celles-ci sera analysée sur la base du critère de l'accroissement de l'accès net. Ainsi, au cours de la période 1974-1980, certaines ententes conclues par le Canada en vertu de l'article 4, bien que ne contenant pas(207) ou ne contenant que des possibilités limitées d'usage anticipé ou de report(208) ont été considérées conformes à l'A.M.F. puisqu'elles permettaient un accroissement de l'accès net(209).

A la veille de la renégociation des ententes de R.V.E. en 1981, la C.T.V. recommandait l'élimination des clauses de report et d'usage anticipé(210). Cependant, les clauses de report et d'usage anticipé contenues dans les ententes canadiennes conclues à partir de 1981 se sont généralement conformées aux règles de l'Annexe B de l'A.M.F. ou du Protocole de Prorogation de 1981(211). Tout comme dans le cas des transferts, le Canada accorda des possibilités de report et d'usage anticipé plus avantageuses aux pays

(207) C'est le cas de l'entente avec la Roumanie:
Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 61.

(208) Voir les accords avec Hong Kong et la Corée: *ibid*, p. 62.

(209) Voir les ententes avec la Pologne, Hong Kong et la Corée: Com.Tex./SB/519, Rev. 1, 10 décembre 1979, p. 28.

(210) Commission du textile et du vêtement, *op.cit.*, *supra*, note 13, p. 126.

(211) Com.Tex./SB/984, 26 octobre 1983, p. 158.

exportateurs possédant un petit contingent(212). Quoiqu'il en soit, la C.T.V. recommanda néanmoins au Canada de réduire les possibilités de report et d'usage anticipé à un total combiné de 6 ou 8% au maximum, dans ses ententes négociées à partir de 1986(213). Les dispositions contenues dans le Protocole de Prorogation de l'A.M.F. de 1986 devraient permettre au Canada de réduire les possibilités de report et d'usage anticipé(214).

. LA CLAUSE D'EQUITE

L'article 8 de l'A.M.F. prévoit que, si un pays participant recourt aux mesures prévues aux articles 3 et 4, le pays importateur doit prendre des mesures pour que les exportations du pays participant ne soient pas limitées plus rigoureusement que les exportations de produits similaires d'un pays non participant à l'A.M.F.(215). Les ententes canadiennes contiennent généralement une clause dite "d'équité", qui prévoit que si l'une des parties estime que l'entente la place dans une situation injuste par rapport à une tierce partie, elle peut demander à l'autre d'entamer des

(212) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, p. 88.

(213) Ibid, p. 107.

(214) Voir supra, p. 270 ss.

(215) Voir supra, p. 297 ss.

consultations dans le but de mettre en oeuvre des mesures correctrices appropriées(216).

Au cours des années, le Canada s'est efforcé d'assurer une certaine équité de traitement aux pays exportateurs. Ainsi, lors de la renégociation des ententes de R.V.E. applicables à partir de 1982, la C.T.V. recommanda au gouvernement canadien d'assujettir tout produit d'un nouveau pays exportateur à un contingent égal au plus petit contingent négocié(217). Bien que cette proposition ne fut pas retenue, le gouvernement canadien annonça en 1983 qu'il entendait contrôler toutes les nouvelles sources de désorganisation(218).

. LA CLAUSE DES "DROITS A.M.F."

Certaines des ententes conclues par le Canada avec des pays participants à l'A.M.F. contiennent une disposition relative aux droits découlant de l'A.M.F. La clause des

(216) Voir la clause d'équité contenue à l'article 26 de l'entente avec la Pologne: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

(217) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 130. Précisons que la C.T.V. revint à la charge en 1985 en faisant une recommandation semblable au gouvernement: Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, p. 109.

(218) Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 117, p. 8.

"droits A.M.F." ("M.F.A. rights") permet ainsi aux gouvernements contractants d'invoquer, totalement ou partiellement, les droits qui leur sont conférés par l'A.M.F. Cette clause vise deux situations.

La première concerne les importations de textiles et de vêtements qui ne sont pas couvertes par l'entente. Dans ce cas, la clause A.M.F. permet à chacun des gouvernements de réserver les droits qu'il détient en vertu de l'A.M.F. quant à la régulation du commerce des produits non couverts par l'entente(219). La seconde situation a trait aux produits couverts par une entente et s'adresse uniquement au Canada. Le Canada s'engage ainsi auprès du pays exportateur à renoncer aux droits qu'il détient en vertu de l'article 3 de l'A.M.F.(220). En d'autres termes, ce sont les dispositions qui sont convenues dans l'entente qui deviennent la loi des parties, et le Canada ne peut donc plus recourir aux mesures unilatérales de l'article 3.

Cela étant, comme le Canada est un pays importateur possédant un petit marché mais avec un niveau d'importations élevé et une production relativement basse, on pourrait penser

(219) Voir l'article 31 de l'entente conclue avec la Corée en 1981: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

(220) Ibid.

que la clause des "droits A.M.F." puisse être utilisée afin de protéger la production minimum viable (P.M.V.) (221). Cependant, tel n'est pas le cas puisque, comme nous l'avons vu, seuls les pays nordiques peuvent justifier l'existence de c.c. inférieurs à 6% afin de protéger leur P.M.V. (222).

. **LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA MISE EN OEUVRE
ET A L'ADMINISTRATION D'UNE ENTENTE DE R.V.E.**

La mise en oeuvre des ententes canadiennes repose sur les systèmes de contrôle des exportations établis et opérés par les autorités compétentes des pays exportateurs (223). Cela dit, les ententes ne contiennent pas de dispositions précises quant à l'émission des licences d'exportation par le pays exportateur. En revanche, le Canada s'engagera à accepter les importations dans les limites du niveau de restriction convenu à la condition que les importations soient accompagnées d'une "licence d'exportation" émise par

(221) Voir supra, p. 266 ss.

(222) Ibid. Précisons qu'en 1984, l'Institut canadien des textiles demandait ainsi au gouvernement d'évoquer la clause des "droits A.M.F." afin de protéger sa P.M.V. de vêtements: Institut canadien des textiles, op.cit., supra, note 126, p.3.

(223) Voir l'article 8 de l'entente conclue avec la Corée en 1981: Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 116.

les autorités compétentes du pays exportateur(224). De plus, le Canada aura un rôle à jouer dans la mise en oeuvre d'une entente de R.V.E.(225).

Les ententes contiennent également certaines dispositions visant à faciliter leur administration. Ainsi, les ententes conclues par le Canada contiennent une clause de consultation en vertu de laquelle chaque gouvernement peut demander des consultations sur toute question relative à la mise en oeuvre ou au fonctionnement de l'entente ou à toute autre matière connexe(226). De plus, plusieurs des ententes canadiennes contiennent des niveaux de restriction et des "niveaux de consultation"(227). Dans les cas où le gouvernement canadien est d'avis que les conditions sur le marché canadien sont telles que la limitation de tout nouveau commerce d'un des produits visés par un "niveau de consulta-

(224) Article 10 de l'entente avec la Corée: *ibid.* Cette licence indiquera que les importations couvertes par la licence seront débitées du contingent applicable et contiendra certains renseignements sur les pays de destination et d'origine, le numéro de licence, les noms des exportateurs et importateurs, etc.: article 11 de l'entente avec la Corée: *ibid.*

(225) Voir *infra*, p. 452.

(226) Voir l'article 28 de l'entente avec la Thaïlande: Gouvernement du Canada, *op.cit.*, *supra*, note 116.

(227) C'est le cas, par exemple, des ententes avec la République populaire de Chine, la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines, la Pologne et la Bulgarie: *ibid.*

tion" peut s'avérer nécessaire pour éliminer un risque réel de désorganisation de marché, celui-ci pourra alors requérir des consultations avec le pays exportateur en vue d'en arriver à un accord sur le niveau de restriction approprié pour ces produits(228).

Enfin, toutes les ententes de R.V.E. contiennent des dispositions favorisant l'échange de renseignements ou de statistiques de diverses natures entre les parties, soit automatiquement(229) ou sur requête(230).

2.1.2.2.4 LA NEGOCIATION DES ENTENTES DE R.V.E. DANS LE RESPECT DES REGLES DE L'A.M.F.

Le réseau des ententes canadiennes de R.V.E. constitue un véritable cadre de réglementation commerciale en matière de textile et de vêtement. De façon générale, les ententes de R.V.E. s'inscrivent tout à fait dans l'esprit de l'A.M.F. D'une part, les P.V.D. continuent à avoir accès au

-
- (228) Articles 31 et 32 de l'entente avec les Philippines: *ibid.* Dans l'attente d'un accord mutuellement acceptable, le pays exportateur s'engage, s'il en est requis par le Canada, à restreindre ses exportations dans les limites d'un niveau prévu à cette fin: article 33 de l'entente avec les Philippines.
- (229) Voir les articles 22, 23 et 24 de l'entente avec la Malaisie: *ibid.*
- (230) Voir l'article 21 de l'entente avec la Malaisie: *ibid.*

marché canadien. D'autre part, le Canada est habilité à négocier des ententes de R.V.E. afin de remédier ou de prévenir la désorganisation du marché.

Mais plus important encore, le Canada a généralement respecté les dispositions de l'A.M.F. relatives à l'application et au contenu des ententes de R.V.E. En d'autres mots, si le Canada s'est avantageusement prévalu de son droit d'appliquer des mesures de restriction, il l'a fait dans le respect de l'A.M.F.

Cela dit, les ententes de R.V.E. n'ont pas été les seules mesures de restriction appliquées par le Canada dans le cadre de l'A.M.F.

2.1.2.3. L'IMPOSITION DE RESTRICTIONS QUANTITATIVES A L'IMPORTATION: LE RECOURS A L'ARTICLE 3 DE L'A.M.F. ET A L'ARTICLE XIX DE L'ACCORD GENERAL

Si la négociation d'ententes de R.V.E. sous l'article 4 de l'A.M.F. s'est imposée comme la principale méthode de contrôle des importations au Canada, celle-ci n'a cependant pas été la seule. En effet, à certaines occasions, le Canada a dû appliquer des restrictions unilatérales à l'importation. L'application de ces restrictions a été justifiée non seulement sur la base de l'article 3 de l'A.M.F. mais également au titre de l'article XIX de l'Accord général.

2.1.2.3.1 L'IMPOSITION DES NOUVELLES RESTRICTIONS
ET LE RENFORCEMENT DES RESTRICTIONS
EXISTANTES EN VERTU DE L'ARTICLE 3 DE
L'A.M.F.

L'article 3 de l'A.M.F. permet d'imposer de nouvelles restrictions ou de renforcer les restrictions existantes. Le pays importateur doit alors faire la preuve que les importations causent une désorganisation de son marché(231). Cela dit, même si la plupart des restrictions imposées par le Canada depuis 1974 prennent la forme d'ententes conclues sous l'article 4 de l'A.M.F., le Canada a tout de même recouru aux dispositions prévues à l'article 3(232).

Le Canada s'est d'abord prévalu du paragraphe 4 de l'article 3 de l'A.M.F. pour conclure une entente de R.V.E. avec Singapour en 1973(233). Un accord fut également paraphé ad referendum avec Hong Kong en vertu de ce paragraphe, accord qui fut appliqué sans avoir été conclu officielle-

(231) Voir supra, p. 220 ss.

(232) L'O.S.T. reconnut que depuis 1977, sauf quelques exceptions dont le Canada et l'Autriche, rares avaient été les ententes ou restrictions notifiées en vertu de l'article 3 de l'A.M.F.: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 69.

(233) Sur cette entente, voir Com.Tex./SB/44, 28 novembre 1976, p. 6.

ment(234). De même, le Canada s'est prévalu des dispositions du paragraphe 5 de l'article 3 de l'A.M.F. qui prévoit que, si aucun accord n'a été conclu à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la demande de limitation, un pays importateur pourra imposer des restrictions unilatérales sur les importations qui causent une désorganisation de son marché(235). Le Canada s'est ainsi prévalu de cette option pour limiter certaines importations en provenance de l'Inde(236), de la Malaisie(237), de Hong Kong(238) et de l'Indonésie(239).

Enfin, le Canada a eu recours à quelques reprises au paragraphe 6 de l'article 3 de l'A.M.F., lequel permet à un pays importateur de demander la coopération d'un pays exportateur "dans des circonstances tout à fait inhabituelles et critiques où les importations d'un ou plusieurs produits

(234) Com.Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 27.

(235) Voir supra, p. 243 ss.

(236) Sur ce point, Com.Tex./SB/519, Rev. 1, 10 décembre 1979, p. 7 et Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 22.

(237) Com.Tex./SB/519, Rev. 1, 10 décembre 1979, p. 7.

(238) Com.Tex./21, 23 avril 1981, p. 26.

(239) Com.Tex./SB/882, 5 octobre 1983, p. 1. Ces mesures concernaient les importations de chemises à col tailleur. Les deux parties en arrivèrent finalement à un accord ad referendum pour 1983.

textiles effectuées pendant la période de 60 jours (...) causeraient une grave désorganisation du marché entraînant un préjudice difficilement réparable". Si les parties ne peuvent en arriver à un "arrangement provisoire mutuellement satisfaisant", le pays importateur pourra alors limiter les importations de façon temporaire. C'est sur la base de ce paragraphe que le Canada imposa un contingent temporaire sur certaines importations en provenance de la Corée, lequel fut ultérieurement levé lors de la conclusion d'une entente sous l'article 3 de l'A.M.F.(240). De même, le Canada contrôla les importations de complets et vestons structurés pour hommes en provenance des Philippines pour l'année 1979(241) et qui déboucha sur la conclusion d'un arrangement provisoire avec ce pays lequel limita, en 1981, les importations d'un article de textile non couvert par l'entente alors en vigueur(242). Notons enfin que certaines importations en provenance du Pakistan furent restreintes au titre du paragraphe 6 de l'article 3 de l'A.M.F (243).

(240) Com.Tex./SB/115, 28 août 1975, p. 7. et
Com.Tex./SB/115, Add. 1, 28 novembre 1975, p. 3.

(241) Com.Tex./SB/519/Rev. 1, 10 décembre 1979, p. 8.

(242) Com.Tex./21, 23 avril 1981, p. 26.

(243) Com.Tex./SB/984, 1er octobre 1984, p. 22.

**2.1.2.3.2 LE CONTINGENTEMENT GLOBAL DES
IMPORTATIONS DE 1976 ET LA "TENTATIVE" DE
1985 SUR LA BASE DE L'ARTICLE XIX DE
L'ACCORD GENERAL**

En vertu du paragraphe 6 de l'article 1 de l'A.M.F., l'acceptation de l'A.M.F. par un pays participant ne modifie en rien les droits et obligations que celui-ci détient de l'Accord général(244). Le Canada s'est effectivement prévalu de cette disposition en 1976 en imposant un contingentement global à l'importation de vêtements conformément à l'article XIX de l'Accord général. De plus, en juin 1985, la C.T.V. recommandait au Canada, mais sans succès cette fois-ci, d'appliquer un contingentement du même type.

En effet, suite à des représentations en provenance de l'industrie, faisant état "d'importations massives" de certains articles de vêtement pouvant avoir des "conséquences malheureuses" pour l'industrie canadienne de ces vêtements, le Ministre de l'Industrie et du Commerce demanda à la C.T.V., le 16 septembre 1976, de faire enquête sur une dizaine de catégories de produits et de lui faire rapport(245). Dans un rapport intérimaire présenté le 8 novem-

(244) Sur les relations entre l'Accord général et l'A.M.F., voir supra, p. 182 ss.

(245) La requête du Ministre est reproduite à l'Annexe I du rapport de la C.T.V. déposé le 29 mai 1977: Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 105.

bre 1976(246), la C.T.V. en arriva à la conclusion que les importations de vêtements visées causeraient ou menaçaient de causer "un préjudice sérieux et immédiat à la production au Canada, auquel préjudice il serait difficile de remédier", corroborant en cela les craintes de l'industrie(247).

Afin de contrer les effets néfastes de la pénétration croissante des importations (i.e. baisse des activités, mises à pied, fermetures d'usines et pertes d'investissements), la C.T.V. recommanda l'imposition d'un contingentement global à l'importation de 14 catégories de vêtements(248). Les recommandations de la C.T.V. furent acceptées par le Ministre de l'Industrie et du Commerce qui annonça, le 29 novembre 1976, que les importations des 14 catégories de vêtements seraient limitées à leur niveau de 1975, et ce, jusqu'à la fin de l'année 1977(249).

(246) Une copie du "Rapport intérimaire conformément au paragraphe 17(2) de la Commission du textile et du vêtement", est reproduite à l'Annexe 6 du Rapport de 1977: Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 105.

(247) Ibid, p. 6-5.

(248) Ibid, p. 6-5.

(249) Ibid, p. III-2.

L'annonce du contingentement global suscita, il va s'en dire, de vives réactions.

Au niveau domestique, la décision du gouvernement fut accueillie favorablement surtout par les manufacturiers canadiens de vêtements et les syndicats, mais fut critiquée par les importateurs, détaillants et les groupes de consommateurs (250). De plus, les modalités d'application du contingentement soulevèrent un certain nombre de problèmes chez les importateurs: l'insuffisance du contingent octroyé pour couvrir les marchandises déjà commandées, le problème des marchandises déjà en route et pour lesquelles les importateurs n'étaient pas en affaires en 1975 et ne possédaient pas d'octroi, les allégations que certaines importations n'étaient pas préjudiciables, l'absence de renseignement quant à l'obtention des licences d'importation et l'impossibilité de dédouaner des marchandises importées pour lesquelles des licences n'avaient pas été octroyées, ainsi que les retards et les frais d'entreposage qui s'ensuivirent(251).

Face à ces critiques, le Ministre annonça, dès le 16 décembre, un certain correctif. Afin d'amoindrir le problème des importateurs n'ayant pas fait d'affaires en 1975 ou

(250) Ibid, p. III-3.

(251) Ibid, p. III-5.

ceux disposant d'un contingent insuffisant pour couvrir leurs engagements, tout importateur ne recevrait que 90% de ce qu'aurait été son octroi en 1975, le 10% résiduaire étant réservé pour traiter de ces problèmes(252). Un Comité spécial fut formé afin de considérer les demandes de ces importateurs. Le problème des marchandises en transit fut également réglé(253), de même que celui du dédouanement de marchandises importées pour les ventes de Noël(254), et de l'importation des vêtements de "haute mode et de spécialité"(255).

Au niveau international, le contingentement canadien fut pris à partie tant au niveau de l'Accord général que de l'A.M.F. En ce qui concerne l'Accord général, le Ministre annonça, le 29 novembre 1976, que, comme le contingentement était appliqué en vertu de l'article XIX, le Canada allait

(252) Ibid, pp. III-5 et 6.

(253) Toute marchandise en route à 24h00 le 29 novembre 1976 pouvait entrer en dehors du contingentement: ibid, p. III-6.

(254) L'émission d'une licence générale d'importation fut émise pour les marchandises expédiées le 29 novembre 1976, entreposées à minuit le 16 décembre 1976 et dont la valeur de chaque expédition était inférieure à 10,000 \$: ibid, p. III-6.

(255) Comme ces vêtements furent exemptés du contingentement, un Comité fut mis sur pied afin de déterminer ce que constituaient des articles de haute mode: ibid, p. III-6.

consulter ses partenaires commerciaux(256). Mais c'est lors des débats du C.T., que les mesures canadiennes furent les plus critiquées. En effet, même si le droit du Canada de recourir à l'article XIX de l'Accord général, en vertu du paragraphe 6 de l'article 1 de l'A.M.F., fut majoritairement reconnu, on critiqua le Canada de ne pas avoir épuisé les recours prévus à l'A.M.F. avant d'invoquer l'Accord général(257). De plus, le contingentement canadien fut jugé non conforme à l'A.M.F. d'une part, parce que le Canada abrogeait tous les accords bilatéraux existants et d'autre part, parce que plusieurs pays évoquèrent que leurs exportations n'étaient pas une source de désorganisation du marché canadien(258).

Invokant la "force majeure", le Canada alléguait qu'il avait imposé un contingent global afin de remédier à la détérioration de son industrie(259), et se reconnut le droit de mettre fin aux ententes de R.V.E. tout en procédant à des consultations dans le cadre de l'Accord général, plutôt que

(256) Ibid, p. III-2. Sur l'article XIX, voir supra, p. 75 ss.

(257) Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 17.

(258) Ibid, p. 17.

(259) Com.Tex./8, 14 mars 1977, p. 17.

de l'A.M.F.(260). De plus, comme l'application de mesures sous l'article XIX de l'Accord général doit être générale, il devenait difficile à certains pays exportateurs de soutenir que leurs exportations n'auraient pas dû être contingentées.

Cela dit, dans son rapport final du 29 mai 1977, la C.T.V. recommanda au Ministre que les articles visés par le contingentement soient maintenus sur la Liste de marchandises d'importation contrôlée, jusqu'au 30 juin 1978(261) et que des ententes de R.V.E. soient négociées avec 21 pays au titre de l'A.M.F., en remplacement du contingentement global devant se terminer à la fin de juin(262). Tel que proposé, le gouvernement canadien remplaça le contingentement global par la négociation d'ententes de R.V.E. avec la plupart des pays mentionnés par la C.T.V.(263).

(260) Le Canada alléguait même que l'O.S.T. n'avait aucune compétence pour examiner les mesures prises au titre de l'Accord général: Com.Tex./SB/365, 23 octobre 1975, p. 20.

(261) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 105, pp. R-7 et R-8.

(262) Ibid, p. 43.

(263) L'abolition du contingentement global et son remplacement par des ententes R.V.E. négociées dans le cadre de l'A.M.F. furent notifiées à l'O.S.T.: Com.Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 77.

Notons enfin que les "charmes" d'un contingentement global ne seront pas pour autant oubliés. En effet, suite à la promesse du Chef du Parti progressiste conservateur, et futur Premier ministre, le Très honorable Brian Mulroney, d'aider l'industrie canadienne du textile et du vêtement, tout particulièrement par le "recours à nos droits internationaux actuels et par le respect de nos obligations, y compris, au besoin, la mise en place de contingents globaux et un accroissement contrôlé du volume des importations"(264), et suite aux demandes de protection de plus en plus pressantes par des intervenants tels que l'Institut canadien des textiles(265) et l'Institut canadien des manufacturiers de vêtements(266), le Ministre de l'Expansion industrielle régionale demanda, à la C.T.V., le 21 décembre 1984, de faire enquête sur la situation de l'industrie(267).

L'enquête menée par la C.T.V. donna raison à l'industrie canadienne. Dans son rapport intérimaire pré-

(264) Parti progressiste-conservateur du Canada, L'industrie du textile et du vêtement n'est pas en déclin, Communiqué, Sherbrooke, le 26 juillet 1984, p. 1.

(265) En ce qui concerne les textiles primaires, l'Institut canadien des textiles proposa un renforcement des ententes de R.V.E.: Institut canadien des textiles, op.cit., supra, note 126, pp. 2-3.

(266) Ibid, pp. 1-2.

(267) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 108.

senté au Ministre le 28 juin 1985, la C.T.V. recommanda l'imposition d'un contingentement global "temporaire" sur les importations de vêtements de toutes provenances, jusqu'au 31 décembre 1987(268). En effet, après avoir rejeté la renégociation des ententes de R.V.E. existantes ou la négociation d'ententes avec de nouveaux pays(269) et la réduction des contingents en vertu de l'article XIX de l'Accord général(270), la C.T.V., recommanda l'application d'un contingent au titre de l'article XIX de l'Accord général, non pas pour réduire, mais pour geler les importations à leur niveau de 1984 ou dans les 12 mois précédant le 30 juin 1985(271).

Dans l'ensemble, la proposition de la C.T.V. n'a guère fait l'unanimité, aussi bien à l'intérieur même du Cabinet fédéral(272) que par les principaux intéressés. Ainsi, pour l'Association canadienne des consommateurs, le remplacement des ententes de R.V.E. par le contingentement

(268) Ibid, p. 18.

(269) Ibid, p. 12.

(270) Ibid, pp. 13-14.

(271) Ibid, p. 14. Les importations de textiles devaient être couvertes par de nouvelles ententes de R.V.E.

(272) Sur les discussions à l'intérieur du Cabinet, voir Little (B.), "Call for quotas on clothing splits Cabinet", The Globe and Mail, le 20 juillet 1985, p. B.3.

global était tout aussi désavantageux pour le consommateur canadien, puisque le contingentement ne faisait qu'opérer un transfert des bénéfices des pays exportateurs aux importateurs canadiens(273). De même, l'Institut canadien des textiles fut insatisfait de la recommandation, principalement parce que le niveau de base proposé était beaucoup trop généreux(274).

La suite des événements allait en quelque sorte donner raison aux adversaires du contingentement global. Dans son rapport final remis au Ministre le 31 octobre 1985, la C.T.V. précisa que l'article XIX ne permettait que des mesures d'urgence "temporaires" et recommanda au gouvernement canadien de prendre part aux négociations menant à la prorogation de l'A.M.F. et de négocier les ententes de R.V.E. devant entrer en vigueur le 1er janvier 1987, ou le 1er janvier 1988, dans le cas où le gouvernement décidait d'appliquer le contingentement global proposé quelques mois plus tôt(275).

(273) Gibbens (R.), "C.A.C. critical of new quotas for garments", *The Globe and Mail*, le 27 juillet 1985, p. B.2.

(274) Gibbens (R.), "Industry backs roll for garment import quotas", *The Globe and Mail*, le 10 juillet 1985, p. B.3.

(275) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, p. 104.

Dans sa politique relative à l'importation de textiles et de vêtements, annoncée le 30 juillet 1986, le gouvernement canadien écarta le recours à un contingentement global manifestant sa préférence pour le renouvellement et l'amélioration de l'A.M.F. ainsi que pour des ententes de R.V.E. négociées par le Canada(276). Ce faisant, et contrairement à 1976, le gouvernement décidait de s'en tenir à l'A.M.F. comme cadre premier de réglementation du commerce international des textiles.

2.1.2.4 LA MISE EN OEUVRE DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES ET DES ENTENTES DE R.V.E. CONCLUES AU TITRE DE L'A.M.F. AU CANADA

Il importe maintenant d'examiner la façon dont les ententes de R.V.E. et les restrictions imposées au titre de l'A.M.F. sont mises en oeuvre au Canada. Comme nous l'avons déjà évoqué, le gouvernement canadien recourt principalement aux dispositions de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation(277) pour contrôler les importations canadiennes incluant bien entendu les importations de textiles et de

(276) Gouvernement canadien, op.cit., supra, note 121, p. 4. Le gouvernement évoqua les désavantages reliés à l'imposition de restrictions au titre de l'article XIX de l'Accord général (i.e. application non sélective, paiement de compensations, possibilité de mesures de représailles, etc.).

(277) S.R.C. 1970, c. E-17, tel que modifié.

vêtements. Malgré l'émission de licences d'importation, force est cependant d'admettre que la mise en oeuvre du volet "restriction" de l'A.M.F. a souffert de plusieurs carences.

2.1.2.4.1 LA LOI SUR LES LICENCES D'EXPORTATION ET D'IMPORTATION

Rappelons d'abord que, jusqu'au début des années 70, le Canada ne pouvait compter sur une législation ou encore sur des moyens efficaces lui permettant de contrôler efficacement et avec précision l'importation de produits préjudiciables aux producteurs canadiens. Outre la Loi sur les douanes et le Tarif des douanes(278), seule la Loi sur les licences d'exportation et d'importation permettait au Canada de contrôler certaines importations(279).

C'est sur la base de l'article 5 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, et plus particulièrement de son paragraphe c), que la grande majorité des importations de textiles et de vêtements est contrôlée ou

(278) Voir supra, p. 363 ss.

(279) S.R.C. 1970, c. E-17 tel que modifié. Cette loi fut sanctionnée le 31 mars 1954 et remplaça la Loi sur les permis d'exportation et d'importation, S.R.C. 1952, c.104.

limitée au Canada(280).

L'article 5 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation permet au gouverneur en conseil d'établir une liste de marchandises, dite "Liste de marchandises d'importation contrôlée" (ci-après Liste). Cette Liste comprend tout article dont, de l'avis du gouverneur en conseil, l'importation doit être contrôlée. Le pouvoir de contrôler les importations était cependant limité à un certain nombre de fins expressément mentionnées à l'article 5, savoir:

"a) assurer, selon les besoins du Canada, le meilleur approvisionnement et la meilleure distribution possibles d'un article rare sur les marchés mondiaux ou soumis à des régies gouvernementales dans les pays d'origine ou à une répartition par arrangement intergouvernemental; b) mettre à exécution toute mesure prise selon la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, la Loi sur la vente coopérative des produits agricoles, la Loi sur l'Office des produits agricoles ou la Loi sur la Commission canadienne du lait, ayant pour objet ou pour effet de soutenir le prix de l'article; ou c) mettre en oeuvre un arrangement ou un engagement intergouvernemental".

(280) Sur ce point, voir Gouvernement du Canada (Ministère des Affaires extérieures), op.cit., supra, note 10, p. 160.

Au milieu des années 50, la Loi sur les licences d'exportation et d'importation allait d'abord et surtout servir à contrôler l'importation d'un certain nombre de produits agricoles et alimentaires(281). A partir au début des années 70, le législateur canadien modifiera l'article 5 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation afin de pouvoir contrôler l'importation de produits à d'autres fins que celles originellement prévues.

La modification la plus importante survint en 1971 lorsque le Parlement canadien adopta la Loi sur la Commission du textile et du vêtement(282). En effet, l'article 26 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement modifiait l'article 5 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation par l'insertion du paragraphe suivant:

- "(2) Lorsque à un moment quelconque le gouverneur en conseil est convaincu, sur rapport du Ministre établi en application a) d'une enquête effectuée par la Commission du textile et du vêtement relativement à l'importation d'articles de textile et d'habillement tels qu'ils sont définis dans la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, ou
- b) d'une enquête effectuée en vertu de l'article 16A de la Loi antidumping par le Tribunal antidumping rela-

(281) Ibid, p. 159.

(282) Voir supra, p. 379 ss.

tivement à des marchandises autres que les articles de textile et d'habillement définis par la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, que des marchandises de tout genre sont importées ou seront vraisemblablement importées au Canada à des prix, en quantités et dans des conditions portant ou menaçant de porter un préjudice sérieux aux producteurs canadiens de marchandises semblables ou directement concurrentes, toutes marchandises du même genre peuvent, par décret du gouverneur en conseil, être incluses dans la liste de marchandises d'importation contrôlée dans la mesure et pour la période nécessaires, de l'avis du gouverneur en conseil, pour empêcher ce préjudice ou y remédier".

L'addition du nouveau paragraphe 5 (2) de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation fut importante. En effet, c'est en vertu du nouveau paragraphe (2) que le gouvernement canadien pourra contrôler les importations jugées "préjudiciables" par la C.T.V.(283) ou encore par le Tribunal antidumping(284).

(283) Rappelons que comme la C.T.V. a été remplacée en 1988 par le nouveau Tribunal canadien du commerce extérieur, il reviendra à ce nouveau tribunal de procéder à l'enquête; voir le "numéro 6" de l'Annexe à l'article 52 de la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur qui modifie l'article 5(2) de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation: voir supra, p. 379.

(284) Au Canada, la détermination des cas de dumping ainsi que du préjudice causé ou pouvant être causé aux producteurs canadiens est du ressort du Tribunal antidumping: voir l'article 16 de la Loi antidumping, S.R.C. 1970, c. A-15, tel que modifié par la suite. Le Tribunal antidumping fut remplacé depuis par le Tribu-

L'article 5 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation a également été modifié au cours des années suivantes afin d'accroître la marge de manoeuvre du gouvernement canadien. Ces modifications n'avaient toutefois pas comme objectif de contrôler les importations de textiles et de vêtements.

Cela dit, c'est cependant sur la base du paragraphe c) de l'article 5 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation que les importations de textiles et de vêtements seront inscrites sur la Liste. En effet, suite à la conclusion d'une entente de R.V.E. dans le cadre ou à l'extérieur de l'A.M.F., les produits visés seront alors inscrits sur la Liste par arrêté du gouverneur en conseil, sur avis du ministre responsable de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation(285). De façon générale, le décret précisera qu'un ou des accords bilatéraux ont été conclus par le Canada(286), ce dernier s'engageant à garan-

nal canadien des importations, et plus récemment encore, par le nouveau Tribunal canadien du commerce extérieur: voir supra, p. 379.

(285) Jusqu'en 1983, le ministre responsable était le Ministre de l'Industrie et du Commerce. Depuis lors, cette responsabilité est échue au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures: voir le décret C.P. 1983-3832 (TR83-225).

(286) Voir le décret de modification de la Liste suite à la série d'arrangements bilatéraux conclus par le Canada

tir que les articles visés ne seront pas importés d'autres pays de manière à porter préjudice à un pays partie à ce ou ces accords. La nécessité d'apporter des modifications à la Liste, à des fins de surveillance et de contrôle des importations, et ce, par la mise en oeuvre des ententes conclues par le Canada, sera réitérée(287).

Précisons que, suite à l'inscription de marchandises sur la Liste en vertu du paragraphe 5 c) de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, un exposé de l'effet ou un sommaire de l'arrangement ou engagement, s'il ne l'a pas été antérieurement, devra être présenté au Parlement, et ce, dans les quinze jours qui suivent le décret pris par le gouvernement(288).

En plus du paragraphe 5 c) de la Loi sur les licences d'importation et d'exportation, des articles de textiles ou vêtements pourront également être inscrits sur la

en 1981: C.P. 1982-380 (DORS/82-234). De même, sur les accords conclus à la fin de 1978 et début de 1979: C.P. 1979-1356 (DORS/179-380). La Liste sera évidemment modifiée au fur et à mesure que d'autres ententes seront conclues par le Canada. Ce fut ainsi le cas des ententes avec la Roumanie, C.P. 1981-23 (DORS/81-58) ou avec la Pologne et Taïwan, C.P. 1983-762 (DORS/83-251).

(287) Ibid.

(288) Article 5 in fine de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

Liste en vertu de l'alinéa 5 (2) a), si le gouverneur en conseil est convaincu, suite à un rapport du Ministre établi en application d'une enquête de la C.T.V., que des importations portent ou menacent de porter un préjudice sérieux aux producteurs canadiens(289). Précisons que les articles peuvent rester inscrits sur la Liste jusqu'à trois ans, une prolongation étant toujours possible(290).

A cet égard, notons que dans certains cas, la détermination du préjudice en vertu du paragraphe 5 (2) pourra être difficile à établir à cause de l'absence de renseignement sur les importations alléguées préjudiciables. Jusqu'en 1984, aucune disposition de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation ne permettait au gouverneur en conseil d'inscrire des marchandises sur la Liste afin d'amasser des renseignements supplémentaires sur les importations afin de lui permettre de déterminer le préjudice. Le nouveau paragraphe 5 (3), introduit en 1984, permet maintenant l'inscription de marchandises sur la Liste à des fins de collecte de données(291).

(289) Voir *supra*, p. 386 ss.

(290) Voir le paragraphe (5) de l'article 5 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

(291) L'amendement fut apporté par l'article 104 de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, S.C. 1983-84, C.25.

Au cours des années, plusieurs produits textiles et vêtements ont été inscrits sur la Liste en vertu du paragraphe 5 (2) de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Dès 1971 (292), et à plusieurs reprises par la suite(293), ce paragraphe s'est avéré comme le principal instrument offert au gouvernement canadien pour mettre en oeuvre les recommandations de la C.T.V.

Mais le seul fait d'inscrire des marchandises, que cela soit aux fins de l'A.M.F. ou encore de l'Accord général, ne suffit pas per se à limiter les importations canadiennes. En effet, dès qu'une marchandise est inscrite sur la Liste, la Loi sur les licences d'exportation et d'importation oblige toute personne à obtenir une licence autorisant l'importation au Canada de toutes marchandises incluses dans cette Liste (294). En d'autres termes, les marchan-

(292) Ce fut ainsi le cas des décrets du 26 août 1971 inscrivant sur la Liste les filés et les mèches de coton, C.P. 1971-1788 (DORS/71-539) et du 30 novembre 1971, inscrivant sur la Liste les chemises à bas prix, C.P. 1971-2190 (DORS/71-539).

(293) Le gouvernement du Canada a ainsi modifié l'article 22 de la Liste et inscrit, suite à une recommandation de la C.T.V., les tissus de filament de polyester à trame large: C.P. 1016 (DORS/78-330).

(294) L'article 14 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation prévoit que: "nul ne doit importer ou tenter d'importer des marchandises mentionnées sur une Liste de marchandises d'importation contrôlée, si ce n'est sous l'autorité et en conformité d'une licence d'importation délivrée selon la présente loi".

dises inscrites sur la Liste ne pourront être admises au Canada tant et aussi longtemps qu'une licence d'importation afférente n'aura été émise(295).

L'émission des licences d'importation est du ressort du ministre responsable(296). De plus, le Ministre peut délivrer un "certificat" dont l'objectif est de faciliter l'importation de marchandises au Canada et l'observation des lois du pays d'exportation(297). Précisons que les dispositions relatives aux licences d'importation sont complétées par le Règlement concernant les licences d'importation qui énonce les règles à suivre quant à la demande et à la délivrance des licences(298).

Règle générale, un résident canadien désirant importer des marchandises inscrites sur la Liste devra faire

(295) La Direction générale des relations commerciales particulières du ministère des Affaires extérieures avisait ainsi les importateurs canadiens de l'obligation de présenter l'original d'une licence d'importation individuelle pour chacune des livraisons de tous les vêtements, chaussures, produits textiles et agricoles (à l'exception du café) apparaissant sur la Liste: ministère des Affaires extérieures, Avis aux importateurs no. 108, 7 février 1979.

(296) Paragraphe 8(1) de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

(297) Article 9 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

(298) DORS/79-5, Gazette du Canada, Partie II, 1979.

une demande de licence au Ministre en utilisant un formulaire de renseignements prévu à cette fin(299). Les licences d'importation sont généralement émises au moyen de terminaux d'accès au réseau d'informatique situés dans les bureaux de courtiers en douane (i.e. une trentaine au début de 1982) ou par la Direction générale des relations commerciales particulières (Division des contrôles à l'importation I (textiles et vêtements)) du ministère des Affaires extérieures(300). Précisons que pour chaque expédition de textiles ou de vêtements apparaissant sur la Liste suite à la conclusion d'un accord bilatéral, une licence d'exportation délivrée par les autorités compétentes du pays exportateur sera également requise(301). Il importe de noter que les licences d'importation sont généralement délivrées pour une durée de trente jours.

Avant de permettre l'importation des marchandises inscrites sur la Liste, les agents de douane canadiens s'as-

(299) Sur ce point, voir: Ministère des Affaires extérieures, *op.cit.*, supra, note 295.

(300) Anciennement située à l'intérieur de la Division du textile et du vêtement du ministère de l'Industrie et du Commerce, cette Direction est passée au ministère des Affaires extérieures suite à la réorganisation administrative de 1981.

(301) Ministère des Affaires extérieures, Avis aux importateurs No. 163, p. 1 tel qu'amendé par son Avis aux importateurs No. 196, du 21 mars 1983.

suront que l'importateur n'a violé aucune disposition de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et de ses règlements et que toutes les prescriptions de ladite loi et de ses règlements relatives aux marchandises importées auront été observées(302). A cette fin, les agents douaniers se voient conférés des pouvoirs de perquisition, détention, saisie et confiscation(303). Des amendes et/ou peines importantes pouvant aller jusqu'à 25,000 \$ et/ou cinq ans d'emprisonnement pour une infraction à la loi sont prévues(304). De plus, le Ministre pourra toujours modifier, suspendre, annuler ou rétablir une licence ou un certifi-

(302) Article 24 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

(303) Article 25 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

(304) Article 19 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

cat(305).

Le Ministre a donc des pouvoirs importants en matière d'émission des licences d'importation. Précisons que le Ministre n'est pas obligé d'émettre une licence d'importation. Ainsi, si l'importateur ne remplit pas les conditions de fond ou de forme pour l'obtention d'une licence, le Ministre n'est pas forcé d'acquiescer à sa demande. De même, le Ministre ne pourra émettre de licences qu'à concurrence des niveaux de restriction prévus par un contingentement ou négociés dans le cadre d'une entente de R.V.E.(306).

