

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS166/AB/R
22 décembre 2000

(00-5593)

Original: anglais

**ÉTATS-UNIS – MESURES DE SAUVEGARDE DÉFINITIVES
À L'IMPORTATION DE GLUTEN DE FROMENT EN
PROVENANCE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

AB-2000-10

Rapport de l'Organe d'appel

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	1
II.	Arguments des participants et des participants tiers	4
A.	<i>Allégations d'erreur formulées par les États-Unis - Appellant</i>	4
1.	Article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes	4
2.	Article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.....	5
3.	Articles 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes	6
B.	<i>Arguments des Communautés européennes – Intimé</i>	7
1.	Article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes	7
2.	Article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.....	8
3.	Articles 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes	9
C.	<i>Allégations d'erreur formulées par les Communautés européennes – Appellant</i>	9
1.	Article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes	9
2.	Article 11 du Mémoire d'accord	10
3.	Principe de l'économie jurisprudentielle	12
D.	<i>Arguments des États-Unis – Intimé</i>	13
1.	Article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes	13
2.	Article 11 du Mémoire d'accord	13
3.	Principe de l'économie jurisprudentielle	15
E.	<i>Arguments des participants tiers</i>	16
1.	Australie.....	16
2.	Canada	16
3.	Nouvelle-Zélande	17
III.	Questions soulevées dans le présent appel.....	18
IV.	Article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.....	20
V.	Article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes	25
VI.	Article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.....	37
VII.	Articles 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes	40
A.	<i>Article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes</i>	41
1.	Notification conformément à l'article 12:1 a)	43
2.	Notification conformément à l'article 12:1 b).....	44
3.	Notification conformément à l'article 12:1 c)	45
B.	<i>Article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes</i>	48
C.	<i>Article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes</i>	52

VIII.	Article 11 du Mémorandum d'accord	53
A.	<i>Traitement de la "productivité" par la Commission</i>	55
B.	<i>Traitement des "profits et pertes" par la Commission.....</i>	57
C.	<i>Traitement de la teneur en protéines du froment par la Commission</i>	60
D.	<i>Fait de ne pas tirer les déductions appropriées.....</i>	62
IX.	Économie jurisprudentielle	65
X.	Constatations et conclusions	68

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE
ORGANE D'APPEL

**États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives
à l'importation de gluten de froment en
provenance des Communautés européennes**

AB-2000-10

Présents:

États-Unis, *appellant/intimé*
Communautés européennes, *appellant/intimé*

Lacarte-Muró, Président de la section
Abi-Saab, membre
Taniguchi, membre

Australie, *participant tiers*
Canada, *participant tiers*
Nouvelle-Zélande, *participant tiers*

I. Introduction

1. Les États-Unis et les Communautés européennes font appel de certaines questions de droit et interprétations du droit figurant dans le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes* (le "rapport du Groupe spécial").¹ Le Groupe spécial a été établi pour examiner une plainte des Communautés européennes concernant une mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis sur certaines importations de gluten de froment.

2. Le 1^{er} octobre 1997, la Commission du commerce international des États-Unis (la "Commission") a ouvert une enquête en matière de sauvegardes concernant certaines importations de gluten de froment.² En vertu d'une Proclamation émanant du Président des États-Unis et datée du 30 mai 1998, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive, sous la forme d'une restriction quantitative à l'importation de gluten de froment, avec effet au 1^{er} juin 1998.³ Les produits en provenance du Canada, partenaire des États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain ("ALENA"), et de certains autres pays ont été exclus du champ d'application de la mesure de sauvegarde.⁴ Les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes l'ouverture de

¹ WT/DS166/R, 31 juillet 2000.

² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.2.

³ "Proclamation n° 7 103 du 30 mai 1998 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de gluten de froment", *Federal Register* des États-Unis, 3 juin 1998 (volume 63, numéro 106), pages 30359 et 30360; rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.7.

⁴ *Ibid.*, paragraphe 2.8.

l'enquête, la détermination de l'existence d'un dommage grave et la décision d'appliquer la mesure de sauvegarde.⁵ Les aspects factuels du présent différend sont exposés plus en détail dans le rapport du Groupe spécial.⁶

3. Le Groupe spécial a examiné les allégations des Communautés européennes selon lesquelles, en imposant la mesure de sauvegarde à l'importation de gluten de froment, les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec les articles I^{er} et XIX de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (le "GATT de 1994"), et avec les articles 2:1, 4, 5, 8 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁷

4. Dans son rapport, distribué aux Membres de l'Organisation mondiale du commerce (l'"OMC") le 31 juillet 2000, le Groupe spécial a conclu ce qui suit:

[...] les États-Unis n'ont pas agi de manière incompatible avec les articles 2:1 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes ni avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 lorsqu'ils ont:

- i) omis certains renseignements confidentiels dans le rapport publié de la Commission; ou
- ii) déterminé l'existence d'importations en "quantités accrues" et d'un dommage grave.⁸

...

[...] la mesure de sauvegarde définitive que les États-Unis ont imposée sur certaines importations de gluten de froment, en se fondant sur l'enquête qu'ils ont menée et la détermination qu'ils ont établie, est incompatible avec les articles 2:1 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes en ce sens que:

- i) l'analyse du lien de causalité appliquée par la Commission ne lui permettait pas de s'assurer que le dommage causé par d'autres facteurs n'était pas imputé aux importations; et que
- ii) les importations en provenance du Canada (partenaire dans le cadre de l'ALENA) ont été exclues du champ d'application de la mesure après que les importations

⁵ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 2.3 et 2.5 à 2.7.

⁶ *Ibid.*, paragraphes 2.1 à 2.10.

⁷ Dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial (WT/DS166/3, 4 juin 1999), les Communautés européennes ont également allégué que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*. Le Groupe spécial a constaté que les Communautés européennes avaient "abandonné" cette allégation. *Ibid.*, paragraphe 8.221.

⁸ *Ibid.*, paragraphe 9.1.

de toutes provenances ont été incluses dans l'enquête aux fins de déterminer l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations (à la suite d'une enquête distincte visant à déterminer si les importations en provenance du Canada représentaient une "part substantielle" des importations totales et si elles "contribuaient de manière importante" au "dommage grave" causé par les importations totales).⁹

...

[...] les États-Unis n'ont pas notifié immédiatement l'ouverture de l'enquête au titre de l'article 12:1 a) de l'AS, ni la constatation de l'existence d'un dommage grave au titre de l'article 12:1 b). Nous concluons en outre qu'en notifiant leur décision de prendre la mesure après que celle-ci a été mise en œuvre, les États-Unis n'ont pas adressé de notification au titre de l'article 12:1 c) en temps voulu. Pour la même raison, les États-Unis ont enfreint l'obligation qui est faite à l'article 12:3 de l'AS de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable au sujet de la mesure. Partant, ils ont aussi enfreint l'obligation qui leur est faite à l'article 8:1 de l'AS de s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994 entre eux et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure, conformément à l'article 12:3 de l'AS.¹⁰

5. Ayant constaté que la mesure de sauvegarde des États-Unis était incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire d'examiner les allégations formulées par les Communautés européennes au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et, en outre, au titre de l'article premier du GATT de 1994 et de l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes*.¹¹

6. Le Groupe spécial a recommandé que l'Organe de règlement des différends ("ORD") demande aux États-Unis de rendre leur mesure conforme à l'*Accord sur les sauvegardes*.¹²

7. Le 26 septembre 2000, les États-Unis ont notifié à l'ORD leur intention de faire appel de certaines questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et de certaines interprétations du droit données par celui-ci, conformément au paragraphe 4 de l'article 16 du *Mémorandum*

⁹ Dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial (WT/DS166/3, 4 juin 1999), les Communautés européennes ont également allégué que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*. Le Groupe spécial a constaté que les Communautés européennes avaient "abandonné" cette allégation. *Ibid.*, paragraphe 9.2.

¹⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 9.3.

¹¹ *Ibid.*, paragraphe 8.220.

¹² *Ibid.*, paragraphe 9.5.

d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le "Mémorandum d'accord"), et ont déposé une déclaration d'appel conformément à la règle 20 des *Procédures de travail pour l'examen en appel* (les "*Procédures de travail*"). Le 6 octobre 2000, les États-Unis ont déposé leur communication en tant qu'appelant.¹³ Le 11 octobre 2000, les Communautés européennes ont elles aussi déposé une communication en tant qu'appelant.¹⁴ Le 23 octobre 2000, les Communautés européennes et les États-Unis ont tous deux déposé une communication en tant qu'intimé.¹⁵ Le même jour, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont tous trois déposé une communication en tant que participant tiers.¹⁶

8. L'audience d'appel s'est tenue le 3 novembre 2000. Les participants et les participants tiers ont présenté des arguments oralement et ont répondu aux questions qui leur ont été posées par les membres de la section saisie de l'appel.

II. Arguments des participants et des participants tiers

A. Allégations d'erreur formulées par les États-Unis – Appelant

1. Article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes

9. Les États-Unis font valoir, en appel, que le Groupe spécial a fait erreur en constatant que l'analyse du lien de causalité appliquée par les États-Unis était incompatible avec l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*. D'après eux, le verbe "causer", employé à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et aux articles 2:1, 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, signifie "produire un résultat, soit seul soit en combinaison avec d'autres facteurs, et non pas "causer en soi"". Le sens courant de l'expression "lien de causalité" figurant à la première phrase de l'article 4:2 b) est compatible avec cette acception du verbe "causer".¹⁷ Les États-Unis estiment que le critère juridique appliqué par la Commission répond à cette prescription.

10. Les États-Unis soutiennent également que le Groupe spécial n'a pas examiné de manière adéquate le sens de l'expression "à des conditions telles" figurant à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Plutôt que d'essayer d'isoler les effets causals d'un accroissement des importations, les autorités compétentes devraient examiner les effets des importations à la lumière de "l'ensemble des

¹³ Conformément à la règle 21 des *Procédures de travail*.

¹⁴ Conformément à la règle 23 1) des *Procédures de travail*.

¹⁵ Conformément aux règles 22 et 23 3) des *Procédures de travail*.

¹⁶ Conformément à la règle 24 des *Procédures de travail*.

¹⁷ Communication des États-Unis en tant qu'appelant, paragraphe 54.

circonstances concourant à ce résultat et de la situation qui font que les importations causent un dommage grave", "y compris les facteurs qui ont pu rendre une branche de production nationale plus (ou moins) susceptible de subir un dommage".¹⁸ Les États-Unis ajoutent que la nécessité de considérer la branche de production dans son ensemble est étayée par le fait que l'expression "dommage grave" vise la situation générale d'une branche de production et non une sous-catégorie de dommage imputable uniquement à un accroissement des importations.