(305) Article 10 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Plusieurs circonstances peuvent amener un importateur à solliciter certaines modifications. Ainsi, si les expéditions sont plus grandes que celles prévues par sa licence, il devra obtenir une licence supplémentaire. A l'inverse, si les expéditions sont moins grandes, il pourra se servir de sa licence tout en se réservant la possibilité de se faire créditer les expéditions à recevoir. De même, une licence d'importation pourra être annulée dans le cas où les expéditions sont annulées. Enfin, une prolongation de licence pourra être demandée dans le cas où l'importateur démontre que l'expédition ne parviendra au Canada qu'après la date d'expiration de la licence. Sur ces différentes possibilités de modifications, voir: ministère des Affaires extérieures, op.cit., supra, note 295.

(306) En revanche, le pouvoir du Ministre de refuser une licence pour l'importation de marchandises inscrites sur la Liste n'est pas absolu. C'est ainsi que dans l'affaire Dantex Woollen Co. Inc. c. Le Ministre de l'Industrie et du Commerce, ((1979) 2 Cour fédérale 587-597), la Cour fédérale (Division de première instance) invalida l'inclusion d'un article sur la Liste. Comme aucune licence n'était maintenant requise, la Cour accepta d'émettre une injonction visant à interdire aux douaniers canadiens de faire obstacle

Comme on peut donc le constater, la mise en oeuvre des ententes de R.V.E. et, au même titre, des mesures unilatérales de restriction prises en vertu des article 3 de l'A.M.F. ou XIX de l'Accord général, repose essentiellement, au Canada, sur l'attribution de licences d'importation et de licences d'exportation dans le pays exportateur. Cependant, ce contrôle de licences "dos à dos" n'a pas été infaillible.

2.1.2.4.2 LES CARENCES DU SYSTEME DE CONTROLE DES IMPORTATIONS

La mise en oeuvre et l'administration des ententes de R.V.E. au Canada n'a pas été sans failles. Des carences sont apparues dans les contrôles exercés aussi bien par les pays exportateurs que par le Canada, sans compter la contravention à certaines dispositions des ententes de R.V.E. ou encore à la législation canadienne.

à l'importation des vêtements visés par l'article inscrit sur la Liste. Notons que cette décision mettait implicitement en cause la validité de l'inclusion de tous les articles inscrits sur la Liste en vertu du paragraphe 5 (2) de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, et contenant les mêmes carences. Il semble bien qu'en pratique, la décision n'a provoqué aucune contestation des décrets antérieurs. Suite à la décision rendue par la Cour fédérale, le gouvernement du Canada révoqua l'article 47 de la Liste (C.P. 1979-1356(DORS/79-380), ce qui amena le Juge en chef de la Cour fédérale, division d'appel, à annuler l'appel interjeté par le Ministre puisqu'il ne présentait plus "d'intérêt pratique": Le Ministre de l'Industrie et du Commerce et als. c. Dantex Woollen Co. Inc. (1979) 2 Cour fédérale (division d'appel), p. 598.

Comme l'administration des ententes relève principalement du pays exportateur, il en est résulté des conséquences néfastes aussi bien sur les prix que sur les quantités importées. D'une part sur les prix, en ce que le système a généré un marché pour l'obtention des permis à l'exportation dans le pays exportateur, ce qui a eu comme effet d'accroître les prix des importations canadiennes, donc, au détriment des consommateurs canadiens(307). De plus, on s'entend pour dire que les "quotas profits" reviennent aux exportateurs étrangers plutôt qu'aux importateurs canadiens(308). L'accroissement du prix des importations canadiennes assujetties aux ententes s'est manifesté de deux façons. D'abord directement, en ce que les exportateurs ont fait supporter aux consommateurs canadiens les frais encourus pour pouvoir exporter des marchandises contingentées. Puis indirectement, en ce que les producteurs étrangers ont graduellement exporté au Canada des produits de qualité, à valeur unitaire plus élevée, afin de maintenir ou augmenter la valeur totale de leurs ventes(309).

(307) Sur ce point, voir Sarna (A.E.), *op.cit.*, supra, note 2, p. 364.

(308) Voir Commission du textile et du vêtement, *op.cit.*, supra, note 13, p. 111.

(309) Ibid, p. 111. De même, voir Bureau de recherche du caucus libéral national, *L'industrie canadienne du textile et du vêtement: questions relatives aux mesures spéciales de protection*, Chambre des communes, Ottawa, octobre 1980, p. 29 et Jenkins (G.P.), *Cost and Consequences of the New Protectionism*, Harvard Institute for

D'autre part, l'administration des ententes par les pays exportateurs a eu pour effet d'accroître les quantités importées au Canada. Pendant longtemps, les exportateurs ont tenté de contourner les ententes en expédiant leurs marchandises au Canada par le biais d'un Etat tiers ou en expédiant carrément des quantités supérieures aux niveaux autorisés. Courant sous l'A.L.T., de par l'absence de système de contrôle des exportations, ou encore parce que le Canada ne disposait pas d'un mécanisme efficace pour limiter ses importations(310), le problème du dépassement des niveaux de restriction s'est cependant atténué sous l'A.M.F. L'établissement de l'Organe de surveillance des textiles et le renforcement du système de surveillance et de contrôle des importations au Canada ont contribué à cette amélioration(311). Néanmoins, l'administration des ententes entre les mains des pays exportateurs est demeurée fort inefficace pour assurer le respect des obligations de ces pays(312).

International Development, Harvard University, Cambridge, 1980, p. 14.

(310) Sur ce point, voir Henry (J.), *op.cit.*, supra, note 126, p. 165.

(311) Pour un commentaire dans le même sens, voir Sarna (A.J.), *op.cit.*, supra, note 2, p. 365.

(312) A cet égard, on a plusieurs fois proposé que le contrôle des importations soit uniquement effectué au Canada: Commission du textile et du vêtement, *op.cit.*, supra, note 13, p. 110 ss et Pestiau (C.), *op.cit.*, supra, note 23, p. 77.

Cela dit, l'une des critiques les plus fréquentes à l'endroit des ententes de R.V.E. est à l'effet que celles-ci ont été inefficaces à cause de l'incapacité du gouvernement canadien de faire respecter les niveaux de restriction convenus(313). Force est cependant d'admettre que, pendant longtemps, le Canada n'a pas disposé d'un système efficace de contrôle des importations ainsi que d'un contrôle statistique serré(314).

A partir de mars 1975, le gouvernement canadien resserra la surveillance et le contrôle des importations en recourant à l'émission de licences d'importation individuelles obligatoires pour tous les produits textiles considérés comme sensibles(315). Point n'est besoin de dire que le type de renseignements exigés de l'importateur, lors de l'émission d'une licence, tels que le prix des marchandises, la conclusion des contrats et l'arrivée des importations au Canada, permet au Canada d'anticiper les possibilités de désorganisation des marchés et de prendre les mesures qui

(313) Pour une critique récente à cet effet par la compagnie Protexile, voir: Gibbens (R.), "Curbs urged by Protexile", The Globe and Mail, 8 juin 1985, p. B.4.

(314) Sur ce point: Henry (J.), op.cit., supra, note 126, pp. 166-167.

(315) Sarna (A.E.), op.cit., supra, note 2, p. 363.

s'imposent. De plus, les ententes de R.V.E. conclues à partir de 1978 ont été accompagnées d'un système de surveillance des importations de vêtements de toutes sources par le recours aux licences individuelles obligatoires(316).

Mais cette surveillance accrue n'a pas réglé tous les problèmes, principalement en ce qui a trait aux importations de textiles qui se sont accrues plus facilement que les importations de vêtements. Contrairement aux vêtements, dont une licence d'importation est obligatoire pour chaque expédition (i.e. que ceux-ci soient ou non soumis à une restriction), la plupart des produits textiles ne nécessitaient pas l'obtention de licences(317). De plus, la surveillance des importations exercée aux ports d'entrée canadiens fit l'objet de certaines critiques, ce qui amena le gouvernement canadien à annoncer en juillet 1983 un renforcement de la surveillance aux ports d'entrée ainsi que l'établissement de critères d'inspection plus sévères(318). Malgré ces efforts, la situation est demeurée insatisfaisante aux yeux des manufacturiers canadiens, la plupart de

(316) Sur ce point, voir Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 115, p. 7.

(317) Sur ce point: Institut canadien des textiles, op.cit., supra, note 126, p. 5.

(318) Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 117, p. 1.

ceux-ci réitérant les suggestions faites par la C.T.V. en 1980 quant à la désignation des ports d'entrée et à la meilleure formation des agents de douane(319). A cela, ajoutons que, comme les ententes de R.V.E. ne limitent pas toutes les exportations de toutes les provenances, le contrôle des importations par le Canada est d'autant plus compliqué(320).

Notons enfin que la mise en oeuvre des ententes de R.V.E. a été compliquée par les pratiques irrégulières voire même frauduleuses commises par des exportateurs assujettis aux ententes de R.V.E. C'est ainsi qu'en vertu de la Loi sur l'étiquetage des textiles, aucun fournisseur ne doit vendre, ni importer au Canada un article de textile, ni faire de la publicité à son sujet, si une "étiquette" renseignant sur le contenu de fibres textiles n'a pas été apposée sur l'article(321). Dans son Mémoire du 20 novembre 1984, l'Institut canadien des textiles critiqua vivement le fait que de nombreux fabricants de pays exportateurs, en contravention de la Loi sur l'étiquetage de textiles, n'avaient pas été pénalisés et favorisa du même coup une ap-

(319) Institut canadien des textiles, op.cit., supra, note 126, p. 7. Sur la recommandation de la C.T.V., voir: Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 134.

(320) Sur ce point, voir supra, p. 414 ss.

(321) Voir les articles 3 à 16 de la Loi sur l'étiquetage des textiles, S.R.C., c.46 (1^{er} Supp.).

plication plus rigoureuse de ladite loi(322).

De même, les exportateurs et les importateurs ont été accusés de se soustraire aux niveaux de limitation fixés par les ententes soit par la pratique du faux étiquetage ou de la fourniture de données erronées, ou encore par la manipulation de la classification des produits afin de bénéficier des meilleurs droits de douane possibles(323). Enfin, les manufacturiers canadiens ont évoqué les possibilités de fraude quant à l'application des règlements relatifs aux pays d'origine(324). On se rappellera qu'en août 1984, le gouvernement américain annonça de nouvelles règles relatives au pays d'origine afin d'empêcher un pays exportateur ayant déjà rempli son contingent d'expédier aux Etats-Unis, par l'intermédiaire de pays tiers, des produits ayant subi un minimum de transformation dans ces derniers(325). Suite à cette initiative, par ailleurs, critiquée au Comité des tex-

(322) Institut canadien des textiles, op.cit., supra, note 126, pp. 5-6.

(323) Ibid, p. 6. L'interdiction d'apposer une étiquette contenant des renseignements inexacts est prévue à l'article 5 de la Loi sur l'étiquetage des textiles.

(324) Ibid, p. 7.

(325) Sur ce point: "Stores appeal quotas", Globe and Mail, 31 août 1984, p.B.3.

tiles de l'A.M.F.(326), l'Institut canadien des textiles demanda au gouvernement canadien d'établir des règles similaires(327).

**2.1.3 LA POLITIQUE CANADIENNE EN MATIERE DE
TEXTILES ET DE VETEMENTS: VERS UN
DEVELOPPEMENT HARMONIEUX DES ECHANGES**

Notre analyse nous a permis de démontrer que le Canada s'est amplement prévalu des dispositions de l'A.M.F. pour protéger son industrie du textile et du vêtement. La protection offerte par le Canada a surtout pris la forme d'ententes de R.V.E. négociées conformément aux règles de l'A.M.F., ce qui ne l'a pas empêché d'appliquer en 1976 un contingent global dans des circonstances qualifiées de critiques.

De même, les mesures de restriction ont été mises en oeuvre au Canada en respectant les règles de l'A.M.F. Pour ce faire, le Canada a recouru aux dispositions de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Il est bien évident que le contrôle exercé par le Canada par son réseau d'ententes de R.V.E. n'a pas réussi à limiter la

(326) Agence France-Presse, "Les pays membres du Comité textile du G.A.T.T. s'entendent pour demander aux U.S.A. de modifier leur réglementation", Le Devoir, 6 septembre 1984, p. 14.

(327) Institut canadien des textiles, op.cit., supra, note 126, p. 7.

pénétration des importations de textiles et de vêtements. En revanche, ces carences dans le système de contrôle semblent également témoigner du fait que le Canada a respecté l'esprit et la lettre de l'A.M.F., c'est-à-dire limiter l'application des restrictions dans les situations de désorganisation des marchés, et ce, pour des produits précis provenant de sources précises.

Quoiqu'il en soit, il est certain que l'A.M.F. n'a pas empêché les pays exportateurs d'accroître leurs exportations au Canada. A preuve, les discussions tenues dans le cadre du C.T. et de l'O.S.T. renferment peu ou prou de critiques à l'effet que le Canada n'aurait pas rempli, dans l'ensemble, ses obligations au titre de l'A.M.F. D'autre part, la mise en oeuvre de l'A.M.F. s'inscrit tout à fait dans la politique canadienne en matière de textile et de vêtement, soit d'assurer une "certaine" protection à son industrie.

Comme nous le verrons maintenant, la protection offerte par le Canada au titre de l'A.M.F. n'a pas été absolue et inconditionnelle. En effet, en adhérant à l'A.M.F., le Canada fut bien entendu autorisé à appliquer des mesures de restriction, mais du même coup, il s'engageait à procéder à un ajustement industriel, devant éventuellement permettre à l'industrie canadienne d'affronter la

concurrence étrangère.

2.2 LE VOLET "AJUSTEMENT INDUSTRIEL" DE L'A.M.F. ET SON APPLICATION AU CANADA

Lorsqu'on étudie l'A.M.F., il faut toujours se rappeler que l'un de ses objectifs fondamental pour ne pas dire principal, est de favoriser la libéralisation des échanges. Cette libéralisation doit évidemment s'effectuer en évitant de causer la désorganisation des marchés d'un pays importateur. A cette fin, l'A.M.F. autorise le maintien ou l'imposition de mesures de limitation.

Mais les mesures de limitation prévues à l'A.M.F. ne sont pas destinées à être permanentes. Les restrictions ne sont donc pas une fin en soi mais plutôt un moyen permettant à un pays importateur de procéder aux ajustements industriels qui s'imposent afin que les entreprises établies sur son territoire puissent être en mesure d'affronter la concurrence internationale. La "politique" d'ajustement industriel de l'A.M.F. est énoncée au paragraphe 4 de l'article 1:

"Les mesures prises en vertu du présent Arrangement ne devront pas interrompre ou décourager les processus autonomes d'ajustement industriel des pays participants. En outre, elles devraient s'accompagner de l'application, de manière compatible avec les législations

et les systèmes nationaux, des politiques économiques et sociales appropriées que nécessitent les changements de la structure du commerce des textiles et de l'avantage comparatif des pays participants, politiques de nature à encourager les entreprises qui sont moins compétitives sur le plan international à s'engager progressivement dans des types de production plus viables ou d'autres secteurs économiques, et ménager un plus large accès aux marchés pour les produits textiles des pays en voie de développement".

Deux responsabilités reposent donc sur les pays participants importateurs. La première peut être qualifiée de "passive" et oblige le pays participant à ne pas prendre de mesures visant à interrompre ou décourager les processus autonomes d'ajustement industriel. L'initiative première repose donc sur les entreprises privées et le rôle du gouvernement est de ne pas nuire à ces efforts "privés" d'adaptation. La seconde responsabilité peut être qualifiée "d'active" en ce qu'elle exige l'intervention des pouvoirs publics afin de favoriser l'adaptation industrielle. L'initiative repose ici sur les pouvoirs publics.

Ayant ces quelques considérations à l'esprit, nous tâcherons maintenant de savoir si, et de quelle façon, le Canada s'est conformé à l'article 1, paragraphe 4 de l'A.M.-F. Nous examinerons d'abord les actions du Canada relatives aux processus autonomes d'ajustement industriel et enfin, les politiques et mesures adoptées par le Canada en vue de

favoriser l'ajustement industriel.

2.2.1 LES PROCESSUS AUTONOMES D'AJUSTEMENT INDUSTRIEL

Le paragraphe 4 de l'article 1 de l'A.M.F. prévoit que les mesures prises en vertu de l'A.M.F. "ne devront pas interrompre ou décourager les processus autonomes d'ajustement industriel des pays participants". L'initiative du processus d'ajustement industriel repose ici sur les entreprises et non sur les gouvernements. La seule obligation qui incombe aux gouvernements est de ne pas interrompre ou décourager les entreprises dans les "processus autonomes d'ajustement" (ci-après dénommés p.a.a.).

Mais quelle est la situation de ces p.a.a. au Canada? De façon générale, on peut dire que le Canada a respecté l'obligation qui reposait sur lui. Les mesures prises par le Canada n'ont jamais eu comme objectif d'interrompre ou de décourager les p.a.a. enclenchés par les entreprises. Cependant, même si un certain ajustement industriel a pris place chez les entreprises canadiennes, celui-ci n'a pas généré les résultats escomptés pour celles-ci.

Les p.a.a. ont d'abord bel et bien pris place au Canada. Afin de justifier qu'il s'était conformé à l'obli-

gation prévue à l'article 1, paragraphe 4 de l'A.M.F., le Canada identifia trois types de p.a.a. initiés par les entreprises, soit la réduction substantielle ou abandon, par un nombre de fabricants, des productions à bas prix, la rationalisation de la production vers des produits de grande série et la rationalisation plus poussée dans certains secteurs(328).

Du côté de l'industrie canadienne, il ne semble pas faire de doute que les entreprises ont fait un effort considérable d'ajustement. Cela dit, il importe de distinguer les ajustements effectués dans l'industrie du textile de ceux réalisés dans l'industrie du vêtement.

Dans le textile, la stratégie adoptée par l'industrie visait essentiellement à réaliser un certain nombre d'investissements en capital afin d'améliorer sa capacité de production(329). C'est ainsi que, rejetant l'argument que l'industrie canadienne du textile et du vêtement était actuellement en désuétude, le Président de Dominion Textile

(328) Rapport soumis au Groupe de travail des mesures d'ajustement de structure: Com.Tex./21, 23 avril 1981, pp. 22-23.

(329) Sur ce point, voir Ahmad (J.), Trade-Related, Sector-Specific Industrial Adjustment Policies in Canada: An Analysis of Textile, Clothing, and Footwear Industries, Discussion paper n° 345, Economic Council of Canada, Ottawa, 1988, p. 82.

évaluait récemment à 2 milliards de dollars l'investissement réalisé par celle-ci de 1975 à 1985(330). Tout semble également indiquer que ces investissements vont se poursuivre au-delà de 1985. Selon certaines estimations, des projets éventuels de l'ordre de 4 milliards de dollars (Cdn) seraient prévus pour la période allant de 1982 à 1992(331).

La stratégie adoptée par l'industrie textile a permis aux entreprises d'améliorer leur capacité de production par l'introduction de plusieurs innovations, telles que l'automatisation accrue des machines, la robotisation et le contrôle par ordinateurs. Au niveau industriel, plusieurs entreprises ont dû évidemment se retirer du marché, favorisant en cela une certaine concentration industrielle(332). De plus, les entreprises se sont réorientées par la production de produits de haute gamme, ce qui a, dans l'ensemble, amélioré la compétitivité de l'industrie du textile(333).

Cela dit, les possibilités de procéder à un ajus-

(330) Voir Tremblay (M.), "Stevens envisage la possibilité d'assurer une part de marché à certaines industries", *Le Devoir*, 25 mars 1985, p. 11.

(331) Turcotte (C.), "Textile-vêtement". "L'industrie canadienne refuse de s'éteindre", *Le Devoir*, 23 février 1983, p. 9.

(332) Ahmad (J.), *op.cit. supra*, note 329, p. 82.

(333) *Ibid*, p. 83.

tement industriel par la modernisation accrue de la machinerie sont cependant limitées. En effet, comme la plupart des pays possèdent déjà la machinerie la plus au point, du moins pour l'instant les améliorations technologiques effectuées par le Canada ne peuvent donc pas être suffisantes pour réduire davantage l'écart existant dans les coûts de production globaux puisque les coûts de production attribuables à la main d'oeuvre continueront d'être plus élevés au Canada que dans d'autres pays(334). Quoiqu'il en soit, l'industrie textile a procédé à un ajustement qui lui a permis d'être plus compétitive dans la production d'un certain nombre de produits, principalement ceux de haute gamme(335).

En ce qui a trait à l'industrie du vêtement, la stratégie adoptée a aussi été d'accroître la productivité(336). Mais contrairement au textile, les succès rencontrés ont été moindres, et ce pour plusieurs raisons. Ainsi, les possibilités de diminuer les coûts de production attribuables à la main d'oeuvre par un accroissement du coefficient en capital sont plus limitées, puisque les opérations de couture reposent toujours largement sur le "facteur"

(334) Ibid, p. 84.

(335) Ibid.

(336) Ibid, p. 85.

main-d'oeuvre(337). De plus, les améliorations technologiques pouvant être apportées par la robotique ou l'automatisation ne seraient pas disponibles ou commercialement rentables avant 1995(338). Enfin, il importe de souligner que, comme l'industrie du vêtement repose sur la production de textiles, les droits de douane très élevés qui protègent l'industrie canadienne du textile ne viennent guère améliorer la situation(339).

Ayant ces quelques considérations à l'esprit, il semble bien que les p.a.a. ne peuvent à eux seuls être suffisants pour permettre aux entreprises canadiennes de procéder auxdits ajustements. A cet égard, mentionnons que les investissements de plus de 20 millions de dollars effectués par la compagnie Wabasso, même avec l'aide supplémentaire de l'Office canadien pour le renouveau industriel, n'ont pas empêché la fermeture de deux usines au Québec(340). C'est

(337) Ibid, p. 86.

(338) Sur ce point, voir: Conseil économique du Canada, Politiques d'adaptation dans le secteur manufacturier, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1988, p. 72.

(339) Ibid, p. 72. Le programme de remise de droits de douane annoncé par le gouvernement en 1988 devrait, pour l'importation de textiles entrant dans la composition de vêtements, bénéficier à l'industrie canadienne.

(340) Sur les détails de cette fermeture, voir: Pelletier (J.) "Wabasso ou l'agonie du textile", Journal de Montréal, 18 janvier 1985, p. 65.

donc pourquoi la plupart des chefs d'entreprise oeuvrant dans les secteurs du textile et du vêtement prendront soin de préciser que les projets d'investissement n'ont de chance de se réaliser et de porter fruit que si le gouvernement canadien leur assure une certaine protection au cours de la période d'adaptation(341).

Précisons enfin que la preuve de conformité de l'obligation prévue à l'article 1 de l'A.M.F. peut également se faire par la négative. En effet, le Canada précisa ainsi que, malgré les p.a.a., plusieurs entreprises canadiennes avaient dû fermer leurs portes de 1971 à 1977, soit 85 dans le textile et 320 dans le vêtement(342). Par conséquent, même si certaines mesures avaient été destinées à protéger les producteurs contre les importations plutôt qu'à encourager l'adaptation, ces mesures n'ont pas eu comme effet de prévenir les fermetures d'usines.

(341) Sur ce point, voir Turcotte (C.), "Celanese dépend du méthanol et d'Ottawa", Le Devoir, 11 mai 1983, p.B-13. Dans une excellente enquête réalisée par le journal Les Affaires, la plupart des entreprises évoquèrent que les efforts d'adaptation ont eu un effet limité face à des facteurs tels la pénétration accrue des marchés, les coûts de main d'oeuvre dans les pays à bas prix de revient et les prix élevés de la machinerie utilisée dans le secteur des textiles et du vêtement: Dumais (N.), "Le textile canadien se modernise mais perd du terrain", dans Les Affaires, samedi 1er juin 1984, pp. T-4 et T-5.

(342) Com.Text./21, 23 avril 1981, pp. 22-23.

Somme toute, les entreprises canadiennes ont donc pu tout à fait librement entreprendre les processus autonomes d'ajustement industriel, et ce, dans la mesure de leur capacité. Il est toujours possible de soutenir, au niveau économique, que les p.a.a. n'ont pas été entièrement suffisants. En revanche, force est de reconnaître que, sur le plan juridique, le Canada a respecté ses obligations. Loin d'interrompre ou de décourager les p.a.a. des entreprises, le gouvernement canadien viendra appuyer cette démarche par l'adoption de politiques ou de mesures d'aide à l'ajustement industriel.

2.2.2 LES POLITIQUES CANADIENNES D'AJUSTEMENT INDUSTRIEL

Comme nous l'avons déjà mentionné, les mesures prises en vertu de l'A.M.F., en plus de ne pas déranger ou interrompre les p.a.a., doivent également être accompagnées de "politiques économiques et sociales appropriées que nécessitent les changements de structure du commerce des textiles et de l'avantage comparatif des pays participants". En vertu du paragraphe 4 de l'article 2 de l'A.M.F., de telles politiques devront être:

"de nature à encourager les entreprises qui sont moins compétitives sur le plan international à s'engager progressivement dans des types de production plus viables ou d'autres secteurs économiques, et ménager un plus large accès aux

marchés pour les produits textiles des pays en voie de développement".

De façon générale, on peut dire que le Canada s'est conformé à cette obligation. Les politiques et mesures canadiennes ont connu une certaine évolution au cours des années, passant d'une approche "sur le tas" à une approche intégrée au début des années 80. Nous tracerons les grandes lignes de cette évolution dans l'ordre suivant: la mise en place des politiques et des mesures d'aide à l'adaptation et à la restructuration; la consolidation et le renforcement des politiques canadiennes; l'approche intégrée: le rôle de l'Office canadien pour un renouveau industriel.

2.2.2.1 LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES D'AIDE A L'ADAPTATION ET A LA RESTRUCTURATION

L'importance que le Canada accorde à la restructuration et à l'adaptation des secteurs du textile et du vêtement remonte bien avant son adhésion à l'A.M.F. De façon générale, rappelons que l'adaptation industrielle est depuis longtemps l'un des objectifs les plus importants de la politique commerciale du Canada(343).

Les secteurs du textile et du vêtement n'ont cer-

(343) Gouvernement du Canada (Ministère des Affaires extérieures), op.cit., supra, note 10, p. 2.

tes pas fait exception à cette règle. Dès le début des années 60, le gouvernement canadien a favorisé la restructuration et l'adaptation des entreprises, et ce, tout en suivant une politique sélective de restriction. Résumant ainsi la politique canadienne des 20 dernières années, la C.T.V. notait ainsi en 1980:

"Le Canada n'a, en aucun moment, garanti une part du marché domestique aux producteurs canadiens. Ceux-ci étaient encouragés à se spécialiser dans des lignes de production qui paraissaient viables et à éliminer des productions lorsque les chances de devenir compétitifs étaient faibles. L'objectif fondamental était de promouvoir la productivité et l'efficacité et s'assurer une plus grande stabilité des marchés domestiques"(344).

Suite aux négociations du Kennedy Round, le Canada mit en place un programme d'aide à l'ajustement commercial, principalement axé sur la garantie de prêt, les prêts directs et les subventions(345). De même, le gouvernement cana-

(344) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 13, p. 19.

(345) Pour un bref aperçu de ces premières mesures visant à favoriser l'adaptation industrielle au Canada, voir Helleiner (G.K.), "Exportations de produits manufacturiers par les pays en voie de développement et ajustement industriel au Canada", dans Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Ajustement en vue des échanges. Etude des problèmes et politiques d'ajustement industriel, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1975, pp. 266-286.

dien amorça, en avril 1969, un "Programme de subventions au développement régional" visant à créer des emplois et à encourager les investissements immobiliers, sous la forme d'octrois et de garanties de prêts, dans les régions à croissance lente(346). Ce programme, qui fut fusionné en 1983-1984 au Programme de développement industriel et régional(347), bénéficia largement aux secteurs du textile et du vêtement(348).

Mais le moment fort de la politique canadienne de restructuration et d'adaptation, dans le secteur du textile et du vêtement, remonte à l'annonce de la P.N.T. le 14 mai 1970. Rappelons que le Ministre de l'Industrie et du Commerce de l'époque, l'honorable Jean-Luc Pépin, avait alors clairement indiqué que la protection spéciale n'allait être accordée par le gouvernement canadien que "pour faciliter la réadaptation et le renforcement des types de production les plus rentables"(349). Pour ce faire, le Ministre précisa que les mesures spéciales ne seraient applicables que sur démonstration d'un préjudice sérieux et sur présentation de

(346) Sur ce point, voir Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, p. 142.

(347) Voir infra, p. 492.

(348) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, p. 143.

(349) Déclaration, op.cit., supra, note 31, p. 10.

projets "en vue de restructurer, d'abandonner par étapes ou d'améliorer certaines productions ou de continuer à progresser dans le sens de l'efficacité"(350). Or, cet objectif sera mis en oeuvre par la Loi sur la Commission du textile et du vêtement en vertu de laquelle la présentation d'un projet de restructuration sera une condition essentielle à la recommandation de la C.T.V. favorisant l'application de mesures spéciales(351). Comme nous l'avons vu, les entreprises canadiennes se sont évidemment pliées à cette obligation(352).

Dans le cadre de la P.N.T., un certain nombre de mesures d'aide financière, technique et commerciale furent annoncées. Sur le plan financier, le Programme d'aide générale de transition allait maintenant couvrir les industries des textiles et du vêtement(353). De plus, le gouvernement annonça la pleine utilisation de programmes d'aide à la main d'oeuvre déjà existants (i.e. services d'orientation, de références, de placement, de formation, de recyclage et d'assistance à la mobilité) ainsi que la mise sur pied d'un

(350) Ibid, p. 13.

(351) Paragraphes 14 (1) et 17 (5) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement. Rappelons que cette loi a été abrogée en 1988: voir supra, note 53.

(352) Voir supra, p. 383.

(353) Déclaration, op.cit., supra, note 31, p. 15.

programme additionnel d'aide(354). En ce qui a trait à l'aide technique et commerciale, le gouvernement canadien annonça la mise sur pied de "Centres de productivité et de développement" pour les textiles et les vêtements, ainsi que l'attribution de ressources visant à stimuler l'exportation.

En pratique, l'application des mesures d'adaptation n'a pas été pleinement satisfaisante. On a ainsi estimé, en 1974, que l'aide accordée à l'industrie à des fins d'adaptation, à partir de 1970, que cela soit sous la forme de garanties de prêts privés, de prêts directs ou de subventions, était fort restreinte(355). De même, l'aide accordée aux travailleurs, que cela soit par le biais de mesures appliquées dans le cadre des allocations de chômage ou des programmes d'allocation pré-retraite, fut qualifiée "d'insignifiante"(356).

Cela dit, et malgré les carences des mesures de restructuration et d'adaptation, il est cependant permis d'affirmer que le Canada se conformait à l'A.M.F. avant même son entrée en vigueur en 1974.

(354) Ibid, p. 16.

(355) Helleiner (G.K.), op.cit., supra, note 345, p. 270.

(356) Ibid, p. 282.

2.2.2.2 LA CONSOLIDATION ET LE RENFORCEMENT DES
POLITIQUES CANADIENNES

Suite à son adhésion à l'A.M.F., le Canada a maintenu sa politique d'encouragement à l'adaptation industrielle des entreprises oeuvrant dans les secteurs du textile et du vêtement.

En sus de ses programmes d'application générale, le Canada fonda sa politique d'adaptation des secteurs du textile et du vêtement sur trois grands objectifs, soit le développement et l'efficacité de branches de production, la protection accordée contre les menaces de préjudice dans le seul cas des entreprises viables et l'orientation vers les branches de production plus viables(357).

Pour ce faire, le Canada a continué à compter à la fois sur le maintien des programmes existants et sur la création de nouveaux programmes(358). A titre de nouveaux programmes, le Canada mit ainsi sur pied, en avril 1977, un

(357) Com.Tex./21, 23 avril 1981, p. 24.

(358) Dans son rapport au Groupe de travail des aménagements de structure du C.T., le Canada identifiait ainsi les programmes suivants: P.N.T. (1971), Programme de développement des entreprises étendu aux industries du textile et du vêtement, Groupe consultatif du textile et du vêtement, Programme de primes aux ajustements de structure (i.e. travailleurs), Programmes régionaux pour l'industrie du textile et du vêtement et Programme d'aide aux dessins de mode: ibid, p. 23.

"Programme d'expansion des entreprises" visant à aider les petites et moyennes entreprises à entreprendre des projets d'adaptation à risques élevés, lequel fut absorbé en 1984 par le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main d'oeuvre(359).

Ces mesures n'ont cependant pas permis aux entreprises canadiennes d'affronter de plein front la concurrence étrangère(360). Comme nous l'avons vu, le Canada a continué à protéger son marché. En revanche, il serait faux de prétendre que ces programmes n'ont pas eu leur utilité. D'une part, l'existence des mesures d'adaptation a permis au Canada de remplacer le contingentement global des importations de 1976 par une série d'accords bilatéraux(361). De plus, le Canada a soutenu que ces mesures ont permis un accroissement d'accès net des importations de 1977 à 1979, le pourcentage d'importations soumis à des restrictions passant de 14.7% à moins de 6%(362). Il importe également de souligner que la performance du Canada doit être évaluée à la lumière

(359) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, pp. 140-141.

(360) Sur l'inefficacité des programmes d'adaptation au cours de la première moitié des années 70, voir Pestiau (C.), op.cit., supra, note 23, p. 95.

(361) Com.Tex./21, 23 avril 1981, p. 25.

(362) Ibid, p. 27.

des mesures et politiques appliquées par d'autres pays importateurs. A cet égard, les efforts du Canada en matière de restructuration ont été reconnus par plusieurs P.V.-D.(363).

La politique canadienne d'aide à l'adaptation fut renforcée au cours des années. D'abord, en juin 1981, le gouvernement annonça un important programme d'adaptation dont l'objectif était "de garantir l'existence d'une industrie du textile et du vêtement viable et concurrentielle au Canada et de revitaliser l'économie des collectivités les plus vulnérables à la concurrence étrangère"(364). Dans la lignée de sa P.N.T. de 1971, le gouvernement canadien indiqua clairement que des mesures spéciales de protection étaient requises afin de permettre aux industries canadiennes de se "restructurer et s'orienter vers des lignes viables de production"(365). L'aide canadienne à l'adaptation allait cependant s'avérer plus importante qu'en 1971, aussi bien sur le plan de ses objectifs qu'au niveau financier.

(363) Voir les commentaires du représentant du SriLanka au C.T.: Com.Tex./17, 22 septembre 1980, p. 13.

(364) Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 115, p. 1.

(365) Ibid, p. 2.

Le nouveau programme d'adaptation visait essentiellement trois grands objectifs: établir de nouveaux emplois dans les communautés affectées par l'adaptation industrielle, permettre aux travailleurs déplacés de profiter des nouvelles possibilités d'emplois, et enfin, soutenir la modernisation des entreprises viables dans les industries du textile et du vêtement(366). Pour ce faire, le programme prévoyait la réaffectation de plus de 250 millions de dollars (Cdn) sur une période de 5 ans(367).

Mais le gouvernement n'entendait pas assumer l'entière responsabilité de l'application de ce programme. La participation du secteur privé allait s'avérer essentielle. A cette fin, le gouvernement mit sur pied une "agence spéciale", plus tard connue sous le nom d'"Office canadien pour un renouveau industriel", ci-après dénommé O.C.R.I., qui allait disposer de l'autorité et des fonds nécessaires pour puiser à même les programmes d'aide existants et nouveaux (368). Pour la première fois, le gouvernement canadien suivait une approche intégrée en vertu de laquelle tous, ou à peu près tous, les programmes d'aide à la restructuration et la modernisation des entreprises ainsi qu'à l'adaptation

(366) Ibid, p. 1.

(367) Ibid, p. 3.

(368) Ibid.

des travailleurs, seraient maintenant supervisés par une agence centrale pour les industries du textile et du vêtement.

Précisons enfin que le gouvernement canadien poursuit son effort d'adaptation en 1983, en annonçant un certain nombre de mesures visant à favoriser l'adaptation industrielle, telles la promotion du Programme "Magasinsons à la canadienne", la possibilité de mettre en oeuvre des mesures additionnelles (i.e. de type projets "O.C.R.I.") et enfin, la formation d'un groupe d'étude du secteur privé chargé de recommander une stratégie de développement à long terme de l'industrie canadienne du textile et du vêtement (369). Il importe enfin de signaler la mise sur pied en 1983 d'un Programme de développement industriel et régional(370). Au cours des deux premières années du programme, l'aide fédérale accordée dans les secteurs du textile et du vêtement a totalisé 1,61 million de dollars (Cdn) stimulant des projets de quelque 6,94 millions de dollars (Cdn)(371). L'objectif de ce programme était de "promouvoir le développement industriel et régional en supportant les initiatives

(369) Gouvernement du Canada, op.cit., supra, note 117, p. 2.

(370) Commission du textile et du vêtement, op.cit., supra, note 110, p. 144.

(371) Ibid.

du secteur privé, plus particulièrement les projets, les industries et les technologies les plus prometteurs de retombées économiques, de croissance soutenue et de capacité concurrentielle internationale".

2.2.2.3 L'APPROCHE INTEGREE: LE ROLE DE L'OFFICE CANADIEN POUR UN RENOUVEAU INDUSTRIEL

Suite à l'annonce de la nouvelle politique le 19 juin 1981, il devenait évident que l'O.C.R.I. était appelé à jouer un rôle important en matière d'adaptation industrielle à l'égard des secteurs du textile, du vêtement et de la chaussure. Même si l'O.C.R.I. a été dissout en 1986, il importe d'examiner les principales composantes de cette agence (i.e. création et composition, mandat et types d'aide financière) et d'en tracer le bilan.

2.2.2.3.1 LA CREATION ET LA COMPOSITION DE L'O.C.R.I.

Mis sur pied le 26 octobre 1981 pour une période de 5 ans, l'O.C.R.I. tire sa base juridique du paragraphe 3 (1) du Règlement sur le renouveau industriel canadien (ci-après appelé "Règlement") (372). L'O.C.R.I. est composé d'au plus douze membres nommés à l'extérieur de la Fonction publique par le gouverneur en conseil ainsi que de cinq mem-

(372) C.P. 1981-2916 (DORS/81-850).

bres faisant partie de la Fonction publique ou d'une société appartenant au gouvernement du Canada(373). Le Président et le Vice-président de l'O.C.R.I. sont nommés par le gouverneur en conseil parmi les membres extérieurs. Présidé jusqu'en 1985 par l'homme d'affaires montréalais, Paul Desmarais, l'O.C.R.I. comptait, au 31 octobre 1984, 14 membres sur son conseil d'administration dont 10 provenaient du secteur privé, incluant des syndicalistes, et 4, du secteur public(374). Comme on peut le constater, le secteur privé tenait donc une place importante dans l'élaboration des stratégies et de l'aide à l'adaptation.

2.2.2.3.2 LE MANDAT DE L'O.C.R.I.

Le mandat confié à l'O.C.R.I. comportait trois grands "volets" dont l'application reposait sur des "programmes d'action": promouvoir la revitalisation des industries du textile, du vêtement et de la chaussure (Programme des secteurs visés), favoriser le renforcement et la diversification de l'assise économique des régions fortement dépendantes de ces industries (Programmes de développement in-

(373) Paragraphe 3 (1) du Règlement.

(374) Office canadien pour un renouveau industriel, Troisième rapport annuel 1er novembre 1983 - 31 octobre 1984, Montréal, 11 février 1985, Annexe A. A partir de 1985, l'O.C.R.I. fut présidé successivement par M. Norman Moyer et par M. Georges Tsai.

dustriel et commercial), et aider les travailleurs des industries du textile, du vêtement et de la chaussure à s'adapter aux changements en cours dans leur milieu (Programme d'adaptation de la main d'oeuvre)(375). Examinons brièvement chacun de ces objectifs et programmes.

. LA REVITALISATION INDUSTRIELLE

L'un des problèmes importants de l'industrie canadienne du textile, du vêtement et de la chaussure (ci-après appelée T.V.C.) est de faire face à la concurrence étrangère. Dans sa déclaration du 26 octobre 1981, le Président de l'O.C.R.I. évoquait l'importance "d'améliorer la compétitivité des entreprises oeuvrant dans les secteurs du textile et du vêtement, et la nécessité pour y arriver, de restructurer et moderniser ces entreprises"(376).

L'O.C.R.I. mit donc sur pied en 1981 un "Programme des secteurs visés" afin d'aider les entreprises oeuvrant dans les secteurs du T.V.C. et du tannage à se restructurer et à se moderniser afin de les rendre plus compétitives face

(375) Ibid, p. 1.

(376) Office canadien pour un renouveau industriel, Notes pour une allocution de M. Paul Desmarais à la conférence de presse relative à l'Office canadien pour un renouveau industriel, Montréal, le 26 octobre 1981, miméo, p. 3.

à la concurrence étrangère(377). Notons que l'aide accordée n'était pas automatique mais plutôt fonction de la bonne performance que les requérants avaient démontré dans le passé ainsi que de la qualité de leurs plans de restructuration(378).

Le Programme des secteurs visés fut très populaire. Au cours des premières années de l'O.C.R.I., 806 des 3900 entreprises oeuvrant dans les secteurs du T.V.C., représentant 70% (85% dans le cas du textile et 50% dans celui du vêtement) des ventes globales enregistrées dans ce secteur en 1981, soumièrent des demandes d'aide. Au 11 février 1985, 208 de ces 806 entreprises, soit 40% (60% dans le cas du textile, 20% pour le vêtement), mettaient en oeuvre un plan de restructuration(379). Selon les estimations, l'aide de 156,7 millions de dollars (Cdn) de l'O.C.R.I. devait permettre à ces compagnies d'investir (i.e. équipement, bâtiment, informatisation) environ 784,8 millions de dollars (Cdn) dans le cadre de leur plan de restructuration(380).

(377) Office canadien pour un renouveau industriel, op.cit., supra, note 374, p. 5.

(378) Ibid.

(379) Ibid, p. 11.

(380) Ibid, p. 12.

. LE RENFORCEMENT ET LA DIVERSIFICATION DE
L'ECONOMIE DES REGIONS DEPENDANTES

Un second problème d'envergure auquel fut confronté l'O.C.R.I. était la très grande dépendance de certaines régions canadiennes par rapport aux industries du textile et du vêtement(381). Afin de remédier à ce problème, un Programme de développement industriel et commercial (ci-après dénommé P.D.I.C.) a été établi dans le but de consolider et de diversifier l'économie de régions fortement dépendantes des industries des secteurs T.V.C.(382). Administré conjointement par le ministère de l'Expansion industrielle régionale et l'O.C.R.I., le P.D.I.C. vise à "aider les entreprises situées dans certaines régions désignées comme zones spéciales, ou qui doivent s'y installer, à réaliser des projets permettant d'atteindre l'objectif poursuivi"(383). Le P.D.I.C. a été mis en oeuvre en avril 1982 dans sept zones spéciales situées au Québec et en Ontario.

La stratégie de l'O.C.R.I. dans les zones spéciales comportait deux volets. Premièrement, l'O.C.R.I. in-

(381) Office canadien pour un renouveau industriel, op.cit., supra, note 376, pp. 2-3.

(382) Office canadien pour un renouveau industriel, op.cit., supra, note 374, p. 6.

(383) Ibid.

citait les entreprises de ces régions à revoir leurs opérations et à élaborer de nouveaux projets. Deuxièmement, l'O.-C.R.I. tenta de promouvoir l'implantation de nouvelles industries dans les secteurs de croissance retenus dans les plans de développement économique de chaque zone spéciale(384).

De façon générale, on peut dire que le P.D.I.C. a porté des fruits. Ainsi, d'avril 1982 au 31 octobre 1984, 585 entreprises avaient présenté des demandes et 41% se sont vu offrir de l'aide par l'O.C.R.I.(385). De plus, la réalisation de projets d'immobilisation approuvés dans le cadre du P.D.I.C. devait amener la création ou le maintien de 3,870 emplois non reliés à des activités T.V.C. et susciter des investissements de 231 millions de dollars (Cdn) dans les zones spéciales(386). Malgré une certaine stabilisation de l'emploi dans les secteurs du T.V.C. en 1983, l'O.C.R.I. nota cependant que les problèmes d'emploi demeuraient considérables, puisque 20% des emplois des secteurs T.V.C. de ces régions ont été perdus depuis 1982(387). Quoiqu'il en

(384) Ibid, pp. 7 et 15.

(385) Ibid, p. 14.

(386) Ibid.

(387) Ibid, p. 15.

soit, il semble bien que le P.D.I.C. a favorisé dans une certaine mesure la diversification et le renforcement de l'économie de ces régions.

. L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Le troisième et dernier volet du mandat de l'O.C.R.I. s'adresse aux travailleurs affectés par les mutations des secteurs T.V.C. plutôt qu'aux entreprises. Tel que l'évoquait son Président, en octobre 1981, l'O.C.R.I. devait se préoccuper du sort de ces travailleurs qui "ont travaillé toute leur vie dans les trois secteurs en cause et il est compréhensible que la perspective de changements les inquiète"(388). C'est principalement par le Programme d'adaptation de la main d'oeuvre (P.A.M.), que l'O.C.R.I. tenta d'aider les travailleurs à s'adapter aux changements intervenant dans les secteurs T.V.C. et du tannage(389).

Le P.A.M. regroupe en fait deux types de mesures. Il y a d'abord les programmes réguliers d'adaptation de la main d'oeuvre administrés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (ci-après dénommée C.E.I.C.) qui

(388) Office canadien pour un renouveau industriel, op.cit., supra, note 376, pp. 2-3.

(389) Office canadien pour un renouveau industriel, op.cit., supra, note 374, pp. 7-8.

s'appliquent aux travailleurs des secteurs T.V.C.(390). De même, le P.A.M. prévoit un certain nombre de mesures spéciales, telles que des allocations de formation, une aide accrue à la mobilité, des subventions salariales et une aide spéciale à la création d'emplois dans les communautés les plus touchées(391).

De façon générale, il semble bien que les programmes réguliers de l'O.C.R.I. furent plus utilisés que les mesures spéciales adoptées en janvier 1983. Il n'en demeure pas moins que le P.A.M. a répondu à un besoin puisqu'environ 70 millions de dollars en prestations de pré-retraite et au titre des autres mesures ont été engagés à partir de 1981 (392) afin d'aider les travailleurs affectés par la fermeture d'usines.

2.2.2.3.3 LES TYPES D'AIDES ACCORDEES PAR L'O.C.R.I.

L'O.C.R.I. a offert une aide financière aux entreprises des secteurs T.V.C. Cette aide pouvait prendre la forme d'un prêt, d'une assurance-prêt ou d'une contribution.

(390) Ibid.

(391) Ibid, p. 8.

(392) Office canadien pour un renouveau industriel, Des investissements totalisant un milliard de dollars, Communiqué, 11 février 1985, p. 3.

Premièrement, l'O.C.R.I. avait le pouvoir de consentir des prêts remboursables(393). Trois types de prêts peuvent être offerts par l'O.C.R.I. L'O.C.R.I. peut consentir un prêt à une personne qui bénéficie déjà d'un prêt privé déjà assuré par l'O.C.R.I. Un second type de prêt peut être consenti par l'O.C.R.I. afin de protéger l'intérêt de la Couronne dans l'actif garantissant un prêt antérieurement consenti ou déjà assuré en vertu du Règlement. Enfin, un prêt maximum de 1,5 million de dollars (Cdn) pouvait être accordé afin d'encourager les prises de contrôle et la fusion d'entreprises.

En pratique, le "prêt" a été fort peu utilisé, et ce, afin de se conformer à la stratégie de l'O.C.R.I. qui était principalement de venir en aide aux entreprises les plus fortes(394). Comme le prêt s'adressait surtout aux entreprises moins fortes, il n'est donc pas surprenant que l'O.C.R.I. ait évité de recourir au volet "prêt". Qui plus est, dans le cadre du Programme des secteurs visés, aucune demande de prêt visant à faciliter les fusions et les ac-

(393) Les dispositions relatives aux prêts sont prévues aux articles 2 à 11 du Règlement, op.cit., supra, note 372.

(394) Office canadien pour un renouveau industriel, op.cit., supra, note 374, p. 9.

quisitions n'a été faite(395).

Un second type d'aide financière accordée par l'O.C.R.I. est l'assurance-prêt(396). De façon générale, l'O.C.R.I. n'acceptait d'assurer que les prêts privés consentis aux personnes et entreprises spécifiées dans le Règlement et à la condition que ces personnes ou entreprises aient requis ces prêts à des fins spécifiques, telles que, par exemple, la restructuration, la fabrication ou la production de produits concurrentiels sur les marchés internationaux, ou encore, l'acquisition d'entreprises oeuvrant dans la fabrication ou la transformation. Comme dans le cas du prêt, l'O.C.R.I. est également un assureur-prêt de dernier ressort, l'assurance ne pouvant généralement dépasser 90 à 100% du prêt à l'égard duquel elle est fournie (397). En pratique, et à l'instar de ses activités de prêt, l'O.C.R.I. a évité de recourir à l'assurance-prêt à cause de sa stratégie d'aide aux firmes les plus fortes(398).

(395) Ibid, p. 13.

(396) Voir les articles 12 à 20 du Règlement.

(397) Articles 7 et 17 du Règlement.

(398) Office canadien pour un renouveau industriel, op.cit., supra, note 374, pp. 9 et 14.

Le dernier type d'aide financière accordée par l'O.C.R.I., sans doute le plus populaire, fut la contribution non remboursable. L'O.C.R.I. se vit conférer les pouvoirs de verser et d'administrer des contributions aux entreprises commerciales afin de leur permettre de couvrir un certain nombre de dépenses spécifiques, telles que celles défrayées pour des services fournis par un expert-conseil ou encore les coûts de recherche ou de design de produits. L'attribution des contributions était assujettie à un certain nombre de conditions et de limites(399). La contribution n'était ainsi accordée que si le projet représentait, pour l'entreprise, un fardeau considérable ou encore, si le projet ne s'effectuait pas au Canada à moins qu'une contribution ne soit versée et qu'il offre des avantages appréciables pour le Canada. De même, bien qu'il revenait à l'O.C.R.I. de déterminer le montant de la contribution, celle-ci ne pouvait cependant dépasser 75%, ou 100% dans certains cas, des coûts du projet encourus par l'entreprise.

Les contributions de l'O.C.R.I. ont été particulièrement importantes dans le cas des entreprises commerciales qui s'adonnaient à des travaux de fabrication ou de transformation, ou à toute autre activité commerciale, dans une communauté désignée, ainsi qu'aux "entreprises externes"

(399) Articles 25 et 26 du Règlement.

qui pouvaient s'établir dans une communauté désignée.

**2.2.2.3.4 LA PERFORMANCE DE L'O.C.R.I. EN REGARD
DU VOLET "AJUSTEMENT INDUSTRIEL" DE
L'A.M.F.**

De façon générale, on peut dire que les activités de l'O.C.R.I. ont été bénéfiques tant au niveau de l'apport financier de l'organisme et de la stratégie d'aide que de l'approche suivie.

Sur le plan de l'aide financière accordée, l'O.C.R.I. estimait, en février 1985, à 400 le nombre de firmes des secteurs T.V.C. qui avaient bénéficié de subventions s'élevant à 180 millions de dollars(400). L'aide accordée devait ainsi favoriser des investissements de plus de 1 milliard de dollars, soit 780 millions dans les secteurs du T.V.C. et 240 millions dans les zones spéciales(401).

De même, la stratégie générale de l'O.C.R.I. a généré des bénéfices certains. Faisant le bilan des trois premières années, l'O.C.R.I. notait que:

(400) Office canadien pour un renouveau industriel, op.cit., supra, note 392, p. 1.

(401) Ibid.

"L'établissement d'un programme de courte durée, visant à aider la restructuration et la modernisation de certains secteurs spécifiques sur une base nationale et à offrir une aide financière dirigée vers les entreprises fortes, a permis à ces dernières d'accomplir des progrès substantiels, en particulier en ce qui a trait à la modernisation de leurs usines et de leurs équipements et procédés de fabrication et à l'amélioration de leurs systèmes de gestion. Bien qu'il soit difficile d'évaluer maintenant dans quelle mesure ces gains permettront à l'industrie canadienne de mieux soutenir la concurrence internationale, il est certain que le processus de restructuration en cours aura pour effet d'accroître l'efficacité et la productivité des entreprises des secteurs T.V.-C. au Canada"(402).

Enfin, tout indique que "l'approche intégrée" suivie par l'O.C.R.I., reposant sur un programme flexible à durée limitée et dirigée avec la participation de représentants du secteur privé, a permis d'accélérer le processus de restructuration et de modernisation(403). Cette performance n'a cependant pas empêché le Ministre de l'Expansion industrielle régionale, l'honorable Michel Côté, de mettre fin, en juillet 1986, au mandat de l'O.C.R.I.

Mais il serait faux de prétendre que les programmes de l'O.C.R.I. ont été sans failles. Ainsi, le fait que

(402) Office canadien pour un renouveau industriel, op.cit., supra, note 374, p. 17.

(403) Ibid, p. 18.

l'O.C.R.I. favorisait nettement plus le volet "restructuration" que "modernisation" dans sa stratégie d'aide financière fut vivement critiqué(404). De même, la préférence de l'O.C.R.I. de diriger son aide financière vers les entreprises les plus fortes fut prise à partie pour le motif que celle-ci constituait une incitation aux travailleurs oeuvrant dans les entreprises plus faibles à se contenter d'une aide d'adaptation à la main d'oeuvre, au lieu de bénéficier d'une aide à la modernisation de leur entreprise(405).

Notons enfin que la faible ampleur de l'aide accordée aux secteurs du T.V.C.(406) ainsi qu'une certaine lenteur administrative dans l'attribution de l'aide(407) firent l'objet de sérieuses critiques.

(404) Sur ce point: Thellier (M.A.), "Textile-vêtement, Ottawa veut-il vraiment moderniser les entreprises?", Le Devoir, 26 janvier 1982, p. 11.

(405) Ibid.

(406) Un représentant de l'"Apparel Manufacturers Institute of Quebec" nota que l'aide de 58,5 millions de dollars (Cdn) accordée à l'industrie du vêtement et les 72,7 millions de dollars (Cdn) reçus par l'industrie du textile entre 1981 et 1983 étaient insignifiants par rapport au milliard de dollars (Cdn) reçus par la compagnie canadienne d'aéronautique Canadair: Dunn (B.), "Textile industry cries for help", The Gazette, 2 février 1985, p.C-1.

(407) Thellier (M.A.), op.cit., supra, note 404, p. 11. Bien qu'en début d'opération, on a ainsi estimé que l'examen des demandes d'aide présentées à l'O.C.R.I. prenait en moyenne cinq mois.

Malgré ces difficultés, force est cependant d'admettre que le gouvernement canadien, par l'entreprise de l'O.C.R.I., favorisa la restructuration et la modernisation des entreprises ou encouragea ces dernières à s'engager dans des productions plus viables. Lors de la publication du quatrième et dernier rapport de l'O.C.R.I. en janvier 1986, le Président de l'organisme, M. Georges Tsai, n'hésita d'ailleurs pas à déclarer que, malgré les pertes d'emplois, la restructuration des secteurs T.V.C. était bien embrayée, au point tel que le prolongement du mandat de l'O.C.R.I. ne s'avérerait pas nécessaire(408). En cela, le Canada s'est conformé en tous points à l'obligation de favoriser les aménagements de structure, prévue au paragraphe 4 de l'article premier de l'A.M.F.

En revanche, on peut se demander si l'aide gouvernementale a été suffisante pour permettre aux entreprises canadiennes de procéder à tous les réajustements nécessaires. Même s'il n'est pas facile de répondre avec précision et certitude à une telle interrogation, il est néanmoins possible de tirer deux grandes conclusions.

D'une part, la politique canadienne d'ajustement

(408) Tremblay (M.), "L'O.C.R.I. estime avoir terminé son mandat", La Presse, 28 janvier 1986, p. B.3.

appuyée en cela des mesures commerciales n'a, quinze ans après la P.N.T., guère satisfait les principaux intéressés(409). Les importations ont continué à s'accroître et les entreprises ont rencontré, et rencontrent toujours, des difficultés d'ajustement face à la concurrence étrangère.

D'autre part, il serait faux de prétendre que les mesures gouvernementales n'ont pas porté fruit. Malgré les difficultés, les entreprises canadiennes ont procédé à des réajustements importants. A cet égard, il importe de souligner que les difficultés rencontrées par les entreprises n'ont pas été les mêmes pour toutes les entreprises. Ainsi, celles oeuvrant dans le secteur des textiles primaires ont connu un certain succès par des efforts de modernisation et de rationalisation de la production(410). En revanche, les efforts entrepris par les industries canadiennes du vêtement, quoiqu'importants, ont été considérablement amenuisés par l'existence de coûts de main d'oeuvre élevés ainsi que par le coût des tissus ou filés fabriqués au Canada ou à l'extérieur (i.e. coût augmenté par les droits de douane) entrant dans la confection des vêtements(411).

(409) Sur ce point, voir Commission du textile et du vêtement, *op.cit.*, supra, note 110, p. 54 ss.

(410) Ibid, p. 57.

(411) Ibid, p. 58 ss.

Quoiqu'il en soit, même si les ajustements réalisés par les entreprises n'ont pas été complets, le gouvernement canadien ne peut être accusé de ne pas s'être conformé à l'A.M.F., puisque le paragraphe 4 de l'article premier ne fixe aucun degré de réajustement devant être atteint par les entreprises d'un pays participant.

2.3 L'AJUSTEMENT INDUSTRIEL AU CANADA: LE RESPECT DE L'A.M.F.

Il est bien évident que dans la mesure où le secteur du textile et du vêtement continue à être grevé par des mesures de restriction, il s'en trouvera toujours pour soutenir que l'objectif du gouvernement canadien n'est pas de favoriser l'ajustement industriel mais plutôt de protéger son industrie(412). Evidemment, si l'objectif de l'A.M.F. en était un de libéralisation absolue et immédiate de ce secteur du commerce international, il serait difficile d'en arriver à une conclusion autre que le maintien des mesures de restriction contrevient à l'obligation de favoriser l'ajustement industriel.

Mais tel n'est pas le cas puisque l'objectif de l'A.M.F. est de favoriser une libéralisation des échanges

(412) Sur ce point, voir Biggs (M.A.), Le dilemme: reconversion ou protectionnisme?, L'Institut Nord-Sud, Ottawa, 1980, 175 p.

sans désorganisation des marchés. Néanmoins, l'A.M.F. oblige chaque pays participant à procéder à un ajustement industriel. C'est un objectif méritoire puisque l'A.M.F. est le premier accord multilatéral dans le secteur manufacturier à prévoir une telle obligation. Cela dit, l'obligation qui reposait sur le Canada était d'une part, de ne pas interrompre les processus autonomes d'ajustement et d'autre part, de favoriser l'ajustement industriel par l'adoption de politiques appropriées.

De façon générale, le Canada a respecté cette obligation. On pourra toujours alléguer que cet ajustement industriel a été incomplet ou inefficace, au strict niveau économique, mais juridiquement, il est difficile de soutenir que le Canada n'a pas respecté son obligation, surtout en l'absence de définition ou de critère précis dans l'A.M.F. permettant d'évaluer la performance des pays en matière d'ajustement industriel(413).

(413) De façon similaire, on a reproché à la C.T.V. ou encore à l'O.C.R.I. de ne jamais avoir clairement défini ce qu'on entendait par ajustement industriel, rendant par le fait même impossible toute évaluation de la performance des entreprises: Ahmad (J.), op.cit., supra, note 329, p. 325.

CHAPITRE IVL'INFLUENCE DE L'A.M.F. SUR L'EVOLUTION DES RELATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES ET DE LEUR CADRE JURIDIQUE

Depuis le début des années 40, l'Accord général constitue l'instrument juridique de base régissant la conduite des relations commerciales internationales. Force est aujourd'hui d'admettre que cet accord a favorisé une libéralisation accrue du commerce international.

En revanche, l'application de l'Accord général a été perturbée par un certain nombre de failles qui sont apparues en cours de route. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'une des carences les plus importantes de l'Accord général a été son incapacité d'assurer aux pays participants un système de sauvegarde adéquat(1). Cette carence a été manifeste dans le cas de l'application de la clause de sauvegarde spécifique de l'article XIX de l'Accord général(2). Mais, il serait trop facile de prétendre que les problèmes du G.A.T.T. n'ont été que juridiques ou institutionnels. En effet, l'Accord général a dû subir les contrecoups de mutations profondes qui ont secoué le commerce international. Parmi ces mutations importantes, nous avons

(1) Voir supra, p. 65 ss.

(2) Voir supra, p. 75 ss.

évoqué la propension de plus en plus grande des Etats à recourir aux obstacles non tarifaires pour protéger leurs marchés(3). Outre cette mutation relative aux instruments de régulation, le commerce international fut passablement perturbé par l'accroissement et la diversité des acteurs. Principalement à partir des années 60, le Japon et plusieurs P.V.D. ont offert une concurrence de plus en plus grande aux P.D.(4).

Ces failles et mutations ont affecté un certain nombre de secteurs du commerce international. L'un de ces secteurs, le textile et le vêtement, fut particulièrement affecté par la concurrence des P.V.D. Afin de prévenir ou de corriger les situations de désorganisation des marchés des P.D., les pays concernés tentèrent de trouver une solution originale. Reconnaisant l'inefficacité de l'Accord général à traiter des problèmes spécifiques rencontrés dans le commerce international des textiles, une nouvelle approche à la réglementation des relations commerciales internationales vit alors le jour, soit l'approche sectorielle. Contrairement au globalisme et au multilatéralisme de l'Accord général, l'A.L.T. et son successeur l'A.M.F., favorisèrent une approche "sectorielle" principalement fondée sur le bilaté-

(3) Voir supra, p. 53 ss.

(4) Voir supra, p. 143.

ralisme, mais conservant toutefois une forte "dose" de multilatéralisme(5). Force est d'admettre que l'approche proposée dans le secteur des textiles a connu un certain succès, puisque l'A.M.F., successeur de l'A.C.T. et de l'A.L.T., a été prorogé pour une troisième fois en 1986.

Il importe cependant de souligner que cette nouvelle réglementation sectorielle était de durée et d'application limitées. A cet égard, les pays participants à l'A.L.T. puis à l'A.M.F. avaient reconnu que les mesures appliquées dans ce secteur étaient exceptionnelles et ne devaient pas se prêter à une application dans d'autres domaines(6). De toute évidence, on tentait alors de préserver l'intégrité de l'Accord général, comme étant le seul accord réglementant l'ensemble des relations commerciales internationales. On doit reconnaître que les pays participants ont respecté cet engagement; puisqu'à ce jour, il n'existe aucun autre accord international similaire, ni même semblable à l'A.M.F. dans d'autres secteurs du commerce international.

En revanche, il serait faux de prétendre que la réglementation appliquée dans le secteur du textile et du

(5) Voir supra, p. 134.

(6) Voir supra, p. 179 ss.

vêtement n'a eu aucune influence. En fait, c'est tout le contraire! L'étude des relations commerciales internationales permet de déceler l'influence de l'A.M.F. et de ses prédécesseurs, et ce, sous plusieurs aspects.

Premièrement, l'A.M.F. a favorisé la prise en compte de facteurs autres que les facteurs purement économiques ou commerciaux dans l'élaboration des règles de droit international économique. Le concept de désorganisation des marchés, consacré tour à tour par l'A.C.T., l'A.L.T. et l'A.M.F., a mis en lumière les graves problèmes économiques et sociaux pouvant résulter de la libéralisation des échanges et l'importance de les prévenir ou de les corriger. Or, de tels problèmes sont également apparus dans d'autres secteurs que le textile.

Deuxièmement, l'A.M.F. et ses prédécesseurs ont favorisé le recours à une approche sectorielle à la réglementation des relations commerciales internationales. De plus en plus, on constata une certaine propension des Etats à traiter "secteur par secteur" des problèmes commerciaux auxquels ils étaient confrontés. Les négociations entre pays intéressés dans le commerce de produits spécifiques pourront permettre, dans certains cas, la conclusion d'accords sectoriels.

Troisièmement, l'un des objectifs fondamentaux de l'A.M.F. fut de favoriser le développement harmonieux du commerce international des textiles. Il s'agissait en fait "d'organiser" de plus en plus ce commerce afin de prévenir ou de corriger les situations de désorganisation des marchés. Or, l'expérience A.M.F. a généré un large débat visant précisément à élargir l'application de cet objectif par la promotion d'une véritable "liberté organisée des échanges mondiaux".

Une quatrième influence majeure de l'A.M.F. a trait à l'utilisation de plus en plus grande des mécanismes de régulation des échanges prévus par cet accord. On remarque ainsi que les pays importateurs ont largement recouru à la négociation d'ententes de R.V.E. afin de limiter la pénétration de leurs marchés.

Il importe d'examiner plus attentivement ces grandes lignes d'influence de la réglementation appliquée dans le secteur des textiles. Cette analyse nous permettra, en cours de route, d'identifier un certain nombre de secteurs, autres que le textile et le vêtement, où des réglementations sectorielles ont été appliquées ou encore, des mécanismes de contrôle des importations, tels que les ententes de R.V.E., ont été utilisés dans d'autres secteurs que le textile et le vêtement.

L'A.M.F. a certes eu des influences importantes dans l'évolution des relations commerciales internationales. Mais l'émergence d'une réglementation sectorielle de type A.M.F. ne doit pas non plus nous surprendre en regard de l'évolution du droit international économique. En fait, il est possible d'affirmer que l'A.M.F. est un exemple éloquent de spécialisation du droit international économique. Comme nous le verrons, l'A.M.F., ainsi qu'un certain nombre d'accords multilatéraux de type "sectoriel" confirment la volonté des Etats de trouver des solutions spécifiques à des problèmes spécifiques. On ne saurait se surprendre de cet état de fait puisque le droit international suit en quelque sorte la même évolution que le droit économique domestique.

Analysons maintenant 1) les grandes lignes d'influence de l'A.M.F. et 2) la contribution de l'A.M.F. à la spécialisation du droit international économique.

1. LES GRANDES LIGNES D'INFLUENCE DE L'A.M.F.

Bien que l'on ne retrouve pas d'accord similaire, voire même semblable à l'A.M.F. dans d'autres secteurs du commerce international, la réglementation appliquée dans le secteur du textile et du vêtement n'a pas été sans influences. On peut en fait noter quatre grandes lignes d'influence de cette réglementation: 1) la sensibilisation au problème

de désorganisation des marchés; 2) le recours à une approche sectorielle à la réglementation des relations commerciales internationales; 3) la promotion du développement harmonieux du commerce international par l'organisation des échanges; et 4) la popularité et l'influence des mécanismes de régulation des échanges prévus par l'A.M.F. et ses prédécesseurs.

Examinons maintenant chacune de ces grandes lignes d'influence.

1.1 LA SENSIBILISATION AU PROBLEME DE "DESORGANISATION DES MARCHES"

L'une des contributions importantes de l'A.M.F. et de ses prédécesseurs a été de tenter de résoudre les problèmes dits de désorganisation des marchés. Ce concept, issu d'une Décision des parties contractante à l'Accord général en 1960, exprimait simplement l'idée que si la libéralisation des échanges procure des avantages certains, elle peut également provoquer, dans certains cas, de graves problèmes économiques, politiques et sociaux sur les marchés domestiques(7).

Comme nous l'avons vu, le commerce international des textiles a été l'un des secteurs les plus durement

(7) Voir supra, p. 127 ss.

affectés par la désorganisation des marchés domestiques(8). Dès le début des années 60, la réglementation sectorielle, qui se développa dans ce secteur, eut donc comme objectif fondamental non seulement de favoriser la libéralisation des échanges mais également de prévenir ou de régler les problèmes de désorganisation des marchés.

Le secteur des textiles n'a pas été le seul à devoir subir de tels problèmes de désorganisation des marchés. Dans la plupart des cas, les problèmes de désorganisation des marchés subis dans ces secteurs ont été principalement causés par le problème dit des sur-capacités de production. Celles-ci ont engendré un certain nombre de conséquences d'ordre économique, politique et légal.

1.1.1 LE PROBLEME DES SUR-CAPACITES DE PRODUCTION

Depuis le début des années 70, le commerce international a dû faire face à ce qu'il est convenu d'appeler le problème des sur-capacités de production, phénomène qui menace un certain nombre de branches de l'industrie des P.D.(9). Le phénomène de sur-capacité de production peut se

(8) Voir supra, p. 142 ss.

(9) Boittin (J.F.) et Valluet (G.), Les importations, Collection Que sais-je? Presses Universitaires de France, Paris, 1982, p. 45. De même, Bienefeld

définir comme étant "a situation in which demand is insufficient to absorb production at prices high enough both to maintain employment and to maintain employment profitability for all the enterprises engaged"(10). Il importe cependant de mentionner que l'ampleur du problème des sur-capacités de production ne fait pas l'unanimité(11). Parce que vague, imprécis et non mesurable, on a ainsi prétendu que ce problème ne saurait constituer un fondement sérieux à une quelconque organisation des marchés(12).

Quoiqu'il en soit, l'une des manifestations principales du problème des sur-capacités de production est évidemment le fort accroissement des exportations des pays générant de telles sur-capacités dans des secteurs donnés. Il en résulte donc une plus grande pression, voire même

(M.A.), "Interpreting Excess Capacity" dans Strange (S.) et Tooze (R.), eds., *The International Politics of Surplus Capacity*, George Allen and Urwin, Londres, 1981, p. 26.

(10) Strange (S.), "The Management of Surplus Capacity: Or How Does Theory Stand up to Protectionism 1970's Style", (1979) 33 *International Organization*, p. 304.

(11) Pour une excellente revue des points de convergence et de divergence entre économistes, voir l'excellent résumé de Strange (S.) et Tooze (R.), "Conclusion: The Management of Surplus Capacity and International Political Economy" dans Strange (S.) et Tooze (R.), eds., op.cit., supra, note 9, p. 212 ss.

(12) Tumlrir (J.), "Salvation Through Cartels? On the Revival of a Myth", (1978) 1 *The World Economy*, pp. 388, 391 et 398.

désorganisation des marchés pour un certain nombre de pays importateurs. L'existence de sur-capacités de production n'est pas un phénomène généralisé, puisqu'elle n'affecte qu'un nombre limité de secteurs. Parmi les secteurs affectés, notons la sidérurgie, les textiles, la pétrochimie, la construction navale, le papier, l'automobile, les montres et l'aviation civile(13), ainsi que les secteurs moins traditionnels tels que les téléviseurs et les magnétoscopes(14). Tout indique que cette tendance se maintiendra, voire même s'accentuera, pour couvrir d'autres secteurs au cours des prochaines années(15).

1.1.2 LES CONSEQUENCES DE L'EXISTENCE DE SUR-CAPACITES DE PRODUCTION

L'existence de sur-capacités de production n'est pas sans conséquences. Ainsi, les pays à sur-capacités de production auront ainsi tendance à envahir de leurs produits

(13) Sur ce point: voir Boittin (J.F.) et Valluet (G.), op.cit., supra, note 9, p. 45. De même: Henderson (M.D.), "Managed Trade: look out, Canada", (January/February 1985) International Perspectives, p. 29.

(14) Henderson (M.D.), op.cit., supra, note 13, p. 29. De même, voir l'excellent ouvrage de Yoffie (D.B.), Power and Protectionism, Columbia University Press, New York, 1982, 282 p.

(15) Henderson (D.B.), op.cit., supra, note 13, p. 29. De même, Nowzad (B.), The Rise in Protectionism, International Monetary Fund, Washington (D.C.), 1978, Pamphlet Series No. 24, p. 37.

leurs marchés d'exportation. Plusieurs problèmes de nature socio-économique, politique et juridique pourront alors survenir dans les pays importateurs.

Sur le plan économique, l'impact des sur-capacités de production est bien connu: conséquences sur l'emploi, la production, la productivité, l'investissement, la rentabilité, les parts de marché, etc...(16). A cet égard, les conséquences néfastes de cette situation seront d'autant plus accentuées que, dans les cas de réduction de la demande ou encore lors de l'arrivée de nouveaux fournisseurs, la vive concurrence pourra mener les Etats à recourir à des pratiques commerciales illégales, telles que le dumping ou les subventions(17). Notons enfin que les secteurs où apparaissent des sur-capacités pourront frapper plus durement des régions qui sont particulièrement dépendantes d'une seule industrie(18).

Face à l'accroissement de la concurrence internationale, un certain nombre de P.D. ont rencontré des dif-

(16) Voir Strange (S.) et Tooze (R.), "States and Markets in Depression: Managing Surplus Industrial Capacity in the 1970's" dans Strange (S.) et Tooze (R.), eds., op.cit., supra, note 9, p. 13.

(17) Sur ce point, Stoffaes(C.), La grande menace industrielle, Collection Pluriel, Calmann-Lévy, Paris, 1978, p. 398.

(18) Boittin (J.F.) et Valluet (G), op.cit., supra, note 9, p. 45.

ficultés sérieuses d'adaptation(19). Dans une telle situation, on peut s'attendre à ce que des pressions "politiques" considérables soient exercées afin que les gouvernements imposent des mesures protectionnistes. Les gouvernements seront évidemment fort sensibles à ces demandes et tenteront donc de répondre favorablement afin d'atténuer les effets des mutations industrielles(20), principalement si les secteurs affectés représentent des intérêts importants et sont politiquement bien organisés(21).

Enfin, les sur-capacités de production peuvent avoir un effet sur la propension des Etats à respecter les règles internationales. En effet, l'Accord général ne prévoit aucune disposition devant régir les situations où des sur-capacités de production ont des conséquences négatives

(19) Ce fait a été ainsi reconnu par l'ancien directeur général du G.A.T.T.: Long (O.), "Où va le commerce international?" 9 novembre 1977, G.A.T.T., Genève, 1977, p. 10.

(20) Sur cette attitude favorable des gouvernements à intervenir et à restreindre les importations à des fins d'adaptation industrielle: David (F.), Le commerce international à la dérive, Calmann Lévy, Paris, 1982, p. 132.

(21) Yoffie (D.B.), op.cit., supra, note 14, p. 173. Un auteur français a également affirmé que la protection de l'industrie navale n'était pas fondée sur la défense nationale mais reposait plutôt sur des motifs purement politiques ou électoraux, tels l'absence d'industrie de remplacement dans les régions affectées: Stoffaes (C.), op.cit., supra, note 17, p. 408.

sur le commerce international, si ce n'est que d'interdire un certain nombre de pratiques commerciales pouvant découler de ces situations, telles que le dumping ou les subventions.

En fait, il est bon de préciser qu'il aurait été passablement difficile d'introduire de telles dispositions, puisque le phénomène des sur-capacités est d'origine relativement récente. De plus, le concept de sur-capacité, en supposant bien entendu un certain consensus autour de l'existence d'un tel problème et de ses solutions, apparaît passablement difficile à définir en droit.

Cette "carence" de la réglementation internationale a en quelque sorte contribué à maintenir l'indiscipline sur les marchés. Les pays importateurs, aux prises avec des problèmes résultant de l'accroissement substantiel de leurs importations dans les secteurs à sur-capacité, ont eu tendance à trouver des solutions à l'encontre ou en marge du cadre légal de l'Accord général(22).

Somme toute, l'évolution du commerce international a provoqué des chocs considérables sur plusieurs marchés des pays importateurs. La "désorganisation des marchés" identifiée dans le secteur des textiles et des vêtements a fait

(22) Voir supra, p. 103 ss.

"boule de neige" dans d'autres secteurs mais à des degrés divers. Afin de remédier à cette situation, il est devenu de plus en plus évident que le droit des relations commerciales internationales se devait de tenir compte des réalités socio-économique, politique et juridique. Cette prise en compte semble reposer sur trois raisons majeures.

D'une part, cette nouvelle approche tente de tenir compte des différences existant entre les pays ou groupes de pays à systèmes socio-économiques différents(23). D'autre part, il ressort que l'élaboration des nouveaux mécanismes de réglementation repose sur l'idée que la recherche de l'efficacité économique n'est pas le seul objectif des gouvernements. Il revient à un gouvernement de choisir le dosage approprié entre des objectifs aussi divers que ceux de richesse collective, d'ordre, de justice, de sécurité nationale et de liberté(24). Il s'agit en quelque sorte de tempérer l'objectif de libéralisation, surtout dans les

(23) Comme le suggère W. Hager: "The slogan orderly marketing exists. It implies managing the interface between different socio-economic systems, each with their own systems of resource allocation, price setting and development objectives, so as to achieve high levels of trade without disrupting these different societies": Hager (W.), "Protectionism and Autonomy: How to Preserve Free Trade in Europe", (1982) 58 International Affairs, p. 426.

(24) Sur ce point, voir Strange (S.), "Protectionism and World Politics", (1985) 39 International Organization, pp. 236-237.

secteurs où les mutations sont les plus rapides(25).

Enfin, bien que l'Accord général ait laissé voir des carences considérables, les Etats ont eu tendance à chercher des solutions à l'extérieur de ce cadre. Or, la recherche de solutions sectorielles démontre bien à quel point les Etats tiennent toujours à fonder leurs relations commerciales internationales sur l'existence plutôt que sur l'absence de règles internationales(26). Faute de s'entendre sur des règles multilatérales améliorées, les solutions bilatérales se sont de plus en plus perpétuées(27).

(25) Huret (E.), "La tentation protectionniste" dans Cahiers Français, Redéploiement ou protectionnisme, N° 192, Juillet-Septembre 1979, p. 31.

(26) L'importance de voir le commerce international par des règles de droit a été soulignée avec force dans Jackson (J.H.), "Governmental Disputes in International Trade Relations: A Proposal in the Context of GATT", (1979) 13 Journal of World Trade Law, pp. 1-21. Dans un contexte plus général, l'importance du maintien et du respect des règles établies par des instruments juridiques, tels que le G.A.T.T., le F.M.I. et la Charte des Nations Unies, a été récemment réitérée par Keohane (R.O.) et Nye Jr. (J.S.), "Two Cheers for Multilateralism", (1985) 60 Foreign Affairs, pp. 164-165.

(27) La propension des Etats à recourir à des solutions "sur le tas" en l'absence de modifications en profondeur des régimes internationaux a été soulignée par Keohane (R.O.) et Nye Jr. (J.S.), op.cit., supra, note 26, pp. 161-162.

1.2 LE RECOURS A UNE APPROCHE SECTORIELLE A LA REGLEMENTATION DES RELATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

L'expérience acquise dans le secteur des textiles a, semble-t-il, favorisé le recours à une approche sectorielle dans les négociations commerciales internationales. Cette approche sectorielle tranche évidemment avec l'approche préconisée par l'Accord général. Rappelons que l'approche de régulation de l'Accord général se caractérise à la fois par son multilatéralisme et son globalisme(28). En d'autres mots, l'Accord général tentait, le plus possible, d'assujettir tous les pays participants à un ensemble de règles multilatérales généralement applicables à l'ensemble du commerce international.

Corollairement, les négociations commerciales multilatérales engagées dans le cadre de l'Accord général se trouvaient en quelque sorte influencées par cette approche. L'évolution du commerce international allait cependant influencer la façon dont ces négociations allaient être menées. En effet, si tous les grands "rounds" de négociations qui se tinrent au cours des années 50 et 60 étaient surtout axés sur l'élimination graduelle des barrières tarifaires, les négociations du Tokyo Round allaient en quelque sorte accroître le degré de difficulté des négocia-

(28) Sur ce point, voir supra, p. 27.

tions(29), puisque les parties contractantes à l'Accord général tentèrent alors d'éliminer les obstacles aussi bien tarifaires que non tarifaires.

Afin de négocier cette réduction ou élimination de tous les obstacles, l'une des solutions envisagées fut de recourir à une approche "sectorielle" de négociations. La "Déclaration de Tokyo", émise lors du lancement des négociations commerciales multilatérales en septembre 1973, évoqua la possibilité de recourir à une telle approche dans certains secteurs choisis(30). De plus, la "Déclaration de Tokyo" spécifia un certain nombre de secteurs qui, de par la spécificité de leurs problèmes, pouvaient faire l'objet d'une négociation particulière ou spéciale, tels l'agriculture ou les produits tropicaux(31).

Même si la pratique d'isoler ou de "sectorialiser" certains secteurs avait été utilisée dans le passé(32),

(29) Sur les différents "rounds" de négociations commerciales, voir: Carreau (D.), Juillard (P.), Flory (T.), Droit international économique, 2 éd., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980, pp. 264-266.