11. En conséquence, de l'avis des États-Unis, l'article 4:2 n'exige pas que les importations soient prises isolément, ce qui, comme ils l'affirment, supposerait, en tout état de cause, une spéculation "subjective".¹⁹ De leur point de vue, l'article 4:2 b) exige que les autorités compétentes examinent les autres causes de dommage afin de s'assurer que leurs effets ne rompent pas le lien de causalité dont l'existence a été constatée, après examen de l'ensemble des circonstances, entre l'accroissement des importations et le dommage grave.²⁰ Les États-Unis affirment que l'historique de la négociation de l'*Accord sur les sauvegardes* confirme cette lecture de l'article 4:2 b).

2. Article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes

12. Les États-Unis demandent à l'Organe d'appel d'infirmier la constatation du Groupe spécial selon laquelle l'exclusion des produits canadiens du champ d'application de la mesure de sauvegarde visant le gluten de froment est incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

13. De l'avis des États-Unis, la constatation du Groupe spécial selon laquelle, au titre des articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, "il y a une symétrie implicite en ce qui concerne le produit qui relève du champ d'une *enquête* en matière de sauvegardes et le produit qui relève du champ d'*application* de la mesure de sauvegarde"²¹ (italique dans l'original), est incompatible avec le texte de l'*Accord sur les sauvegardes*. L'article 9:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* exige que les importations en provenance de pays en développement soient exclues du champ d'application d'une mesure de sauvegarde, mais ne prévoit pas leur exclusion du champ de l'enquête, ni n'exige une constatation selon laquelle les importations assujetties à la mesure causent, "en elles-mêmes et à elles seules", un dommage grave. En outre, dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* ("*Argentine – Sauvegardes sur les chaussures*"), l'Organe d'appel a

¹⁸ Communication des États-Unis en tant qu'appelant, paragraphes 59 et 60.

¹⁹ *Ibid.*, paragraphe 73.

²⁰ *Ibid.*, paragraphe 82.

²¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.167.

constaté que "[l]es articles 2:1 et 4:1 c) ... ne [résolvaient] pas la question du champ d'*application* d'une mesure de sauvegarde".²² (italique dans l'original) Les États-Unis soulignent que l'affaire *Argentine - Sauvegardes sur les chaussures* se distingue de la présente affaire en ce que la Commission a expressément examiné la contribution des importations en provenance du Canada au dommage grave subi par la branche de production et a constaté que ces importations ne jouaient pas un rôle décisif dans ce dommage. Ils allèguent que le Groupe spécial n'a pas tenu compte de dispositions juridiques en rapport avec l'exclusion du champ d'application d'une mesure de sauvegarde des importations en provenance de pays partenaires dans le cadre d'une zone de libre-échange, à savoir l'article XXIV du GATT de 1994 et la note de bas de page 1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ils soutiennent également que le Groupe spécial n'a pas respecté l'obligation qui lui est faite à l'article 12:7 du Mémoire d'accord d'exposer les "justifications fondamentales" du traitement qu'il a réservé à la note de bas de page 1.

3. Articles 8 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*

14. Les États-Unis demandent à l'Organe d'appel d'infirmier les constatations du Groupe spécial concernant les notifications et les consultations. Ils soutiennent que leurs notifications au titre des alinéas a), b) et c) de l'article 12:1 ont été présentées "immédiatement" parce qu'ils ont communiqué les renseignements requis à un moment qui permettait aux Membres de les examiner dans le cadre du Comité des sauvegardes et aux Membres intéressés de demander l'ouverture de consultations. Ils estiment également avoir respecté l'article 12:3 en communiquant des renseignements complets sur leur constatation de l'existence d'un dommage grave et la nature de la mesure projetée, et en procédant à des consultations avant de prendre la décision finale.

15. Les États-Unis font valoir que, bien que le Groupe spécial ait reconnu, à juste titre, que les articles 8:1, 12:1, 12:2 et 12:3 étaient étroitement liés, il n'a pas reconnu que les Membres pouvaient employer diverses procédures pour se conformer aux obligations imposées par ces dispositions. Par exemple, l'article 12:2 prévoit un processus selon lequel les Membres peuvent présenter des renseignements pertinents dans la notification au titre de l'article 12:1 b), dans la notification au titre de l'article 12:1 c) ou dans les deux. Il n'y a pas de prescription prévoyant le dépôt d'une notification au titre de l'article 12:1 c) avant les consultations, dès lors que les notifications préalables fournissaient les renseignements nécessaires. De même, il n'y a pas de prescription prévoyant la tenue de consultations après l'adoption de la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde, dès lors qu'il y avait des renseignements suffisants pour tenir des consultations à un stade du processus où ces consultations auraient un sens. Par le biais de leurs notifications, les États-Unis ont fourni tous les

²² Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS121/AB/R, adopté le 12 janvier 2000, paragraphe 112.

renseignements spécifiés à l'article 12:2, y compris tous les détails pertinents de la mesure projetée. Ils considèrent que ces renseignements étaient suffisants pour permettre d'engager des consultations adéquates au titre de l'article 12:3.

B. *Arguments des Communautés européennes – Intimé*

1. Article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes

16. Les Communautés européennes font valoir que le Groupe spécial a conclu, à juste titre, que les États-Unis avaient appliqué un critère de causalité qui n'était pas compatible avec l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Elles estiment que le Groupe spécial n'avait pas besoin d'examiner expressément le sens du verbe "causer" pour interpréter l'article 4:2 b), puisque les conclusions auxquelles il était arrivé sur le sens de l'article 4:2 b) étaient compatibles avec le sens ordinaire des termes "causer", "a causé" et "lien de causalité" tels qu'ils sont employés à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et aux articles 2:1, 4:1 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Elles ajoutent que le Groupe spécial a constaté, à juste titre, que l'expression "à des conditions telles" figurant à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes fait référence aux conditions de concurrence entre les produits importés et les produits nationaux et non, comme les États-Unis semblent l'alléguer, aux "autres facteurs pertinents" qui influent sur la situation de la branche de production au sens de l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

17. Les Communautés européennes soutiennent que le Groupe spécial a reconnu, à juste titre, que l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes exigeait que l'accroissement des importations *en soi* cause un dommage grave. Comme l'Organe d'appel l'a constaté dans l'affaire *Argentine - Sauvegardes sur les chaussures*, l'article 4:2 b) prévoit une analyse du lien de causalité distincte de l'analyse du dommage devant être faite au titre de l'article 4:2 a), et postérieure à celle-ci.²³ L'article 4:2 b) garantit que, lorsqu'un Membre envisage de suspendre des relations commerciales loyales, il ne puisse le faire que *si, et seulement si*, il est démontré que les importations causent un dommage grave. L'interprétation des États-Unis aurait toutefois pour conséquence pratique de permettre l'imposition d'une mesure de sauvegarde chaque fois qu'il existe un dommage grave et que des importations ont causé un dommage quelconque. Les Communautés européennes estiment qu'il ne peut en être ainsi et ajoutent que leur propre interprétation de l'article 4:2 b) est compatible avec l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes, avec le caractère exceptionnel des mesures de sauvegarde et avec l'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes.

²³ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 22, paragraphe 145.

18. Enfin, les Communautés européennes estiment que, même si le critère de causalité appliqué par les États-Unis pouvait, d'une façon ou d'une autre, être jugé conforme à l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, les États-Unis ont néanmoins agi, en l'espèce, d'une manière incompatible avec cet article parce que la Commission n'a pas effectué le moindre examen pour s'assurer que le dommage causé par d'autres facteurs n'était pas imputé aux importations.

2. Article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*

19. S'agissant des constatations du Groupe spécial sur l'exclusion des importations de gluten de froment en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde, les Communautés européennes estiment que le Groupe spécial a interprété, à juste titre, les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* comme contenant une "symétrie" implicite découlant des expressions "un produit", "ce produit" et "du produit considéré" figurant dans ces dispositions. Contrairement à ce qu'avancent les États-Unis, l'article 9:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* n'est pas incompatible avec l'existence d'une telle "symétrie implicite", mais est plutôt l'exception à l'*Accord sur les sauvegardes* qui confirme la règle. Les Communautés européennes affirment que le Groupe spécial a dûment reconnu que, comme dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes sur les chaussures*, les États-Unis ne pouvaient pas exclure les importations en provenance du Canada sur la base d'une enquête *globale* concernant l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité qui incluait les importations de gluten de froment de toutes provenances. Elles soulignent que le Groupe spécial a formulé une constatation factuelle établissant que les États-Unis n'avaient pas démontré que les importations causaient un dommage grave après avoir exclu les importations en provenance du Canada et que, d'un point de vue juridique, l'analyse ultérieure du lien de causalité appliquée par la Commission concernant les importations en provenance du Canada ne respectait pas les prescriptions de l'*Accord sur les sauvegardes*.

20. Les Communautés européennes ajoutent que l'article XXIV du GATT de 1994 n'est pas pertinent en l'espèce et que, en tout état de cause, les États-Unis n'ont pas établi qu'ils avaient rempli les conditions énoncées par l'Organe d'appel dans l'affaire *Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements* concernant l'utilisation de l'article XXIV comme moyen de défense.²⁴ Enfin, elles considèrent que le Groupe spécial a donné suffisamment de raisons pour justifier sa conclusion selon laquelle la note de bas de page 1 de l'*Accord sur les sauvegardes* n'affectait pas ses conclusions en l'espèce.

²⁴ Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS34/AB/R, adopté le 19 novembre 1999.

3. Articles 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes

21. Les Communautés européennes demandent instamment à l'Organe d'appel de confirmer les constatations du Groupe spécial selon lesquelles les États-Unis n'ont pas agi d'une manière compatible avec les articles 8 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*. D'après elles, le Groupe spécial a interprété à juste titre l'article 12 comme exigeant que toutes les dispositions procédurales, constatations et décisions visées interviennent à une date qui permette aux autres Membres de demander l'ouverture de consultations, de demander des renseignements additionnels et d'avoir un débat utile. Les États-Unis n'ont pas notifié en temps voulu chacun des événements énumérés à l'article 12:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. En outre, la notification présentée par les États-Unis au titre de l'article 12:1 b) n'était pas une notification d'une "mesure projetée" parce que son titre (et par conséquent son fondement juridique) était "notification au titre de l'article 12:1 b) de la constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave" et parce qu'elle contenait uniquement des recommandations non contraignantes de la Commission. Les articles 8 et 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes* font peser une lourde charge pour ce qui est des consultations et des négociations sur un Membre qui projette de modifier unilatéralement l'équilibre des concessions négociées. Les Communautés européennes soulignent qu'en l'espèce les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec ces dispositions parce qu'ils n'ont pas ménagé de véritables possibilités de consultation.