(30) Voir le paragraphe 3 de la Déclaration. La Déclaration est reproduite à G.A.T.T., The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, G.A.T.T., Genève, 1979, p. 186.

(31) Ibid, p. 185.

(32) Sur les antécédents de l'approche sectorielle comme technique de libéralisation des échanges, voir le

principalement lors du Kennedy Round(33), le G.A.T.T. reconnaissait pour la première fois que les négociations traditionnelles et les règles qui en découlent pouvaient ne pas être adaptées au traitement des problèmes rencontrés dans des secteurs spécifiques.

La proposition de recourir à la technique de négociation sectorielle ne resta pas un vœu pieux. En effet, dès le début des négociations de Tokyo, un "Groupe de l'approche sectorielle" fut mis sur pied pour conduire les négociations devant se dérouler dans les secteurs "sélectionnés" (34). On en était donc à une première véritable expérience dans le cadre du G.A.T.T. Examinons brièvement ce

document présenté par la délégation canadienne: G.A.T.T., Com.Ind./W/109, 26 juin 1973, pp. 5-7. Selon la délégation canadienne, le recours à l'approche sectorielle a ses origines dans le plan présenté par la France en 1951 qui prévoyait un abaissement sévère de 30 pour cent des droits de douane dans une dizaine de secteurs spécifiques. La création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1952, qui impliquait l'abolition des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce, et l'adoption de la loi américaine sur l'expansion du commerce en 1962 contiennent à plusieurs égards des "éléments" d'approche sectorielle.

(33) On se rappellera ainsi qu'au cours du Kennedy Round, des groupes de négociations furent créés afin de discuter des problèmes rencontrés dans les secteurs de l'aluminium, l'acier, les produits chimiques, les textiles, la pâte à papier et le papier: *ibid*, p. 6. Sur les problèmes rencontrés lors de ces négociations, voir également G.A.T.T., MTN/3C/1, 3 février 1985, pp. 5-6.

(34) G.A.T.T., *op.cit.*, *supra*, note 30, p. 9.

concept d'approche sectorielle, ses avantages et ses désavantages et les résultats de cette démarche.

1.2.1 LE CONCEPT D'APPROCHE SECTORIELLE

Il revient en fait au Comité du commerce des produits industriels du G.A.T.T. d'avoir le mieux défini le concept "d'approche sectorielle". Selon le Comité:

"Cette approche implique que tous les facteurs, y compris les mesures non tarifaires et les droits de douane, qui affectent le commerce dans un secteur déterminé, soient traités ensemble dans le cadre de groupes de produits particuliers. Elle peut englober quelques-unes ou la totalité des techniques d'abaissement ou d'élimination des mesures tarifaires et non tarifaires"(35).

De façon générale, on s'entendit sur la nécessité d'identifier des secteurs suffisamment importants du commerce international "mais pas incommodément démesurés"(36). A cet égard, le Comité nota clairement une préférence pour les secteurs à industries susceptibles de bénéficier d'économies d'échelle et pour un certain nombre de produits in-

(35) Voir G.A.T.T., (1974) 20 Instruments de base et documents divers, p. 123. Cette définition a été généralement confirmée par le Secrétariat du G.A.T.T.: G.A.T.T., MTN/3C/7, 3 février 1975, p. 11.

(36) Ibid, p. 123.

dustriels (37).

1.2.2 LES AVANTAGES ET LES INCONVENIENTS DE L'APPROCHE SECTORIELLE

Cela étant dit, le Comité essaya de dresser un bilan des avantages et des inconvénients de l'approche sectorielle. Du côté des avantages, on considéra ainsi que la libéralisation des échanges serait grandement améliorée. Une telle approche était perçue comme permettant de s'attaquer d'un seul coup à tous les obstacles au commerce dans un secteur déterminé, de parvenir à une meilleure distribution internationale des ressources, de procéder à une libéralisation non seulement plus grande mais adaptée aux besoins et particularités de chaque secteur, de régler les problèmes de progressivité et de disparité des droits et de protection

(37) Ibid. Une autre possibilité de détermination des produits fut également soulevée, et visait à répartir tous les produits industriels en groupes sectoriels et à "définir secteur par secteur les techniques de négociations sur tous les facteurs affectant les échanges". De plus, le Secrétariat du G.A.T.T. énonça un certain nombre de critères de sélection des secteurs aux fins des négociations. Parmi ces critères, notons que le secteur devait se prêter à des abaisséments substantiels ou à l'élimination de tous les obstacles au commerce, le secteur devait être de ceux où la libéralisation pouvait être difficile dans le cadre des négociations générales, le secteur devait être de ceux où l'abaissement des droits de douane n'entraînerait pas à lui seul une libéralisation importante des échanges, le secteur devait être important au point de vue du commerce international, le secteur devait présenter un intérêt pour les P.V.D., etc.: G.A.T.T., MTN/3C/1, 3 février 1975, p. 11.

effective et enfin, de favoriser l'exportation de produits intéressant les P.V.D.(38). La délégation canadienne, principal "parrain" de cette approche sectorielle, résuma assez bien l'avantage majeur qui était d'aller "beyond the trade liberalization that would result from the general rules and formulas applicable to tariffs and to non-tariff measures"(39).

En ce qui a trait aux inconvénients, certains pays évoquèrent le fait que, en plus de la difficulté à définir les secteurs, une telle approche pouvait perturber les échanges et intensifier la protection dans la mesure où des obstacles étaient abaissés plus fortement pour le commerce des matières premières que pour celui des produits finis correspondants(40). De plus, une telle approche risquait de compliquer la négociation en posant des problèmes d'équilibre de concessions, de par cette tendance à rechercher la réciprocité à l'intérieur de chaque secteur(41). Plus important encore, on vit dans cette approche un inconvénient

(38) Ibid, pp. 123-124.

(39) G.A.T.T., op.cit., supra, note 30, p. 89. La position canadienne favorisant le recours à l'approche sectorielle est exposée à G.A.T.T., Com.Ind./W/109, 26 juin 1973, pp. 1-7.

(40) G.A.T.T., op.cit., supra, note 35, p. 124.

(41) Ibid.

politique majeur dû au fait "qu'il pourrait être plus difficile de résister aux pressions protectionnistes dans tels ou tels secteurs s'ils étaient appelés à bénéficier d'un traitement spécial, qu'avec des règles générales appliquées sur toute la ligne"(42).

Il est intéressant de constater que plusieurs P.V.D. se montrèrent relativement favorables à l'approche sectorielle. Comme plusieurs de leurs exportations étaient concentrées dans certains secteurs, tels par exemple, les produits de la pêche, les produits artisanaux et certaines matières premières, ces pays considérèrent que "cette approche était en quelque sorte adaptée à leurs besoins"(43).

1.2.3 L'APPLICATION ET L'AVENIR DE L'APPROCHE SECTORIELLE

Malgré son intérêt, l'approche sectorielle a généré des résultats fort modestes, sinon décevants. A la fin du Tokyo Round, un seul accord sectoriel fut conclu, soit l'Accord relatif au commerce des aéronefs civils(44). Le

(42) Ibid.

(43) Ibid. De même: G.A.T.T., op.cit., supra, note 30, p. 88. Sur les secteurs d'intérêt pour les P.V.D., voir G.A.T.T., MTN/SEC/W/2, 24 juin 1975, 111 p.

(44) G.A.T.T., (1980) 26 Instruments de base et documents divers, p. 179 ss. Pour une analyse de cet accord, voir infra, p. 551 ss.

plus ou moins grand recours à cette approche de négociation peut être expliqué par le fait que les pays participants ont pu résoudre leurs problèmes tarifaires et non tarifaires dans le cadre des autres groupes ou sous-groupes de négociations mis sur pied lors du Tokyo Round(45).

Cela étant dit, quelles conclusions pouvons-nous donc tirer du recours à l'approche sectorielle dans le cadre du G.A.T.T.?

Premièrement, l'approche sectorielle s'impose actuellement comme une technique de négociation additionnelle en vue de régler les problèmes rencontrés dans un secteur particulier du commerce international, surtout lorsque les techniques multilatérales et globales de négociation s'avèrent insuffisantes. A cet égard, elle semble confirmer que le succès rencontré dans le secteur des textiles a incité les Etats à en reconnaître le bien fondé et à recourir à des négociations sectorielles dans le cadre du Tokyo Rou-

(45) G.A.T.T., op.cit., supra, note 30, p. 89.

nd(46).

Deuxièmement, l'approche sectorielle proposée dans le cadre du Tokyo Round se conforme à l'objectif de libéralisation des échanges de l'Accord général. En abordant les problèmes commerciaux, secteur par secteur, l'approche sectorielle favorise l'élaboration de solutions pragmatiques et spécifiques aux difficultés rencontrées dans chaque secteur.

Notons enfin que si l'on se base sur l'expérience du Tokyo Round, les perspectives d'avenir de l'approche sectorielle ne semblent guère réjouissantes. Mis à part l'Accord relatif aux aéronefs civils, et bien entendu l'A.M.-F., il n'existe actuellement aucun autre accord sectoriel "multilatéral" réglementant des produits industriels(47). Malgré cet insuccès, il serait un peu présomptueux de croire qu'une telle approche ne puisse avoir, dans un avenir prochain, un certain attrait pour la résolution de problèmes commerciaux rencontrés dans certains secteurs industriels. Une telle approche pourra être utilisée pour normaliser ou

(46) Sur l'influence de l'A.M.F. dans le cadre du Tokyo Round, voir Flory (T.), "L'évolution du système juridique du G.A.T.T.", (1977) 4 Journal de droit international, p. 802. De même, voir Conseil économique et social, "Les négociations commerciales internationales", dans Journal officiel de la République française, Avis et Rapports du Conseil économique et social, 17 février 1977, p. 125.

(47) Voir infra, p. 535 ss.

organiser les échanges commerciaux(48) entre P.D. et P.V.D. ou, comme l'a démontré l'Accord sur les aéronefs civils, entre les P.D.(49).

En revanche, il est passablement difficile de déterminer avec exactitude dans quel secteur une réglementation sectorielle pourrait encore être applicable. Pour certains, l'approche sectorielle pourrait se prêter assez bien pour les produits faisant l'objet d'un marché mondial et qui sont d'intérêt pour les P.V.D.(50). Pour d'autres, l'approche sectorielle serait plutôt applicable dans les secteurs où l'intervention des gouvernements (i.e. financement, production, mise en marché et développement) est importante(51). L'histoire récente des relations commerciales internationales nous permet de constater que de telles prédictions ne sont pas dénuées de fondement. En effet, même si aucun autre accord de type A.M.F. n'a été négocié dans le cadre du Tokyo Round, force est de reconnaître l'ex-

(48) Sur ce point, voir Paléologue (E.), Les nouvelles relations économiques internationales, Presses Universitaires de France, Paris, 1980, p. 141.

(49) Ibid, p. 133.

(50) Conseil économique et social, op.cit., supra, note 46, p. 125.

(51) Piper (W.S.), "Unique Sectoral Agreement Establishes Free Trade Framework", (1980) 12 Law and Policy in International Business, p. 241.

istence de certains types de réglementation sectorielle appliquée à l'échelle internationale. C'est principalement le cas des réglementations appliquées dans les secteurs des produits de base, des produits agricoles, de la viande ovine, de l'agriculture européenne, des aéronefs civils et de l'acier.

1.2.3.1 LE COMMERCE DES PRODUITS DE BASE

Le premier exemple qui vient immédiatement à l'esprit est la réglementation du commerce de certains produits de base. Tout comme dans le secteur des textiles, un certain nombre d'accords de produits de base ont vu le jour afin de traiter des problèmes spécifiques à ces secteurs du commerce international. Bien que des accords régissant certains produits de base furent conclus au cours des années 30(52), il revient au Chapitre VI de la Charte de la Havane d'établir, pour la première fois, une véritable réglementation internationale en matière de produits de base(53).

(52) Fawcett (J.E.S.), "The Function of Law in International Commodity Agreements", (1970) 4 The British Year Book of International Law, pp. 161-163.

(53) Pour un excellent historique des efforts menant à une réglementation internationale de produits de base, voir: Rahman Khan (K-U), The Law and Organization of International Commodity Agreements, Sijhoff, La Haye, 1982, p. 9 ss. De même: Fawcett (J.E.S.) et Parry (A.), Law and International Resource Conflicts, Clarendon Press, Oxford, 1981, pp. 51-79.

Bien que cette réglementation ne fut pas reprise par l'Accord général, les Parties contractantes à l'Accord général adoptèrent le 26 novembre 1964 la nouvelle Partie IV de l'Accord général relative au "commerce et au développement". L'article XXXVIII, paragraphe 2 de l'Accord général réfère ainsi à la possibilité pour les parties contractantes de conclure des "arrangements internationaux" en matière de "produits primaires". Au cours des années, un certain nombre d'accords de produits de base furent conclus. Au début de 1983, neuf accords de produits de base étaient toujours en vigueur touchant les produits suivants: l'huile d'olive, le blé, l'étain, le café, le cacao, le sucre, la viande bovine, les produits laitiers et le caoutchouc naturel. Ces accords ne sont pas une nouveauté des années 70 ou 80 puisque la plupart d'entre eux ont leur source avant 1960(54).

Mais ce qu'il importe surtout de retenir, c'est que les accords de produits de base, à l'instar de l'A.M.F., établissent une régulation de nature sectorielle et contiennent leurs propres objectifs et mécanismes de régulation.

(54) Cinq accords ont leur source dans les années 60: sucre (1937), blé (1949), étain (1954), huile d'olive (1956) et café (1958). Les quatre autres furent conclus au cours des années 70: cacao (1972), produits laitiers (1979), viande bovine (1979) et caoutchouc naturel (1979): *ibid*, p. 319. Pour un bref aperçu des accords de produits de base conclus avant 1960, voir: Coret (A.), "L'action internationale et les produits de base", (1960) VI Annuaire Français de Droit International, pp. 743 ss.

De façon générale, la plupart des accords de produits de base ont un double objectif, soit de favoriser la concertation entre pays exportateurs et importateurs afin de traiter des problèmes rencontrés dans un secteur particulier, d'une part, et d'autre part, de régulariser ou de stabiliser les marchés de ces produits par des actions sur la quantité du produit sur les prix et sur les recettes d'exportation(55). En ce qui a trait aux mécanismes de régulation, les accords de produits de base pourront tantôt prévoir une simple concertation entre pays participants, tantôt une réglementation visant à favoriser la concurrence internationale, ou encore, une réglementation plus interventionniste reposant souvent sur quatre méthodes, soit "la combinaison d'un mécanisme de prix avec le système du contingentement, la combinaison d'un mécanisme de prix avec les systèmes du stock régulateur et celui du contrôle des exportations, la combinaison d'un mécanisme de prix avec un système de stocks spéciaux et le contrôle des exportations, le système des prix minima"(56). Les accords de produits de base n'ont guère obtenu le succès escompté, puisqu'au 1er septembre 1979, seuls les accords sur l'huile d'olive et sur l'étain fonctionnaient efficace-

(55) Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), op.cit., supra, note 29, p. 320.

(56) Ibid, p. 322.

ment(57). De tels insuccès sont, entre autres, attribuables à des facteurs tels que l'état de la conjoncture économique(58) ou l'incapacité des pays de prévoir l'évolution des prix pour maintenir ceux-ci dans les limites d'une "fourchette" généralement prévue à cette fin(59).

Cela dit, on peut s'interroger sur les perspectives à long terme des accords de produits de base. A la lumière des résultats obtenus à ce jour, cet avenir ne s'annonce guère brillant(60). Les carences des accords de produits de base expliquent, dans une certaine mesure, les tentatives d'élaborer une réglementation internationale "globale". Cette réglementation globale, qui a pris la forme d'un "Programme intégré" sur les produits de base adopté le 30 mai 1976 lors de la Conférence de la C.N.U.C.E.D., vise à mettre sur pied un régime international de stabilisation des marchés

(57) Ibid, p. 325 ss. L'accord sur l'étain cessa de facto de s'appliquer à la fin de 1985, le Conseil n'ayant plus de fonds pour financer l'achat d'étain. Sur ce point, voir "The great tin crash", The Economist, 2 novembre 1985, pp. 15-16. De même, voir "Tacks", The Economist, 23 novembre 1985, p. 88.

(58) Ibid, p. 325.

(59) Sur ce point, voir: Lindert (P.H.) et Kindleberger (C.P.), Economie internationale, 7e édition, Economica, Paris, 1982, p. 259.

(60) Sur l'état pitoyable des accords de produits de base au début de 1986, voir "Commodity cartels rig wrongly", The Economist, 21 décembre 1985, p. 91.

pouvant ultimement couvrir 18 produits de base⁽⁶¹⁾. L'application du "Programme intégré" repose sur la conclusion d'accords de produits de base et sur la négociation d'un "Fonds commun" visant à financer les stocks régulateurs mis sur pied par les accords "sectoriels". Un accord sur l'établissement du Fonds commun fut conclu le 20 mars 1979 mais, au 30 juin 1988, celui-ci n'était pas encore en vigueur, le nombre requis de ratifications n'ayant pas encore été atteint. Par conséquent, et jusqu'à l'entrée en vigueur du Fonds commun, le commerce international des produits de base demeure toujours régi par les accords de produits de base.

Cette analyse des accords de produits de base nous permet donc de constater que, à l'instar du textile et du vêtement, l'Accord général n'a pu régler les problèmes particuliers rencontrés dans ce secteur. Pour remédier ou prévenir ces problèmes, les pays impliqués dans le commerce des produits de base ont donc élaboré des réglementations sectorielles afin d'organiser ce marché. D'un point de vue strictement économique, on peut alléguer que de tels accords courtcircuient les règles du libre marché et qu'ils sont par conséquent inefficaces. Mais cela dit, force est d'admettre que les pays ne semblent pas disposés à laisser jouer les règles du marché pour des motifs souvent autres qu'économi-

(61) Sur ce point, voir Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), *op.cit.*, *supra*, note 29, p. 336 ss.

ques. Partant de là, et un peu à l'image de l'A.M.F., de tels accords de produits de base semblent toujours constituer une formule de réglementation acceptable pour les pays impliqués dans ce commerce.

1.2.3.2 LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES

Un deuxième exemple d'application d'un approche sectorielle a trait au commerce des produits agricoles. De tous les secteurs du commerce international, le secteur des produits agricoles est celui qui est le plus lourdement assujetti à des restrictions de toute nature. L'Accord général reconnut une certaine spécificité à ce secteur important du commerce international. Ainsi, l'une des exceptions importantes à la règle générale d'élimination des restrictions quantitatives a trait au commerce des produits agricoles(62).

Afin d'atteindre une plus grande libéralisation du commerce des produits agricoles, on a tenté, au cours des années 70, de développer une réglementation multilatérale "globale". A cet égard, les négociations commerciales du Tokyo Round constituent une tentative majeure. Cette tentative est cependant demeurée sans succès principalement à

(62) Voir supra, p. 72.

cause des divergences de vues entre l'administration américaine, tenante d'une approche libérale, et la C.E.E., favorisant une approche plus interventionniste(63). Les efforts visant à améliorer la réglementation actuelle doivent cependant se poursuivre, puisque, lors du lancement des négociations commerciales multilatérales de Punta Del Este, en septembre 1986, les Parties contractantes à l'Accord général se sont engagées à libéraliser davantage le commerce des produits agricoles et à assujettir toutes les mesures relatives à l'exportation et à l'importation, principalement les subventions, à des règles et à une discipline du G.A.T.T. renforcées(64).

Outre les dispositions de l'Accord général, le commerce de certains produits agricoles est cependant assujetti à différentes formes de réglementation sectoriel-

(63) Sur ce point: Galt (S.), *The GATT Negotiations 1973-79: The Closing Stage*, British-North American Committee, Montreal, 1978, p. 28.

(64) G.A.T.T., Communiqué de presse, G.A.T.T./1396, 25 septembre 1986, pp. 7-8. Sur les enjeux et les propositions relatives au renforcement des règles de l'Accord général dans le cadre de l'Uruguay Round, voir: Hathaway (D.E.), "Agriculture and the G.A.T.T.": *Rewriting the Rules*", Institute for International Economics, Washington, Septembre 1987, p. 157.

le(65). C'est ainsi que le Tokyo Round a produit un accord sectoriel multilatéral, soit l'Arrangement relatif à la viande bovine (l'Arrangement)(66). Cet Arrangement, qui constitue le premier accord multilatéral dans ce secteur d'activités, vise principalement à promouvoir l'expansion, la libéralisation et la stabilité du commerce du marché international de la viande bovine, principalement par la suppression progressive des obstacles et des restrictions commerciales(67).

L'Arrangement, bien qu'il soit administré par un "Conseil international de la viande bovine", ne contient aucune réglementation per se du marché international, et ne vise donc en aucune manière à contrôler les prix ou les quantités. Les pays participants ne s'engagent en fait qu'à fournir certains renseignements spécifiques (i.e. production, consommation, prix, politiques et mesures commerciales, etc.) qui permettent au Conseil "d'observer et d'apprécier la situation globale du marché"(68). Malgré l'absence d'une

(65) De façon générale, voir Coret (A.) "Organisations internationales en matière de production et de commerce", (1978) 8 Jurisclasseur Fascicule 131 (Annexe), Cahiers 2 et 7.

(66) Le texte de l'Accord est reproduit à: G.A.T.T., (1980) 26 Instruments de base et documents divers, p. 93 ss.

(67) Article I.

(68) Article III.

régulation contraignante, l'Arrangement prévoit que le Conseil pourra néanmoins suggérer aux gouvernements des solutions s'il constate "l'existence d'un déséquilibre grave", dans la situation de l'offre et de la demande(69).

A l'instar de l'A.M.F., la "réglementation sectorielle" applicable à la viande bovine témoigne des carences du G.A.T.T. d'assurer une surveillance adéquate de ce secteur du commerce international. L'Arrangement s'impose en cela comme un apport important puisqu'il met sur pied un véritable mécanisme de surveillance de l'évolution de ce secteur.

En revanche, même si l'Arrangement offre des possibilités d'intervention au Conseil, il n'établit pas, à proprement parler, une véritable réglementation. A ce jour, il est difficile de savoir si l'Arrangement n'est qu'une étape vers une régulation plus poussée ou qu'un simple mécanisme de surveillance et d'analyse de données.

Comme le note un juriste français:

"Force est de relever le caractère extrêmement prudent de cette formule qui laisse entièrement dans l'incertitude l'éventualité d'une véritable réglementation économique du marché de la viande bovine. Il faut noter aussi, sans préjudice de l'Arrangement précité, la floraison connexe d'arrangements bilatéraux sur la viande bovine intervenus

(69) Article IV.1.

entre des participants aux négociations commerciales multilatérales"(70).

1.2.3.3 L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE EUROPEENNE DES MARCHES DANS LE SECTEUR DE LA VIANDE OVINE

Une autre tentative intéressante de réglementation sectorielle du commerce international, appliquée cette fois-ci sur une base régionale, concerne l'organisation du marché de la viande ovine mise sur pied par la C.E.E. en 1980(71).

Deux facteurs majeurs provoquèrent l'établissement d'une telle organisation commune des marchés. D'une part, on assista dans la C.E.E. à un déséquilibre important entre la production et la consommation au cours des années 70. Comme la consommation dépassait largement la production communautaire, la C.E.E. a donc dû compter sur les importations pour assurer son approvisionnement de viande ovine(72). D'une part, entre 1968 et 1978, un écart important entre les prix français et anglais s'est manifesté, ces derniers étant à 50% du niveau de ceux enregistrés sur le

(70) Coret (A.), "Organisations internationales en matière de production et de commerce" dans Jurisclasseur, Fascicule 131, Annexe (2e cahier) 2, 1982, p. 2.

(71) Sur ce point, voir: Borders (M.), "La viande ovine, situation dans la Communauté économique européenne et dans le monde. Le règlement d'organisation du marché", (1981) 248 Revue du Marché Commun, pp. 326-327.

(72) Ibid, p. 326.

marché français.

C'est donc afin de remédier à cette dégradation des prix provoquée par le déséquilibre entre la production et la consommation et aggravée par la pénétration accrue des importations que le Conseil de la Communauté européenne adopta en mai 1982 "l'organisation commune des marchés" (ci-après nommée O.C.M.) dans le secteur de la viande ovine(73). Le programme d'O.C.M., qui fut mis en oeuvre dès octobre 1982, s'articule principalement autour de deux éléments fondamentaux. Premièrement, l'O.C.M. établit un régime de fixation des prix, appuyé de primes aux productions et de contrôle de l'offre(74). Deuxièmement, elle établit un certain nombre de mesures commerciales avec les pays tiers à la C.E.E., dont la négociation d'ententes de R.V.E.(75). Ainsi, la C.E.E. fut en mesure de conclure des ententes de R.V.E. ou de négocier des engagements unilatéraux de restriction à l'exportation avec la plupart de ses fournisseurs(76). Un contingent pour 1981 fut appliqué aux pays

(73) Ibid, p. 335.

(74) Ibid, pp. 335-336.

(75) Ibid, p. 336.

(76) Ibid.

exportateurs n'ayant pas encore négocié d'ententes de R.V.E. avec la C.E.E.

Somme toute, le programme d'O.C.M. a constitué une expérience intéressante de réglementation sectorielle des échanges appliquée à l'échelle régionale. Une fois encore, et à l'instar de l'A.M.F., le recours aux ententes de R.V.E. fut utilisé afin de limiter la pénétration des marchés. A cet égard, on ne saurait être surpris de l'initiative "sectorielle" européenne puisque plusieurs années auparavant, la C.E.E. l'avait largement amorcée par l'établissement d'une politique commune dans le secteur agricole.

1.2.3.4 LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EUROPEENNE

Les dispositions relatives au marché commun agricole que l'on retrouve dans le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne constituent une autre tentative importante de réglementation internationale appliquée sur une base régionale.

L'établissement de règles particulières visant à régir le secteur agricole dans le cadre de la C.E.E. est d'abord et surtout fondé sur le "particularisme" de ce secteur et les problèmes qui y sont rencontrés. Le secteur agricole, justement à cause de ses caractéristiques particu-

lières, allait devenir une exception importante à l'un des objectifs fondamentaux du Traité de Rome, soit la libéralisation complète et graduelle du commerce des biens et des services à l'intérieur de la C.E.E.(77). Le marché commun agricole allait donc être assujetti à une réglementation sectorielle plus serrée, possédant ses propres objectifs et mécanismes d'intervention.

En matière agricole, l'objectif premier du Traité de Rome est de favoriser le développement harmonieux du marché agricole. Cet objectif reconnaît implicitement qu'une libéralisation complète est impossible puisque le secteur agricole est déjà fortement réglementé par tous les pays membres de la C.E.E.(78). Bien que ne référant pas spécifiquement au secteur agricole, le Préambule du Traité de Rome(79), prévoit en effet le "développement harmonieux des économies".

Ceci étant dit, le Traité de Rome postulait que, si le secteur agricole ne pouvait être totalement libéralisé, il devait cependant être organisé. A cette fin, le para-

(77) Cartou (L.), Communauté européenne, Dalloz, 7ème éd., Paris, 1981, p. 414.

(78) Ibid.

(79) Pour le texte du Traité de Rome, voir Gide, Logrette et Novel, Dictionnaire du Marché Commun, Volume 1, André Joly, Paris, 1981.

graphe 3 d) du Traité de Rome prévoit que l'action de la C.E.E. portera sur "l'instauration d'une politique commune dans le secteur de l'agriculture"(80). Bien que le secteur agricole soit assujetti aux règles du Traité de Rome (i.e. élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires, établissement du tarif extérieur commun, etc...), le fonctionnement et le développement du marché commun sont intimement liés à la politique agricole commune (ci-après dénommée P.A.C.)(81).

La P.A.C. établit un certain nombre d'objectifs, soit d'accroître la productivité, d'assurer un niveau de vie acceptable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables aussi bien aux producteurs qu'aux consommateurs(82). Pour réaliser ces objectifs, la P.A.C. repose sur l'établissement d'une "organisation commune des marchés agricoles" (ci-après dénommée O.C.M.)(83). En fait, il serait plus exact d'affirmer qu'il n'existe pas une seule et unique organisation des marchés mais bien plusieurs,

(80) Les dispositions visant à l'établissement et au fonctionnement de la politique agricole commune (P.A.C.) sont prévues aux articles 38 à 47 du Traité de Rome.

(81) Article 38.4 du Traité de Rome.

(82) Article 39.2 du Traité de Rome.

(83) Article 40.2 du Traité de Rome.

correspondant à chaque produit réglementé(84). Pour ce faire, plusieurs mécanismes de régulation sont utilisés, tels la détermination de prix communs, les interventions visant au soutien des prix et l'application du système de la "co-responsabilité"(85). De plus, ces mécanismes de régulation sont complétés et appuyés par une politique des structures agricoles ainsi que par un système de financement des dépenses agricoles communes. La P.A.C. régit évidemment le commerce des produits agricoles avec des Etats tiers. Ainsi, en cas de problèmes sérieux causés par les importations en provenance d'Etats tiers, la C.E.E. pourra recourir à des clauses de sauvegarde, ou encore négocier des ententes de R.V.E.(86).

Bien que la politique agricole commune européenne précède de près de vingt ans l'A.M.F., encore qu'elle ne soit pas si éloignée de l'A.L.T., il est étonnant de constater que tous ces accords ont des caractéristiques communes. Ainsi, le particularisme du secteur agricole, principe à partir duquel on justifia l'élaboration de règles particulières, fait étrangement penser au particularisme de

(84) Sur ce point: Cartou (L.), op.cit., supra, note 77, p. 424.

(85) Sur les principaux mécanismes de régulation communautaires: ibid.

(86) Ibid, p. 431.

la production et du commerce des produits textiles lesquels possèdent, selon les termes mêmes de l'A.M.F., un "caractère instable et perpétuellement changeant"(87). De même, et à l'instar de l'A.M.F., le Traité de Rome fait sien l'objectif du "développement harmonieux des économies". Autre trait caractéristique, la politique agricole commune reposera, au besoin, sur la conclusion d'ententes de R.V.E. pour contrôler la pénétration des marchés.

1.2.3.5 LE COMMERCE DES AERONEFS CIVILS

Il ne fait pas de doute que l'organisation sectorielle des échanges au niveau multilatéral n'a pas connu de développement considérable dans le secteur des produits manufacturés. Bien que l'émergence de l'A.L.T. et de son successeur l'A.M.F. provoqua une certaine forme de spéculation quant à l'application d'une telle réglementation à d'autres secteurs "en difficultés", tels que les chaussures, les caméras ou les transistors(88), force est aujourd'hui

(87) Voir supra, p. 174.

(88) Au milieu des années 60, G. Curzon n'hésitait pas à affirmer que l'A.L.T. "is obviously going to be the answer to many of the changes in world trade that will have to take place during the next few decades": Curzon (G.), Multilateral Commercial Diplomacy, Michael Joseph, Londres, 1965, p. 258. Sur ce point: Bardan (B.) "Cotton Textile Agreement 1962-72", (1975) 7 Journal of World Trade Law, p. 33. De même: Hudec (R.E.), Adjudication of International Trade Disputes, Trade Policy Research Centre, Thame Essays, Londres, 1978, p. 47. La

d'admettre qu'aucun autre produit n'a justifié l'application d'une approche de type A.M.F. Il est cependant permis de croire que les problèmes rencontrés dans d'autres secteurs n'ont jamais atteint la dimension et la gravité de ceux rencontrés dans le secteur du textile ou encore, provoqué des désorganisations de marchés aussi sérieuses au point de justifier une réglementation similaire à celle appliquée dans le secteur du textile(89).

Mais bien que la réglementation de type A.M.F. n'a fait l'objet d'aucune autre application, on retrouve cependant un autre type de réglementation sectorielle multilatérale, soit "l'Accord relatif au commerce des aéronefs civils"(90) (ci-après dénommé Accord), qui fut conclu dans le cadre du Tokyo Round. Tout comme l'A.M.F., la réglementation établie par l'Accord se distingue par ses objectifs propres, ses mécanismes de réglementation et sa supervision.

Précisons d'abord que plusieurs facteurs sont à la

possible application du modèle A.M.F. a également été évoquée par la C.N.U.C.E.D.: T.D./B/C.2/194 de mars 1978 et T.D./226 de mars 1979.

(89) Pour un commentaire dans ce sens, voir Patterson (G.), *Discrimination in International Trade: The Policy Issues, 1945-1965*, Princeton University Press, Princeton, 1966, pp. 320-321.

(90) Pour le texte de l'Accord, voir: G.A.T.T., (1980) 26 *Instruments de base et documents divers*, pp. 178-187.

base de l'élaboration de l'Accord. En tout premier lieu, il ne fit donc pas de doute que l'importance du secteur de l'aéronautique civile pour les économies de certains pays ainsi que la présence d'obstacles non tarifaires (i.e. subventions, crédits à l'exportation, politiques d'achat)(91) constituèrent des considérations importantes dans l'établissement d'une réglementation multilatérale. De même, tout indique que les pays impliqués dans ce commerce manifestèrent une volonté d'établir un certain "ordre" dans ce secteur de l'aéronautique(92). Enfin, le peu de progrès enregistré lors des négociations multilatérales amena les Etats-Unis à insister pour que les problèmes aussi bien tarifaires que non tarifaires grevant ce commerce soient traités ensemble dans un même accord(93).

De façon générale, l'Accord vise principalement à réaliser une plus grande libéralisation des échanges et à supprimer ou réduire les droits de douane et autres obsta-

(91) Piper (W.), *op.cit.*, *supra*, note 51, pp. 221-242.

(92) *Ibid*, p. 234.

(93) *Ibid*, p. 221.

cles non tarifaires affectant le commerce international des aéronefs civils(94). Sur le plan tarifaire, les pays signataires et responsables s'engagèrent à éliminer progressivement tous les droits de douane ou autres impositions perçus à l'importation(95). Sur le plan non tarifaire, l'Accord contient des dispositions importantes visant à resserrer la discipline en matière d'obstacles techniques au commerce(96), de "marchés publics"(97), de restrictions à l'importation et à l'exportation(98) et enfin, d'aides publiques, de crédits à l'exportation et de commercialisation des aéronefs(99).

Précisons enfin la mise sur pied d'un Comité du commerce des aéronefs civils, composé des représentants de tous les pays signataires, qui est responsable de la surveillance, de l'examen, des consultations et du règlement des différends(100).

Somme toute, et si l'on exclut le cas de l'A.M.F., le secteur des aéronefs civils fut le seul secteur à faire

(94) Voir le Préambule de l'Accord.

(95) Article 2 de l'Accord.

(96) Article 3 de l'Accord.

(97) Article 4 de l'Accord.

(98) Article 5 de l'Accord.

(99) Article 6 de l'Accord.

(100) Voir l'article 8 de l'Accord.

l'objet d'une approche sectorielle visant à traiter à la fois de tous les obstacles tarifaires et non tarifaires rencontrés dans le commerce de biens manufacturés(101).

1.2.3.6 UNE TENTATIVE DE SUPERVISION INTERNATIONALE: LE COMMERCE DE L'ACIER

Le commerce international de l'acier est assujéti aux règles générales de l'Accord général. Contrairement au textile et au vêtement, les problèmes rencontrés dans ce secteur du commerce international n'ont pas donné lieu à l'élaboration d'un accord multilatéral. L'idée d'un tel accord multilatéral a cependant été évoquée à quelques reprises dans le passé. C'est ainsi qu'en 1967, un "Iron and Steel Orderly Trade Bill of 1967" fut présenté au Sénat américain, projet en vertu duquel le Président des Etats-Unis était invité à protéger le marché aussi bien par la conclusion d'accords bilatéraux que multilatéraux(102). De même, à la fin des années 70, l'industrie américaine favorisa la négociation d'un accord sectoriel dans le cadre du

(101) Notons que lors du Tokyo Round, on tenta de négocier sans succès, un accord similaire qui aurait régi le commerce des produits de cuivre. Sur ce point, voir G.A.T.T., MTN/SEC/W/7, 30 octobre 1975, pp. 2-10 et MTN/SEC/W/15, 7 avril 1976, pp. 5-6.

(102) Voir F.W.R., "Protectionism and the 90th Congress-A Case Study of the Steel and Textile Industries", (1969) 11 New York University Journal of Law and Politics, pp. 86-87.

G.A.T.T.(103).

Les tentatives d'élaboration d'un accord multilatéral furent sans succès. En revanche, une certaine forme de supervision internationale du commerce international de l'acier a cependant vu le jour en juillet 1977, par l'établissement, dans le cadre de l'O.C.D.E., d'un Comité international de l'acier (ci-après dénommé Comité). Tel que l'expliquait l'ancien Président du Comité, M. A.W. Wolff, si le Comité a été formé, c'est principalement à cause de "l'intervention croissante des gouvernements membres de l'O.C.D.E. dans les problèmes de l'industrie de l'acier, et des préoccupations éprouvées par chacun d'entre eux quant aux effets que les mesures prises par les autres pays pouvaient avoir sur leur propre industrie"(104).

En fait, le Comité n'est guère plus qu'un groupe de travail auquel participent les Etats membres de l'O.C.D.E. mais aussi, à titre d'observateurs, des pays qui ont des intérêts substantiels dans le domaine de l'a-

(103) Sur ce point, voir: Business Week, "At the Summit Talks: Creeping Cartelization", 9 mai 1977, p. 69.

(104) Wolff (A.W.), "Les problèmes du secteur de l'acier dans le contexte de la politique commerciale. Elaboration d'une approche internationale" dans O.C.D.E., L'acier dans les années 80, O.C.D.E., Paris, 1980; p. 281.

cier(105). Le Comité permettra donc aux pays d'étudier les problèmes rencontrés dans le secteur de l'acier, d'échanger leur point de vue et de se concerter. En adhérant à ce Comité, les membres souscrivent néanmoins à un certain nombre d'engagements. Comme le précisent deux auteurs français:

"Les gouvernements participants doivent s'abstenir de prendre des mesures commerciales incompatibles avec les dispositions du G.A.T.T., notifier les mesures qu'ils prennent au Comité; ils s'engagent aussi à ne pas transférer des charges d'adaptation sur d'autres pays et conviennent de se consulter sur les programmes de reconversion de la main-d'oeuvre. En cas d'adoption de mesures de crise, il se sont engagés à respecter les courants d'échanges traditionnels. Mais le Comité n'a aucune compétence pour apprécier les actions internes de restructuration ou pour juger les aides financières allouées, et doit se contenter d'un simple examen des mesures nationales"(106).

Le Comité a le pouvoir de faire des recommandations qui n'ont cependant aucune force juridique et dont le respect repose sur le consentement des membres. Précisons que lors des discussions qui ont mené à l'établissement du Comité, les Etats-Unis avaient à l'idée une structure plus contraignante, capable de surveiller l'évolution des capaci-

(105) Boittin (J.F.) et Valluet (G.), op.cit., supra, note 9, p. 48.

(106) Ibid, p. 49.

tés de production, les politiques de mise en marché et le niveau des prix. En fait, les Etats-Unis voulaient compter sur une organisation internationale capable de mieux contrôler le flux des importations américaines. Or, comme les Européens tentèrent de défendre leur position d'exportateur net, un Comité à l'allure imposante mais sans pouvoir en résultat(107).

Malgré son utilité à la fois comme centre d'études et forum de discussion, le Comité a été impuissant dans les situations où la présence d'une telle structure apparaissait la plus importante, soit en temps de crise. Ainsi, le Comité ne fut guère utile à la résolution du différend opposant les Etats-Unis et ses partenaires commerciaux lors de l'imposition du programme américain de contrôle des importations de juillet 1983(108). Dans ce dernier cas, le Comité aurait pu jouer un rôle important puisqu'il fut formellement saisi de l'affaire(109).

(107) Ibid, p. 48.

(108) American Press, "U.S. imposes quotas for specialty steels", Globe and Mail, 6 juillet 1983, p. B.16.

(109) Reuter, "Acier: la C.E.E. réclamera des indemnités aux E.-U.", Le Devoir, samedi le 9 juillet 1983, p. 7. De même, "OECD expects steel output will stay flat until year-end", The Globe and Mail, le 26 juillet 1983, p.B.7.

Somme toute, et malgré ses pouvoirs limités, le Comité s'imposa néanmoins comme l'ébauche d'une première tentative de réglementation internationale dans le secteur de l'acier. Peut-on espérer voir le Comité dépasser sa simple vocation de collecte de données et de forum international englobant tous les aspects du problème de l'acier, comme on l'a déjà suggéré(110)? La question reste encore aujourd'hui sans réponse.

1.3 LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT HARMONIEUX DU COMMERCE INTERNATIONAL PAR L'ORGANISATION DES ECHANGES

L'une des contributions majeures de la réglementation appliquée dans le secteur des textiles depuis 1960 a été de mettre de l'avant le concept de "développement harmonieux du commerce"(111). On se rappellera que la concurrence de plus en plus vive dans ce secteur d'activité causait de graves problèmes sur les marchés de plusieurs pays importateurs. En réaction à cette concurrence accrue, les pays importateurs eurent donc tendance à protéger leurs marchés. Dans un délai, assez rapide, le commerce international des textiles fut donc grevé de restrictions de toutes sortes.

(110) Voir Wolff (A.W.), op.cit., supra, note 104, pp. 282-283.

(111) Voir supra, p. 134.

Afin de remédier à ce problème, les pays participants à ce commerce décidèrent d'agir. A partir de ce constat, les pays participants à l'A.C.T. décidèrent que si la libéralisation des échanges était souhaitable dans ce secteur, il importait également de prévenir ou de corriger les situations dites de désorganisation des marchés. Bref, il importait de viser un développement ordonné ou harmonieux du commerce(112). Comme nous l'avons vu, c'est principalement par le recours à la négociation d'ententes de R.V.E. que les pays importateurs tenteront de contrôler la pénétration de leurs marchés.

La recherche d'un développement harmonieux du commerce dans le secteur du textile s'est poursuivie, voire même renforcée, au cours des années, sous les A.L.T. et A.M.F. L'expérience acquise dans le secteur des "textiles" a eu un certain impact. Même si les A.L.T. et A.M.F. stipulaient de façon expresse que l'approche suivie n'était et ne devait s'appliquer que dans ce secteur particulier du commerce international, il s'avéra que l'objectif de développement harmonieux du commerce ou d'organisation des échanges trouva plusieurs échos.

(112) Voir supra, p. 158 ss.

A cet égard, c'est à la France que l'on doit la proposition la plus articulée, soit celle de la "liberté organisée des échanges". En effet, c'est dans le cadre du Sommet économique des pays industrialisés, tenu à Londres les 7 et 8 mai 1977, que la délégation française évoqua pour la première fois le concept de "libre-échange organisé"(113), dont l'objectif était justement d'assurer un développement harmonieux et ordonné du commerce international.

En mettant de l'avant le concept de libre-échange organisé, la France apporta une contribution importante à la réflexion d'ensemble visant à améliorer le cadre légal du G.A.T.T. La contribution de la France fut importante à un double niveau. D'une part, le concept "français" constituait un véritable cahier de griefs envers et contre les règles du G.A.T.T. De façon plus spécifique, la proposition de "liberté organisée des échanges" était d'abord l'exposé d'un problème, soit celui des importations massives et de ses conséquences néfastes sur les marchés des pays importa-

(113) Pour un bref résumé de la position française lors du Sommet de Londres, voir: Business Week, op.cit., supra, note 103, pp. 14-83. De même, Flory (T.), "Les aspects juridiques des notions d'importations "sauvages" et de libre-échange organisé", (1977) 23 Annuaire français de droit international, pp. 655-661. Des précisions sur le concept de libre-échange organisé ont également été apportées par le Premier ministre français de l'époque, M. Raymond Barre: Barre (R.), "Le point de vue de la France: pour une liberté organisée des échanges", 15 septembre 1977, Journal de Genève.

teurs. D'autre part, ce concept s'imposait comme un véritable cadre de réflexion. Référant à la notion de libre-échange organisé, l'économiste E. Paléologue rappelle:

"Elle est à la fois une formule concise et frappante qui cherche à rationaliser la signification d'une série d'actions entreprises dès les années 60 et une prise de position en faveur du recouvrement d'une marge de liberté par rapport à la réglementation sur laquelle reposait l'ordre ancien, pour pouvoir élaborer une organisation différente de l'échange international. Dans ce sens, la formule du libre-échange organisé correspond avant tout à un cadre de réflexion et ce n'est pas un hasard si, malgré de pressantes demandes d'explications, ses utilisateurs n'ont pas tenu à en préciser le contenu"(114).

Même si la proposition française n'a pas eu de résultat direct et concret, il n'en demeure pas moins qu'elle représente une manifestation importante de l'intention des Etats d'assurer une meilleure organisation des échanges. A cet égard, il importe d'analyser les facteurs à la base de la proposition française, les objectifs du libre-échange organisé, ses mécanismes d'intervention et enfin, les réactions qu'a suscitées ce concept.

1.3.1 LES FACTEURS A LA BASE DE LA PROPOSITION FRANCAISE DE LIBRE-ECHANGE ORGANISE

(114) Paléologue (E.), op.cit., supra, note 48, p. 135.

La proposition française visant à favoriser la liberté organisée des échanges part d'un constat assez simple: il existe un certain nombre de secteurs industriels des P.D. qui sont menacés par des importations massives principalement en provenance des P.V.D.

Ces importations, souventes fois qualifiées de "sauvages"(115) regroupent en fait deux catégories. D'une part, il y a les importations dites frauduleuses (i.e. sur la valeur, sur l'espèce ou sur l'origine) ou irrégulières (i.e. causées par le dumping, les subventions, etc.)(116). D'autre part, il y a les importations dites "régulières", mais qui sont "préjudiciables" pour les P.D. de par leur bas prix(117). La plupart des importations dites "sauvages" se situent dans la seconde catégorie.

Or, le problème vient justement du fait que si les Etats peuvent recourir à un certain nombre de dispositions de l'Accord général pour lutter contre les importations frauduleuses ou irrégulières, ils sont virtuellement sans recours légal face aux problèmes causés par les importations "régulières". En effet, ces importations ne sont pas le

(115) Flory (T.), op.cit., supra, note 113, p. 656.

(116) Ibid.

(117) Ibid.

fait d'une violation quelconque d'une règle de droit mais plutôt de l'avantage comparatif que possèdent les P.V.D. dans leur production. Comme l'a admirablement bien démontré le juriste français T. Flory, ni le droit conventionnel(118), ni les principes de droit(119) et ni la théorie de l'abus de droit(120) ne semblent offrir de recours efficaces face aux importations sauvages.

(118) Ainsi, les clauses de sauvegarde de l'Accord général visent des situations spécifiques et ne couvrent pas le cas d'importations massives: *ibid*, p. 657.

(119) Il en est ainsi du principe d'équité, tel qu'énoncé au paragraphe 3 de l'article XVI de l'Accord général, qui, bien qu'applicable dans le cas des subventions à l'exportation, "n'a été retenu que très exceptionnellement par les juridictions internationales, les sentences arbitrales ou les panels du G.A.T.T.": *ibid*, p. 657. Il en est de même du principe de "bon voisinage économique", énoncé dans le Préambule et à l'article 55 de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'à l'article 1 des Statuts du F.M.I. et dans le préambule de l'Accord général, dont l'application demeure difficile dans le cas des importations massives: *ibid*, p. 658.

(120) Inexistante dans l'Accord général, la théorie de l'abus de droit rencontre des difficultés considérables d'application et pour cause, puisque même s'il était possible de déterminer un seuil à partir duquel les exportations sont considérées comme abusives (i.e. par le biais de critères, tels les parts de marché ou le taux de pénétration), encore faudrait-il justifier l'imposition de restrictions. Il n'est donc pas surprenant de constater que les panels du G.A.T.T. n'ont jamais référé à cette théorie: *ibid*, p. 659.

C'est donc un peu dans ce contexte que le concept de "liberté organisée des échanges" vit le jour(121).

1.3.2 LES OBJECTIFS DU LIBRE-ECHANGE ORGANISE

C'est donc afin de contrôler ou de limiter les importations sauvages que la France lança l'idée d'une liberté organisée des échanges. Le libre-échange organisé vise fondamentalement à "organiser le libre-échange" et à "veiller à un développement ordonné des parts de marché"

(122). Il est bien évident que dans la mesure où le libre-échange organisé autorise l'application de mesures de restriction, ce concept peut être qualifié de "protectionniste". En revanche, le concept de "libre-échange organisé" peut aussi être interprété comme un appel sincère à l'atténuation ou à la révision de la conception classique du libre-échange. Comme l'a clairement indiqué à l'époque le Premier ministre français Raymond Barre:

"La liberté des échanges risquerait d'être compromise s'il se créait des situations où le laisser-aller exposerait certains pays à des tensions internes si insupportables qu'ils ne trouveraient de recours, faute de règles internation-

(121) Flory (T.), op.cit., supra, note 113, pp. 655 et 659.
De même, Flory (T.), op.cit., supra, note 46, p. 805.

(122) Flory (T.), op.cit., supra, note 113, pp. 653 et 659.
De même, Flory (T.), op.cit., supra, note 46, p. 805.

ales, que dans des mesures unilatérales. Croit-on que cette liberté aurait prévalu dans le passé si le G.A.T.T. n'en avait précisément défini les règles? Rechercher une liberté organisée des échanges (expression que je préfère à libéralisme organisé) n'est donc en rien une novation...

(...) C'est donc bien dans l'intérêt de tous que la France préconise aujourd'hui que des règles du jeu collectivement définies et appliquées assurent aux échanges les conditions de croissance, de sécurité et de régularité, sans lesquelles la liberté des échanges ne serait qu'un prétexte pour les plus forts et les moins scrupuleux tandis qu'elle ne serait qu'un leurre pour les plus faibles"(123).

Le concept français de libre-échange organisé était, somme toute, un appel au pragmatisme. La France indiquait clairement à ses partenaires qu'il était important de maintenir les règles actuelles ou d'en élaborer de nouvelles si celles-ci ne tenaient pas compte de la réalité économique internationale et surtout des problèmes reliés aux importations massives.

1.3.3 LE CADRE JURIDIQUE DU LIBRE-ECHANGE ORGANISE

Loin de promouvoir un système international de planification des échanges, la proposition française repose toujours sur une économie internationale fondée sur le libre marché. Afin de prévenir ou corriger les problèmes causés

(123) Barre (R.), op.cit., supra, note 113.

par les importations massives et d'assurer en définitive le développement ordonné des échanges, les Français proposèrent une série de mesures applicables aussi bien aux niveaux domestique (France) et communautaire (C.E.E.) qu'international(124). D'abord quant aux deux premiers niveaux, la libéralisation ordonnée des échanges s'opérerait par un renforcement des mécanismes de contrôle des importations, du dumping, des clauses de sauvegarde, des règles d'origine, et ce, dans le cadre des compétences respectives de la France et de la C.E.E.(125).

Sur le plan international, les propositions françaises rencontraient celles de la plupart des pays développés et se concentraient surtout sur la réforme de la clause de sauvegarde de l'article XIX de l'Accord général afin d'assurer une application sélective, une amélioration des règles concernant le dumping et les subventions à l'exportation, et enfin, l'élaboration de nouvelles règles autorisant et réglementant le recours aux ententes de R.V.E.(126).

(124) Flory (T.), op.cit., supra, note 113, p. 660.

(125) Ibid, pp. 660-661.

(126) Ibid, p. 660. Sur les ententes de R.V.E., voir supra, p. 103 ss.

Outre ces mesures, tout indique que les principaux propagandistes de l'idée de libre-échange organisé n'ont pas poussé plus à fond leur réflexion quant à l'élaboration de mécanismes ou de réformes additionnels(127).

1.3.4 LES REACTIONS AU CONCEPT DE LIBRE-ECHANGE ORGANISE

La proposition française a suscité un certain nombre de commentaires. Les réactions sont venues aussi bien de la classe politique, universitaire que diplomatique.

Comme on pouvait s'y attendre, les réactions ont été partagées. D'une part, la proposition a été accueillie avec un certain scepticisme par les P.V.D. ainsi que par les tenors officiels du libre-échange. A cet égard, un tel projet fut considéré comme ouvrant la porte à un ensemble de mesures protectionnistes dirigées principalement contre les P.V.D. et masquant l'incapacité des P.D. de s'adapter aux nouvelles conditions de la concurrence internationale(128).

(127) Paléologue (E.) op.cit., supra, note 48, p. 135.

(128) Sur le scepticisme des P.V.D.: Cable (V.), "Britain, the 'New Protectionism' and Trade with the Newly Industrializing Countries", (1979) 55 International Affairs, p. 16. Le concept de libre-échange organisé comme instrument de protection dirigé contre les P.V.D. a été évoqué par: Tumlrir (J.), "The protectionism threat to international order", (1978-79) 34 International Journal, p. 56; et Balassa (B.), "The New Protectionism and the International Economy", (1978) 12 Journal of World Trade Law, p. 421.

De par le degré de planification et donc de "politisation" des relations commerciales internationales qui peut en découler, le concept de libre-échange organisé a été considéré comme dangereux(129). Bien que se montrant favorable à une amélioration de la "gestion" des relations commerciales internationales, l'ancien Directeur général du G.A.T.T., M. Olivier Long, contesta le diagnostic sur lequel était fondée la proposition française tout en rejetant les prétentions des partisans du libre-échange organisé concernant l'insuffisance des règles de l'Accord général quant aux clauses de sauvegarde(130).

D'autre part, le principe de libre-échange organisé a été considéré de façon positive par un certain nombre de P.D., dont ceux de la C.E.E.(131). De plus, la proposition a semblé être accueillie assez favorablement par un certain nombre de commentateurs qui favorisaient une redéfinition de la réglementation actuelle du commerce interna-

(129) Blackhurst (R.), Marian (N.) et Tumlrir (J.), Libéralisation des échanges commerciaux, protectionnisme et interdépendance, G.A.T.T., Genève, 1977, p. 64.

(130) Long (O.), op.cit., supra, note 19, p. 10.

(131) Voir la position britannique: Cable (V.), op.cit., supra, note 128, p. 15. De même, à cause de son expertise en matière "d'organisation" du commerce intra et extra-communautaire, la C.E.E. a été considérée comme "quite sanguine about the idea of managing external trade": Henderson (M.D.), op.cit., supra, note 13, p. 29.

tional afin de tenir compte des objectifs et des intérêts des pays à structures politique, économique et sociale différentes(132).

Mais il revient à un économiste et ancien ministre français, M. Jean-Marcel Jeanneney, d'avoir formulé la proposition la plus articulée, du moins hors des cercles gouvernementaux, d'une nouvelle forme d'organisation des échanges(133). Evoquant les dangers que représentent les importations à bas prix, l'économiste favorisa une meilleure organisation des échanges commerciaux principalement à des fins d'adaptation industrielle dans la C.E.E.(134). Pour y arriver, Jeanneney proposa l'utilisation d'un droit de douane "ad valorem", et dont le pourcentage de base serait fixé initialement "en fonction du degré de protection souhaité"(135).

(132) Sur ce point, voir: Paléologue (E.), op.cit., supra, note 48, p. 135 et Hager (W.), op.cit., supra, note 23, p. 426. Deux anciens membres du gouvernement britannique, M. David Owen et M. Edmund Dell ont également manifesté un certain intérêt envers le concept de libre-échange organisé: "Get organized", *The Economist*, 5-11 novembre 1977, p. 119.

(133) Jeanneney (J.M.), "Pour un nouveau protectionnisme", *Le Seuil*, Paris, 1978, 155 p.

(134) Ibid, p. 117.

(135) Ibid, p. 93.

Somme toute, la proposition française a eu un attrait certain. La possibilité offerte aux Etats de mieux organiser, contrôler ou "réguler" le "rythme" de pénétration des importations était fort alléchante. A cet égard, les concepts de "libéralisation ordonnée des échanges" ou de "développement harmonieux des échanges" resteront en quelque sorte à l'agenda de la réflexion sur l'amélioration de la réglementation internationale au cours des années à venir(136).

1.4 LA POPULARITE ET L'INFLUENCE DES MECANISMES DE REGULATION DES ECHANGES PREVUS PAR L'A.M.F. ET SES PREDECESSEURS

La réglementation du commerce international des textiles et des vêtements proposée par l'A.M.F. et ses prédécesseurs était principalement fondée sur la négociation d'ententes de R.V.E. entre pays exportateurs et importateurs(137). Cette technique de contrôle des importations avait été utilisée bien avant l'émergence des années

(136) Sur ce point, voir la proposition du Parti socialiste français pour une "organisation équitable des échanges": Parti socialiste, Projet socialiste pour la France des années 80, Club socialiste du livre, Paris, 1980, p. 345. L'idée du "managed trade" a été récemment évoquée comme une alternative commerciale possible pour le Canada: Henderson (M.D.), op.cit., supra, note 13, p. 30. Voir enfin Sjöstedt (G.) et Sundelius (B.), éd., Free Trade - Managed Trade? Perspectives on a Realistic International Trade Order, Boulder, Colo: Westview, Stockholm, 1986, 264 p.

(137) Voir supra, pp.135-136.

60(138). De plus, et comme nous le verrons, les ententes de R.V.E. ont été utilisées dans d'autres secteurs que le textile(139).

Ceci étant dit, il n'en demeure pas moins que l'A.M.F. et ses prédécesseurs, sans revendiquer la paternité des ententes de R.V.E., ont largement contribué au développement de cette technique de contrôle des importations. Plus particulièrement, on peut percevoir la contribution de l'A.M.F. sous deux aspects importants. D'une part, l'A.L.T. d'abord, puis l'A.M.F., ont pour la première fois légitimé le recours aux ententes de R.V.E. dans le cadre du G.A.T.T., et d'autre part, l'expérience de l'A.M.F. dans ce domaine semble influencer les propositions de réforme de la clause de sauvegarde générale de l'article XIX du G.A.T.T.

1.4.1 LA "LEGITIMISATION" DES ENTENTES DE R.V.E. DANS LE CADRE DE L'ACCORD GENERAL

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'A.L.T., et par la suite l'A.M.F., ont en quelque sorte légitimé le recours aux ententes de R.V.E. dans le secteur du textile et du vêtement. Jusqu'alors, la licéité de telles ententes en regard de l'Accord général n'avait jamais été véritablement

(138) Voir supra, p. 104 ss.

(139) Voir infra, p. 574 ss.

clarifiée(140). Quoiqu'il en soit, comme la "tolérance" du G.A.T.T. ne visait que les ententes de R.V.E. conclues ou à conclure dans le cadre de l'A.L.T. et de l'A.M.F., les ententes de R.V.E. conclues à l'extérieur de ces accords ou dans d'autres secteurs demeureraient et demeurent toujours, à tout le moins, de licéité douteuse(141).

Face à cette incertitude juridique, on aurait alors pu s'attendre à ce que les gouvernements limitent leur recours aux ententes de R.V.E., mais tel n'a pas été le cas. Or, force est d'admettre que la brèche ouverte par le G.A.T.T. à l'endroit du secteur du textile et du vêtement a, en quelque sorte, encouragé le recours aux ententes de R.V.E. dans d'autres secteurs. En effet, même si la conclusion d'ententes de R.V.E. pouvait toujours être considérée comme non conforme aux règles du G.A.T.T., en pratique, le G.A.T.T. aurait été passablement malvenu de condamner une pratique qu'il avait lui-même autorisée, voire même encouragée dans le secteur des textiles. De plus, comme une entente de R.V.E. résulte souvent d'un compromis entre les intérêts divergents d'un pays exportateur et d'un pays importateur, il y avait de toute façon peu de chance qu'une

(140) Voir supra, p. 114 ss et p. 408 ss.

(141) Sur ce point, voir Flory (T.), "Les accord bilatéraux d'autolimitation", (1978) 24 Annuaire français de droit international, p. 614 ss.

telle entente fasse l'objet d'une plainte au G.A.T.T.(142).

Comme nous le verrons maintenant, les ententes de R.V.E. ont été massivement utilisées dans plusieurs secteurs du commerce international, et ce, sans que les utilisateurs rencontrent des difficultés majeures vis-à-vis du G.A.T.T. Cela dit, il n'est pas ici question de dresser un inventaire de tous les secteurs dont le commerce est grevé d'ententes de R.V.E.(143), mais plutôt d'identifier les secteurs où l'on a retrouvé les concentrations les plus fortes et les plus visibles d'ententes de ce genre. Ce fut particulièrement le cas du commerce de l'acier, des chaussures, des automobiles et de certains produits manufacturés "sophistiqués".

1.4.1.1 LE COMMERCE DE L'ACIER

Le commerce international de l'acier est un cas classique de secteur ayant fait l'objet d'un traitement particulier sur le plan de la réglementation commerciale. Relativement libre jusqu'à la fin des années 60, le commerce

(142) Voir supra, p. 114 ss.

(143) Pour une étude récente sur les ententes de R.V.E. comme mécanisme de contrôle des importations privilégiées par les Etats, voir Boonekamp (C.), "La limitation volontaire des exportations", (1987) 24 Finances et Développement, pp. 2-5.

international de l'acier a graduellement fait l'objet de mesures protectionnistes de la part de plusieurs P.D., principalement les Etats-Unis et la C.E.E.(144). La crise que traverse toujours l'industrie de l'acier est caractérisée par un déséquilibre entre la production et la consommation, bref, par la présence d'une surcapacité de production(145), ce qui a comme effet de faire baisser les prix. L'arrivée de nouveaux fournisseurs, tels le Japon, la Corée, le Brésil et le Mexique, a en quelque sorte accentué la crise(146).

La crise de l'acier a été particulièrement sévère aux Etats-Unis. Elle s'est manifestée de trois façons: baisse de production à partir de 1950, pertes d'emplois et accroissement des importations; la part de ces dernières passant de 9.3% à 25.2% du marché américain de 1950 à

(144) Sur ce point: Institut français des relations internationales, Coopération économique ou guerre commerciale, I.F.R.I., Paris, 1981, p. 176. De même, voir David (F.), op.cit., supra, note 20, p. 132.

(145) Sur ce point, voir Wetter (T.), "Trade Policy Developments in the Steel Sector", (1985) 19 Journal of World Trade Law, pp. 485-486.

(146) De 1970 à 1981, les P.V.D. ont vu leur participation au commerce international de l'acier s'accroître de 3.3 à 6.9%: ibid, p. 486.

1984(147). Plusieurs causes sont évidemment à la base des problèmes rencontrés par la sidérurgie américaine. Qu'il s'agisse ici d'évoquer la baisse de popularité de l'acier, le retard technique vis-à-vis des Européens et des Japonais et les coûts de production élevés de l'acier américain(149).

C'est donc afin de remédier à cette crise que, dès la fin des années 60, les Etats-Unis tentèrent de contrôler leurs importations par le recours systématique aux ententes de R.V.E. A cet égard, précisons que, jusqu'à la fin des années 60, le commerce de l'acier ne fut guère affecté par l'imposition de mesures de restrictions quantitatives(149). La situation se dégrada pour les Etats-Unis. En effet, d'une situation d'exportateur net en 1957, les Etats-Unis se retrouvèrent importateur net d'acier dès 1967. Dès lors, l'industrie sidérurgique américaine pressa le gouvernement

(147) Le Boucher (E.), "Le protectionnisme au secours de l'acier américain", dans *Le Monde*, Dimanche 17 - Lundi 18 juin 1984, pp. 11-12.

(148) Ibid, p. 11.

(149) Institut français des relations internationales, op.cit., supra, note 144, p. 176. Ce qui ne veut pas dire que le commerce international de l'acier n'était pas grevé d'autres types de restrictions, telles que les licences d'importation, les subventions ou les surtaxes: Macphee (C.R.), *Restrictions on International Trade in Steel*, Lexington Books, Massachusetts, 1974, pp. 105-127.

américain d'exercer un certain contrôle sur les importations d'acier. Le gouvernement américain marqua son appui à la cause de la sidérurgie américaine par un geste concret. Suite à des négociations intensives entre le Département d'Etat américain et les principaux producteurs d'acier du Japon et de la C.E.C.A., ces producteurs acceptèrent, en décembre 1968, de limiter volontairement leurs exportations d'acier aux Etats-Unis jusqu'en 1971, engagements qui furent par la suite renouvelés jusqu'en 1984(150).

Le commerce international de l'acier continuera d'être grevé de restrictions de toutes sortes tout au long des années 70 et 80. En plus des ententes de R.V.E., les Etats-Unis n'hésiteront pas à imposer de 1976 à 1980, un contingent global sur les aciers spéciaux importés du Canada, de la Suède et de la C.E.E.(151). De plus, la C.E.E. contribuera à cette vague protectionniste. En plus d'adopter un plan de réduction de ses capacités de production en 1977, la C.E.E. tentera de contrôler ses importations en recourant, entre autres, à la conclusion d'ententes de R.V.E. avec une quinzaine de pays représentant 80% de toutes

(150) Sur ce point: Bates (M.S.), "The Voluntary Quota System for Regulating Steel Imports", (1973) 14 Virginia Journal of International Law, p. 101.

(151) Sur ce point, voir Institut français des relations internationales, *op.cit.*, supra, note 144, p. 197. Le contingent global fut levé en février 1980.

ses importations de fer et d'acier(152). Ces ententes, qui seront d'ailleurs renouvelées sur une base annuelle à partir de 1981, limitaient les exportations de ces pays au niveau de 1976 et prévoyaient une certaine discipline quant au prix des importations(153).

Comme on peut donc le constater, le commerce international de l'acier a subi une mutation profonde à partir de la fin des années 60. De libre qu'il était, le commerce de l'acier est devenu de plus en plus contrôlé, voire même organisé, par deux des plus importants blocs commerciaux, soit les Etats-Unis et la C.E.E. Cette tendance se poursuivra au cours des années 80. Ainsi, la C.E.E. s'engagea à limiter les exportations d'une dizaine de produits sidérurgiques vers les Etats-Unis du 1er octobre 1982 au 31 décembre 1985(154). De même, les Etats-Unis allaient conclure à la fin de 1984 des ententes de R.V.E. d'une durée de cinq ans avec sept pays, soit le Japon, la République de Corée, le Brésil, le Mexique, l'Espagne, l'Australie et l'Afrique

(152) Wetter (T.), op.cit., supra, note 145, p. 488.

(153) Ibid.

(154) Bull C.E. 7/8 - 1982, p. 8. Sur cet accord, voir le commentaire de Flory (T.), "Les contentieux commerciaux entre les Etats-Unis et la Communauté", (1982) XXVIII Annuaire français de droit international, p. 757.

du Sud(155).

Le C.E.E. ne fut pas épargnée par l'offensive américaine, puisque les Etats-Unis décidèrent de suspendre les importations de tubes et de tuyaux d'acier en provenance de la C.E.E. jusqu'à la fin de l'année et de limiter celles-ci à 5.9% du marché américain pour 1985(156). Le jour même, la Commission de la C.E.E. contesta les mesures américaines et menaça de prendre des mesures de représailles sur la base de l'Accord général(157). Après une série de négociations, les parties en arrivèrent à un accord au début de janvier 1985, en vertu duquel la C.E.E. s'engageait à limiter volontairement ses exportations de tubes et de tuyaux d'acier à 7.6% du marché américain pour une période de deux ans(158). Cette limitation ne fut pas suffisante puisque, suite à des pressions américaines, la C.E.E. acceptera à nouveau de limiter les exportations de seize autres produits du 1er août au 31 décembre 1985, soit jusqu'à la fin de la période

(155) Wetter (T.), op.cit., supra, note 145, p. 492.

(156) Agence France-Presse, "La C.E.E. veut des compensations", dans Le Devoir, 29 novembre 1984, p. 12. Il importe de rappeler que ces produits n'étaient pas couverts par l'accord de 1982: voir supra, p. 578.

(157) Sur ce point, voir Lemaître (P.), "Les Dix envisagent des représailles" dans Le Monde, le 30 novembre 1984, p. 43.

(158) Agence France-Presse, "Les U.S.A. et la C.E.E. s'entendent enfin", dans Le Devoir, 5 janvier 1985, p. 9.

d'application de l'accord de 1982(159).

En ce qui a trait à l'accord de 1982, sa renégociation ne s'amorça véritablement que vers la fin de septembre 1985(160). Toujours sans accord à quelques heures de la date limite fixée pour la fin des négociations, soit le 31 octobre à 24h00, les Etats-Unis menacèrent la C.E.E. de limiter leurs importations d'acier(161). Le 1er novembre, un accord "ad referendum" sur le renouvellement des accords sidérurgiques fut conclu, en vertu duquel la C.E.E. obtint 150,000 tonnes d'exportations supplémentaires pour les produits soumis à l'arrangement de 1982, tandis que les produits semi-finis ne furent pas limités(162). L'arrangement d'octobre 1982(163) et l'arrangement sur les tubes et tuyaux d'acier du 10 janvier 1985(164), furent prolongés jusqu'au

(159) De Barochez (L.), "La C.E.E. et les U.S.A. entament des négociations de trois jours", *Le Devoir*, 26 septembre 1985, p. 12.

(160) *Ibid*, p. 12.

(161) Agence France-Presse, "Les U.S.A. considèrent que l'augmentation des importations d'acier européen est une "violation déraisonnable"", *Le Devoir*, 1er novembre 1985, p. 12.

(162) Communauté européenne, Négociations Communauté - Etats-Unis sur l'acier, Communiqué de presse, Bruxelles, 1er novembre 1985, p. 1.

(163) Voir *supra*, p. 578.

(164) Voir *supra*, p. 579.

30 novembre 1989. En vertu de l'arrangement de 1982 prorogé, la C.E.E. limitait ses exportations des dix produits prévus en 1982, ainsi que dix autres produits, en plus des onze produits sujets à consultation(165). En ce qui a trait à l'arrangement de 1985 prorogé, la C.E.E. limita ses exportations à 7.6% de la consommation domestique apparente des Etats- Unis(166).

Il est intéressant de constater que les importations d'acier ont également été contrôlées par des pays autres que la C.E.E. et les Etats-Unis. C'est ainsi le cas du Japon qui, bien que troisième producteur d'acier au monde et deuxième exportateur, dut mettre en place en 1983 un système de contrôle de ses importations d'acier en provenance de pays tels que la Bulgarie, la Roumanie, la République de Corée et Taïwan(167).

De même, le Canada exerça un certain contrôle. C'est ainsi que le 25 mai 1986, suite aux doléances de l'in-

(165) Pour le texte complet de l'arrangement, voir Journal officiel des Communautés européennes, L.355, 31 décembre 1985, pp. 1-54.

(166) Pour le texte complet de l'arrangement, voir *ibid*, pp. 97-99.

(167) Wetter (T.), *op.cit.*, *supra*, note 145, p. 492.

dustrie canadienne(168), le gouvernement canadien demanda au Tribunal canadien des importations de déterminer s'il était opportun de contrôler les importations de produits de l'acier ordinaire et allié(169). Le Tribunal en arriva à la conclusion que les produits en acier "ordinaire" étaient effectivement importés ou étaient susceptibles de l'être à des prix, en des quantités et à des conditions qui justifiaient la collecte de renseignements sur leur importation(170). La Ministre du Commerce extérieur accepta les recommandations du Tribunal et annonça qu'elle entendait recommander que l'acier ordinaire soit placé sur la Liste de marchandises d'importation contrôlée à compter du 1er septembre 1986, et ce, à des fins de collecte de renseignements et non de contrôle quantitatif(171). En revanche, et pour ce qui concerne l'acier allié, le Tribunal canadien des importations détermina que ces produits n'étaient pas importés au Canada, ni susceptibles de l'être, à des prix, en

(168) Sur ce point, voir Partridge (J.), "Steel delegates urged to act on imports", The Globe and Mail, 27 mai 1986, p.B.2.

(169) Sur ce point, voir Ministre du Commerce extérieur, Discours, M/86/31, le 25 mai 1986, p. 2.

(170) Tribunal canadien des importations, Rapport concernant l'acier ordinaire, Ministère des Approvisionnements et Services (Canada), Ottawa, Juillet 1986, 59 p. Le Tribunal nota que les importations d'acier ordinaire s'étaient accrues de 90% depuis 1976.

(171) Ministre du Commerce extérieur, Communiqué no 135, le 24 juillet 1986, p. 2.

des quantités et à des conditions qui nécessitaient la collecte de renseignements sur leurs importations(172).

Précisons enfin que le Canada resserra encore plus le contrôle de son commerce de l'acier. En effet, l'honorable Pat Carney annonça en avril 1987 un resserrement de la surveillance non seulement de ses importations mais aussi de ses exportations d'acier, et ce, afin de s'assurer que le marché canadien ne soit pas utilisé pour pénétrer le marché américain(173).

En conclusion, que pouvons-nous retenir de la réglementation appliquée dans le secteur de l'acier en regard plus particulièrement de celle appliquée dans le secteur du textile et du vêtement? Deux éléments retiennent principalement l'attention. D'une part, et à l'instar du secteur du textile et du vêtement, la production mondiale d'acier a dû faire face au phénomène de sur-capacité. Les pays producteurs d'acier ont ainsi voulu écouler leurs surplus à l'extérieur causant par le fait même de sérieux problèmes de désorganisation des marchés. Il est bien évident

(172) Tribunal canadien des importations, Rapport concernant l'acier allié, Ministère des Approvisionnements et Services (Canada), Ottawa, Septembre 1986, p. 36.

(173) Ministre du Commerce extérieur, Discours 87/20, le 8 avril 1987, p. 2.

que dès le moment où le marché américain devint particulièrement vulnérable, le problème ne put faire autrement que d'avoir une dimension internationale.

D'autre part, tout comme dans le cas du textile et du vêtement, l'Accord général a été incapable de régler le problème du commerce de l'acier, principalement celui des subventions. Afin de limiter la pénétration de leurs marchés, les pays ont donc appliqué des mesures de restriction de façon unilatérale, mais plus souvent encore par la négociation d'ententes de R.V.E.

1.4.1.2 LE COMMERCE DES CHAUSSURES

La chaussure est à coup sûr le secteur de l'industrie manufacturière qui fut le plus assujéti à des mesures spéciales de protection. Cette protection a pris différentes formes et affecté un nombre considérable de pays.

C'est ainsi que le Canada appliqua en 1977 un contingent global à l'importation de certains types de chaussures considérés comme sensibles pour le marché canadien(174). Le Canada continuera à utiliser la méthode du

(174) Sur ce point, voir Tribunal antidumping, Rapport du Tribunal antidumping concernant l'industrie canadienne de la chaussure, Ministère des Approvisionnements et

contingent en 1980(175) et en 1981 jusqu'à la fin de 1984 (176). Dans son Rapport de juin 1985, le Tribunal canadien des importations recommanda au gouvernement canadien de lever le contingent de 1981, sauf en ce qui concerne les chaussures pour femmes et fillettes autres que les chaussures en cuir(177). Le gouvernement canadien accueillit favorablement le Rapport du Tribunal et annonça, qu'à compter du 1er décembre 1985, les contrôles à l'importation ne seraient maintenus que pour les chaussures habillées et tout-aller pour dames et pour fillettes(178). Dans ce dernier cas, le gouvernement s'engagea à supprimer progressivement les contingents sur les chaussures pour dames et fillettes sur une période de trois ans(179).

Services (Canada), Ottawa, Février 1981, p. 2.

(175) Ibid.

(176) Ibid, p. 123.

(177) Tribunal canadien des importations, Rapport concernant l'industrie canadienne de la chaussure, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Juin 1985, pp. 65-66.

(178) Voir la déclaration de l'honorable James Kelleher, Ministre du Commerce extérieur, sur "la politique d'importation pour le secteur de la chaussure" faite à la Chambre des communes, le 20 novembre 1985, et reproduite à: Ministre du Commerce extérieur, Discours, Communiqué N° 85/70, 20 novembre 1985, p. 2.

(179) Ibid, pp. 2-3.

Le Canada n'a pas été le seul pays à prendre des mesures spéciales de protection de son industrie de la chaussure. En effet, tout comme l'industrie canadienne de la chaussure, l'industrie américaine fut affectée par les importations, qui comptaient au début de 1977 pour 51% du marché américain(180). Afin de limiter la pénétration de son marché, les Etats-Unis eurent recours, non pas à l'imposition de contingentements globaux, comme l'avait fait le Canada, mais à la négociation d'ententes de R.V.E.

Ce fut ainsi le cas en 1971, lorsque les Etats-Unis réussirent à convaincre les autorités italiennes de restreindre leurs exportations de chaussures de cuir aux Etats-Unis (181). Ce fut également le cas en juin 1977, lorsque les Etats-Unis réussirent à conclure des ententes de R.V.E. avec Taïwan et la Corée du Sud pour une durée de quatre ans(182).

(180) Tribunal antidumping, op.cit., supra, note 177, pp. 9 et 113.

(181) Sur ce point: Oman (R.), "The Clandestine Negotiation of Voluntary Restraints on Shoes from Italy: An Augury of Future Negotiations under the Trade Reform Act of 1973?", (1973) 7 Cornell International Law Journal, pp. 6-31.

(182) Sur la négociation, la conclusion, le contenu et l'application de ces deux ententes de R.V.E., voir: Yoffie (D.B.), "Orderly Marketing Agreements as an Industrial Policy: The case of the footwear industry", (1981) 29 Public Policy, pp. 93-119.

Cela dit, contrairement au Canada, les Etats-Unis ont préféré la négociation d'ententes de R.V.E. à l'imposition de contingents pour contrôler leurs importations de chaussures. En revanche, les Etats-Unis, à l'instar du Canada, n'ont pas hésité à diminuer leurs restrictions lorsque l'industrie de la chaussure leur est apparue capable d'affronter la concurrence. Ainsi, dès 1982, les Etats-Unis éliminèrent leurs restrictions sur les importations de chaussures. Malgré la diminution de la part du marché détenue par l'industrie américaine qui passa de 49% à 22% et la perte de quelques 30,000 emplois et surtout, malgré la décision du 12 juin 1985 de la Commission américaine sur le commerce international recommandant l'imposition de contingents pour une durée de cinq ans(183), le Président des Etats-Unis se refusa à imposer un contingent global ou des tarifs douaniers supplémentaires sur les chaussures importées, tout en manifestant son désir d'adopter une attitude plus ferme dans les cas d'importations "déloyales"(184).

Somme toute, le commerce international de la

(183) Agence France-Presse, "Chaussures: pas de quota", La Presse, 26 août 1985, p.C.3.

(184) Ibid. De même: Agence France-Presse, "Reagan va serrer la vis aux partenaires commerciaux déloyaux", La Presse, 27 août 1985, p.C.3.

chaussure a été grevé à partir du début des années 70 d'un nombre considérable d'obstacles au commerce. Nous avons évoqué les cas canadien et américain, mais ces pays n'ont pas été les seuls à protéger leurs marchés. On estimait ainsi qu'à la fin des années 70, les trois quarts de la production mondiale de chaussures étaient protégés par des interdictions complètes, des contingents ou des tarifs élevés(185). Outre le Canada et les Etats-Unis, un nombre important de P.D. (i.e. C.E.E., Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Suède, etc.) aussi bien que de P.V.D. (i.e. Inde, Chili, Brésil, Chine, etc.) protégeront leurs marchés en appliquant des mesures de restriction(186). Comme dans bien d'autres secteurs, la négociation d'ententes de R.V.E. a été l'une des méthodes privilégiées de contrôle des importations.

1.4.1.3 LE COMMERCE DES AUTOMOBILES

Après le secteur du textile et du vêtement, le commerce international des automobiles demeure le marché le plus fortement réglementé. En fait, et tel que le précise François David, "l'automobile constitue l'exemple le plus

(185) Sur ce point, voir Tribunal canadien des importations, op.cit., supra, note 177, p. 14.

(186) Ibid, p. 13.

frappant et le plus achevé d'autolimitation"(187). La source fondamentale de cette réglementation est attribuable au "phénomène japonais"; absente en 1959, l'industrie japonaise a connu une croissance phénoménale voyant sa production passer de 500,000 voitures en 1964 à 7 millions en 1984(188).

Afin de contrer cette formidable offensive, quelques pays nord-américains, dont les Etats-Unis et le Canada, ont eu recours à la négociation d'ententes de R.V.E. avec le Japon. De même, les pays de la C.E.E. ne furent pas en reste en contrôlant également les importations d'automobiles japonaises sur le marché communautaire.