C. *Allégations d'erreur formulées par les Communautés européennes – Appellant*

1. Article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

22. Les Communautés européennes contestent l'interprétation donnée par le Groupe spécial de l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* et, en particulier, sa constatation selon laquelle, dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegardes, les autorités compétentes sont uniquement tenues d'évaluer les facteurs "que les parties [intéressées] ont *clairement* évoqués comme étant des facteurs pertinents".²⁵ (italique dans l'original) Elles demandent donc à l'Organe d'appel de constater que le Groupe spécial a commis une erreur dans son interprétation des prescriptions de fond de l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* et de déclarer, sur la base des faits incontestés et de ce qui a été clairement consigné dans le rapport du Groupe spécial, que les États-Unis ont enfreint l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce que le rapport de la Commission ne contenait aucune analyse de la teneur en protéines du froment. Selon les

²⁵ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.69.

Communautés européennes, il s'agit là du seul facteur, le plus important, déterminant le prix du gluten de froment.

23. De l'avis des Communautés européennes, le sens ordinaire de l'article 4:2 a) est que les autorités compétentes doivent rassembler, étudier, analyser, faire apparaître et examiner systématiquement *tous* les faits pertinents disponibles – et pas uniquement ceux qui leur sont présentés par les parties intéressées. Les autorités compétentes auraient du mal à s'acquitter de l'obligation qui leur est faite à l'article 4:2 b) de s'assurer que les importations, à elles seules, ont causé un dommage grave, si ces autorités étaient uniquement tenues d'évaluer les "autres facteurs" évoqués par les parties intéressées. Les Communautés européennes considèrent que les articles 4:2 c) et 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* fournissent un contexte additionnel à l'appui de leur conclusion selon laquelle les autorités compétentes sont dans l'obligation d'examiner *tous* les facteurs pertinents et font observer que cette conclusion concorde avec les constatations formulées récemment par un groupe spécial dans le contexte de la lutte contre le dumping.²⁶

2. Article 11 du Mémoire d'accord

24. Les Communautés européennes font valoir que le Groupe spécial a commis une erreur dans son interprétation et application de l'article 11 du Mémoire d'accord. L'Organe d'appel a établi que, conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord, le Groupe spécial était tenu d'examiner *tous* les faits et éléments de preuve pertinents, et d'évaluer si la Commission avait donné une explication motivée ou adéquate de la façon dont les faits étayaient les déterminations qu'elle avait formulées. Toutefois, le Groupe spécial a appliqué un critère de la déférence inapproprié et n'a pas donné une explication adéquate et raisonnable de ses constatations. Les Communautés européennes affirment qu'"en l'espèce, le Groupe spécial n'a pas procédé à une évaluation factuelle et juridique "objective" de tous les éléments de preuve pertinents, parce qu'il n'a pas donné une explication adéquate et raisonnable de ses constatations".²⁷ Elles donnent plusieurs exemples spécifiques montrant que les constatations formulées ne reposent pas sur une "base suffisante".

25. Premièrement, les Communautés européennes soutiennent que le Groupe spécial a fait erreur en approuvant la façon dont la Commission a traité la "productivité" alors que l'évaluation du Groupe spécial était fondée sur des "données" qui ne pouvaient pas être vérifiées et sur des "déclarations"

²⁶ Rapport du Groupe spécial *Thaïlande – Droits antidumping sur les profilés en fer ou en acier non allié et les poutres en H en provenance de Pologne*, WT/DS122/R, distribué le 28 septembre 2000, paragraphe 7.236. La Thaïlande a fait appel de certaines questions de droit et interprétations du droit figurant dans ce rapport, WT/DS122/4, 23 octobre 2000.

²⁷ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 25.

faites par les autorités compétentes dont les "actes" étaient en cours d'examen. De l'avis des Communautés européennes, le Groupe spécial aurait dû conclure que les États-Unis n'avaient pas évalué la productivité globale de la branche de production, comme l'exige l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

26. Deuxièmement, les Communautés européennes font valoir que le Groupe spécial a enfreint l'article 11 du Mémorandum d'accord lorsqu'il a examiné les déterminations de la Commission concernant les profits et pertes. Le Groupe spécial n'a pas examiné les données financières ni les méthodes de répartition prétendument utilisées par les producteurs, puisque cela faisait partie des renseignements confidentiels que les États-Unis ont refusé de lui communiquer. Son évaluation n'a pas été "objective" parce qu'elle était fondée sur des "indications" données par la Commission et des "précisions" ajoutées par les États-Unis, ainsi que sur son propre refus de "douter de la véracité" des constatations de la Commission ou de "mettre en question" la minutie avec laquelle la Commission avait examiné des données que lui-même n'a jamais reçues.²⁸ Les Communautés européennes soulignent que si le Groupe spécial avait bien évalué les faits, il serait arrivé à la conclusion que la Commission n'avait pas analysé de manière adéquate les "profits et pertes", conformément à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

27. Troisièmement, les Communautés européennes allèguent que le Groupe spécial a fait erreur en ne constatant pas que le rapport de la Commission présentait des lacunes parce que, dans son analyse du lien de causalité, la Commission n'avait pas considéré la teneur en protéines du froment comme un "facteur pertinent", même si les exportateurs des Communautés européennes lui avaient présenté des éléments de preuve de la pertinence de ce facteur, qu'elle reconnaissait elle-même l'importance de la teneur en protéines du froment et que le Groupe spécial disposait d'éléments de preuve de l'étroite corrélation qui existait entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment.

28. Les Communautés européennes allèguent enfin que le Groupe spécial a agi d'une manière incompatible avec ses obligations au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord en ne tirant pas des déductions défavorables du refus des États-Unis de communiquer au Groupe spécial des renseignements supprimés dans le rapport de la Commission et d'autres renseignements demandés par les Communautés européennes et le Groupe spécial. Elles demandent à l'Organe d'appel d'infirmier les constatations résultant de ces erreurs, en particulier, les constatations du Groupe spécial selon lesquelles les États-Unis ont agi d'une manière compatible avec les articles 2:1 et 4 de l'*Accord sur les sauvegardes* en supprimant certains renseignements confidentiels dans le rapport de la Commission et

²⁸ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 65.

en déterminant l'existence d'importations en "quantités accrues" et d'un dommage grave. Selon les Communautés européennes, le Groupe spécial a fait erreur en accordant de l'importance à l'argument des États-Unis selon lequel l'article 3:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* les autorise à ne pas communiquer des renseignements au Groupe spécial. Le fait que le Groupe spécial n'a pas obtenu les renseignements que les États-Unis n'ont pas communiqués en raison de leur caractère prétendument confidentiel, conjugué au fait qu'il n'a pas tiré les déductions défavorables nécessaires du refus des États-Unis, constituait une erreur de droit.

3. Principe de l'économie jurisprudentielle

29. Les Communautés européennes demandent à l'Organe d'appel d'infirmier l'application par le Groupe spécial du principe de l'économie jurisprudentielle lorsqu'il a refusé de se prononcer sur l'allégation formulée au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Elles font valoir, sur la base des rapports de l'Organe d'appel dans les affaires *Argentine - Sauvegardes sur les chaussures* et *Corée - Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers* ("*Corée - Sauvegarde sur des produits laitiers*")²⁹, qu'une enquête en matière de sauvegardes doit inclure une enquête sur l'"évolution imprévue des circonstances". En l'espèce, le rapport de la Commission ne contient ni analyse ni démonstration concernant l'"évolution imprévue des circonstances". Les Communautés européennes concluent que le Groupe spécial a fait erreur en refusant de se prononcer sur l'allégation formulée au titre de l'article XIX:1 a) et que l'Organe d'appel devrait lui-même se prononcer sur cette allégation, parce qu'en l'espèce - contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire *Argentine - Sauvegardes sur les chaussures* - le Groupe spécial a constaté que les déterminations des États-Unis selon lesquelles il existait des importations "en quantités accrues" et "un dommage grave" n'étaient pas incompatibles avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

30. Les Communautés européennes demandent également à l'Organe d'appel d'infirmier l'application par le Groupe spécial du principe de l'économie jurisprudentielle lorsqu'il a refusé de se prononcer sur les allégations formulées au titre de l'article premier du GATT de 1994 et de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, et de déterminer ensuite, sur la base des faits incontestés figurant dans le dossier, que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec ces dispositions. Le fait que le Groupe spécial ne s'est pas prononcé sur l'allégation formulée au titre de l'article 5:1 de

²⁹ Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS98/AB/R, adopté le 12 janvier 2000.

l'Accord sur les sauvegardes signifie que les États-Unis "pourraient tout simplement refaire la détermination de l'existence d'un dommage grave et appliquer [...] la mesure de la même façon."³⁰

D. *Arguments des États-Unis – Intimé*

1. Article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

31. Les États-Unis demandent instamment à l'Organe d'appel de rejeter l'appel des Communautés européennes concernant les facteurs que les autorités compétentes doivent évaluer dans le cadre de leur enquête en matière de sauvegardes. Selon les États-Unis, le Groupe spécial a déterminé, à juste titre, que les seuls renseignements pertinents pour l'évaluation par un groupe spécial du point de savoir si les autorités compétentes ont évalué de manière adéquate les facteurs pertinents au titre de l'article 4:2 de *l'Accord sur les sauvegardes* étaient les renseignements que ces autorités avaient examinés au cours de leur enquête. Les Communautés européennes font valoir, au contraire, que le Groupe spécial aurait dû s'appuyer sur des renseignements dont la Commission ne disposait pas. Toutefois, *l'Accord sur les sauvegardes* confie la tâche de mener les enquêtes aux autorités compétentes. Ainsi, pour les États-Unis, un groupe spécial qui examine les "faits de la cause" au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord doit examiner et évaluer ce que les autorités compétentes ont fait au cours de leur enquête, et *non pas* chercher à établir des faits additionnels sur le point de savoir si un accroissement des importations a pu ou non causer un dommage grave à la branche de production nationale.

32. Selon les États-Unis, la position des Communautés européennes compromettrait le processus d'enquête fixé dans *l'Accord sur les sauvegardes*, y compris les importantes garanties procédurales incorporées dans cet accord. Les États-Unis reconnaissent que, dans certains cas, un groupe spécial devra évaluer si les autorités compétentes ne se sont pas acquittées de leurs responsabilités consistant à enquêter et à formuler des déterminations sur la base d'éléments de preuve objectifs. Toutefois, en l'espèce, les Communautés européennes cherchent à présenter à un groupe spécial des renseignements qu'elles et leurs producteurs de gluten de froment n'ont pas présentés à la Commission. Les États-Unis ajoutent qu'il n'est pas sûr que la Commission aurait pu obtenir elle-même les renseignements que les Communautés européennes ont présentés au Groupe spécial.