Précisons d'abord qu'à l'échelle nord-américaine, la production et le commerce des produits de l'industrie automobile entre le Canada et les Etats-Unis sont réglementés par un accord sectoriel. En effet, un "Accord entre le gouvernement canadien et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique concernant les produits de l'industrie automobile", plus communément connu sous le nom de "Pacte de l'automobile", fut signé à Johnson City, le 16 janvier 1965, et

(187) David (F.), op.cit., supra, note 20, p. 215.

(188) Ibid.

entra en vigueur à titre provisoire le même jour(189).

Le Pacte de l'auto vise trois objectifs fondamentaux soit: la création d'un marché plus large permettant de bénéficier de la spécialisation et de la production à grande échelle; la libéralisation du commerce des produits de l'industrie automobile entre les deux pays; et enfin, le développement ainsi que les conditions grâce auxquelles les forces du marché pourront jouer efficacement, aussi bien sur le plan des investissements et de la production que du commerce(190). Pour atteindre ces objectifs, l'Accord établit un système de franchise de droits de douane pour les importations de produits spécifiques en provenance de l'un et l'autre Etat(191). L'Accord prévoit enfin une procédure de consultation entre les deux gouvernements pour toute question ou autres problèmes spécifiques pouvant surgir entre les parties(192). De plus, l'article V de l'Accord précise également que l'accès aux marchés du Canada et des Etats-

(189) L'Accord est reproduit à (1966) 14 Recueil des Traités du Canada. L'Accord entra en vigueur à titre définitif le 16 septembre 1966.

(190) Article 1 de l'Accord.

(191) Article II de l'Accord. Les produits assujettis aux systèmes de franchise sont prévus aux Annexes A et B de l'Accord.

(192) Article IV de l'Accord.

Unis pourra être accordé à d'autres pays à des conditions semblables.

En plus de cet Accord, le Canada a dû contrôler ses importations d'automobiles en provenance d'autres sources que les Etat-Unis. En effet, à partir de 1980, la pénétration grandissante des importations japonaises commença à indisposer l'industrie canadienne. De plus, l'industrie canadienne critiqua le fait que les Japonais ne construisaient aucune voiture au Canada et qu'ils n'achetaient pas pour 10 millions \$ de pièces d'automobiles au Canada(193). Cette situation amena le Canada à prendre des mesures de contrôle. Dès juin 1981, le Canada réussit à conclure une première entente de R.V.E. avec le Japon, telle que celle déjà conclue par ce dernier avec les Etats-Unis en mai 1981(194).

(193) Presse canadienne, "Pièces d'auto: Gray veut une réponse du Japon d'ici novembre", Le Soleil, 14 août 1980.

(194) Smith (C.), "Japan will give pledge to Canada", dans Financial Times, 4 juin 1981, p. 4. L'entente conclue par les Japonais avec les Etats-Unis donna un bon argument au Canada pour forcer la main des Japonais. A une question d'un député lui demandant où en étaient rendues les négociations avec les Japonais, le Ministre de l'Industrie et du commerce, l'honorable Herb Gray répondit à la Chambre des communes, le 27 septembre 1982: "Madam Speaker, on April 8, I called in the Japanese ambassador and conveyed to him, on behalf of the government, the message that if the Japanese government took action to restrain exports to the United States and did not take similar and parallel action with respect to exports to Canada, then we

Au cours des années subséquentes, le Canada réussira à soutenir des engagements similaires avec les Japonais, soit en août 1982(195), en juin 1983(196), en mars 1984, en juillet 1985(197) et en août 1986(198). Par ailleurs, l'entente de R.V.E. de 1986, devant se terminer le 31 mars 1987, fut la dernière entente conclue par le Canada. Au lieu de négocier une nouvelle entente, le Canada réussit, semble-t-il, à convaincre le Japon de tout de même continuer à exercer un certain contrôle afin de maintenir la part de marché détenue par les automobiles japonaises au même niveau que l'année précédente(199). En pratique, force est d'admettre que cet engagement de principe équivaut à une cer-

would be prepared to take unilateral action of an appropriate nature within our own structure in the light of Canadian market conditions": cité dans (1982) XX The Canadian Yearbook of International Law, p. 335.

- (195) Associated Press, "Japan agrees to 24% reduction of vehicle exports into Canada", The Boston Globe, Thursday, 12 août 1982, p. 26.
- (196) Voir: Ministère des Affaires extérieures, Communiqué N° 83, le 27 juin 1983, p. 1. Précisons que l'entente ne visait pas les camions et autres véhicules commerciaux.
- (197) Sur ce point: Clark (M.) et Swift (D.), "A stand-off on car", MacLeans, juillet 1985, p. 26.
- (198) Gouvernement du Canada, Importations de voitures japonaises, Communiqué N° 144, le 20 août 1986, p. 1.
- (199) Sur ce point, voir la déclaration de M. John McDermid, Secrétaire parlementaire du Ministre du Commerce extérieur: Débats des Communes, 31 mars 1987, p. 4739.

taine forme d'entente de R.V.E.

Cela dit, le Canada ne fut pas le seul pays à recourir aux ententes de R.V.E. pour contrôler ses importations d'automobiles. C'est ainsi que le nouveau Président des Etats-Unis, Ronald Reagan, élu à l'automne 1980, demanda à son représentant, Robert Strauss, d'entamer des discussions avec les autorités japonaises afin de conclure une entente de R.V.E.(200). Suite à des négociations intensives, le Premier ministre du Japon annonça, le 1er mai 1981, que le Japon allait volontairement limiter ses exportations aux Etats-Unis pour une durée de deux ans(201). L'entente de R.V.E. fut prorogée à deux reprises, soit en février 1983(202) et en mars 1984 pour une durée d'un an (203). L'entente de R.V.E. de mars 1984 sera la dernière. En effet, en mai 1984, le représentant spécial des Etats-Unis pour le commerce, William Brock, se prononça en faveur du non-renouvellement de l'entente de R.V.E., alléguant que l'industrie américaine était maintenant capable d'affronter

(200) Sur ce point, voir Yoffie (D.B.), op.cit., supra, note 14, p. 223 ss.

(201) Ibid, p. 225.

(202) A.P., "Le Japon n'exportera pas plus de voitures aux U.S.A.", *Le Devoir*, 10 février 1983, p. 11.

(203) Dethomas (B.), "Les japonais acceptent de prolonger la limitation de leurs ventes d'automobiles aux Etats-Unis", *Le Monde*, mardi le 2 novembre 1983, p. 18.

la concurrence(204). Le 1er mars 1985, le Président des Etats-Unis annonça finalement que l'entente se terminant le 31 mars 1985 ne serait pas renouvelée(205).

De même, plusieurs pays européens recoureront aux ententes de R.V.E. pour contrôler les importations d'automobiles japonaises. Rappelons que, jusqu'au début des années 70, la Communauté économique européenne (C.E.E.) se classait comme la première productrice et la première exportatrice mondiale de voitures(206). Cela dit, même si la C.E.E. s'imposa toujours comme le premier producteur mondial d'automobiles, les consommateurs européens commencèrent à acheter davantage d'automobiles produites à l'extérieur de la C.E.E. Ainsi, en 1983, les Européens multiplièrent par dix leurs achats d'automobiles produites à l'extérieur de la C.E.E., tandis que les exportations européennes vers le

(204) Sur ce point, voir: "Les importations d'automobiles japonaises seront libérées en 1985", *Le Monde*, le 4 mai 1984, p. 32. De même, voir Lewington (J.), "Brock wants quotas on car imports ended", dans *The Globe and Mail*, 7 novembre 1984, p. B.3.

(205) Sur ce point, Clark (M.), "A showdown over import quotas", dans *MacLean's*, 18 mars 1985, p. 36.

(206) Sur la situation de l'industrie automobile européenne, voir Commission des Communautés européennes, *L'industrie automobile européenne. Prise de position de la Commission*, *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 2/81, 16 juin 1981, pp. 16-36.

marché mondial diminuaient de 10%(207).

Afin de pallier aux problèmes rencontrés par son industrie automobile, la Commission des Communautés européennes publia, le 16 juin 1981, une "prise de position" qui proposait pour la première fois une approche et une stratégie "communautaires"(208). L'un des éléments de cette "stratégie communautaire" était de résoudre le problème des importations d'automobiles japonaises qui représentaient près de 70% des importations d'automobiles de la C.E.E. en 1982(209). Le contrôle des importations s'avérait donc la solution la plus immédiate et la plus pratique. En revanche, cette solution n'était guère facile. En effet, il importe de souligner que, jusqu'en 1981, le contrôle des importations d'automobiles dans la C.E.E. était uniquement du ressort des Etats membres. C'est ainsi que dès 1977, le gouvernement français décidait de limiter à 3% la part de marché détenue par les importations d'automobiles japonaises(210). De même, d'autres pays européens, tels que le

(207) Sur ce point, voir Commission des Communautés européennes, *La Communauté et son industrie automobile*, Le Dossier de l'Europe, 16/84, octobre 1984, p. 3.

(208) Commission des Communautés européennes, *op.cit.*, supra, note 206, pp. 9-11.

(209) *Ibid*, pp. 55-56.

(210) David (F.), *op.cit.*, supra, note 20, p. 216.

Royaume-Uni, l'Italie, la République fédérale allemande et les pays du Benelux contrôlaient leurs importations d'automobiles au début des années 1980 principalement par la conclusion d'ententes de R.V.E.(211).

Mais l'entente de R.V.E. conclue entre le Japon et les Etats-Unis en mars 1981 allait activer les efforts de la C.E.E. Plusieurs Etats membres ainsi que la Commission de la C.E.E. anticipèrent alors un détournement des exportations japonaises aux Etats-Unis vers le marché communautaire(212). La Commission de la C.E.E. décida donc de s'engager dans des pourparlers avec le Japon, afin d'obtenir des Japonais un engagement similaire à celui qu'ils avaient contracté avec les Etats-Unis(213). Les négociations entre la C.E.E. et le Japon se traduisirent finalement par un engagement de modération des exportations d'automobiles vers l'Europe. Au cours des années 1981 et 1982, le rythme des exportations nipponnes vers la C.E.E. se ralentit légère-

(211) Ibid.

(212) Sur ce point, voir Norman (P.) et Vogl (F.), "Europe warns Japan on car sales flood", The Times, 5 mai 1981, p. 15.

(213) Sur ce point, voir Wyles (J.), "EEC holds back from agreement on Japanese car curbs", Financial Times, 20 mai 1981, p. 6.

ment(214).

En conclusion, on ne peut faire autrement que d'être surpris par le parallélisme existant entre le commerce international des automobiles et celui des textiles et des vêtements. Comme dans le textile et le vêtement, la concurrence internationale accrue en provenance du Japon a en quelque sorte secoué un certain nombre de P.D. producteurs bien établis d'automobiles. De même, l'accroissement des importations d'automobiles japonaises dans plusieurs P.D. a provoqué de sérieux problèmes de désorganisation.

Enfin, et à l'instar du textile et du vêtement, les pays importateurs d'automobiles japonaises ont décidé de remédier à leurs problèmes non pas en recourant aux clauses de sauvegarde de l'Accord général mais plutôt en négociant des ententes de R.V.E.

1.4.1.4 LE COMMERCE DE CERTAINS PRODUITS MANUFACTURES "SOPHISTIQUES"

Jusqu'à présent, nous pouvons constater que le recours à une forme ou à une autre de mesures sectorielles s'est surtout concentré dans des secteurs que l'on pourrait qualifier de "traditionnels", tels la chaussure et le tex-

(214) Commission des Communautés européennes, op.cit., supra, note 207, p. 11.

tile. Mais cette situation ne signifie pas pour autant que d'autres secteurs soient à l'abri d'une certaine forme de régulation des importations.

Le meilleur exemple de régulation du commerce de produits plus "sophistiqués" est le contrôle exercé par un certain nombre de pays sur leurs importations de téléviseurs, de radios et de calculatrices. C'est ainsi qu'à la fin des années 70, certains gouvernements européens conclurent des ententes de R.V.E. afin de limiter l'importation de téléviseurs, de radios et de calculatrices(215). De même, les Etats-Unis conclurent en 1977 des arrangements de régulation ordonnée du marché (ci-après dénommés O.M.A. pour "orderly marketing agreements") en vertu desquels le Japon, Taïwan et la Corée du Sud s'engagèrent à restreindre volontairement leurs exportations de téléviseurs aux Etats-Unis(216). Précisons que le Président des Etats-Unis ne reconduisit pas l'O.M.A. avec le Japon lors de son échéance le 1er juillet 1980. En ce qui a trait aux O.M.A. avec Taïwan et la Corée du Sud, le Président Carter les renouvela, le 1er juillet 1980, pour une durée d'une année(217).

(215) Business Week, op.cit., supra, note 103, p. 67.

(216) Sur ce point: Yoffie (D.B.), op.cit., supra, note 14, p. 215 ss.

(217) Ibid, pp. 220-221.

1.4.2 L'EXPERIENCE A.M.F. EN REGARD DES
PROPOSITIONS DE REFORME DE L'ARTICLE
XIX DE L'ACCORD GENERAL

Rappelons d'abord que l'article XIX de l'Accord général permet à une partie contractante d'appliquer des mesures afin de limiter les importations de produits qui causent ou menacent de causer un préjudice grave à sa production domestique(218). Le recours à cette clause de sauvegarde générale est assujetti à des conditions assez strictes. Or, comme nous l'avons déjà évoqué, l'application de cette clause a laissé entrevoir un certain nombre de failles, au point où les parties contractantes ont eu tendance à y recourir de moins en moins(219).

Principalement depuis le milieu des années 70, on a donc tenté de corriger les failles qui grèvent le bon fonctionnement de l'article XIX. En effet, les parties contractantes à l'Accord s'étaient engagées lors du lancement des négociations multilatérales du Tokyo Round en septembre 1973 à examiner les modalités d'application de l'article XIX(220). Des efforts considérables furent alors déployés

(218) Sur ce point, voir supra, p. 81 ss.

(219) Voir supra, p. 95 ss.

(220) Voir le paragraphe 3 d) de la Déclaration de Tokyo: G.A.T.T., op.cit., supra, note 30, pp. 185-188.

par le "Groupe des sauvegardes" du Tokyo Round afin de modifier l'article XIX. Malheureusement, les négociations ne résultèrent en aucun accord sur la question des sauvegardes (221). Malgré cet échec, les parties contractantes décidèrent de mettre sur pied un Comité des sauvegardes afin de poursuivre les discussions(222).

Depuis lors, les discussions se sont poursuivies à l'intérieur du Comité des sauvegardes mais sans succès(223). Sur le plan plus politique, l'importance d'une réforme de l'article XIX du G.A.T.T. fut également réaffirmée. Ainsi, lors de la Conférence interministérielle du G.A.T.T. de novembre 1982, les Parties contractantes, après avoir évoqué la nécessité de compter sur "un système de sauvegarde amélioré et plus efficace", décidèrent de tenter de conclure un mémorandum d'accord, au plus tard en 1983, portant sur un certain nombre d'éléments de réforme, tels la transparence du système, les conditions d'application des mesures, les types de mesures et leur durée, la compensation et le contrôle et

(221) Ibid, pp. 90-95.

(222) Voir la Décision du 30 juin 1980 des parties contractantes: G.A.T.T., (1980) 26 Instruments de base et documents divers, p. 16.

(223) Sur ce point, voir les différents documents publiés par ce Comité du G.A.T.T.: L./49998, L./5061, L./5310 et L./5358.

la surveillance(224). Une fois de plus, le Comité des sauvegardes ne put en arriver à un accord(225). Notons enfin que la réforme de l'article XIX fut mise à l'agenda des nouvelles négociations commerciales du G.A.T.T., lancées à Punta Del Este en octobre 1986(226).

Somme toute, la réforme de la clause de sauvegarde demeure toujours actuelle. Il n'est pas ici de notre ressort de traiter des principaux éléments de réforme de l'article XIX(227). En revanche, on peut cependant se demander si l'expérience acquise dans le cadre de l'A.M.F. a été d'un certain apport dans les discussions ou négociations entourant ladite réforme? Or, tout indique que plusieurs dispositions

(224) G.A.T.T., (1983) 29 Instruments de base et documents divers, p. 13.

(225) G.A.T.T., W.39/4, 21 novembre 1983, p. 1.

(226) Voir G.A.T.T., op.cit., supra, note 64, pp. 8-9.

(227) La réforme de l'article XIX a été largement commentée. Sur ce point, voir: G.A.T.T., op.cit., supra, note 30, pp. 90-95; G.A.T.T., The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Volume II, G.A.T.T., Genève, 1980, pp. 14-17; Merciai (P.), "Safeguard Measures in GATT", (1981) 15 Journal of World Trade Law, pp. 41-46; Meir (G.M.), "The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations and the Developing Countries", (1980) 13 Cornell International Law Journal, pp. 239-256; Tumlrir (J.), "A Revised Safeguard Clause for GATT", (1973) 7 Journal of World Trade Law, pp. 404-420; Bratschi (P.), "GATT: Targets for Reform", (1979) 7 Journal of World Trade Law, pp. 393-403.

de l'A.M.F. et leur application sont à la base d'un certain nombre de propositions de réforme. On peut identifier l'influence de l'A.M.F. sous sept aspects.

Premièrement, on a ainsi proposé que les pays importateurs ne soient plus obligés de compenser les parties contractantes affectées, tel que le prévoit l'article XIX actuel(228). En effet, si la mesure de sauvegarde répond à un besoin légitime de l'Etat, pourquoi fraudrait-il compenser les Etats affectés, ou encore faire l'objet de représailles suite à son application(229). Bien que ce courant de réforme n'évoque pas directement l'A.M.F., force est de reconnaître qu'il s'en inspire largement puisque, comme nous l'avons vu, un pays participant appliquant une mesure de restriction dans le cadre de cet accord n'est pas tenu de compenser la ou les parties affectées(230).

Deuxièmement, l'une des propositions de réforme les plus importantes, voire même la plus importante, de l'article XIX de l'Accord général a trait à l'assouplissement du

(228) Sur ce point, voir supra, p. 94 ss.

(229) Sur ce point, voir Bratschi (P.), op.cit., supra, note 227, p. 398. Les difficultés rencontrées par un gouvernement pour justifier auprès de ses citoyens le versement d'une compensation ont été évoquées dans: Tumlir (J.), op.cit., supra, note 227, p. 408.

(230) Voir supra, p. 252.

principe de non-discrimination(231). Comme nous l'avons vu, toute mesure prise conformément à l'article XIX doit s'appliquer aux importations de toute provenance(232). Afin de remédier aux inconvénients causés par l'application générale des mesures (i.e. multitude des négociations, compensation de toutes les parties, etc.), il fut plusieurs fois proposé de ne limiter que les importations qui proviennent du ou des pays qui exportent le plus grand volume (ou valeur) d'un produit particulier.

Point n'est besoin de dire que le débat sur la "sélectivité" des mesures de sauvegarde est d'une importance vitale puisqu'il remet en question une règle fondamentale de l'Accord général. Ce débat fort complexe oppose non seulement les tenants du statu quo, principalement les P.V.D.(233), aux tenants de la sélectivité, principalement les P.D.(234), mais également, les tenants de la sélectivité

(231) G.A.T.T., op.cit., supra, note 30, p. 91.

(232) Sur ce point, voir supra, p. 91 ss.

(233) Les P.V.D. (i.e. ainsi que quelques P.D.) craignent que l'abandon de la règle de non-discrimination puisse ouvrir la voie à une série de mesures contre leurs exportations: G.A.T.T., op.cit., supra, note 30, pp. 91-94.

(234) Ibid, p. 91.

entre eux(235). Considérant l'importance de la question et les intérêts en jeu, on ne se surprendra guère que le problème des sauvegardes n'ait pas fait l'objet d'un accord lors du Tokyo Round(236), pas plus d'ailleurs que lors de tentatives subséquentes(237).

Une fois de plus, on peut voir à quel point la réglementation sectorielle appliquée dans le secteur des textiles peut influencer sur la réforme de l'article XIX. Comme on le sait, les mesures de restriction appliquées dans le cadre de cette réglementation sont essentiellement sélectives puisqu'elles visent des produits particuliers de sources particulières(238). On ne peut donc se surprendre de voir

(235) Ainsi, certains P.D., principalement la C.E.E., proposèrent une "sélectivité unilatérale" permettant à un pays d'imposer unilatéralement une mesure d'urgence mais assujettie à un examen postérieur. D'autre part, certains pays, principalement le Canada, les Etats-Unis et le Japon, proposèrent une "sélectivité consensuelle" ne permettant l'application de mesures qu'avec l'accord des parties ou suite à l'acceptation du Comité des sauvegardes: *ibid*, p. 94.

(236) Sur ce point, voir Merciai (P.), *op.cit.*, *supra*, note 227, pp. 55-56.

(237) Le problème de la sélectivité fut principalement rediscuté lors de la Conférence ministérielle du G.A.T.T. en novembre 1982. Sur ce point, voir Cheeseright (P.), "GATT looks at spread of trade curbs", *Globe and Mail*, 12 octobre 1982, p. B.3 et Merritt (G.), "E.E.C. softened its import stand", *The Globe and Mail*, 21 octobre 1982, p. B.11.

(238) Voir *supra*, p. 220 ss.

certaines pays, trouvant des avantages dans cette règle, vouloir l'étendre à l'ensemble des relations commerciales, et à l'inverse, les pays les plus affectés, la maintenir dans le seul cadre de l'A.M.F.(239).

Un troisième élément de réforme vise à préciser le concept de "préjudice grave", prévu à l'article XIX de l'Accord général. Comme nous l'avons vu, une partie contractante ne pourra imposer une mesure de restriction que si elle est en mesure de démontrer que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un "préjudice grave" à sa production domestique(240). Or, une telle démonstration s'avère passablement difficile en l'absence de critère précis et objectif(241). Jusqu'à date, les discussions n'ont mené à aucun accord. Lors des négociations du Tokyo Round, P.D. et P.V.D. n'ont pu s'entendre sur les critères applicables.

(239) Sur ce point, voir la position des pays de l'A.S.E.A.-N.: Merritt (G.), op.cit., supra, note 237, p. B.11. A cet égard, notons l'argument de certains voulant que la reconnaissance du principe de sélectivité pourrait avoir comme effet bénéfique de dissuader les Etats à négocier des ententes de R.V.E. à l'extérieur du cadre légal du G.A.T.T.: pour des arguments dans ce sens, voir Kumar (P.), "Critical Issues in the Talks on Emergency Protection", (1982) 5 The World Economy, pp. 246 et 257. De même, Hindley (B.), "Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause", (1980) 3 The World Economy, pp. 332-334.

(240) Voir supra, p. 87 ss.

(241) Ibid.

Ainsi, les P.V.D. évoquèrent les dangers de ne se fonder que sur la seule différence de prix pour limiter les importations(242). En revanche, les P.D. proposèrent que l'on tienne compte du dommage matériel aussi bien actuel que potentiel(243).

Depuis lors, le débat sur la question n'a guère progressé sur cet aspect passablement complexe que constitue la détermination du préjudice grave(244). A cet égard, l'A.M.F. pourrait servir à préciser le concept de préjudice grave. Comme nous l'avons vu, l'Annexe A de l'A.M.F. définit de façon fort précise le concept de désorganisation des marchés. Cette définition énonce non seulement les facteurs qui sont la cause d'une telle désorganisation, mais également les facteurs à considérer dans la détermination du préjudice grave ou de la menace réelle de préjudice grave(245). Il n'est donc guère surprenant de constater que l'Annexe A de l'A.M.F. puisse avoir un certain intérêt dans la réforme de l'article XIX. Ainsi, au cours du Tokyo Round, un Rapport du Conseil économique et social de France suggérait d'établir

(242) G.A.T.T., op.cit., supra, note 30, p. 94.

(243) G.A.T.T., op.cit., supra, note 227, p. 15.

(244) Sur l'état du problème, voir Cheeseright (P.), "GATT strives for a ceasefire as trade wars worsen", dans The Globe and Mail, 4 octobre 1982, p. B.14.

(245) Voir supra, p. 222 ss.

l'existence d'un préjudice grave sur la base de facteurs largement inspirés de l'A.M.F., tels les parts de marché, le volume des importations, l'emploi, la productivité, les investissements, etc.(246).

Une quatrième influence de l'A.M.F. a trait à l'élimination progressive des mesures de sauvegarde. On se rappellera que l'article XIX ne prévoit aucune limite quant à la durée d'une mesure de sauvegarde; le pays importateur pouvant conserver celle-ci "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir et réparer ce préjudice"(247). Pour pallier à cette carence, l'un des correctifs suggérés serait d'autoriser l'application d'une mesure mais à la condition qu'elle soit éliminée dans une période déterminée(248). L'objectif d'une telle proposition était de confirmer et d'assurer le caractère temporaire d'une mesure de sauvegarde. Bien que le Groupe sur les sauvegardes identifia, parmi les principaux problèmes auxquels était confronté l'article XIX, la question de la régressivité et de la durée des mesures, le rapport du Secrétaire général du

(246) Conseil économique et social, op.cit., supra, note 46, p. 205.

(247) Voir supra, p. 99.

(248) Sur ce point, voir Murray (T.) et Walter (I.), "Quantitative Restrictions, Developing Countries and GATT", (1977) 11 Journal of World Trade Law, p. 416 et Tumlin (J.), op.cit., supra, note 227, p. 413.

G.A.T.T. publié à la fin du Tokyo Round ne fait pas état des développements sur cet aspect du problème(249). Malgré cet échec, force est de reconnaître une fois de plus l'influence de l'A.M.F. Ainsi, l'article 3 de l'A.M.F. prévoit que les mesures de restriction ne seront applicables que pour des périodes limitées ne dépassant pas un an(250). De plus, une certaine forme de régressivité des mesures est prévue à l'Annexe B de l'A.M.F., puisque tout pays appliquant une mesure pour plus d'une année, doit accroître le niveau de base de 6% annuellement(251).

Une cinquième influence de l'A.M.F. concerne l'obligation de procéder à un ajustement industriel. Comme on le sait, l'article XIX de l'Accord général n'oblige pas le pays importateur, qui applique des restrictions, à prendre des mesures visant à permettre à son industrie de "sortir" ou de s'ajuster à la crise de production qu'elle traverse(252). Cette autre carence a fait l'objet d'une proposition visant à lier l'autorisation d'imposer une mesure de sauvegarde à l'obligation, pour le pays importateur invoquant l'article

(249) G.A.T.T., op.cit., supra, note 30, p. 90 ss.

(250) Voir supra, p. 250.

(251) Voir supra, p. 264 ss.

(252) Voir supra, p. 98.

XIX, de procéder à un ajustement industriel(253).

Au cours du Tokyo Round, la possibilité de lier l'application d'une mesure de sauvegarde à l'obligation de procéder à un ajustement industriel fut évoquée, principalement par les P.V.D.(254). Malheureusement, les parties ne purent en venir à un accord, les P.D. se refusant à être explicitement liés par une telle obligation(255). Quoiqu'il en soit, ce débat met une fois de plus en évidence l'une des dispositions fondamentales de l'A.M.F., soit celle voulant que toutes les mesures prises dans le cadre de cet accord ne découragent pas les processus autonomes d'ajustement industriel d'une part, et d'autre part, que ces mesures s'accompagnent de politiques d'ajustement industriel(256).

Une sixième influence de l'A.M.F. peut être détectée dans cette proposition visant à accorder un traitement spécial aux P.V.D. lors de l'application de mesures. En

(253) Sur ce point, voir Murray (T.) et Walter (I.), *op.cit.*, supra, note 248, p. 416 et Merciai (P.), *op.cit.*, supra, note 227, p. 50.

(254) G.A.T.T., *op.cit.*, supra, note 30, pp. 92-95.

(255) Sur ce point, voir Carreau (D.), "Les négociations commerciales multilatérales au sein du G.A.T.T.: Le Tokyo Round (1973-1979)", (1980) 16 *Cahiers de droit européen*, p. 175.

(256) Voir supra, p. 178.

effet, les mesures appliquées au titre de l'article XIX sont d'application générale et ne permettent donc pas, *inter alia*, d'exclure ou de limiter moins rigoureusement les importations en provenance des P.V.D.(257). Or, certaines propositions visent justement à prendre en considération la situation particulière des P.V.D.(258). Force est cependant d'admettre que ces propositions n'ont produit aucun résultat concret. Ceci étant dit, il n'en demeure pas moins que les dispositions de l'A.M.F. visant à accorder aux P.V.D. un traitement plus favorable dans l'application des mesures(259) pourraient également se retrouver dans un article XIX amélioré.

Il importe enfin de noter un certain nombre de propositions visant à mettre sur pied des institutions capables de contrôler et de surveiller l'application des mesures prises au titre de l'article XIX(260). L'article XIX de l'Accord général a toujours souffert de l'absence d'institutions capables d'en assurer le fonctionnement effica-

(257) Voir *supra*, p. 81 ss.

(258) Sur ce point, voir Murray (T.) et Walter (I.), *op.cit.*, *supra*, note 248, p. 416 et Meir (G.M.) *op.cit.*, *supra*, note 227, p. 411.

(259) Voir *supra*, p. 299.

(260) Voir, par exemple, Robertson (D.), *Fail Safe Systems for Trade Liberalisation*, Trade Policy Research Centre, Londres, 1977, p. 61 ss. et Tumlin (J.), *op.cit.*, *supra*, note 227, p. 274 ss.

ce(261). A cet égard, on peut facilement comprendre que des institutions telles l'Organe de surveillance des textiles et le Comité des textiles opérant dans le cadre de l'A.M.F.(262), peuvent servir de "modèles" en matière de contrôle et de surveillance.

2. LA REGLEMENTATION SECTORIELLE DES RELATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES: VERS LA SPECIALISATION DU DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE?

Un peu en guise de conclusion de ce chapitre, qu'il nous soit permis de soumettre que l'émergence de la réglementation sectorielle applicable dans le secteur des textiles a également eu une certaine répercussion sur l'évolution du droit international économique, et plus particulièrement, sur le droit des relations commerciales internationales. En effet, tout indique que le droit international économique est en train de subir une mutation profonde. Epousant initialement une approche globale à la réglementation des relations commerciales internationales, le droit des relations commerciales internationales s'est transformé dans le sens d'une spécialisation accrue. De plus en plus, les Etats ont eu tendance à chercher des solutions particulières aux problèmes rencontrés dans des secteurs particuliers.

(261) Sur ce point, voir Robertson (D.), op.cit., supra, note 260, p. 64.

(262) Voir supra, p. 309 ss.

Cela dit, il ne faudrait surtout pas se surprendre de cette mutation importante. En effet, l'histoire récente des solutions de type "sectoriel", que celles-ci soient de nature bilatérale ou multilatérale, tend à démontrer que leur émergence peut être attribuée à la présence de deux facteurs qui semblent apparaître simultanément: l'insuffisance des mécanismes de contrôle ou de sauvegarde prévus par le G.A.T.T. et la densité et l'ampleur des problèmes rencontrés dans un secteur particulier.

D'une part, et comme nous l'avons vu(263), la réglementation globale et multilatérale du G.A.T.T. s'est avérée insuffisante et inadéquate pour corriger ou prévenir les problèmes de désorganisation des marchés rencontrés dans des secteurs particuliers. Or, comme le G.A.T.T. s'avérait incapable de traiter les problèmes de plus en plus complexes des relations commerciales internationales, les Etats ont donc élaboré des solutions sectorielles à l'extérieur du cadre légal du G.A.T.T.(264).

D'autre part, l'émergence de nouvelles solutions ou

(263) Voir supra, p. 517 ss.

(264) Sur ce point, voir Jackson (J.H.), "The Crumbling Institutions of the Liberal Trade System", (1978) 12 Journal of World Trade Law, p. 96. Pour un commentaire dans le même sens, voir Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), op.cit., supra, note 29, p. 313.

régions sectorielles sera également conditionnée par la densité et l'ampleur des problèmes rencontrés. Ce fut ainsi le cas avec l'A.L.T. où les pays intéressés dans le commerce international des textiles, confrontés à une pratique générale d'imposition de restrictions quantitatives de toute nature, décidèrent de "minimiser" les dégâts en assujettissant leurs pratiques commerciales à une réglementation internationale. Suite à cette expérience, rien n'interdit de penser que d'autres secteurs industriels ne pourraient pas, dans un avenir prochain, se prémunir de façon semblable, contre de tels obstacles au commerce. A cet égard, l'ampleur des problèmes et la volonté des Etats intéressés d'être assujettis à des règles s'imposent comme des facteurs importants dans la création de régimes internationaux(265).

Le développement de nouvelles réglementations sectorielles soulève évidemment un certain nombre de problèmes qu'il importe ici d'évoquer.

Le premier de ces problèmes a trait à la politisation des relations commerciales internationales. Il est évident que toute tentative d'organisation sectorielle des marchés implique inévitablement un certain degré d'interven-

(265) Sur ce point, voir Keohane (R.O.), "The Demand for International Regimes", (1982) 36 International Organization, p. 354.

tion de la part des gouvernements. Or, dans une économie internationale fondée sur le principe du libre marché, toute intervention est par définition nuisible et inefficace. Evoquant les dangers d'un véritable commerce organisé à l'échelle planétaire, pouvant ultimement permettre aux gouvernements de déterminer le quantum d'importations par secteur, ou encore d'influencer les prix des importations, quelques économistes ont considéré que cette politique "impliquerait un degré de planification centralisée que l'on n'a jamais cherché à atteindre dans les économies industrielles d'Occident"(266).

Sans nécessairement atteindre un tel degré d'intervention, force est de reconnaître que toute tentative d'organisation sectorielle des marchés implique inévitablement une certaine politisation des relations commerciales internationales. Ces relations deviennent alors assujetties à des décisions d'ordre politique, donc à une certaine forme d'arbitraire, plutôt qu'à des règles de droit applicables également pour tous les Etats(267).

(266) Blackhurst (R.), Marian (N.) et Tumlr (J.), op.cit., supra, note 129, p. 64.

(267) Selon D. Lal, le développement du libre-échange organisé ainsi que des restrictions sélectives sont fondés sur l'idée que l'accès au marché domestique offert aux importations devient en quelque sorte un privilège, ce qui fait des relations économiques internationales une affaire de "power or goodwill": Lal (D.), "The Wistful Mercantilism of Mr. Dell", (1978) 1

Un second danger évoqué à l'encontre des accords d'organisation sectorielle des marchés est le développement de véritables cartels soutenus par les gouvernements. Or, cette "cartellisation" de l'économie mondiale, que cela soit sous la forme d'ententes de R.V.E. bénéficiant aux pays exportateurs, d'accords entre pays producteurs, ou encore d'accords privés de cartels(268), risque évidemment d'avoir comme effet immédiat une augmentation de prix et une baisse de la production, au désavantage des consommateurs(269).

Force est cependant de reconnaître que, en regard de la sectorialisation du droit international économique, ces craintes de cartellisation mondiale de l'économie sont exagérées. D'une part, parce que la plupart des accords sectoriels conclus depuis les années 70 visent à traiter des problèmes particuliers d'un secteur afin d'en venir à une libéralisation plus grande ou ordonnée des marchés. D'autre part, parce que les accords sectoriels bilatéraux ou multilatéraux ne se rencontrent que dans un nombre limité de secteurs et rien n'indique que tous les secteurs du commerce

The World Economy, p. 274.

(268) Sur ce point, voir Tumlir (J.), op.cit., supra, note 128, pp. 53-63.

(269) Sur les effets économiques des cartels, voir Tumlir (J.), op.cit., supra, note 12, pp. 387-391.

mondial feront l'objet de tels accords(270). Qui plus est, il n'est guère certain que les accords sectoriels existants réussiront à se maintenir, une fois résorbés les problèmes auxquels ils s'adressent.

Enfin, l'apparition de ces nouvelles réglementations sectorielles, qui viennent s'ajouter à la réglementation générale de l'Accord général, a été considérée comme une menace sérieuse à la cohérence et à l'uniformité de la réglementation actuelle. C'est ainsi que le développement d'accords sectoriels risquerait de mettre en danger l'énoncé d'une véritable politique commerciale internationale reposant sur des objectifs généraux, applicables à tous les Etats et visant tous les produits. Suite à la conclusion de l'Arrangement sur les aéronefs civils, W.S. Piper évoquait ainsi le danger d'une telle approche:

"On the other hand, a patchwork of code of interpretations, differing from industry to industry, could be a nightmare and form its own barrier to evolving a general policy of more liberal trade practice. Thus, perfecting amendments of general trade disciplines should be eschewed. Such a fear is probably why the Tokyo Round avoided the sectorial approach in 1974 in favor of generic nontariff agreement to institute across-the-board policies on nontariff trade

(270) Sur ce point: Flory (T.), op.cit., supra, note 113, p. 661.

restrictions or distorsions"(271).

De même, la multiplication des accords sectoriels risque également d'alourdir et de compliquer la réglementation actuelle de l'Accord général. Le danger de conclure des "ad hoc side agreements" est de rendre la structure actuelle de l'Accord général de plus en plus complexe, voire même inconsistante(272). De tels accords peuvent provoquer des désavantages sérieux: la confusion du public face à la multiplication de nouvelles règles, l'incapacité des petits pays à participer à la mise en oeuvre de ces accords pour cause d'insuffisance de ressources financières et humaines, l'accroissement des litiges et le renforcement de la croyance que le G.A.T.T. est un "club de riches"(273).

Précisons enfin que l'approche sectorielle n'est pas la seule option envisagée dans le cadre des projets de réforme de l'ordre économique international actuel. C'est ainsi que dans le contexte de la réforme des Nations Unies, on a considéré que l'approche sectorielle utilisée dans le traitement de grands problèmes (i.e. industrialisation,

(271) Piper (W.S.), *op.cit.*, supra, note 51, p. 242.

(272) Jackson (J.H.), *op.cit.*, supra, note 264, p. 96.

(273) Jackson (J.H.), "The Birth of the GATT-MTN System: a constitutional appraisal", (1980) *Law and Policy in International Business*, p. 40.

sciences et technologie, ressources, etc.) a empêché une "approche intégrée" des problèmes mondiaux(274). A cet égard, il n'est donc guère surprenant de voir émerger un certain nombre de propositions visant à mettre sur pied une véritable gestion économique globale(275).

Malgré toutes ces incertitudes ou problèmes potentiels, il serait faux de voir dans cette spécialisation accrue du droit des relations commerciales internationales une désintégration, voire même une négation, de la réglementation globale et multilatérale fondée sur l'Accord général. Bien au contraire, cette tendance risque de favoriser une amélioration du droit des relations commerciales internationales. Plusieurs indices le laissent d'ailleurs croire.

Premièrement, même si les mécanismes de régulation utilisés par les Etats ont généralement tendance à épouser une forme bilatérale, l'organisation sectorielle des échanges repose néanmoins sur l'existence de normes ou de règles

(274) Sur ce point, voir l'opinion émise par M. Maurice Bertrand, membre du Corps commun de l'O.N.U.: Bertrand (M.), "Pour une organisation mondiale de troisième génération", dans *Le Monde Diplomatique*, octobre 1985, p. 5.

(275) Sur l'état et la nature de telles propositions, voir l'excellent article de Steele (D.B.), "The case for global economic management and UN system reform", (1985) 39 *International Organization*, pp. 561-578.

de droit. Même si plusieurs des accords sectoriels n'ont pas toujours d'effet obligatoire en droit international, ils ne sont pas nécessairement dépourvus d'effets juridiques de par le volontarisme des parties. A cet égard, la tendance vers la spécialisation du droit des relations commerciales internationales confirme l'importance que semblent attribuer les Etats à voir leurs relations commerciales régies par le droit plutôt que par la politique(276).

Deuxièmement, la réglementation sectorielle qui, à première vue, semble contredire l'approche globale préconisée par l'Accord général, vient plutôt compléter, voire même compenser, les carences de cette dernière. En fait, le recours accru à la réglementation sectorielle semble s'inscrire dans le développement normal des règles de droit international économique qui est et qui demeure toujours un "droit de finalité". Il est intéressant de rappeler

(276) Dans le contexte de l'élaboration d'accords multilatéraux, le professeur J.H. Jackson a bien mis en évidence les deux grandes techniques qui peuvent régir les relations commerciales internationales: le "power oriented" fondé sur les pouvoirs des Etats et privilégié par les diplomates des Etats forts de par le poids qu'ils peuvent exercer dans une négociation et le "rule oriented" fondé sur l'existence de règles applicables également pour tous les Etats et sur l'établissement d'institutions chargées de leur application. De ces deux approches, l'auteur favorise la seconde qui a surtout le mérite d'assurer une plus grande justice pour les Etats faibles, de fournir des procédures de règlement des différends, de favoriser une plus grande participation des citoyens, etc.: Jackson (J.H.), op.cit., supra, note 264, pp. 98-100.

cette judicieuse remarque du doyen Colliard qui, constatant l'existence de "problèmes spécifiques" en matière économique, justifiait ainsi en ces termes le développement d'un droit international économique:

"Pourquoi un droit particulier, pourquoi des règles qui ne sont pas nécessairement les règles générales devant être adaptées, transformées ou remplacées? Ce qui caractérise le droit international économique c'est qu'il est un droit de finalité. S'il se développe plus actuellement qu'autrefois, c'est que nous sommes dans le cadre du saint-simonisme international des sociétés hautement industrialisées et des sociétés en voie de développement. C'est au service de cette finalité économique - et non du fait économique, comme il a été dit souvent - qui est l'idée d'une gestion, tantôt dans l'intérêt de l'humanité, tantôt dans l'intérêt d'une communauté de riverains, tantôt dans l'intérêt de plusieurs Etats réunis dans des groupements, c'est au service de cette finalité respectable que se met le droit international économique"(277).

De même, si le droit international économique s'est en quelque sorte spécialisé, et par delà, différencié du droit international public, que cela soit à cause de sa finalité ou encore de la spécificité de la matière économi-

(277) Voir Société française pour le droit international, Aspects du droit international économique, Pédone, Paris, 1972, p. 153.

que(278), il n'est pas à son tour à l'abri d'une certaine spécialisation.

Troisièmement, il semble de plus en plus évident que cette spécialisation est la résultante du pragmatisme qui caractérise l'élaboration du droit des relations commerciales internationales; bref, d'un droit qui colle à la réalité et aux besoins du moment. A ce titre, et il importe de le rappeler, les règles de l'Accord général correspondent à une réalité, soit celle du milieu des années 40, qui est bien différente du profil que peuvent avoir les relations commerciales internationales près de cinquante ans plus tard. De plus en plus, le droit international économique devient "réformateur", en ce qu'il tend à générer l'apparition "d'une pluralité d'ordres juridiques dont le contenu varie en fonction du niveau de développement des pays considérés"(279) ou encore de règles visant à traiter de problèmes particuliers que ne saurait résoudre l'Accord général.

(278) Sur ce point, Weil (P.), "Le droit international économique: mythe ou réalité?" dans Société française pour le droit international, op.cit., supra, note 277, p. 14.

(279) Carreau (D.), "Le nouvel ordre économique international", (1977) 104 Annuaire français de droit international, p. 599.

Enfin, rien ne serait plus normal que d'assister à une certaine spécialisation du droit international économique puisqu'il suivrait en quelque sorte la même évolution que le droit public économique, c'est-à-dire "le droit de l'intervention publique en matière économique"(280) que l'on retrouve dans chaque Etat. Le droit international économique semble suivre la même évolution générale que le droit public économique sous trois aspects importants: son approche, ses modalités d'intervention et son développement "quantitatif".

D'une part, l'intervention des pouvoirs publics se caractérise par une certaine hétérogénéité. L'intervention étatique pourra reposer soit sur une approche globale visant l'ensemble des activités économiques d'un pays, soit sur une approche sectorielle visant un secteur industriel particulier ou enfin, sur une approche particulière où l'objectif sera de viser une ou des entreprises particulières(281).

D'autre part, les pouvoirs publics ont à leur disposition une multitude d'instruments de régulation pouvant influencer les comportements économiques, tels que les

(280) De Laubadère (A.) et Dévolvé (P.), Droit public économique, 4 éd., Dalloz, Paris, 1983, p. 21.

(281) Ibid, p. 23.

dépenses publiques, les stimulants fiscaux, les impôts, la propriété publique ou la réglementation pure et simple(282). Ces interventions pourront avoir des effets sur les prix, l'offre de produits, le taux de rendement, la qualité d'un produit, ou encore, sur les méthodes de production(283).

Enfin, le recours à la régulation économique s'est considérablement accru au cours des trente dernières années. Principalement depuis la Deuxième Guerre, l'intervention économique des Etats s'étendit à un nombre de plus en plus grand d'activités économiques(284). C'est ainsi qu'au Canada, par exemple, le total des lois fédérales à caractère réglementaire passa de 25 en 1870 à 140 en 1978 tandis que le total des lois de réglementation provinciales passait de 125 à 1608(285). La réglementation économique en vint à couvrir à peu près tous les secteurs d'activités de la vie

(282) Sur ce point, voir Conseil économique du Canada, Rationalisation de la réglementation publique, Rapport provisoire, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1979, p. 49.

(283) Ibid.

(284) Sur les motifs à la base de ces interventions, voir: Posner (R.A.), "Theories of economic regulation", (1974) The Bell Journal of Economics and Management Science, pp. 335-359.

(285) Conseil économique du Canada, op.cit., supra, note 282, p. 15.

économique et sociale(286). L'impact économique de cette réglementation publique, il va sans dire, a été considérable. On estima qu'en 1978, 29.1% du P.I.B. canadien était soumis à une forme quelconque de réglementation directe (i.e. contrôle de prix ou de production, incluant les contrôles à l'importation) contre 25.7% pour le P.I.B. américain(287).

Cette référence au droit public économique national nous permet donc de noter deux développements importants. D'une part, l'ensemble des activités économiques d'un pays est généralement assujetti à une régulation économique par les pouvoirs publics, que cela soit par voie législative ou réglementaire. D'autre part, les activités économiques ne peuvent être réglementées par une seule et même législation. Chaque secteur industriel ou chaque segment de l'activité économique et sociale, de par les problèmes spécifiques qu'il soulève et de par les correctifs qu'il exige, a évidemment amené les gouvernements à adopter des lois ou règlements spécifiques. En ce sens, mais de façon moins considérable, le droit international économique semble graduellement suivre un développement similaire: de plus en plus de règles et surtout de plus en plus de règles spécifiques.

(286) Ibid, p. 11.

(287) Ibid, p. 148.

CONCLUSION

Après plus d'une quarantaine d'années, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, plus communément connu sous le nom de G.A.T.T., continue toujours à réglementer l'ensemble des relations commerciales entre Etats. De façon générale, le G.A.T.T. a largement favorisé la libéralisation du commerce international. Est-il besoin de rappeler que les négociations commerciales multilatérales du "Tokyo Round" ont à elles seules généré des réductions tarifaires de quelque 30%(1).

Malgré cet apport considérable, le G.A.T.T. a cependant été incapable de corriger ou encore de prévenir tous les problèmes résultant précisément de cette libéralisation des échanges. Or, un certain nombre de secteurs du commerce international ont été particulièrement affectés par l'amplitude et la gravité de ces problèmes, tel que par exemple, le textile et le vêtement.

Les difficultés rencontrées dans le secteur du textile et du vêtement témoignent bien des carences du

(1) G.A.T.T., The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, II Supplementary Report, Genève, janvier 1980, p. 30.

G.A.T.T., à telle enseigne que les pays participants à ce commerce élaborèrent, dès le début des années 60, leur propre réglementation sectorielle. Après plus de vingt ans, ce secteur important est toujours régi par un Arrangement concernant le commerce international des textiles, plus connu sous le nom d'Accord multifibres (ci-après dénommé A.M.F.). On ne saurait d'ailleurs pas se surprendre de l'émergence d'une telle réglementation en marge du G.A.T.T. A cet égard, le G.A.T.T. en est en quelque sorte le fondement et la cause.

Il importe d'abord de rappeler que la libéralisation des échanges n'a jamais été un objectif exclusif du G.A.T.T. Dans une certaine mesure, le G.A.T.T. a largement tenu compte des effets "désorganisateurs" de la libéralisation des échanges. Ainsi, cette libéralisation ne devait être ni immédiate, ni absolue. De même, tout le "système" des clauses de sauvegarde, exceptions et dérogations devait permettre à un Etat d'intervenir afin de prévenir ou de corriger un certain nombre de problèmes socio-économiques résultant de la libéralisation. Bien qu'en filigrane, la dimension "sociale" du commerce international sera en quelque sorte "intégrée" par le G.A.T.T. A cet égard, l'A.M.F. tiendra compte de façon plus formelle et plus complète des avantages et des désavantages du commerce international, en favorisant bien sûr la libéralisation des échanges mais sans

désorganisation des marchés.

Au même titre, l'approche multilatérale et globale à la réglementation du commerce international préconisée par le G.A.T.T. n'était pas exclusive. Comme nous l'avons vu, le G.A.T.T. reconnaît la situation particulière de certains secteurs du commerce international, et par delà, la possibilité d'appliquer des réglementations sectorielles. Au moment de son entrée en vigueur, on avait d'abord et surtout en tête des accords visant à réglementer certains produits de base. De même, et près d'une quinzaine d'années plus tard, les problèmes rencontrés dans le commerce de certains produits manufacturés, tels que les textiles et les vêtements, allaient justifier l'établissement d'une réglementation sectorielle.

L'A.M.F. est également une réponse aux mutations du commerce international ainsi qu'aux carences du G.A.T.T. Parmi ces mutations, nous avons noté la multiplication et la diversification des acteurs. L'arrivée du Japon et d'autres P.V.D. dynamiques a en quelque sorte bousculé les données du commerce international, domaine alors réservé aux seuls P.D. De même, on assista à une certaine mutation des mécanismes de régulation du commerce international. C'est ainsi que, face à la réduction progressive des tarifs, les Etats ont tenté de contrôler le flux de leurs importations par le

recours accru à des obstacles non tarifaires de toutes sortes. Parmi ces obstacles, nous avons évoqué la popularité des restrictions à l'importation et des ententes de restriction volontaire à l'exportation.

Les carences de la réglementation du G.A.T.T. n'ont pas été inconnues à l'émergence de la réglementation sectorielle appliquée dans le commerce des textiles et des vêtements. A cet égard, les failles du système des clauses de sauvegarde, des dérogations et des exceptions du G.A.T.T. ont largement contribué à cet état de fait. C'est ainsi que la clause de sauvegarde générale du G.A.T.T., dont l'objectif est de prévenir ou de remédier aux effets préjudiciables d'un accroissement des importations, a laissé entrevoir un certain nombre de failles, à un point tel que les Etats s'en sont de plus en plus détournés pour solutionner leurs problèmes.

La réglementation appliquée dans le secteur du textile et du vêtement a, dans une certaine mesure, apporté un certain nombre de correctifs aux déficiences du G.A.T.T., et ce, sous deux aspects importants. D'une part, l'A.M.F. reconnaît explicitement que la libéralisation des échanges pouvait, dans certains cas, causer de "graves problèmes économiques et sociaux" pour tous les pays impliqués dans ce commerce. Afin de prévenir ou de corriger ces problèmes,

les pays participants à l'A.M.F. s'entendirent pour favoriser une libéralisation des échanges, mais tout en évitant de créer des situations dites de "désorganisation des marchés". Bref, d'assurer un développement ordonné et équitable de ce commerce.

D'autre part, l'A.M.F. légittima, voire même encouragea, la négociation d'ententes de restriction volontaire à l'exportation. A cet égard, force est d'admettre que les pays participants à l'A.M.F. ont fait preuve d'un très grand pragmatisme. De licéité plus ou moins douteuse en regard du G.A.T.T., les ententes de restriction volontaire connurent, depuis le début des années 60, une extraordinaire popularité. Au lieu de nier ce mécanisme de régulation bilatérale des échanges, les pays participants à l'Accord à long terme sur les textiles de coton (ci-après dénommé A.L.T.), puis à l'A.M.F., eurent la sagesse de reconnaître cette technique, mais tout en prenant soin d'en réglementer l'utilisation.

Ces quelques considérations nous ont amenés à étudier plus à fond la réglementation appliquée dans le secteur du textile et du vêtement. Cette étude nous permet de tirer trois grandes conclusions.

Premièrement, l'avènement de cette réglementation

sectorielle nous a permis de constater à quel point le G.A.T.T. avait perdu le contrôle sur le développement du commerce des textiles et des vêtements. Très rapidement, le G.A.T.T. s'est avéré incapable d'empêcher la prolifération d'obstacles non tarifaires dans ce secteur, d'assurer un certain contrôle et une supervision de ces pratiques commerciales et de s'adapter à la forte concurrence provoquée par le Japon et par d'autres P.V.D. C'est donc à raison que les pays participants à l'A.L.T. et à l'A.M.F. se sont dotés d'une réglementation à portée plus modeste que le G.A.T.T., mais adaptée à leurs besoins immédiats.

Deuxièmement, pour la première fois dans le secteur manufacturier, des pays participants à un commerce particulier favorisaient une approche sectorielle à l'échelle multilatérale. Ces pays faisaient en quelque sorte la preuve que la réglementation multilatérale et globale du G.A.T.T. pouvait, dans certains cas et à certaines conditions, être plus avantageusement remplacée par une réglementation sectorielle qui faisait place à une forte dose de bilatéralisme.

Troisièmement, l'A.M.F. s'est imposé comme un compromis acceptable entre, d'une part, un protectionnisme sauvage caractérisé par l'application de mesures unilatérales par plusieurs pays importateurs et, d'autre part, une

libéralisation accrue du commerce souhaitée par les pays exportateurs, plus particulièrement par les P.V.D. désireux d'accroître leurs recettes d'exportation. Ce compromis a pris la forme d'un cadre de réglementation qui visait essentiellement à "organiser" le libre-échange ou encore à "encadrer" le protectionnisme montant.

Pour ce faire, les pays participants à l'A.M.F., et auparavant à l'A.L.T., ont établi un régime visant à réglementer les anciennes et les nouvelles restrictions appliquées dans le secteur du textile et du vêtement. A ces dispositions de fond, l'A.M.F. a également prévu d'autres dispositions "d'appui" visant à favoriser l'application effective de cet accord. Plus important encore, les pays participants se sont dotés d'institutions chargées de contrôler et de surveiller la mise en oeuvre et le respect des dispositions de l'A.M.F.

Une approche de type A.M.F. n'est pas sans reproches. Dans la mesure où, sur le plan strictement économique, la solution idéale réside dans une libéralisation des échanges, force est de reconnaître qu'un accord comme l'A.M.F., qui autorise l'application de mesures de restriction, va à l'encontre de cet objectif souhaitable. De même, l'idée que l'A.M.F. ne devait être en définitive qu'une mesure temporaire afin d'accorder aux entreprises et aux travail-

leurs oeuvrant dans l'industrie du textile et du vêtement une période de transition pour s'ajuster aux nouvelles conditions de la concurrence internationale, peut également être contestée. Après plus d'une quinzaine d'années de régime A.M.F., on peut toujours s'interroger sur le caractère "temporaire" d'une telle réglementation tout comme d'ailleurs sur la capacité de l'industrie à s'être adaptée.

Ces critiques, qui en sont deux parmi bien d'autres, sont à plusieurs égards justifiées. En revanche, on peut également soutenir que ces mêmes critiques sont, dans une certaine mesure, assez faciles.

D'une part, il faut bien comprendre que les politiques gouvernementales, notamment les politiques commerciales, ne sont pas uniquement motivées par des considérations d'ordre économique. On peut bien soutenir que la libéralisation totale des échanges est un idéal souhaitable mais en pratique, la réalité est toute autre. En fait, il y a peu ou pas de parties contractantes à l'Accord général qui seraient prêtes du jour au lendemain à démanteler toutes ces barrières tarifaires et non tarifaires. Le commerce international du textile et du vêtement est un bon exemple puisqu'il n'y a jamais eu de libre échange dans ce secteur, pas plus avant qu'après l'A.M.F. Essentiellement, les participants à l'A.M.F. ont voulu éviter le pire en trouvant un

terrain de compromis entre les intérêts divergents des pays importateurs et exportateurs.

D'autre part, si l'on veut évaluer l'efficacité réelle de l'A.M.F., il importe de le faire à partir du texte même de l'accord convenu entre les parties et non sur la base d'une situation idéale, telle que la libéralisation absolue des échanges. Or, notre analyse nous a permis de constater que les pays participants à l'A.M.F. ont dans l'ensemble respecté les droits et les obligations qu'ils tenaient de cet accord. On peut ainsi critiquer l'utilisation abusive des mesures de restriction. Cela dit, il ne faut pas oublier que l'application de telles mesures était autorisée, mais à des conditions et dans des limites prévues par l'A.M.F., ce que les pays participants ne se sont pas privés de faire. De même, on peut soutenir que les pays participants ont fait peu ou prou d'efforts d'adaptation ou de restructuration. Mais cette critique néglige le fait que l'A.M.F. a eu au moins le mérite de prévoir certaines obligations, du reste limitées, en matière de restructuration, ce qui ne fut pas le cas de l'Accord général. De plus, il est quelque peu exagéré de soutenir que les pays participants à l'A.M.F. n'ont adopté et appliqué aucune mesure d'adaptation depuis 15 ans! A cet égard, il importe également de rappeler que l'A.M.F. ne fixait aucun critère précis pour évaluer le respect ou non de l'obligation d'adapta-

tion.

Enfin, on peut se demander dans quel état serait aujourd'hui le commerce international du textile et du vêtement en l'absence de l'A.M.F.? Cela tient évidemment de la spéculation mais il y a gros à parier que l'application incontrôlée de restrictions aurait provoqué des affrontements considérables entre pays impliqués dans ce commerce. De plus, il n'y a actuellement aucune raison de croire que le G.A.T.T. aurait été plus en mesure de régler les problèmes de ce secteur au cours des années 70 et 80 qu'il n'avait été capable de le faire dans les années 50 et 60.

L'analyse de l'A.M.F. et de son application au niveau international nous a amenés à examiner sa mise en oeuvre dans l'un des pays participants, soit le Canada. Dès le début des années 60, le Canada a favorisé l'application d'une réglementation sectorielle. Le Canada est demeuré un pays participant fort actif aussi bien dans le cadre de l'A.L.T. que dans celui de l'A.M.F., et pour cause, puisque ces réglementations s'inscrivaient tout à fait dans la politique commerciale canadienne. En effet, au cours des années 60, le Canada a pris des mesures "ponctuelles" visant à protéger son industrie du textile et du vêtement contre la concurrence étrangère. En 1970, le Canada confirma et renforça son appui à l'industrie canadienne par l'adoption de

sa politique nationale du textile.

L'objectif central de cette politique sectorielle était fort clair: le Canada s'engageait à appliquer des mesures temporaires de restriction afin de limiter les importations pouvant être préjudiciables à l'industrie canadienne mais à la condition que cette dernière puisse être en mesure de s'adapter pour faire face à la concurrence. Bref, le Canada décida d'opter pour une solution de compromis entre une libéralisation immédiate des échanges et un protectionnisme sauvage. C'est ainsi que, le Canada allait au besoin appliquer des mesures de restriction mais les entreprises allaient avoir un certain prix à payer, soit de procéder à une certaine restructuration. Le Canada se donna alors les moyens d'appliquer sa nouvelle politique, aussi bien sur le plan législatif qu'institutionnel.

Cela dit, l'adhésion du Canada à l'A.M.F. s'inscrivait tout à fait dans sa propre politique à l'égard du textile et du vêtement. C'est ainsi que, sur le plan des mécanismes de contrôle des importations, le Canada favorisait largement le recours aux ententes de restriction volontaire à l'exportation. Le recours à de telles ententes se poursuivra par la suite mais sur une base sélective, c'est-à-dire produit par produit et pays par pays.

De même, le Canada saura respecter l'un des objectifs de l'A.M.F. qui est de promouvoir, ou à tout le moins de ne pas nuire, à l'ajustement industriel. Ayant déjà adopté avant 1973 des mesures visant à favoriser l'ajustement industriel, le Canada poursuivra ses efforts au cours des années 70 et 80.

Dans l'ensemble, force est de reconnaître que le Canada a pleinement respecté ses droits et obligations qu'il tenait de l'A.M.F.

Somme toute, et malgré les sévères critiques à son endroit, l'A.M.F. continue après plus de quinze ans à régir le commerce international des textiles et du vêtement. Face à un tel "succès", on peut se demander si l'A.M.F. a eu un certain impact sur le développement de réglementations semblables ou similaires dans d'autres secteurs du commerce international. Or, on doit admettre que la réglementation appliquée dans le secteur du textile et du vêtement a eu des influences certaines sur l'évolution des relations commerciales.

Notre analyse nous a ainsi permis d'identifier quatre grandes "zones" d'influence de l'A.M.F. Premièrement, l'A.M.F. a fait réaliser, semble-t-il, que la libéralisation des échanges commerciaux pouvaient causer de

sérieux problèmes économiques, politiques et sociaux dans un certain nombre de secteurs d'importance pour plusieurs Etats. Plus que jamais, un concept tel que celui de "désorganisation des marchés" a rappelé que la recherche de l'efficacité économique n'était pas le seul et unique objectif des Etats.

Deuxièmement, on a constaté que l'approche sectorielle à la réglementation des relations commerciales internationales a fait l'objet d'une certaine attention. A ce titre, les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round on reconnu, dans une certaine mesure, l'utilité d'une telle approche. De plus, notre analyse nous a permis d'identifier un certain nombre de secteurs du commerce international qui ont fait l'objet de réglementations sectorielles, sans que celles-ci prennent nécessairement une forme semblable ou similaire à l'A.M.F.

Troisièmement, l'objectif de développement harmonieux et équitable du commerce de l'A.M.F. s'est avéré tout à fait justifiable comme principe devant régir le développement de l'ensemble des relations commerciales. C'est ainsi que le concept de "libre-échange organisé", évoqué au milieu des années 60, s'inscrit dans une démarche semblable à celle de l'A.M.F.

Quatrièmement, il est intéressant de noter que les mécanismes de contrôle des importations prévus par l'A.M.F., tels que les ententes de restriction volontaire à l'exportation, ont été largement utilisés dans d'autres secteurs du commerce international. De plus, les conditions d'application des mesures de restriction de l'A.M.F., telles que les règles relatives au calcul du niveau de base des contingents ainsi que celles concernant le coefficient annuel de croissance des contingents, sont souvent évoquées dans le cadre de la réforme de la clause de sauvegarde générale du G.A.T.T.

Enfin, on a constaté que l'émergence de l'A.M.F. était, dans une large mesure, un exercice de spécialisation du droit des relations commerciales internationales. Or, on ne saurait se surprendre d'une telle évolution considérant la croissance et la complexité des échanges commerciaux. Suivant en cela l'évolution du droit économique domestique, l'ère semble maintenant révolue où les relations commerciales internationales peuvent être totalement régies par un seul accord global. Le droit des relations commerciales internationales semble de plus en plus vouloir reposer sur une série d'accords visant à réglementer des pratiques commerciales ou encore des secteurs du commerce international, accords qui viendront en quelque sorte préciser et compléter les règles plus générales du G.A.T.T.

Il est évidemment difficile de prévoir avec exactitude l'évolution des relations commerciales internationales. Cependant, tant et aussi longtemps que les dispositions du G.A.T.T. s'avèreront inadéquates pour prévenir ou corriger certains problèmes commerciaux, on peut s'attendre à ce que les Etats continuent à chercher des formules alternatives pour organiser leur commerce. Que cela soit sur une base temporaire ou permanente, la réglementation sectorielle appliquée dans le secteur du textile et du vêtement depuis vingt-cinq ans pourra toujours s'imposer comme une solution intéressante, mais pas exclusive, dans d'autres secteurs "troubles" du commerce international.

Il est bien évident que le recours à une approche sectorielle de type "A.M.F." n'est pas la seule option qui s'offre aux gouvernements pour prévenir ou remédier aux problèmes commerciaux qui les confrontent. Or, parmi les options commerciales que les gouvernements tentent aujourd'hui d'explorer, il importe de signaler celles qui sont, de toute évidence, les plus populaires, soit l'association économique sur une base continentale ou sub-continentale et la libéralisation accrue du commerce dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du G.A.T.T.

Le recours à diverses formes d'association économique, telles que les zones de libre-échange, les unions

douanières, les unions économiques ou encore, les marchés communs, ne datent certes pas d'hier(2). Or, tout indique que ces diverses formules d'association économique, comme mécanismes de libéralisation des échanges, n'ont pas perdu de leur charme au cours des dernières années.

C'est ainsi que le Canada et les Etats-Unis ont conclu, le 2 janvier 1988, un important Accord de libre-échange(3). Cet accord vise à libéraliser le commerce des marchandises mais aussi le commerce des services et les investissements. De plus, outre l'Accord de libre-échange avec le Canada, il importe de souligner que les Etats-Unis ont été particulièrement actifs au cours des années 80 en

(2) Sur les expériences d'intégration économique, voir de façon générale: Marchal (A.), L'intégration territoriale, Collection Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris, 1965; Bourguinat (H.), Les marchés communs des pays en voie de développement, Librairie Droz, Genève, 1968; Curzon (V.), The Essentials of Economic Integration: Lessons of E.F.T.A. Experience, Basingstoke Hampshire, McMillan, 1974; Viner (J.), The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace, New-York, 1950; et Colliard (C.-A.), Institutions des relations internationales, Dalloz, Précis Dalloz, 8ième édition, Paris, 1985.

(3) Ministère des Affaires extérieures (Canada), Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis, Ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 1987.

signant un accord de libre-échange avec Israël en 1985(4) et en signant un accord commercial avec le Mexique à la fin de 1987 dont l'objectif sera de libéraliser le commerce d'un certain nombre de secteurs(5).

Il importe également de préciser que ces efforts de favoriser une association économique accrue ne se limitent pas à l'Amérique du Nord. C'est ainsi que les 12 Etats membres de la Communauté économique européenne se sont engagés en 1985 à créer d'ici 1992 un véritable "marché intérieur unique", c'est-à-dire libéré de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes et des services(6). De plus, évoquons la conclusion en 1983 d'un nouvel accord de libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande(7), sans compter les discussions de plus en plus sérieuses visant à créer une organisation de type

(4) Sur ce point, voir Bilzi (C.), "Recent United States Trade Arrangements: Implications for the Most-Favored-Nation Principle and United States Trade Policy", (1985) 17 Law and Policy in International Business, pp. 209-235.

(5) Rother (L.), "U.S. and Mexico in Trade Pact", dans The New-York Times, 6 novembre 1987, p. 1.

(6) Sur ce point, voir Documentation européenne, Un grand marché sans frontière, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1987, 63 p.

(7) Sur ce point, voir "Australia-New Zealand Trade Free at Last", The Economist, 13 novembre 1982, p. 81.

"O.C.D.E." pour les pays du Pacifique(8).

Du même coup, et parallèlement à ces tentatives d'association économique, les parties contractantes à l'Accord général sont engagées depuis septembre 1986 dans une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales(9). Ces négociations, mieux connues sous le vocable d'"Uruguay Round", visent principalement à favoriser une libéralisation accrue du commerce international et à améliorer les règles du G.A.T.T. afin de "soumettre une part plus grande des échanges commerciaux mondiaux à des disciplines multilatérales convenues, efficaces et ayant force exécutoire"(10). Si ces négociations s'avéraient fructueuses, les parties contractantes pourraient remédier à un certain nombre de problèmes qui grèvent le système commercial actuel, tels que les subventions agricoles, les failles du système de sauvegarde ou encore, le mécanisme inadéquat de règlement des différends. A la rigueur, il se pourrait même que le secteur du textile et du vêtement soit finalement

(8) Les discussions ont été récemment évoquées par la Ministre du Commerce extérieur du Canada, Madame Pat Carney devant l'Institut canadien des affaires internationales: Ministère des Affaires extérieures, Discours, 88/22, 25 mars 1988, p. 8.

(9) G.A.T.T., Communiqué de presse, G.A.T.T./1396, 25 septembre 1986.

(10) Ibid, p. 2.

réintégré dans le cadre du G.A.T.T. sur la base de règles et de disciplines du G.A.T.T. améliorées(11).

Cela dit, il est loin d'être certain que l'émergence de diverses formules d'association économique ou encore que les négociations commerciales multilatérales actuelles pourront être en mesure de régler tous les problèmes des nations commerçantes. En revanche, une certitude demeure: à court et à moyen terme, des obstacles tarifaires et non tarifaires vont continuer à grever sérieusement le commerce international, que cela soit à cause de l'absence ou encore de l'inefficacité des règles de l'Accord général. Les gouvernements auront à décider s'ils désirent voir se maintenir ou s'accroître les mesures de restriction ou encore intervenir pour interdire ou réglementer le recours à cesdites mesures. Dans cette perspective, une approche de type "A.M.F." devrait toujours continuer à offrir une alternative intéressante en vue de prévenir ou de remédier aux problèmes grevant le bon fonctionnement du commerce international.

(11) Sur ce point, voir la Déclaration ministérielle sur les négociations d'Uruguay, op.cit., supra, p. 180.

BIBLIOGRAPHIE**A) OUVRAGES**

Allais (M.), La libéralisation des relations économiques internationales, Gauthier-Villars Editeur, Paris, 1972, 195 p.

Balassa (B.), Studies in Trade Liberalization, John Hopkins Press, Baltimore, 346 p.

Baldwin (R.E.), Nontariff Distortions of International Trade, Brookings Institutions, Washington (D.C.), 1970, 210 p.

Bauer (J.), Administration consultative: la Commission du textile et du vêtement (Note de recherche: numéro 11), Université du Québec à Montréal, Montréal, 1978, 55 p.

Bélanger (M.), Institutions économiques internationales, Economica, Paris, 1981, 145 p.

Bergsten (C.F.), Toward a New International Economic Order: Selected Papers of C. Fred Bergsten 1972-74, Lexington Books, Lexington, 1975, 519 p.

Bernier (I.), "La réglementation canadienne en matière de commerce et de douanes", dans MacDonald (R.St.), Morris (G.L.) et Johnston (D.M.), Canadian Perspective on International Law and Organization, University of Toronto Press, Toronto, 972 p.

Bettati (M.), Le nouvel ordre économique international, Collection Que sais-je?, Presses universitaires de France, Paris, 1983, 127 p.

Bhagwati (J.N.) ed., Import Competition and Response, The University of Chicago Press, Chicago, 1982, 410 p.

Biggs (M.A.), Le dilemme: reconversion ou protectionnisme?, L'Institut Nord-Sud, Ottawa, 1980, 175 p.

Blackhurst (R.), Marian (N.) et Tumlin (J.), Libéralisation des échanges commerciaux. Protectionnisme et Interdépendance, GATT, Genève, 1977, 93 p.

Blagojevic (B.T.), "Le droit du commerce international et le nouvel ordre économique international du droit économique international actuel" dans *Unidroit, New Directions in International Trade Law*, Vol. II, Oceana Publishing Inc., New-York, 1977, 793 p.

Blum (C.), "L'industrie textile européenne et les échanges mondiaux au cours de la prochaine décennie", *Comitextil, Bulletin* 80/6, 14 p.

Boittin (J.F.) et Valluet (G.), *Les importations*, Collection *Que sais-je?*, Presses universitaires de France, Paris, 1982, 127 p.

Bowett (D.W.), *The Law of International Institutions*, Stevens and Sons, London, 1982, 4ed, 431 p.

Bronckers (M.C.E.J.), *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations*, Kluwer, Deventer/Netherlands, 1985, 277 p.

Bureau de recherches du Caucus Libéral National, *L'industrie canadienne du textile et du vêtement: Questions relatives aux mesures spéciales de protection*, Chambre des communes, Ottawa, octobre 1980, 34 p.

Byé (M.) et De Bernis (G.D.), *Relations économiques internationales et échanges internationaux*, 4éd, Dalloz, Paris, 1977, 1168 p.

Canadian Textiles Institute, *Where the Canadian Industry Stands on the GATT Tariff Negotiations? A Summary of the Statements to the Canadian Tariff & Trade Committee*, CTI, Montréal, 1964, 21 p.

Canadian Textiles Institute, *Recommendations by the Canadian Textiles Institute concerning the Renewal of the Multifibre Arrangement*, 15 septembre 1980, Montréal, 6 p.

Carreau (D.), Juillard (P.) et Flory (T.), *Droit international économique*, 2éd, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, 631 p.

Cartou (L.), *Communautés européennes*, 7éd, Dalloz, Paris, 1981, 856 p.

Castel (J.-G.), *International Law*, 3rd ed, Butterworths, Toronto, 1976, 1268 p.

Club of Rome, Reshaping the International Order, E.P. Dutton & Co. Inc., New-York, 1976, 325 p.

CNUCED, Commerce international des textiles de coton et pays en voie de développement: problèmes et perspectives, Nations Unies, Genève, 1974, 90 p., TD/B/C.2/117/Rev.1

Colliard (C.A.), "Le règlement des différends dans les organisations internationales de caractère non politique", dans Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Pédone, Paris, 1960, 152-182

Commission du textile et du vêtement, Enquête sur les vêtements. Un rapport au Ministre de l'Industrie et du Commerce, C.T.V. Ottawa, le 29 mai 1977

Commission du textile et du vêtement, Enquête sur les textiles et les vêtements. Ministère des Approvisionnements et Services (Canada), Ottawa, 1980 (2 volumes)

Commission du textile et du vêtement, Rapport sur les textiles et les vêtements 1984, Ministère des Approvisionnements et des Services, Ottawa, 27 mars 1985, 65 p.

Commission du textile et du vêtement, Enquête sur les textiles et les vêtements, Rapport intérimaire en conformité avec l'article 17 (2) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, le 24 juin 1985, Ottawa, 19 p.

Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce, Commission des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Acte final et documents connexes, Lake Success (N.Y.), 1948, 75 p.

Commission préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Rapport de la première session, Genève, octobre 1946, E/P.C./T33

Commission préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, Rapport de la deuxième session, Genève, août 1947, E/P.C./T/186 (10 septembre 1947), 87 p.

Communautés Européennes, Lettre d'information du Bureau de Genève, No. 25, 20 oct. 1976

Communautés Européennes, Lettre d'information du Bureau de Genève, No. 27, 17 nov. 1976

Communautés Européennes, Lettre d'information du Bureau de Genève, No. 29, 17 déc. 1976

European Communities Commission, Background Report, Textiles and Clothing: The Community and the Multifibre Arrangement (MFA), 30 March 1977, /SEC/B21/77

Communautés Européennes, Information à la Presse du Bureau de Genève, Comité des Textiles - Négociations pour le renouvellement de l'AMF, Genève, 5 juillet 1977

Commission des Communautés Européennes, Note d'information, Bruxelles, sept. 1977

Communautés Européennes, Lettre d'information du Bureau de Genève, No. 48, 16 nov. 1977

Communautés Européennes, Lettre d'information du Bureau de Genève, No. 53, 21 déc. 1977

European Communities Commission Background Report, New Textile Agreements, 27 April 1978, /SEC/B33/78

Communautés Européennes, Lettre d'information du Bureau de Genève, No. 29, 5 sept. 1979

Communautés Européennes, Lettre d'information du Bureau de Genève, No. 28, 25 juillet 1980

Commission des Communautés Européennes, Note d'information, La Commission en faveur d'un nouvel arrangement multifibre, Bruxelles, avril 1981

Corbet (H.) et Jackson (R.) ed., In Search of a New World Economic Order, Croom Helm, London, 1974, 288 p.

Curzon (G.), Multilateral Commercial Diplomacy, Michael Joseph, London, 1965, 367 p.

Curzon (G.) and Curzon (V.), "The Management of Trade Relations in the G.A.T.T.", dans Shonfield (A.), International Economic Relations of the Western World 1959-71, Oxford University Press, London, 1976, 459 p.

Dam (K.W.), The G.A.T.T., Law and International Organization, University of Chicago Press, 1970, Chicago

David (F.), Le commerce international à la dérive, Calmann Lévy, Paris, 1982, 231 p.

De Bandt (J.), "Consequences for the Wealthy Nations of International Specialization. The Case of Textiles " dans Society for International Development, Towards a New World Economy, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1972, 445 p.

De Laubadère (André) et Devolvé (P.), Droit public économique, 4éd, Dalloz, Paris, 1983, 833 p.

Diaz-Alejandro (C.F.) et Helleiner (G.K.), Handmaiden in Distress: World Trade in the 1980's, North-South Institute, Ottawa, 1982, 30 p.

El-Kosheri (A.S.), "Le régime juridique du commerce avec les pays en voie de développement", dans Kojanec (G.), Les accords de commerce international, Académie de droit international de La Haye, Sijthoff, Leiden, 1969, 374 p.

Evans (J.W.), The Kennedy Round in American Trade Policy, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1971, 383 p.

Fawcett (J.E.S.) et Parry (A.), Law and International Resource Conflicts, Clarendon Press, Oxford, 1981, 254 p.

Flory (M.), Droit international du développement, Presses universitaires de France, Paris, 1977, 336 p.

Flory (T.), Le GATT Droit International et Commerce Mondial, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1968, 306 p.

Fontanel (J.), Organisations économiques internationales, Masson, Paris, 1981, 310 p.

Fulton (J.G.) et Javits (J.K.), The International Trade Organization, U.S. Government Printing Office, Washington, 1948, 120 p.

Galt (S.), Developing Countries in the GATT System, Thame Essays, No. 13, Trade Policy Research Centre, London, 1978

Galt (S.), The GATT Negotiations 1973-79: The Closing

Stage, British North America Committees, Montreal, 1978
G.A.T.T., A Study on Cotton Textiles, G.A.T.T., Geneva,
July 1966, 246 p.

GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations,
Geneva, GATT, 1979, 196 p.

GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations,
II Supplementary Report, GATT, Geneva, 1980, 53 p.

G.A.T.T., Le commerce international en 1980/81, G.A.T.T.,
Genève, 1981, 225 p.

G.A.T.T., Situation des Instruments Juridiques, G.A.T.T.,
Genève.

G.A.T.T., Instruments de base et documents divers,
G.A.T.T., Genève, (différentes années).

G.A.T.T., Activités en 1981, G.A.T.T., Genève, 1982

G.A.T.T., Activités en 1982, G.A.T.T., Genève, 1983

G.A.T.T., Activités en 1983, G.A.T.T., Genève, 1984

G.A.T.T., Activités en 1984, G.A.T.T., Genève, 1985

G.A.T.T., Activités en 1985, G.A.T.T., Genève, 1986

G.A.T.T., Activités en 1986, G.A.T.T., Genève, 1987

G.A.T.T., Activités en 1987, G.A.T.T., Genève, 1988

Gide, Logrette et Novel, Dictionnaire du Marché Commun,
Volume I, André Joly, Paris, 1981

Giuliano (M.), "Quelques aspects juridiques de la
coopération intergouvernementale en matière d'échanges
et de paiements internationaux", dans Académie de droit
international, Recueil des cours, Tome II, Sijthoff,
Leyde, 1968, 549-685

Gold (J.), The Rule of Law in the International Monetary
Fund, IMF, Washington, D.C., 1980, 96 p.

Gotlieb (A.E.), "Canadian Treaty-Making: Informal Agreements and Interdepartmental Arrangements", dans MacDonald (R. St.), Morris (G.L.) et Johnston (D.M.), Canadian Perspectives in International Law and Organization, University of Toronto Press, Toronto, 972 p.

Gouvernement du Canada, L'industrie textile - Un défi pour le Canada, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1979, 65 p.

Gouvernement du Canada, La Politique du Gouvernement à l'égard des secteurs du textile et du vêtement, Communiqué, Ottawa/Montréal, 19 juin 1981, 10 p.

Grubel (G.H.), International Economics, Richard D. Irwin Inc., Homewood (Illinois), 1977, 658 p.

Haq (M.U.), "Industrialisation and Trade in the 1970's: Developing Country Alternatives" dans Streeten (P.) ed., Trade Strategies for Development, Wiley and Sons, New-York, 1973, 375 p.

Henry (J.), "Market Disruption from Low-Priced Imports: the Developed Countries' case (with special reference to Canadian experience)", dans Pestiau (C.) et Henry (J.), Non-tariff Barriers as a Problem in International Development, Canadian Economic Policy Committee, Toronto, 1972, 219 p.

Heuser (H.), Control of International Trade, Routledge & Sons Ltd., London, 1939, 282 p.

Hogendorn (J.S.), Brown (W.B.), The New International Economics, Addison Wesley, Reading, 1979, 462 p.