2. Article 11 du Mémoire d'accord

33. Les États-Unis font valoir que le Groupe spécial a agi conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord. À leur avis, la nature de l'examen qu'un groupe spécial doit effectuer afin de

³⁰ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 108.

procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi dépend de la nature de l'obligation juridique en cause. Un groupe spécial qui examine une question relevant de l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes* doit évaluer si les autorités compétentes ont, dans le cadre de leur enquête, évalué les facteurs objectifs pertinents, démontré l'existence d'un lien de causalité entre un accroissement des importations et un dommage grave sur la base d'éléments de preuve objectifs et effectué une analyse détaillée démontrant la pertinence des facteurs examinés. Les seuls renseignements pertinents pour une telle évaluation sont les renseignements que les autorités compétentes ont examinés au cours de leur enquête et non, comme les Communautés européennes le font valoir, les renseignements dont ces autorités ne disposaient pas.

34. Les États-Unis contestent l'allégation des Communautés européennes selon laquelle le Groupe spécial a fait erreur en constatant qu'il avait une base suffisante pour procéder à une évaluation objective. Selon eux, cet argument concerne les constatations factuelles du Groupe spécial et n'entre donc pas dans le champ de l'examen en appel. En tout état de cause, les États-Unis font valoir que le Groupe spécial a dûment constaté que le rapport de la Commission donnait des explications suffisantes, motivées et raisonnables concernant la productivité et les profits et pertes. Ils soutiennent que les constatations du Groupe spécial relatives à l'examen de la productivité par la Commission devraient être confirmées parce qu'elles étaient fondées sur des données et des déclarations sur la productivité du travail et les dépenses d'équipement de la branche de production figurant dans le rapport de la Commission. Ainsi, le Groupe spécial a constaté, à juste titre, qu'il ressortait clairement du rapport de la Commission que cette dernière avait examiné la productivité, comme l'exigeait l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. De même, s'agissant des profits et pertes, la Commission a examiné les méthodes de répartition utilisées par les producteurs nationaux et a constaté qu'elles étaient appropriées, et, devant le Groupe spécial, les États-Unis ont apporté des éclaircissements et des précisions sur les méthodes examinées. De l'avis des États-Unis, le Groupe spécial n'était pas tenu de vérifier lui-même la répartition des profits et pertes dans le cadre de son évaluation objective.

35. Les États-Unis soutiennent par ailleurs que, dans leur argumentation sur la teneur en protéines du froment, les Communautés européennes ne tiennent pas compte du fait que la Commission a examiné en détail les tendances de la demande, y compris l'incidence éventuelle de l'évolution de la teneur en protéines. La Commission était uniquement tenue d'évaluer les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* ainsi que tous les autres facteurs pertinents "clairement évoqués" par les parties intéressées. Les autorités compétentes ne sont pas obligées de "s'interroger"³¹

³¹ Communication des États-Unis en tant qu'intimé, paragraphe 90.

sur la pertinence de facteurs que les parties intéressées n'ont pas évoqués, en particulier lorsque, comme en l'espèce, les parties intéressées ont clairement fait valoir la pertinence de certains facteurs mais pas d'autres. Les États-Unis signalent que la capacité des autorités compétentes de mener des enquêtes serait compromise si un Membre pouvait invoquer le fait que ses exportateurs n'ont pas informé les autorités compétentes d'un facteur pertinent pour faire valoir qu'un autre Membre a agi d'une manière incompatible avec l'*Accord sur les sauvegardes*.

36. Les États-Unis considèrent que le Groupe spécial a agi dans les limites de son pouvoir discrétionnaire en refusant de tirer des déductions défavorables à leur encontre. Le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils ("Canada - Aéronefs")*³² ne s'applique pas en l'espèce, car les États-Unis n'ont pas refusé de communiquer des renseignements. En fait, la Commission était tenue, au titre de l'article 3:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, de ne pas divulguer les renseignements commerciaux confidentiels que les parties intéressées lui avaient communiqués. Les États-Unis soulignent également que les Communautés européennes n'ont pas expliqué pourquoi il aurait fallu tirer une déduction selon laquelle les renseignements demandés n'avaient pas été communiqués *parce qu'ils étaient défavorables à la position des États-Unis dans la présente affaire*.

3. Principe de l'économie jurisprudentielle

37. Les États-Unis estiment que l'Organe d'appel devrait rejeter les allégations formulées par les Communautés européennes au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, ainsi qu'au titre de l'article premier du GATT de 1994 et de l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ils font valoir que l'Organe d'appel ne peut examiner aucune de ces allégations puisqu'elles concernent l'une et l'autre des questions factuelles sur lesquelles le Groupe spécial n'a formulé aucune constatation et que les faits pertinents sont contestés. Ils ajoutent que, au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, la Commission n'était pas tenue de mener une enquête distincte ni de formuler une constatation spécifique établissant que le brusque accroissement des importations de gluten de froment était dû à l'"évolution imprévue des circonstances". Ils estiment également qu'ils ont agi d'une manière compatible avec l'article 5:1 et 5:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* en appliquant leur mesure de sauvegarde.

³² Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS70/AB/R, adopté le 20 août 1999.

E. *Arguments des participants tiers*

1. Australie

38. À l'audience, l'Australie a fait part de son accord avec les conclusions du Groupe spécial concernant la prescription relative au lien de causalité énoncée dans l'*Accord sur les sauvegardes*, en particulier la déclaration du Groupe spécial selon laquelle: "conformément à l'article 4:2 a) et b) de l'AS, l'accroissement des importations doit par lui-même causer un dommage grave".³³ L'Australie considère que l'approche proposée par les États-Unis reviendrait en fait à exclure de l'*Accord sur les sauvegardes* la prescription relative au lien de causalité et compromettrait l'efficacité des règles énoncées dans cet accord. Elle demande également instamment à l'Organe d'appel de rejeter l'appel des Communautés européennes concernant l'application par le Groupe spécial du principe de l'économie jurisprudentielle au sujet des allégations formulées au titre de l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article premier du GATT de 1994. Elle estime que, en droit, l'Organe d'appel ne devrait pas examiner cette question à moins que cela ne soit nécessaire pour résoudre le différend. Toutefois, de l'avis de l'Australie, les constatations factuelles ne sont pas suffisantes pour permettre à l'Organe d'appel de résoudre la question.

2. Canada

39. Le Canada maintient que le Groupe spécial a fait erreur en concluant que les États-Unis n'avaient pas agi d'une manière compatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* en excluant les importations de gluten de froment en provenance du Canada du champ d'application de leur mesure de sauvegarde. Il note que, dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes sur les chaussures*, l'Organe d'appel a indiqué que les articles 2:1 et 4:1 c) "ne [résolvaient] pas la question du champ d'application d'une mesure de sauvegarde".³⁴ Pour le Canada, il s'ensuit que, si la question du champ d'application d'une mesure de sauvegarde ne peut pas être résolue au moyen de l'article 2:1, il ne peut donc pas, logiquement, y avoir une règle générale de "symétrie" dans cette disposition. La non-application d'une mesure de sauvegarde aux importations en provenance d'un partenaire dans le cadre d'une zone de libre-échange n'est pas incompatible avec l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* lorsque - comme en l'espèce - une enquête distincte permet de déterminer que ces importations ne contribuent pas de manière importante au dommage grave. Une telle approche garantit la compatibilité entre le champ d'application de la mesure et les produits causant le dommage grave, et donne à la dernière phrase de la note de bas de page 1 de l'*Accord sur les sauvegardes* un

³³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.143.

³⁴ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 22, paragraphe 112.

sens compatible avec l'article XXIV du GATT de 1994. À cet égard, le Canada ajoute que le Groupe spécial aurait dû examiner la pertinence des articles XIX et XXIV du GATT de 1994.

40. Pour ce qui est de l'appel des Communautés européennes concernant le fait que le Groupe spécial n'a pas tiré de déductions défavorables du refus des États-Unis de communiquer certains renseignements demandés, le Canada rappelle que, dans l'affaire *Canada – Aéronefs*, l'Organe d'appel a reconnu qu'il existait des circonstances dans lesquelles un refus de communiquer des renseignements pouvait être justifié. Il en conclut que les groupes spéciaux devraient faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'ils tirent des déductions défavorables d'un refus de communiquer des documents.

3. Nouvelle-Zélande

41. La Nouvelle-Zélande estime que le Groupe spécial a constaté, à juste titre, que l'analyse du lien de causalité appliquée par la Commission était incompatible avec l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Pour la Nouvelle-Zélande, l'article 4:2 b) exige qu'il y ait un lien de causalité direct entre l'accroissement des importations et le dommage grave. La deuxième phrase de l'article 4:2 b) exige que, lorsqu'un dommage grave a des causes multiples, le dommage résultant d'autres facteurs ne soit pas ajouté, ou attribué, au dommage causé par l'accroissement des importations. Pour la Nouvelle-Zélande, l'analyse du lien de causalité appliquée par la Commission est incompatible avec ce critère parce qu'elle permet d'imputer le dommage causé par d'autres facteurs à l'accroissement des importations et autorise la Commission à ne pas tenir compte d'autres facteurs contribuant au dommage grave, dès lors que la contribution de l'un quelconque de ces facteurs est moins importante que la contribution de l'accroissement des importations.

42. S'agissant de l'exclusion des importations en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde, la Nouvelle-Zélande admet qu'un membre d'une zone de libre-échange puisse exclure ses partenaires dans le cadre de cette zone du champ d'application de mesures de sauvegarde, mais elle insiste sur le fait que lorsqu'un membre d'une zone de libre-échange fait cela, il doit, en vertu des dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes*, s'assurer que les importations auxquelles s'applique la mesure de sauvegarde sont les mêmes que celles qui causent le dommage grave. Elle convient avec le Groupe spécial qu'en l'espèce, les États-Unis n'ont pas respecté cette obligation de "symétrie".

43. La Nouvelle-Zélande fait valoir que le Groupe spécial a mal appliqué le critère d'examen fixé à l'article 11 du Mémoire d'accord en excluant de son examen des éléments de preuve dont les autorités compétentes auraient eu ou auraient dû avoir connaissance, mais qui n'avaient pas été

spécifiquement présentés à la Commission par les parties intéressées. Elle estime également que le Groupe spécial a bien interprété l'article 12 de l'*Accord sur les sauvegardes* et a conclu à juste titre que les États-Unis ne s'étaient pas conformés aux prescriptions en matière de notification et de consultation énoncées dans cette disposition. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, une notification au titre de l'article 12:1 c) de cet accord doit contenir des renseignements concernant la mesure projetée et être présentée à un moment qui permette de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable.

III. Questions soulevées dans le présent appel

44. Les questions suivantes sont soulevées dans le présent appel, à savoir:

- a) si le Groupe spécial a fait erreur en constatant, au paragraphe 8.69 de son rapport, que, en vertu de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, les autorités compétentes étaient tenues d'évaluer uniquement les "facteurs pertinents" énumérés à l'article 4:2 a) de cet accord ainsi que tous autres "facteurs" que "les parties à l'enquête nationale ont *clairement* évoqués devant [les autorités compétentes] comme étant des facteurs pertinents";
- b) si le Groupe spécial a fait erreur en interprétant l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* comme signifiant que l'accroissement des importations "à lui seul", "en lui-même et à lui seul", ou "par lui-même", devait pouvoir causer un "dommage grave";
- c) si le Groupe spécial a fait erreur en constatant, au paragraphe 8.182 de son rapport, que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, en excluant les importations en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde, après avoir mené une enquête englobant les importations de toutes provenances, y compris le Canada, pour déterminer si l'accroissement des importations de gluten de froment causait ou menaçait de causer un dommage grave à la branche de production des États-Unis, et après avoir ultérieurement procédé à un examen distinct de l'importance des importations en provenance du Canada pour la situation de la branche de production nationale;

- d) si le Groupe spécial a commis une erreur dans son interprétation et application des articles 8 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*, en particulier, en constatant que:
 - i) les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec les obligations de présenter une notification "immédiate" qui leur incombait au titre de l'article 12:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*;
 - ii) les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes* en ne ménageant pas des possibilités adéquates de consultation sur la mesure avant sa mise en œuvre; et
 - iii) les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 8:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*;
- e) si le Groupe spécial a commis une erreur dans son interprétation et application de l'article 11 du Mémoire d'accord, en particulier:
 - i) dans la constatation qu'il a formulée au paragraphe 8.46 de son rapport concernant la façon dont la Commission avait traité la "productivité";
 - ii) dans la constatation qu'il a formulée au paragraphe 8.66 de son rapport concernant la façon dont la Commission avait traité les "profits et pertes";
 - iii) en n'examinant pas les arguments présentés par les Communautés européennes concernant le rapport général entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment; et
 - iv) en ne voulant pas tirer des "déductions" défavorables du refus des États-Unis de communiquer certains renseignements prétendument confidentiels que le Groupe spécial leur avait demandés en vertu de l'article 13:1 du Mémoire d'accord; et
- f) si le Groupe spécial a commis une erreur dans son application du principe de l'économie jurisprudentielle, au paragraphe 8.220 de son rapport, en n'examinant pas les allégations formulées par les Communautés européennes au titre de

l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 ainsi qu'au titre de l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article premier du GATT de 1994.

IV. Article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*

45. Devant le Groupe spécial, les Communautés européennes ont fait valoir que la Commission n'avait pas évalué "tous les facteurs pertinents", comme l'exigeait l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, parce qu'elle n'avait pas examiné le rapport entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment. Selon les Communautés européennes, ce rapport est le "seul facteur, le plus important, déterminant le prix du gluten de froment".³⁵

46. Le Groupe spécial a dit que l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* "[exigeait] qu'il soit démontré que les autorités compétentes [avaient] évalué "tous les facteurs pertinents" qui y [étaient] énumérés ainsi que d'autres facteurs pertinents".³⁶ Le Groupe spécial a ajouté ce qui suit:

Selon la lecture que nous en faisons, cette prescription exige que les autorités chargées de l'enquête évaluent les "facteurs" qui y sont énumérés ainsi que tous autres "facteurs" pertinents – au sens de facteurs que les parties à l'enquête nationale ont clairement évoqués comme étant des facteurs pertinents.³⁷ (non souligné dans l'original)

47. Le Groupe spécial a fait observer que la Commission "[avait] pris en considération tous les facteurs expressément énumérés à l'article 4:2 a) de l'AS".³⁸ Il a également noté que les parties "ne [contestaient] pas que la Commission ait [également] pris en considération les salaires, les stocks et le prix".³⁹ Il a toutefois constaté que la Commission n'était pas tenue d'examiner le rapport entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment pour "la partie postérieure à 1994 de la période visée par l'enquête", parce que cette question n'avait pas été "clairement évoquée" devant elle par les parties intéressées.⁴⁰

³⁵ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 88.

³⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.69.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, paragraphe 8.41.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, paragraphe 8.125.

48. En appel, les Communautés européennes font valoir que le Groupe spécial a fait erreur en interprétant l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* comme signifiant que les autorités compétentes devaient uniquement évaluer les "facteurs pertinents" énumérés à l'article 4:2 a) ainsi que tous autres "facteurs" que "les parties [intéressées] ... ont *clairement* évoqués devant elles comme étant des facteurs pertinents". Selon les Communautés européennes, les autorités compétentes devraient étudier "tous les faits pertinents qui sont disponibles – et pas seulement ceux qui leur ont été présentés – afin de procéder à une évaluation des faits dans leur ensemble".⁴¹ (souligné dans l'original)

49. La partie pertinente de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* est ainsi libellée:

Au cours de l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale au regard des dispositions du présent accord, *les autorités compétentes évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche*, en particulier, le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs, la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues, les variations du niveau des ventes, la production, la productivité, l'utilisation de la capacité, les profits et pertes et l'emploi. (pas d'italique dans l'original)

50. Nous avons déjà eu l'occasion de faire observer ce qui suit:

... l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* exige qu'il soit démontré que les autorités compétentes ont évalué, au minimum, chacun des facteurs énumérés audit article ainsi que *tous les autres facteurs pertinents en ce qui concerne la situation de la branche de production visée*.⁴² (pas d'italique dans l'original)

51. Dans le présent appel, il nous est demandé d'étudier plus avant la portée de l'obligation qu'ont les autorités compétentes, au titre de l'article 4:2 a), d'évaluer "*tous les facteurs pertinents*". (pas d'italique dans l'original) Le mot "tous" a un sens large qui, s'il est considéré tout seul, donnerait à penser que la portée de l'obligation faite aux autorités compétentes d'évaluer "les facteurs pertinents" est sans limite ni exception.⁴³ Toutefois, ce mot ne peut naturellement pas être considéré isolément.

⁴¹ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 80.

⁴² Rapport de l'Organe d'appel, *Argentine – Sauvegardes sur les chaussures*, *supra*, note de bas de page 22, paragraphe 136.

⁴³ Selon *The New Shorter Oxford English Dictionary*, (Brown, ed.) (Clarendon Press, 1993), volume I, page 52, lorsque le mot "tous" est utilisé comme un adjectif devant un nom au pluriel (comme dans "tous les facteurs") il signifie "l'ensemble des; chacun des, sans exception".

Comme les Communautés européennes le reconnaissent⁴⁴, le texte de l'article 4:2 a) lui-même impose certaines restrictions explicites à l'obligation d'évaluer "tous les facteurs pertinents" dans la mesure où il indique que les autorités compétentes doivent uniquement évaluer les facteurs qui sont "objectifs et quantifiables" et qui "influent sur la situation de cette branche".

52. L'obligation d'évaluer les "facteurs pertinents" doit également être interprétée à la lumière du devoir que les autorités compétentes ont de mener une "enquête" en vertu de l'*Accord sur les sauvegardes*. Les autorités compétentes doivent fonder leur évaluation de la pertinence, éventuelle, d'un facteur sur des éléments de preuve qui sont "objectifs et quantifiables". Les autorités compétentes obtiendront, en principe, ces éléments de preuve au cours de l'enquête qu'elles doivent mener, en vertu de l'article 3:1, sur la situation de la branche de production nationale. La portée de l'obligation d'évaluer "tous les facteurs pertinents" est donc liée à la portée de l'obligation faite aux autorités compétentes de mener une enquête.

53. Nous passons donc, pour ce qui est du contexte, à l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui est intitulé "*Enquête*". L'article 3:1 dispose qu'"un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une *enquête* menée par les autorités compétentes de ce Membre ...". (pas d'italique dans l'original) Le sens ordinaire du mot "enquête" donne à penser que les autorités compétentes devraient procéder à un "examen systématique" ou à une "étude minutieuse" de la question dont elles sont saisies.⁴⁵ Ce mot sous-entend donc un degré d'activité approprié de la part des autorités compétentes parce que les autorités chargées d'effectuer un examen ou une étude – une "enquête", selon les termes du traité – doivent rechercher activement des renseignements pertinents.

54. La nature de l'"enquête" requise par l'*Accord sur les sauvegardes* est précisée dans le reste de l'article 3:1 qui indique certaines étapes que "*comprendra*" l'enquête menée par les autorités compétentes pour obtenir des renseignements pertinents. (pas d'italique dans l'original) Les étapes de l'enquête mentionnées à l'article 3:1 visent essentiellement les "parties intéressées" qui doivent être informées de l'enquête et se voir ménager la possibilité de présenter des "éléments de preuve" ainsi que leurs "vues" aux autorités compétentes. Les parties intéressées doivent également se voir ménager la possibilité de "répondre aux exposés d'autres parties". L'*Accord sur les sauvegardes* envisage donc que les parties intéressées jouent un rôle central dans l'enquête et qu'elles constituent une source essentielle de renseignements pour les autorités compétentes.

⁴⁴ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 79.

⁴⁵ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, *supra*, note de bas de page 43, volume I, page 1410.

55. Toutefois, à notre avis, cela ne signifie *pas* que les autorités compétentes peuvent limiter leur évaluation de "tous les facteurs pertinents", au titre de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, aux facteurs que les parties intéressées ont évoqués comme étant des facteurs pertinents. Les autorités compétentes doivent, dans chaque cas, procéder à une enquête complète pour pouvoir effectuer une évaluation appropriée de tous les facteurs pertinents expressément mentionnés à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁴⁶ En outre, l'article 4:2 a) exige que les autorités compétentes – et *non les parties intéressées* – évaluent pleinement la pertinence, éventuelle, d'"autres facteurs". Si les autorités compétentes considèrent qu'un "autre facteur" particulier peut être pertinent pour la situation de la branche de production nationale, au sens de l'article 4:2 a), leurs devoirs en matière d'enquête et d'évaluation les empêchent de rester passives face à d'éventuelles carences des éléments de preuve présentés et des vues exprimées par les parties intéressées. En pareils cas, lorsque les autorités compétentes ne disposent pas de renseignements suffisants pour évaluer la pertinence que peut avoir un tel "autre facteur", elles doivent étudier pleinement cet "autre facteur" afin qu'elles puissent s'acquitter de leurs obligations en matière d'évaluation au titre de l'article 4:2 a). À cet égard, nous notons que l'"enquête" menée par les autorités compétentes au titre de l'article 3:1 n'est *pas limitée* aux étapes mentionnées dans cette disposition, mais doit simplement "*comprendre*" ces étapes. En conséquence, les autorités compétentes doivent ajouter des étapes à l'enquête, lorsque les circonstances l'exigent, afin de s'acquitter de leur obligation d'évaluer tous les facteurs pertinents.