Hudec (R.E.), The G.A.T.T. Legal System and World Trade Diplomacy, Praeger Publishers, New-York, 1975, 399 p.

Hudec (R.E.), Adjudication of International Trade Disputes, Trade Policy Research Centre, Thame Essays, London, 1978, 89 p.

Hunsberger (W.S.), Japan and the United States in World Trade, Harper & Row, New-York, 1964, 492 p.

Huret (E.), "La tentation protectionniste", dans Cahiers Français, Redéploiement ou protectionnisme, (No. 192), Juillet-Septembre 1979, 64 p.

Institut canadien des textiles, Mémoire adressé à l'honorable James F. Kelleher, Ministre du Commerce international, ICT, Ottawa, le 20 novembre 1984, 7 p.

Institut français des relations internationales, Coopération économique ou guerre économique, IFRI, Paris, 1981, 298 p.

International Monetary Fund, The Rise in Protectionism, I.M.F., Washington (D.C.), 1978, 118 p.

Jackson (J.H.), World Trade and the Law of GATT, Bobbs-Merrill, New-York, 1969, 948 p.

Jacomy-Millette (A.M.), L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1971, 351 p.

Jeanneney (J.M.), Pour un nouveau protectionnisme, Le Seuil, Paris, 1978

Jeanneney (J.M.), "L'enjeu d'un nouveau protectionnisme", dans Cahiers Français, Redéploiement ou protectionnisme, (No. 192), Juillet-Septembre 1979, 64 p.

Keesing (D.B.) and Wolf (M.), Textile Quotas against Developing Countries, Trade Policy Research Centre (Thame Essays), London, 1980, 214 p.

Khan (K-U-Rahman), The Law and Organization of International Commodity Agreements, Nijhoff, The Hague, 1982, 416 p.

Kindleberger (C.P.) et Lindert (P.H.), Economie internationale, 7ème éd., Economica, Paris, 1983, 648 p.

Kock (K.), International Trade Policy and the GATT 1947-1967, Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1969, 334 p.

Kojanec (G.), "The legal nature of agreements concluded by private entities with foreign entities", dans Kojanec (G.), Les accords de commerce international, Académie de droit international de La Haye, Sijthoff, Leiden, 1969, 374 p.

Lalive (P.), "Sur la contribution de l'arbitrage au développement d'un droit du commerce international", dans Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Les relations internationales dans un monde en mutation, Sijhoff, Genève, 1977, 434 p.

Lazard (L.), Transnational Economic and Monetary Law, Transactions and Contracts, Oceana, New-York, 1977

Lipsey (R.G.), Sparks (G.R.) et Steiner (P.O.), Economics, Harper & Row, New-York, 1973, 789 p.

Long (O.), "Où va le commerce international?", 9 novembre 1977, GATT, Genève, 1977, 20 p.

Luard (E.), International Agencies. The Emerging Framework of Interdependence, Oceana, New-York, 1977

MacDonald (Hon. D.S.), "Foreign Trade Barriers to Canadian Exports and International Law: The General Agreement on Tariffs and Trade", dans Ziegel (J.S.) et Graham (W.C.), New Dimensions in International Trade Law - A Canadian Perspective, Butterworths, Toronto, 1982, 211 p.

MacPherson (W.D.), The Multifibre Arrangement: A study in international trade law, economics and politics, (thèse de maîtrise en droit non publiée), Université Laval, novembre 1980, 131 p.

Malmgren (H.B.), "The International Organizations in the Field of Trade and Investment", dans Commission on International Trade and Investment Policy, United States International Economic Policy in an Interdependent World, Vol. II, U.S. Government Printing Office, Washington, 1971, 538 p.

Malmgren (H.B.), International Economic Peacekeeping in Phase II, Quadrangle Books, New-York, 1972, 267 p.

Malmgren (H.B.), "Managing International Trade" dans Wallace Jr. (D.) and Escobar (H.) ed., The Future of International Economic Organizations, Praeger, London, 1977, 184 p.

Masson (F.) et English (H.E.), Invisible trade barriers between Canada and the United States, Canadian-American Committee, Montreal, 1963, 73 p.

Mayer (P.), La métamorphose - Essai sur le multilatéralisme et le bilatéralisme, Economica, Paris, 1983, 110 p.

McDiarmid (O.J.), Commercial Policy in the Canadian Economy, Cambridge, Harvard University Press, 1946, 397 p.

McKenzie (R.B.), Tullock (G.), Modern Political Economy, McGrawth-Hill, New-York, 1978, 610 p.

Meir (G.M.), International Economics The Theory of Policy, Oxford University Press, Oxford, 1980, 381 p.

Metzger (S.D.), "Injury and Market Disruption from Imports", dans Commission on International Trade and Investment Policy, United States International Economic Policy in an Interdependent World, Vol. I, U.S. Government Printing Office, Washington, 1971, 1006 p.

Metzger (S.D.), Lowering Nontariff Barriers, The Brookings Institution, Washington, 1974, 249 p.

Ministère des Affaires extérieures, Une étude de la politique commerciale canadienne, MAS, Ottawa, 1983, 272 p.

Ministère des Affaires extérieures, Revue annuelle, MAS, Ottawa, (différents numéros)

Nations Unies (Conseil économique et social), Rapport du Comité de rédaction de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies, New-York, 1947

Nations Unies (Service de l'information), Charte des Nations Unies et Statut de la Cour Internationale de Justice, Nations Unies, New-York, 1974, 59 p.

Nême (J.) et Nême (C.), Organisations économiques internationales, Collection Thémis, Presses universitaires de France, Paris, 1972, 482 p.

O'Connell (D.P.), International Law for Students, Stevens & Sons, London, 1971, 445 p.

Organisation pour la coopération et le développement économiques, Modern Cotton Industry A Capital Intensive Industry, OCDE, Paris, 1965, 148 p.

Paléologue (E.), Les Nouvelles Relations Economiques Internationales, Presses universitaires de France, Paris, 1980, 276 p.

Parti Socialiste, Projet socialiste pour la France des années 1980, Club socialiste du livre, Paris, 1980, 380 p.

Patterson (G.), Discrimination in international trade: the policy issues, 1945-1965, Princeton University Press, Princeton, 1966, 414 p.

Pellet (A.), "Le droit international du développement", Presses universitaires de France, Paris, 1978, 126 p.

Pestiau (C.), The Canadian Textile Policy: A Sectoral Trade Adjustment Strategy, C.D. Howe Research Institute, Montreal, 1976, 117 p.

Pestiau (C.) et Henry (J.), Non-tariff barriers as a problem in international development, Canadian Economic Policy Committee, Toronto, 1972, 219 p.

Protheroe (D.R.), Imports and Politics, Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1980, 175 p.

Quoc Dinh (N.), Daillier (P.) et Pellet (A.), Droit international public, 2ème édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980, 993 p.

Rahl (J.A.), "International Cartels and their Regulations", dans Schacter (O.) and Hellawell (R.), Competition, dans International Business, Columbia University Press, New-York, 1981, 441 p.

Rahman (I.) et Hesse (H.), "Industrialization, Trade and the International Division of Labour", dans Club de Rome, Reshaping the International Order, E.P. Dutton & Co. Inc., New-York, 1976, 325 p.

Reuter (P.), Droit International Public, Collection Thémis, Presses universitaires de France, Paris, 1963, 383 p.

Reuter (P.), Introduction au droit des traités, Collection U, Armand Colin, Paris, 1972, 236 p.

Reuter (P.), Institutions Internationales, Collection Thémis, Presses universitaires de France, Paris, 426 p.

Robertson (D.), Fail Safe Systems for Trade Liberalization, Trade Policy Research Centre, London, 1977, 72 p.

Royer (J.), Changements de structure du commerce mondial et dispositions institutionnelles qu'ils nécessitent, GATT, Int. 61 (62), 16 juin 1961

Saba (H.), "L'activité quasi-législative des institutions spécialisées des Nations Unies", dans Académie de droit international, Recueil des Cours Tome III, Sijhoff, Leyde, 1964, 603-686

Samuelson (P.A.), Scott (A.), Economics, 4th ed, McGraw-Hill, Toronto, 1975, 795 p.

Schacter (O.) and Hellawell (R.), Competition in International Business, Columbia University Press, New-York, 1981, 441 p.

Schwarzenberger (G.), The Frontiers of International Law, Stephens and Sons, London, 1962, 320 p.

Schwarzenberger (G.), "The principles and standards of international economic law", dans Recueil des cours de l'Académie internationale de La Haye, 1966, 98 p.

Schwarzenberger (G.), International Law and Order, Stevens and Sons, London, 1971, 298 p.

Shepherd (G.), Textile-industry Adjustment in Developed Countries, Trade Policy Research Centre, London, 1981, 49 p.

Siotis (J.), "Les Nations Unies à la recherche du nouvel ordre mondial: réflexions sur l'avenir du multilatéralisme", dans Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Les relations internationales dans un monde en mutation, Sijhoff, Genève, 1977, 434 p.

Stegemann (K.), Canadian Non-tariff Barriers to Trade, Montreal, Canadian Economic Policy Committee, The Private Planning Association of Canada, 1973, 159 p.

Stoffaes (C.), La grande menace industrielle, Collection Seuil, Calmann-Lévy, Paris, 1978, 790 p.

Stone (F.), Canada, the GATT and the International Trade System, The Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1984, 235 p.

Tumlir (J.), "Emergency Protection against Sharp Increases in Imports", dans Corbet (H.) et Jackson (R.) ed., In Search of a New World Economic Order, Croom Helm, London, 1974, 288 p.

UNCTAD, Problems and Policies of Trade in Manufactures and Semi Manufactures (Vol. III), United Nations, U.S., 1966, 167 p., TD/97 Vol.III

UNESCO, Le Monde en devenir, UNESCO, Paris, 1976, 143 p.

Vellas (P.), Droit International Public, Institutions Internationales, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1967, 481 p.

Verbit (G.P.), Trade Agreements for Developing Countries, Columbia University Press, New-York, 1969, 249 p.

Waldam (R.J.), Regulating International Business through Codes of Conduct, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1980, 139 p.

Weil (P.), "Le droit international économique", dans Société française pour le droit international, Aspects du droit international économique, Pédone, Paris, 1972, pp. 3-34.

White (E.W.), Les politiques commerciales des dix prochaines années, GATT, Genève, août 1960, 15 p.

White (E.W.), L'ordre dans les relations commerciales internationales: rôle de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, GATT, Inf./128, Genève, 23 novembre 1967, 16 p.

Wilcox (C.), A Charter for World Trade, MacMillan, New-York, 1949, 333 p.

Williams (S.A.) et De Mestral (A.L.C.), An Introduction to International Law, Butterworths, Toronto, 1979, 338 p.

Wingwist (C.H.), "Is protection unavoidable?" dans Balassa (B.) et al., World Trade: Constraints and Opportunities in the 80's, The Atlantic Institute for International Affairs, Paris, 1979, 70 p.

Yoffie (D.B.), Power and Protectionism, Columbia University Press, New-York, 1983, 282 p.

Young (J.H.), Canadian Commercial Policy, Queen Printer, Ottawa, 1957, 235 p.

B) ARTICLES

A.F.P., "L'accord multifibre est remis en cause", Le Devoir, 12 février 1987, p. 14

Aho (C.M.) et Bayard (T.O.), "The 1980's: Twilight of the Open Trading System", (1982) 5 The World Economy 379-403

Allison (G.D.), "The nontariff trade barriers challenge: development and distortion in the age of interdependence", (1976) 12 Tulsa Law Journal 1-64

Anderson (R.), "Managed trade perceived to be current world trend", Globe and Mail, May 3, 1985, p. B.2

Anderson (R.), "Retailers would change textile industry", Globe and Mail, June 4, 1985, p. B.2

Andréani (J.L.) et Bréhier (T.), "M. Fabius appelle au 'rassemblement'", Le Monde, 13 octobre 1983, pp. 10-11

A.P. et Reuter, "Multi-Fibre Arrangement revised, extended 5 years", Globe and Mail, August 2, 1986, p. 26

Athulathmulli (L.), "Forthcoming Negotiations on the Multi-fibre Arrangement", (1980) 3 The World Economy 1-12

Auman (A.), "Embattled firms argue current import quotas hurt everyone except our foreign competitors", Toronto Star, February 2, 1985, p. D.1

Auman (A.), "Textile import proposal can't save jobs, firms say", Toronto Star, July 20, 1985, p. D.3

Balassa (B.), "The 'New Protectionism' and the International Economy", (1978) 12 Journal of World Trade Law 409-436

Bardan (B.), "Cotton Textile Agreement 1962-72", 7 Journal of World Trade Law 8-35

Barre (R.), "Le point de vue de la France: pour une liberté organisée des échanges", Journal de Genève, 15 septembre 1977

Bates (M.S.), "The Voluntary Quota System for Regulating Steel Imports", (1973) 14 Virginia Journal of International Law 101-121

Bernier (I.), "Les ententes de restriction volontaire à l'exportation en droit international économique", (1973) Canadian Yearbook of International Law 48-86

Bernier (I.), "La survie des entreprises privées au regard du droit international économique: le préjudice comme condition d'intervention de l'Etat", (1981) 22 Cahiers de Droit 525-546

Bhagwati (J.N.), "Market Disruption, Export Market Disruption, Compensation and GATT Reform", (1976) 4 World Development 989-1020

Boyer (E.), "Protectionism, Reagan-Style: The Steel Quotas", August 8, 1983, Fortune 55

Bratschi (P.), "GATT: Targets for reform", (1973) 7 Journal of World Trade Law 393-403

Break (R.K.), "The Protection of the Steel Industry by Voluntary Restraint Arrangements on Steel Exports into the U.S.: Consumers Union of U.S. Inc. v. Rogers (D.D.C. 1973)", (1974) 3 Columbia Journal of Transnational Law 316-339

Broders (M.), "La viande ovine situation dans la Communauté économique européenne et dans le monde Le règlement d'organisation du marché", (1981) 248 Revue du Marché Commun 326-337

Brower (C.) et Tepe (J.), "The Charter of Economic Rights and Duties of States: A reflection of rejection of international law", (1975) 9 International Lawyer

Bueckert (D.), "Les importations de vêtements pourraient coûter 30,000 emplois au Canada en 3 ans", *Le Devoir*, 3 septembre 1985, p. 13

Business Week, "At the Summit Talks: Creeping Cartelization", 9 mai 1977, pp. 64-83

Cable (V.), "Britain, the 'New Protectionism' and Trade with the Newly Industrialising Countries", (1979) 55 *International Affairs* 1-17

Canadian Press, "Textile industry divided on free trade", *Globe and Mail*, July 18, 1985, p. 5

Canadian Press, "Textile layoffs foreseen unless pact changed", *Toronto Star*, July 30, 1985, p. E.16

Canadian Press, "Textile industry fears more plants will be closed", *The Gazette*, August 22, 1985, p. D.12

Carreau (D.), "Le nouvel ordre économique international", (1977) 104 *Annuaire français de droit international* 595-605

Carreau (D.), "Les négociations commerciales multilatérales au sein du GATT: 'Le Tokyo Round' (1973-1979)", (1980) 16 *Cahiers de droit européen* 145-176

Carreau (D.), Thiebault (F.) et Juillard (P.), "Chronique de Droit International Economique", (1978) 24 *Annuaire français de droit international* 605-659

Cheeseright (P.), "GATT strives for a ceasefire as trade wars worsen", *Globe and Mail*, October 4, 1982, p. B.14

Cheeseright (P.), "GATT looks at spread of trade curbs", *Globe and Mail*, October 12, 1982, p. B.3

Cloutier (L.), "L'industrie du vêtement craint d'être abandonnée par Ottawa", *La Presse*, 16 septembre 1982, p. 13

Cohen (M.) et Morante (T.), "Elimination of Nontariff Barriers to Trade in Services: Recommendations for future negotiations", (1981) 13 *Law and Policy in International Business* 495-519

Conseil économique et social, "Les négociations commerciales multilatérales", dans Journal officiel de la République française, Avis et Rapports du Conseil économique et social, 17 février 1977, pp. 123-127

Constantinescu (N.N.), Zamfir (A.), Belli (N.N.) et Baloiu, "Considérations sur le bilatéralisme et le multilatéralisme dans le commerce international", (1969) 13 Revue roumaine des sciences sociales 79-85

Corbet (Hugh), "Importance of Being Earnest about Further GATT Negotiations", (1979) 2 The World Economy 319

Coret (A.), "L'action internationale et les produits de base", (1960) VI Annuaire français de droit international 724-754

Coret (A.), "Organisations internationales en matière de production et de commerce", (1978) 8 Jurisclasseur Fascicule 131 (Annexe) Cahiers 1 et 2

Cova (C.), "Le Textile: entre une politique communautaire et un protectionnisme qui se survit", (1982) 255 Revue du Marché Commun 113-116

Curzon (G.), "Neo-protectionism, the MFA and the European Community", (1981) 4 The World Economy 251-262

Das (B.L.), "The GATT Multi-Fibre Arrangement", (1983) 17 Journal of World Trade Law 95-105

Das (D.K.), "Dismantling the Multifibre Arrangement", (1985) 19 Journal of World Trade Law 67-80

Dethomas (B.), "Les japonais acceptent de prolonger la limitation de leurs ventes d'automobiles aux Etats-Unis", Le Monde, 2 novembre 1983, p. 18

Diacom (Ion), "Some Aspects Concerning the Creation of Norms Having a General Character in Contemporary International Law", (1970) 2 (8) Revue roumaine d'études internationales 117-136

Dobell (W.M.), "Interdepartmental management in External Affairs", (1978) 21 Canadian Public Administration 83-103

Dubitzky (J.), "The General Assembly's International Economics", (1975) 16 Harvard International Law Journal

Dumais (N.), "Le textile canadien se modernise mais perd du terrain", Les Affaires, 1er juin 1984, pp. T.4 et T.5

Dunn (B.), "Textile industry cries for help", The Gazette, February 2, 1985, p. C.1

Dunn (B.), "Bilateral Pacts failure, textile hearing told", The Gazette, April 24, 1985, p. H.3

Dunn (B.), "Prices of imported garments could rise textile hearing told", The Gazette, July 6, 1985, p. B.6

Dunn (B.), "Global quotas insufficient say most textile officials", The Gazette, July 20, 1985, p. C.3

The Economist, "Get Organized", November 5-11, 1977, p. 119

The Economist, "Protectionism throws GATT's free-trade band out of tune", November 13, 1982, pp. 79-80

The Economist, "Making sense of the mad Gatters'tea party", December 4, 1982, pp. 67-70

The Economist, "Involunteers", March 8, 1986, pp. 66-68

Farrands (C.), "Textile Diplomacy: The Making and Implementation of European Textile Policy 1974-1978", (1979) 18 Journal of Common Market Studies 22-39

Fawcett (J.E.S.), "The Function of Law in International Commodity Agreements", (1970) 4 The British Year Book of International Law 157-176

Feuer (G.), "Rflexions sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats", (1975) 79 Revue générale de droit international public 273-320

Fiallo (F.R.), "The negotiation strategy of developing countries in the field of trade liberalization", (1977) 11 Journal of World Trade Law 203-212

Fievet (G.), "Les accords d'autolimitation, une nouvelle technique d'accords communautaires", (1982) 262 Revue du Marché Commun 597-608

Financial Post, "More protectionism would hit us hard", November 27, 1982, p. 9

Finlayson (J.A.) et Zacher (M.W.), "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions", (1981) 35 International Organization 561-602

Flory (T.), "Les obstacles non tarifaires aux échanges", (1975) 1 Droit et pratique du commerce international 257-264

Flory (T.), "Les aspects juridiques des notions d'importations 'sauvages' et de libre-échange 'organisé'", (1977) 23 Annuaire français de droit international 655-661

Flory (T.), "Le renouvellement de l'Accord 'Multifibre' dans le cadre du GATT", (1977) 23 Annuaire français de droit international 669-671

Flory (T.), "L'évolution du système juridique du GATT", (1977) 4 Journal de droit international 787-805

Flory (T.), "Les accords bilatéraux d'autolimitation", (1978) 24 Annuaire français de droit international, p. 614

Flory (T.), "Les accords du Tokyo Round du GATT et la réforme des procédures de règlement des différends dans le système commercial interétatique", (1982) 86 Revue générale de droit international public 235-253

Flory (T.), "Les contentieux commerciaux entre les Etats-Unis et la Communauté", (1982) XXVIII Annuaire français de droit international 756-757

Franklin (C.R.), "Judicial Review of Orderly Marketing Agreements", (1979) 11 Lawyer of the Americas 252-257

"GATT: Third Multifibre Agreement", (1982) 16 Journal of World Trade Law 178-180

Gibbens (R.), "Domtex feels textile industry has bottomed out", Globe and Mail, October 28, 1982, p. B.15

Gibbens (R.), "Industry backs call for garment import quotas", Globe and Mail, July 20, 1985, p. B.3

Gibbens (R.), "CAC critical of new quotas for garments", Globe and Mail, July 27, 1985, p. B.2

Gibbens (R.), "Curbs urged by Protexile, Globe and Mail, August 6, 1985, p. B.4

Girard (M.), "Wabaso: une fermeture inévitable", La Presse, 18 janvier 1985, pp. A.1 et A.2

Glismann (H.H.) et Spinanger (D.), "Employment and Income Effects of Re-Locating Textile Industries", (1982) 5 The World Economy 105-108

Globe and Mail, "Aid is not enough", March 25, 1985, p. 6

Globe and Mail, "Aid, trade and quotas", June 6, 1985, p. 12

Globe and Mail, "Agenda for trade", July 16, 1985, p. 6

Gold (J.), The Rule of Law in the International Monetary Fund, IMF, Washington, D.C., 1980, p. 96

Gooding (W.), "Import issues torture Ottawa", Financial Post, May 14, 1983, pp. 1-2

Gooding (W.), "Textile problems like 'minefield'", Financial Post, July 27, 1985, pp. 1-2

Gotlieb (A.E.), "Canada-U.S. Relations: Legislation, Regulation and the Management of Conflict", (1984) 9 Canadian Business Law Journal 485-496

Graham (T.R.), "Global Trade: War and Peace", (1983) 50 Foreign Policy 124-137

Grapin (J.), "Les pays en voie de développement expriment leurs réticences", Le Monde, 13 avril 1979, p. 24

Grapin (J.), "Les nouveaux accords douaniers et commerciaux devront être ratifiés par les Parlements nationaux", Le Monde, 14 avril 1979, p. 25

Green (C.J.), "The New Protectionism", (1981) 3 Northwestern Journal of International Law and Business 1-20

Greenberg (J.W.) et McDonald (R.D.), "Presidential Authority to Negotiate Voluntary Export Restraint Arrangements with Foreign Producers", (1975) 7 Law and Policy in International Business 905-924

Grenon (J.Y.), "Les traités de commerce, cadre de la libéralisation des échanges", (1972) 10 Canadian Yearbook of International Law 65-101

Hager (W.), "Protectionism and Autonomy: How to Preserve Free Trade in Europe", (1982) 58 International Affairs 413-428

Hemmendinger (N.), "Nontariff trade barriers", (1969) 63 American Society of International Law Proceedings 204-208

Henderson (M.D.), "Managed trade: look out Canada!", (January-February 1985) International Perspective pp. 28-29

Heyman (T.), "L'assouplissement du cadre juridique des échanges commerciaux", (1981) XVI Revue belge de droit international 111-129

Hindley (B.), "Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause", (1980) 3 The World Economy 313-339

Holsti (K.J.) et Levy (T.A.), "Bilateral Institutions and Transgovernmental Relations Between Canada and the United States", (1974) 28 International Organization 875-901

Hubert (A.), "L'enjeu européen dans la négociation internationale sur le commerce des textiles", (1977) 208 Revue du Marché Commun 279-281

Hubert (A.), "Textiles: L'Europe en mal de politique", (1981) 244 Revue du Marché Commun 67-70

Hudec (R.E.), "World Trade and the Law of GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade", (1971) 5 Journal of World Trade Law 365-376

Hudec (R.E.), "GATT or GABB? The Future Design of the General Agreement on Tariffs and Trade", (1971) 80 The Yale Law Journal 1299-1386

Ibrahim (T.E.), "Developing Countries and the Tokyo Round", (1978) 12 Journal of World Trade Law 1-26

Jackson (J.H.) et als, "Panel: conflicting assumptions about international trade: protectionism or reasonable accommodation of national interests?", (1971) 65 American Journal of International Law 192

Jackson (J.H.), "The Crumbling Institutions of the Liberal Trade System", (1978) 12 Journal of World Trade Law 93-106

Jackson (J.H.), Kirgis et als, "Orderly marketing arrangements", (1978) 72 American Society of International Law Proceedings 1-26

Jackson (J.H.), "Governmental Disputes in International Trade Relations: A proposal in the context of GATT", (1979) 13 Journal of World Trade Law 1-21

Jackson (J.H.), "International Problems and their Management in the 21st Century", (1979) 9 Georgia Journal of International and Comparative Law 497-506

Jackson (J.H.), "The birth of the GATT-MTN system: a constitutional appraisal", (1980) Law and Policy in International Business 21-58

Juvet (J.L.), "The Cotton Industry and World Trade", (1967) 1 Journal of World Trade Law 553

Keohane (R.O.), "The demand for international regimes", (1982) 36 International Organization 325-355

Kindred (H.M.) et Biggs (W.), "Trade and Investment: Patterns of Canadian-American Economic Problems", (1978) 1 Canada-United States Law Journal 114-131

Kojima (K.), "Hidden trade barriers in Japan", (1973) 7 Journal of World Trade Law 37-168

Kumar (P.), "Critical Issues in the Talks on Emergency Protection", (1982) 5 The World Economy 241-257

Kuschel (H.D.), "The EC's Import Policy for Textiles", (1977) 3-4 InterEconomics 84-87

Lal (D.), "The Wistful Mercantilism of Mr. Dell", (1978) 1 The World Economy 263-277

La Presse, "Un accord préférentiel avec les Etats-Unis est présenté comme le salut du Canada", 8 septembre 1983, p. B.1

Lemaitre (P.), "L'Allemagne fédérale condamne à nouveau les subventions accordées aux sidérurgistes concurrents", Le Monde, 26 octobre 1983, p. 41

Le Monde, "La France demande l'application de la clause de sauvegarde", 18 octobre 1983, p. 42

Le Monde, "Le Japon est résolu à réduire volontairement ses exportations de montres à quartz vers la CEE", 19 octobre 1983, p. 40

Le Soleil, "Importations d'autos japonaises, le Canada et le Japon n'ont pu s'entendre", 18 juin 1983, p. D.5

Le Soleil, "Vêtements importés: le ralentissement a pris fin", 7 septembre 1983, p. F.1

Lessard (D.), "Les importations de vêtements. Le Canada plaide auprès de quatre pays asiatiques", Le Devoir, 14 décembre 1982, p. 2

Lessard (D.), "La Commission du textile et du vêtement réclame un gel des importations", Le Soleil, 21 juillet 1985, p. B.3

Levitt (G.), "International Trade: Import Restriction", (1980) 21 Harvard International Law Journal 561-567

Lhomeau (J.Y.), "A Knoxville: le président aux champs", Le Monde, 29 mars 1984, p. 4

Little (B.), "Call for quota on clothing imports splits Cabinet", Globe and Mail, July 20, 1985, p. B.3

Loygue (P.), "Les négociations commerciales multilatérales", Rapport présenté au nom du Conseil économique et social, dans Journal officiel de la République française, Avis et Rapports du Conseil économique et social, 17 février 1977, pp. 128-205

Mahon (R.) et Mytelka (L.K.), "Industry, the State, and the New Protectionism: Textiles in Canada and France", (1983) 37 International Organization 551-581

Malmgren (H.), "L'évolution de la politique commerciale des Etats-Unis", (1982) 9 Economie prospective internationale 269-287

Marks (M.J.) et Malmgren (H.B.), "Negotiating nontariff distortions to trade", (1975) 7 Law and Policy in International Business 327-411

Mathews (C.), "Non-tariff import barriers and the Kennedy

Round", (1965) 2 Common Market Law Review 403-419

Matsushita (M.), "Export control and export cartels in Japan", (1979) 20 Harvard International Law Journal 103-125

McWhinney (E.), "International Law-making Process and the New International Economic Order", (1976) 14 Canadian Yearbook of International Law 57-72

Meir (G.M.), "The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations and the Developing Countries", (1980) 13 Cornell International Law Journal 239-256

Merciai (P.), "Safeguard Measures in GATT", (1981) 15 Journal of World Trade Law 41-66

Merritt (G.), "EEC softening its import stand", Globe and Mail, October 21, 1982, p. B.11

Metzger (S.D.), "Regulation of International Trade", (1966) 60 American Journal of International Law 537-546

Metzger (S.D.) et als, "Panel: nontariff trade barriers: new liberalization or new protectionism?", (1969) American Society of International Law Proceedings 204

Murray (T.), Schmidt (W.) et Walter (I.), "Alternative forms of protection against market disruption", (1978) 31 Kyklos 624-637

Murray (T.) et Walter (I.), "Quantitative Restrictions, Developing Countries and G.A.T.T.", (1977) 11 Journal of World Trade Law 391-421

Oleochowski (A.) et Sampson (G.), "Current Trade Restrictions in the EEC, the United States and Japan", (1980) 14 Journal of World Trade Law 220-231

Oman (R.), "The clandestine negotiation of voluntary restraints on shoes from Italy: An augury of future negotiations under the Trade Reform Act of 1973", (1973) 7 Cornell International Law Journal 6-31

Organization for Economic Cooperation and Development, "Recent Changes in Trade Policy", (1981) 111 L'Observateur de l'OCDE 16-18

Organisation de coopération et de développement économiques, "Textile et Habillement: les forces économiques l'emportent sur l'action des gouvernements", (1983) 120 L'Observateur de l'OCDE 24-29

Orr (P.), "International and Canadian Quantitative Restrictions on World Textile Trade", (1980) 38 University of Toronto Faculty of Law Review 52-82

Page (S.A.B.), "The Revival of Protectionism and its consequences for Europe", (1981) 20 Journal of Common Market Studies 17-40

Patterson (D.), "Trade Policies Test for GATT", Globe and Mail, November 22, 1982, p. B.11

Perlow (G.H.), "The Multilateral Supervision of International Trade: Has the Textiles Experiment Worked?", (1981) 75 American Journal of International Law 93-133

Pescatore (P.), "La clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilatérales", (1969) 53 Annuaire de l'Institut de droit international (Vol. I), 1-157

Pine (A.), "GATT Meeting Communique Isn't Likely to Have Much Influence on World Trade", Wall Street Journal, November 30, 1982, p. 1

Piper (W.S.), "Unique Sectoral Agreement establishes free trade framework", (1980) 12 Law and Policy in International Business 221-242

Plaisant (R.), "L'Organisation Internationale du Commerce", (1950) 21 Revue générale de droit international public 139-224

Pomfret (R.), "Trade Effects of European Community Preferences to Mediterranean Countries: The Case of Textile and Clothing Imports", (1982) 10 World Development 857-862

Popescu (T.R.), "La codification des normes concernant le commerce international", (1970) 3-4 (9-10) Revue roumaine d'études internationales 59-83

Presse Canadienne, "Le protectionnisme a coûté \$100 à chaque famille", Le Soleil, 31 juillet 1980, p. 1

Presse Canadienne, "Industrie du vêtement. Le libre-échange serait mal venu", Le Droit, 6 mai 1985, p. 35

Presse Canadienne, "Le libre-échange avec les E.-U. comporte des risques certains", La Presse, 12 août 1985, p. C.2

Presse Canadienne, "L'industrie textile doit faire face à la concurrence mondiale", La Presse, 11 septembre 1985, p. D.4

Quambusch (L.), "Non-Tariff Barriers to Trade", (1977) 3-4 InterEconomics 79-83

Ropke (W.), "Economic Order and International Law", (1954 II) 86 Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye 203-271

Rubin (S.J.), "Reflections Concerning the United Nations Commission on Transnational Corporations", (1976) 70 The American Journal of International Law 73-91

Sampson (G.P.), "Contemporary Protectionism and Exports of Developing Countries", (1980) 8 World Development 113-127

Sarna (A.J.), "Participation du Canada aux négociations GATT sur les textiles", Canadian Textile Journal, January 1974, 57-59

Sarna (A.J.), "Le Canada adhère au nouvel accord international sur les textiles multi-fibres", juin 1974, Commerce Canada 9-11

Sarna (A.J.), "Safeguards against Market Disruption - The Canadian View", (1976) 10 Journal of World Trade Law 355-370

Sarna (A.J.), "Impact of GATT Negotiations on the Textile Industry", (February 1978) Canadian Textile Journal 30-36

Sarna (A.J.), "International Guidelines for Industrial Adjustment Policies", (1981) 15 Journal of World Trade Law 490-499

Schacter (O.), "The evolving international law of development", (1976) 15 Columbia Journal of Transnational Law 1-16

Schacter (O.), "The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements", (1977) 71 The American Journal of International Law 296-304

Schott (J.J.), "Can World Trade be Governed", (March/April 1982) Challenge 43-49

Schwarzenberger (G.), "Equity in International Law", (1972) 26 The Yearbook of World Affairs 346-380

Scotto (M.), "Plusieurs Etats membres soutiendraient le projet de réglementation du prix des automobiles", Le Monde, 26 octobre 1983, p. 41

Shattman (M.D.), "Quantitative Restrictions on Textiles Imports", (1970) 6 Texas International Law Forum 82-104

Smith (M.D.H.), "Voluntary Export Quotas and U.S. Trade Policy - A New Nontariff Barrier", (1973) 5 Law and Policy in International Business 10-55

Solomon (H.), "Protectionist tide feared if GATT fails", Financial Post, October 16, 1982, p. 3

Southam News, "Free Trade a disaster: textile industry", The Gazette, July 18, 1985, p. E.1

Southey (S.), "Canada warns of protectionism at start of GATT meeting", Globe and Mail, November 25, 1982, p. 5

Stark (J.R.), "International Economic Policy - Perspectives for the 1970's", (1971) 5 The Journal of International Law and Economics 101-119

Stewart (E.L.). "Nontariff trade barriers", (1969) 63 American Journal of International Law Proceedings 209

Stewart-Patterson (D.), "Board indicates free trade could unravel textile sector", Globe and Mail, September 12, 1984, p. B.6

Sutton (A.), "Trends in regulation of International trade in textiles", (1977) 31 The Yearbook of World Affairs 190-216

Taake (H.-H.), Weiss (D.), "The World Textile Arrangement: The Exporter's Viewpoint", (1974) 8 Journal of World Trade Law 624-654

Theulier (M.A.), "Textile-vêtement. Ottawa veut-il vraiment moderniser les entreprises?", Le Devoir, 26 janvier 1982, p. 11

Tumlr (J.), "A Revised Safeguard Clause for GATT?", (1973) 7 Journal of World Trade Law 404-420

Tumlr (J.), "Salvation Through Cartels? On the Revival of a Myth", (1978) 1 The World Economy 385-395

Tumlr (J.), "The protectionist threat to international order", (1978-79) 34 International Journal 53-63

Tumlr (J.), "International Economic Order - Can the Trend be Reversed?", (1982) 5 The World Economy 29-41

Turcotte (C.), "Textile-vêtement. L'industrie canadienne refuse de s'éteindre", Le Devoir, 23 février 1983, p. 9

Turcotte (C.), "Landry juge irréaliste de vouloir protéger 75% du marché canadien du vêtement", Le Devoir, 15 avril 1983, p. 13

Turcotte (C.), "L'industrie du textile se ligue contre Ottawa", Le Devoir, 25 mai 1983, p. 3

Turcotte (C.), "Le protectionnisme ne suffira pas à sauver l'industrie du vêtement", Le Devoir, 27 mars 1985, p. B.1

Turcotte (C.), "L'unité demeure la clé de l'avenir du textile", Le Devoir, 30 mars 1985, p. 15

Walker (H.), "The International Law of Commodity Agreements", (1963) 28 Law and Contemporary Problems 392-415

Weiland (S.C.), "United States textile and wheat commitments 1971-1972", (1972) 7 Texas International Law Forum 441-467

White (R.C.A.), "A New International Economic Order", (1975) 24 The International and Comparative Law Quarterly 542-552

Williams (H.R.), "U.S. Measures to Relieve Injury Caused by Import Competition: The Eligibility Test", (1978) 12 Journal of World Trade Law 28-35

Wilson (D.R.), "Nontariff barriers to international trade: a survey of current problems", (1969) 18 Journal of Public Law 403

Winham (G.G.), "GATT and the new trade world", (March-April 1983) International Perspectives 3-5

Winham (G.R.), "Bureaucratic politics and Canadian trade negotiation", (1978-79) XXXIV International Journal 65-89

Winham (G.R.), "Robert Strauss, the MTN, and the Control of Faction", (1980) 14 Journal of World Trade Law, 377-397

Wolf (M.), "Disinformation on the MFA", (1981) 4 The World Economy 434

Wonnacott (R.J.), "The Canadian Content Proposals of the Task Force on the Automobile Industry", (1984) X Canadian Public Policy 1-9

Yoffie (D.B.), "Orderly marketing agreements as an industrial policy: The case of the footwear industry", (1981) 29 Public Policy 93-119

Résumé de la thèse de doctorat

Titre : L'approche sectorielle à la réglementation des relations commerciales internationales : une application au secteur du textile et du vêtement.

De : Alain Lemieux

Date de dépôt : Décembre 1988

Endroit : Faculté de droit (section de droit civil) de l'Université d'Ottawa.

Principalement vers la fin des années '50, les difficultés rencontrées dans le commerce international des textiles et des vêtements devinrent de plus en plus aiguës. Ainsi, l'accroissement des exportations des pays en développement vers les pays développés causa des problèmes dits de "désorganisation des marchés". Aux yeux de la plupart des pays importateurs et exportateurs impliqués dans ce segment important du commerce international, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, accord international régissant les relations commerciales internationales dans leur ensemble, s'avérait insuffisant pour prévenir ou corriger ces problèmes (chapitre I).

C'est donc afin de pallier à cette situation que les pays participant au commerce international des textiles de coton adoptèrent, au début des années '60, un Accord à court terme sur les textiles de coton. A cet accord, succéderont l'Accord à long terme sur les textiles de coton, qui régira le commerce international des textiles de coton de 1961 à 1973, et l'Arrangement concernant le commerce international des textiles (ci-après dénommé "A.M.F." pour Accord multifibres), celui-ci régissant le commerce international d'à peu près tous les textiles et vêtements depuis le 1er janvier 1974 (chapitre II).

L'A.M.F. s'impose en quelque sorte comme une solution de compromis entre le protectionnisme sauvage, tel qu'alors pratiqué dans le commerce du textile et du vêtement, et la libéralisation totale et immédiate des échanges dans ce secteur, pouvant désorganiser les marchés. L'A.M.F. aura donc comme objectif principal le développement harmonieux des échanges dans ce secteur particulier du commerce international. L'analyse du fonctionnement de l'A.M.F. nous a ainsi permis de constater que cet accord corrigeait à plusieurs égards les insuffisances et les carences de l'Accord général.

Cette démarche nous a par la suite amené à étudier l'application de l'A.M.F. dans l'un des pays participants, soit le Canada (chapitre III). Nous avons alors constaté que le Canada a été l'un des nombreux pays à adopter l'objectif de développement

harmonieux des échanges préconisés par l'A.M.F. A ce titre, les règles de l'A.M.F. ont bien servi les intérêts et les objectifs que s'était fixé le gouvernement canadien dans ce secteur du commerce international (chapitre III).

L'émergence de l'approche sectorielle à la réglementation des relations commerciales internationales, telle que préconisée par l'A.M.F., n'est pas la seule manifestation des carences de l'Accord général de régir efficacement les problèmes rencontrés dans certains secteurs du commerce international (chapitre IV). Il est en effet possible d'identifier un certain nombre de grandes "influences" de l'A.M.F. sur l'évolution des relations commerciales internationales : sensibilisation aux problèmes de désorganisation des marchés, application de réglementations sectorielles dans d'autres secteurs, négociation d'ententes de restriction volontaire, réforme de la clause de sauvegarde générale de l'Accord général, etc. Quoi qu'il en soit, l'A.M.F. semble s'inscrire dans cette tendance prévisible à la spécialisation du droit international économique.