56. En conséquence, nous n'approuvons pas la constatation du Groupe spécial selon laquelle les autorités compétentes doivent uniquement examiner les "autres facteurs" que "les parties à l'enquête nationale ont *clairement* évoqués devant elles comme étant des facteurs pertinents".⁴⁷ (pas d'italique dans l'original) Toutefois, comme il ressort clairement du paragraphe précédent du présent rapport, nous rejetons également l'argument des Communautés européennes selon lequel les autorités compétentes ont le devoir non défini et sans limite d'étudier tous les faits disponibles qui pourraient éventuellement être pertinents.⁴⁸

57. Pour compléter l'analyse du Groupe spécial, nous examinons maintenant l'allégation des Communautés européennes selon laquelle la Commission aurait dû examiner le rapport général entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment en tant que "facteur pertinent", au sens de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Nous notons que ce rapport général n'a pas été "évalué" par la Commission en tant qu'"autre facteur pertinent" au sens de l'article 4:2 a) de l'*Accord*

⁴⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Sauvegardes sur les chaussures*, *supra*, note de bas de page 22, paragraphe 136.

⁴⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.69.

⁴⁸ Voir, *supra*, le paragraphe 48, où est résumé l'argument des Communautés européennes.

sur les sauvegardes. Toutefois, le rapport de la Commission ne passe pas sous silence l'importance de la teneur en protéines du froment. La Commission a indiqué ce qui suit:

*... La demande de gluten de froment est étroitement liée à la teneur en protéines de la récolte de froment de chaque année. Si la quantité et la qualité des protéines naturellement présentes dans le froment offert sont faibles, les boulangers consomment davantage de gluten de froment pour suppléer au manque de protéines du froment. ...*⁴⁹
(pas d'italique dans l'original)

La Commission a également noté ce qui suit: "lorsque la teneur en protéines du froment est élevée, la demande de gluten de froment à ajouter à la farine de boulangerie est moins importante".⁵⁰ (pas d'italique dans l'original) La Commission a fait observer qu'une forte augmentation, en 1994, de la demande et du prix du gluten de froment "résultait en partie du moins d'une insuffisance, pour des raisons climatiques, de la teneur en protéines du froment récolté dans les principaux pays producteurs, y compris les États-Unis, en 1993".⁵¹

58. À notre avis, la Commission a clairement reconnu que la teneur en protéines du froment avait une influence importante sur la demande et le prix du gluten de froment. Toutefois, les éléments de preuve versés au dossier indiquent que c'est uniquement lorsque la teneur en protéines du froment est *exceptionnellement* forte ou faible que ce facteur mérite d'être "évalué" en tant que "facteur pertinent" parce que c'est uniquement dans cette situation que la teneur en protéines du froment a un effet notable sur les fluctuations de la demande et du prix du gluten de froment. Pendant la période visée par l'enquête, la seule année où la teneur en protéines du froment était *exceptionnellement* forte ou faible a été 1993, et cela a entraîné un accroissement de la demande et une majoration des prix du gluten de froment seulement en 1994. Il n'y a aucun élément de preuve donnant à penser qu'en 1996 et 1997, lorsque l'accroissement brusque des importations s'est produit⁵², la teneur en protéines du froment était *exceptionnelle* au point que ce facteur avait un effet notable sur les fluctuations du prix du gluten de froment. Il s'ensuit qu'il n'y a pas de raison de conclure que la Commission était tenue d'"évaluer" la teneur en protéines du froment en tant que "facteur pertinent" particulier au sens de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes en 1996 et 1997.

59. En conséquence, quoique pour des raisons différentes, nous confirmons la constatation du Groupe spécial selon laquelle les États-Unis n'ont pas agi d'une manière incompatible avec

⁴⁹ Rapport de la Commission, page II-9.

⁵⁰ *Ibid.*, page I-23.

⁵¹ *Ibid.*, pages I-22 et I-23.

⁵² *Ibid.*, page I-23.

l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* en n'examinant pas le rapport général entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten du froment pour la partie postérieure à 1994 de la période visée par l'enquête.⁵³

V. Article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*

60. Lorsqu'il a examiné le lien de causalité, le Groupe spécial a décrit comme suit la question dont il était saisi:

... si ... la Commission a satisfait à l'obligation qui est faite à l'article 4:2 b) de l'AS de démontrer l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave, et de ne pas imputer aux importations le dommage causé par d'autres facteurs.⁵⁴

61. Le Groupe spécial a fait observer que l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* "[comportait] un lien textuel explicite avec l'article 4:2 a)" de cet accord. Prenant conjointement ces deux dispositions, il a exprimé l'opinion suivante:

... L'article 4:2 a) et b) fait obligation à un Membre: i) de démontrer l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage *grave*; et ii) de ne pas imputer à un accroissement des importations un dommage causé en même temps par d'autres facteurs à la branche de production nationale. Nous considérons que, prises conjointement, ces deux propositions font obligation à un Membre de démontrer que l'accroissement des importations, dans les conditions existant sur le marché, cause, en lui-même et à lui seul, un dommage grave. Cela ne veut pas dire que les importations doivent être le seul et unique facteur causal présent dans une situation de dommage grave. Les facteurs présents dans une situation de dommage grave causé à une branche de production nationale peuvent être multiples. L'accroissement des importations doit cependant être suffisant, en lui-même et à lui seul, pour causer un dommage qui atteigne le seuil d'un dommage "grave" tel qu'il est défini dans l'Accord.⁵⁵ (non souligné dans l'original)

62. Le Groupe spécial a reformulé cette interprétation d'autres manières. Il a dit ce qui suit:

... dans le cas où un certain nombre de facteurs, dont l'un est l'accroissement des importations, sont suffisants *collectivement* pour causer une "dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale", mais que l'accroissement des

⁵³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.127.

⁵⁴ *Ibid.*, paragraphe 8.136.

⁵⁵ *Ibid.*, paragraphe 8.138.

importations à lui seul ne cause pas un dommage qui atteigne le seuil d'un "dommage grave" au sens de l'article 4:1 a) de l'Accord, il n'est pas satisfait aux conditions à remplir pour imposer une mesure de sauvegarde.⁵⁶ (non souligné dans l'original)

63. Le Groupe spécial a conclu que "conformément à l'article 4:2 a) et b) de l'AS, l'accroissement des importations [devait] par lui-même causer un dommage grave".⁵⁷

64. Les États-Unis font valoir, en appel, que le Groupe spécial a fait erreur en interprétant l'article 4:2 b) comme signifiant que l'accroissement des importations devait être suffisant, en lui-même et à lui seul, pour causer un dommage qui était "grave". Ils soutiennent que le verbe "causer" signifie "produire un résultat, soit seul soit en combinaison avec d'autres facteurs, et non pas "causer en soi". Le sens courant de l'expression "lien de causalité" figurant à la première phrase de l'article 4:2 b) est compatible avec cette acception du verbe "causer".⁵⁸ Selon les États-Unis, la dernière phrase de l'article 4:2 b) vise à faire en sorte que d'autres facteurs n'annulent pas le lien de causalité dont l'existence a été constatée, après examen de l'ensemble des circonstances, entre l'accroissement des importations et le dommage grave.⁵⁹

65. La question du lien de causalité joue un rôle central dans toute enquête en matière de sauvegardes. À cet égard, l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* dispose ce qui suit:

La détermination dont il est question à l'alinéa a) n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence du *lien de causalité* entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Lorsque des *facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage* à la branche de production nationale en même temps, *ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations*. (pas d'italique dans l'original)

66. En substance, le Groupe spécial a interprété l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* comme établissant que l'accroissement des importations doit apporter une contribution particulière au dommage grave causé à la branche de production nationale. Le niveau de la contribution que le Groupe spécial exige est que l'accroissement des importations considéré "à lui seul"⁶⁰, "en lui-même et

⁵⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.139.

⁵⁷ *Ibid.*, paragraphe 8.143.

⁵⁸ Communication des États-Unis en tant qu'appelant, paragraphe 54.

⁵⁹ *Ibid.*, paragraphe 82.

⁶⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.139.

à lui seul"⁶¹ ou "par lui-même"⁶² doit pouvoir causer un dommage qui est "grave". Il nous semble que le Groupe spécial est arrivé à cette interprétation en suivant un raisonnement en plusieurs étapes: premièrement, en vertu de la première phrase de l'article 4:2 b), il doit y avoir un "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave; deuxièmement, le libellé de la dernière phrase de l'article 4:2 b) concernant la non-"imputation" signifie qu'une *distinction* doit être établie entre les effets dus à l'accroissement des importations et les effets dus à d'autres facteurs; troisièmement, les effets dus à d'autres facteurs doivent donc être totalement *exclus* de la détermination de l'existence d'un dommage grave pour faire en sorte que ces effets ne soient pas "imputés" à l'accroissement des importations; quatrièmement, les effets dus à l'accroissement des importations à lui seul, à l'exclusion des effets dus à d'autres facteurs, doivent donc pouvoir causer un dommage grave.⁶³

67. Nous commençons notre raisonnement en examinant la première phrase de l'article 4:2 b). Cette phrase prévoit qu'une détermination "n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre ... l'existence du *lien de causalité* entre l'accroissement des importations ... et le dommage grave ou la menace de dommage grave". (pas d'italique dans l'original) En conséquence, la prescription concernant une détermination, énoncée à l'article 4:2 a), est que le "lien de causalité" existe. Le terme "causalité" signifie "rapport de cause à effet", alors que le verbe "causer" dénote, quant à lui, un rapport entre, au moins, deux éléments, selon lequel le premier élément a, d'une certaine manière, "entraîné", "produit" ou "induit" l'existence du second élément.⁶⁴ Le terme "lien" indique simplement que l'accroissement des importations a concouru, ou contribué, à entraîner un dommage grave de sorte qu'il y a une "connexion"⁶⁵ ou "liaison" causale entre ces deux éléments. Si l'on prend ces termes conjointement, l'expression "lien de causalité" dénote, à notre avis, un rapport de cause à effet tel que l'accroissement des importations contribue à "entraîner", "produire" ou "induire" le dommage grave. Bien que cette contribution doive être suffisamment claire pour établir l'existence du "lien de causalité" requis, le libellé de la première phrase de l'article 4:2 b) ne donne *pas* à penser que l'accroissement des importations doit être la *seule et unique* cause du dommage grave ou que d'"autres facteurs" causant le dommage doivent être exclus de la détermination de l'existence d'un dommage grave. Au contraire, le libellé de l'article 4:2 b), dans son ensemble, donne à penser que le "lien de

⁶¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.138.

⁶² *Ibid.*, paragraphe 8.143.

⁶³ Nous fondons notre interprétation du raisonnement du Groupe spécial sur les paragraphes 8.138, 8.139, 8.140 et 8.143 de son rapport.

⁶⁴ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, *supra*, note de bas de page 43, volume I, pages 355 et 356.

⁶⁵ *Ibid.*, page 1598.

causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave peut exister, *même si d'autres facteurs contribuent également, "en même temps", à la situation de la branche de production nationale.*

68. C'est précisément parce qu'il peut y avoir plusieurs facteurs, outre l'accroissement des importations, contribuant simultanément à la situation de la branche de production nationale que la dernière phrase de l'article 4:2 b) dispose que le dommage causé par d'autres facteurs "ne sera pas imputé" par les autorités compétentes à un accroissement des importations. La partie introductive de cette phrase indique, selon nous, que celle-ci prévoit des règles qui s'appliquent lorsqu'"un accroissement des importations" et certains "autres facteurs", ensemble, "causent un dommage" à la branche de production nationale "en même temps". La dernière partie de la phrase dispose que, dans cette situation, le dommage causé par d'autres facteurs "ne sera pas *imputé* à un accroissement des importations". (pas d'italique dans l'original) Parmi les synonymes du terme "imputer", il y a "affecter" ou "attribuer".⁶⁶ S'agissant de la dernière phrase de l'article 4:2 b), nous nous soucions de la bonne "imputation", dans ce sens, du "dommage" causé à la branche de production nationale par "des facteurs autres qu'un accroissement des importations". À l'évidence, le processus d'imputation du "dommage", envisagé par cette phrase, ne peut être réalisé qu'après une dissociation du "dommage" qui doit ensuite être dûment "imputé". Ce qui importe dans ce processus c'est de dissocier ou de distinguer les *effets* dus aux différents facteurs qui ont entraîné le "dommage".

69. L'article 4:2 b) présuppose donc que la première étape de l'examen du lien de causalité par les autorités compétentes consiste à établir une *distinction* entre les effets dommageables pour la branche de production nationale dus à l'accroissement des importations et les effets dommageables dus à d'autres facteurs. Les autorités compétentes peuvent ensuite, ce qui constitue la deuxième étape de leur examen, imputer à l'accroissement des importations, d'une part, et, par déduction, à d'autres facteurs pertinents, d'autre part, le "dommage" causé par tous ces facteurs différents, y compris l'accroissement des importations. Au cours de ce processus en deux temps, les autorités compétentes se conforment à l'article 4:2 b) en s'assurant que tout dommage qui a été *effectivement* causé à la branche de production nationale par des facteurs autres que l'accroissement des importations n'est pas "imputé" à l'accroissement des importations et n'est donc pas traité comme s'il s'agissait d'un dommage causé par l'accroissement des importations, lorsque ce n'est pas le cas. De cette manière, les autorités compétentes déterminent, et c'est la dernière étape, si le "lien de causalité" existe entre l'accroissement des importations et le dommage grave, et si ce lien de causalité implique un rapport

⁶⁶ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, *supra*, note de bas de page 43, volume I, page 145.

réel et substantiel de cause à effet entre ces deux éléments, comme l'exige l'*Accord sur les sauvegardes*.⁶⁷

70. La nécessité d'assurer une bonne imputation du "dommage" au titre de l'article 4:2 b) indique que les autorités compétentes doivent tenir compte, dans leur détermination, des effets de l'accroissement des importations *tels qu'ils se distinguent* des effets d'autres facteurs. Toutefois, la nécessité d'établir une distinction entre les effets dus à l'accroissement des importations et les effets dus à d'autres facteurs n'implique *pas* forcément, comme le Groupe spécial l'a dit, que l'accroissement des importations *en lui-même* doit pouvoir causer un dommage grave ni que le dommage causé par d'autres facteurs doit être *exclu* de la détermination de l'existence d'un dommage grave.

71. Nous estimons que l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, auquel il est explicitement fait référence à l'article 4:2 b), indique que d'"autres facteurs" doivent être pris en considération dans la détermination de l'existence d'un dommage grave établie par les autorités compétentes. L'article 4:2 a) énonce les facteurs que les autorités compétentes "*évalueront*" pour "déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale ...". En vertu de cette disposition, les autorités compétentes doivent évaluer "tous les facteurs pertinents ... qui *influent* sur la situation de [la] branche". (pas d'italique dans l'original) Pour évaluer la pertinence d'un facteur particulier, les autorités compétentes doivent donc évaluer l'"influence", ou l'"incidence" ou l'"effet" ⁶⁸ que ce facteur a sur la situation générale de la branche de production nationale, compte tenu de tous les autres facteurs pertinents.

72. L'utilisation du terme "tous" dans l'expression "tous les facteurs pertinents" à l'article 4:2 a) indique que les effets d'un *quelconque* facteur peuvent être pertinents pour la détermination établie par les autorités compétentes, indépendamment du point de savoir si le facteur particulier concerne spécifiquement les importations ou d'une manière plus générale la branche de production nationale. Cette conclusion est confirmée par la liste de facteurs qui, aux termes de l'article 4:2 a), sont "en particulier" pertinents pour la détermination. Cette liste comprend des facteurs qui concernent *à la fois* spécifiquement les importations *et* d'une manière plus générale la situation générale de la branche de production nationale. Le libellé de la disposition ne fait pas de distinction entre les différents facteurs énumérés ni n'accorde une importance spéciale ou la préférence à l'un quelconque d'entre eux. À notre avis, par conséquent, l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* donne à penser que tous ces facteurs doivent être *inclus* dans la détermination et que la contribution de chaque facteur pertinent doit être prise en compte dans la détermination de l'existence d'un dommage grave en

⁶⁷ Voir, *supra*, le paragraphe 67.

⁶⁸ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, *supra*, note de bas de page 43, volume I, page 199.

fonction de son "influence" ou effet sur la situation de la branche de production nationale. Nous considérons donc que l'article 4:2 a) n'étaye pas la conclusion du Groupe spécial selon laquelle certains des "facteurs pertinents" – ceux qui concernent exclusivement l'accroissement des importations – devraient être pris en compte pour établir une détermination positive de l'existence d'un dommage grave, tandis que d'autres – ceux qui ne concernent pas l'accroissement des importations – devraient être exclus de cette détermination.⁶⁹

73. Nous pensons qu'il faut donner une interprétation mutuellement compatible de l'article 4:2 a) et de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, compte tenu en particulier de la connexion textuelle explicite entre ces deux dispositions. Selon la partie introductive de l'article 4:2 b) – "La détermination dont il est question à l'alinéa a) n'interviendra pas à moins que ..." – les deux dispositions énoncent des règles régissant une détermination *unique*, faite au titre de l'article 4:2 a). À notre avis, cela irait à l'encontre de la prescription de l'article 4:2 a) selon laquelle il faut évaluer – et, partant, inclure dans la détermination – l'"influence" ou l'effet que *tous* les facteurs pertinents ont sur la branche de production nationale, si ces *mêmes* effets dus à ces *mêmes* facteurs, devaient, à l'exception de l'accroissement des importations, être exclus au titre de l'article 4:2 b), comme le Groupe spécial l'a laissé entendre.

74. Nous notons, en outre, que notre interprétation concernant les facteurs qui doivent être pris en considération au titre de l'article 4:2 a) et 4:2 b) est confirmée par la définition du "dommage grave" donnée à l'article 4:1 a). L'expression "dommage grave" est définie comme "une dégradation *générale* notable de la situation d'une branche de production nationale". (pas d'italique dans l'original) La portée de cette expression donne également à penser que tous les facteurs pertinents pour la situation générale de la branche de production devraient être inclus dans la détermination établie par les autorités compétentes.

75. Nous sommes en outre confortés dans notre interprétation de l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* par la lecture que nous faisons de l'article 2:1 de cet accord. Cette disposition est ainsi libellée:

Un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit que si ce Membre a déterminé, conformément aux dispositions énoncées ci-après, que *ce produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale, et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de*

⁶⁹ Voir, *supra*, le paragraphe 66, où nous résumons le raisonnement du Groupe spécial.

production nationale de produits similaires ou directement concurrents. (pas d'italique dans l'original)

76. L'article 2:1 reflète étroitement les "principes de base"⁷⁰ définis à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et énonce aussi les "conditions requises pour imposer une mesure de sauvegarde"⁷¹, y compris celles qui concernent le lien de causalité. Les règles relatives au lien de causalité, qui sont précisées dans le reste de l'*Accord sur les sauvegardes*, ont donc leur fondement dans l'article 2:1. Selon cette disposition, une mesure de sauvegarde peut être appliquée si un "produit est importé ... *en quantités tellement accrues ... et à des conditions telles qu'il cause ...*" un dommage grave. En conséquence, en vertu de l'article 2:1, l'analyse du lien de causalité comporte deux éléments: le premier concerne spécifiquement l'accroissement des "importations" et le second concerne les "conditions" dans lesquelles les importations sont effectuées.

77. Chacun de ces deux éléments est, à notre avis, précisé à l'article 4:2 a). Alors que l'article 2:1 exige qu'il soit tenu compte des "quantités ... accrues" d'importations, aussi bien "dans l'absolu" que "par rapport à la production nationale", l'article 4:2 a) dispose, parallèlement, que "le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs, [et] la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues" sont pertinents.

78. S'agissant du second élément prévu à l'article 2:1, nous considérons qu'il complète le premier. Alors que le premier élément se rapporte spécifiquement à l'accroissement des importations, le second concerne d'une manière plus générale les "conditions" sur le marché du produit considéré qui peuvent influencer la branche de production nationale. Par conséquent, l'expression "à des conditions telles" désigne d'une manière générale les "conditions" existant sur le marché du produit considéré lorsque l'accroissement des importations se produit. Interprétée de cette manière, l'expression "à des conditions telles" est une référence abrégée aux facteurs restants énumérés à l'article 4:2 a), qui concernent l'état général de la branche de production nationale et du marché intérieur, ainsi que d'autres facteurs "qui influent sur la situation de [la] branche". L'expression "à des conditions telles" étaye donc le point de vue selon lequel, en vertu de l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les*

⁷⁰ Préambule de l'*Accord sur les sauvegardes*.

⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Sauvegardes sur les chaussures*, *supra*, note de bas de page 22, paragraphe 112.

sauegardes, les autorités compétentes devraient déterminer si l'accroissement des importations, non pas à lui seul, mais conjointement avec les autres facteurs pertinents, cause un dommage grave.⁷²

79. Pour ces raisons, nous approuvons les première et deuxième étapes que nous avons relevées dans le raisonnement du Groupe spécial; par contre, nous ne trouvons rien dans le texte de l'*Accord sur les sauvegardes* qui étaye les troisième et quatrième étapes de ce raisonnement.⁷³ Par conséquent, en conclusion, nous infirmons l'interprétation donnée par le Groupe spécial de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* selon laquelle l'accroissement des importations "à lui seul", "en lui-même et à lui seul" ou "par lui-même", doit pouvoir causer un dommage qui est "grave".⁷⁴ Et nous infirmons également les conclusions du Groupe spécial concernant la question du lien de causalité, résumées au paragraphe 8.154 de son rapport, car ces conclusions sont fondées sur une interprétation erronée de l'article 4:2 b).

80. Étant donné que nous avons infirmé les conclusions du Groupe spécial concernant le lien de causalité, nous pensons que nous devrions maintenant compléter l'analyse juridique de cette question sur la base des constatations factuelles du Groupe spécial et des faits incontestés figurant dans le dossier du Groupe spécial. Nous notons que le Groupe spécial a rapporté les constatations de la Commission sur quatre facteurs potentiels, autres que l'accroissement des importations, du point de vue de leur influence sur la situation de la branche de production nationale. Il s'agissait des effets des "marchés des coproduits", de la "hausse des coûts des intrants", des "importations de gluten de froment par des producteurs nationaux des États-Unis" et de "l'utilisation de la capacité".⁷⁵ Sur ces quatre facteurs, c'est le dernier, l'utilisation de la capacité, qui a le plus retenu l'attention du Groupe spécial.

81. Les faits incontestés figurant dans le dossier en ce qui concerne l'utilisation de la capacité de la branche de production nationale se présentent comme suit.⁷⁶ Pendant la période visée par l'enquête, du 1^{er} juillet 1993 au 30 juin 1997, la capacité disponible moyenne des producteurs de gluten de froment des États-Unis a augmenté d'un peu plus de 68 pour cent, dont 55 pour cent étaient déjà intervenus au 30 juin 1995. La consommation totale de gluten de froment des États-Unis a augmenté, pendant la période visée par l'enquête, de 17,8 pour cent. La quantité de gluten de froment produite

⁷² Nous n'excluons pas évidemment la possibilité que le "dommage grave" soit causé par les effets de l'accroissement des importations *à lui seul*.

⁷³ *Supra*, paragraphe 66.

⁷⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 8.138, 8.139 et 8.143.

⁷⁵ *Ibid.*, paragraphes 8.147 à 8.150.

⁷⁶ Tous les chiffres pertinents proviennent du tableau C-1, pages C-3 et C-4, du rapport de la Commission.

par les producteurs des États-Unis a augmenté de 12 pour cent pendant les trois premières années de la période visée par l'enquête, avant de retomber à la fin de la période à un niveau qui représentait 96 pour cent du niveau enregistré au début de la période. En raison de l'accroissement de la capacité moyenne et de la diminution de la production, les niveaux d'utilisation de la capacité aux États-Unis sont tombés de 78,3 pour cent en 1993 à 44,5 pour cent en 1997. Pendant la période visée par l'enquête, le volume des importations s'est accru de près de 38 pour cent, la part de marché absorbée par les importations passant de 51,4 pour cent à 60,2 pour cent.

82. Lorsqu'elle a évalué l'accroissement de la capacité et les niveaux d'utilisation de la capacité comme étant d'"autres causes possibles de dommage", la Commission a dit ce qui suit:

... La concurrence est vive sur le marché intérieur du gluten de froment. Les producteurs disposent d'une ample capacité excédentaire pour répondre à l'augmentation de la demande. Par ailleurs, le gluten de froment est un produit de base vendu avant tout en fonction du prix, et les glutens de provenances différentes sont à peu près parfaitement interchangeables. Un nouveau producteur national, Heartland, est arrivé sur le marché en 1996. En outre, la branche de production nationale s'est dotée d'une capacité nouvelle substantielle au début de la période visée par l'enquête. Cet accroissement de la capacité est intervenu en prévision de la persistance d'une vigoureuse croissance de la demande et de la consommation intérieures. Les projections relatives à la poursuite de cette croissance de la demande et de la consommation établies par la branche de production étaient dans une large mesure exactes, puisque la consommation apparente avait progressé de près de 18 pour cent entre 1993 et 1997. Comme indiqué plus haut, *sans l'accroissement des importations, la branche de production aurait fonctionné à 61 pour cent de sa capacité en 1997, niveau qui aurait été bien plus proche de celui qu'elle connaissait au début de la période visée par l'enquête, lorsqu'elle fonctionnait de manière raisonnablement rentable.* Nous concluons donc que ni la concurrence intérieure, ni l'accroissement de la capacité nationale ne constituaient une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations.⁷⁷ (pas d'italique dans l'original)

83. Lorsqu'il a examiné cette même question, le Groupe spécial a pris note de certaines "assertions" des États-Unis selon lesquelles l'accroissement de la capacité de production de la branche de production nationale "avait eu un rôle" dans le dommage grave subi par la branche de production.⁷⁸ Le Groupe spécial a ensuite dit ce qui suit:

⁷⁷ Rapport de la Commission, page I-17.

⁷⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.151.

... Nous estimons que ces assertions reviennent, pour les États-Unis, à admettre qu'au moins un facteur autre que l'accroissement des importations a également contribué au dommage grave subi par la branche de production nationale. Cependant, à nos yeux, rien dans le rapport de la Commission n'indique que les importations n'ont pas été également tenues pour responsables du dommage causé par ce facteur.⁷⁹

84. Nous notons que la Commission a particulièrement insisté sur le fait que, "sans l'accroissement des importations", la branche de production nationale aurait fonctionné, en 1997, à près de 61 pour cent de la capacité disponible.⁸⁰ La Commission insiste sur ce fait parce que, dit-elle, à ce taux d'utilisation de la capacité, la branche de production nationale aurait fonctionné à un niveau "bien plus proche" des taux atteints "au début de la période visée par l'enquête", lorsque la branche de production était raisonnablement rentable.⁸¹ La Commission établit donc un lien explicite entre la rentabilité de la branche de production nationale et le taux d'utilisation de la capacité. Nous notons également que, pour arriver au chiffre hypothétique de 61 pour cent concernant l'utilisation de la capacité, la Commission a fait certaines hypothèses qu'elle a expliquées dans une note de bas de page de son rapport.⁸² Ces hypothèses étaient les suivantes: premièrement, la consommation totale des États-Unis était constante aux niveaux de 1997, ce qui représentait un accroissement de 18 pour cent par rapport aux niveaux de 1993; deuxièmement, le volume des importations était constant pendant toute la période visée par l'enquête, s'établissant à 128 337 000 tonnes; et, troisièmement, la production nationale des États-Unis permettait de faire face à "*l'intégralité* de l'accroissement [de 18 pour cent] de la consommation [des États-Unis]".⁸³ (pas d'italique dans l'original) Nous faisons observer que, en supposant que les producteurs nationaux répondraient à *l'intégralité* de l'accroissement de 18 pour cent de la consommation, la Commission a également supposé une part de marché hypothétique absorbée par les importations qui *tombait* de 51,4 pour cent à 43,6 pour cent.

85. À l'audience, nous avons demandé aux participants, les États-Unis et les Communautés européennes, de commenter deux scénarios additionnels, fondés *exclusivement* sur les données figurant dans le rapport de la Commission, qui permettaient d'étudier de façon plus approfondie l'importance des accroissements de la capacité moyenne et des taux d'utilisation de la capacité pour la

⁷⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.151.

⁸⁰ Rapport de la Commission, page I-17.

⁸¹ *Ibid.* En 1993, la branche de production fonctionnait à 78,3 pour cent de sa capacité. En 1994 et 1995, les taux d'utilisation de la capacité étaient de 67,4 pour cent et 56,2 pour cent, respectivement. (Rapport de la Commission, tableau C-1, page C-4) La Commission a dit, à la page I-28 de son rapport, que la branche de production nationale était rentable pendant la période allant de 1993 à 1995.

⁸² Note de bas de page 51, page I-12, rapport de la Commission.

⁸³ *Ibid.*

situation de la branche de production nationale. Dans le premier scénario, les participants ont tous deux confirmé que le taux d'utilisation de la capacité de la branche de production nationale aurait été de 74,8 pour cent *si la capacité moyenne de la branche de production nationale était restée constante pendant toute la période visée par l'enquête et ne s'était pas accrue de 68 pour cent.*⁸⁴ À un taux de 74,8 pour cent, l'utilisation de la capacité n'aurait fléchi que de 3,5 pour cent par rapport au taux de 78,3 pour cent enregistré en 1993. En d'autres termes, sans l'accroissement de la capacité disponible et *malgré l'accroissement des importations*, les taux d'utilisation de la capacité seraient restés extrêmement proches des taux de 1993 qui permettaient à la branche de production nationale de fonctionner de manière rentable.⁸⁵

86. Dans le second scénario, les deux participants ont confirmé que le taux d'utilisation de la capacité de la branche de production nationale aurait été de 54,2 pour cent si les producteurs et les importateurs des États-Unis avaient détenu, pendant toute la période visée par l'enquête, une part de marché *constante*, en volume, égale à leurs parts de marché respectives en 1993. Ainsi, au lieu que ce soit les producteurs des États-Unis qui répondent à *l'intégralité* de l'accroissement de 18 pour cent de la consommation totale, comme la Commission l'a supposé pour arriver à son chiffre de 61 pour cent, dans ce scénario, l'accroissement de la consommation totale était réparti entre les producteurs et les importateurs des États-Unis en fonction de leurs parts de marché respectives en 1993.⁸⁶ En d'autres termes, nous supposons que l'accroissement en pourcentage du volume des importations est de 17,8 pour cent, chiffre égal à l'accroissement en pourcentage de la consommation totale des États-Unis, et non de 38 pour cent, chiffre qui représente l'accroissement effectif des importations. Dans cette éventualité, l'utilisation de la capacité de la branche de production nationale aurait été, comme nous l'avons dit, de 54,2 pour cent. Ainsi, même si les importations n'avaient fait que conserver leur position sur le marché, et avaient enregistré un accroissement inférieur à la moitié de l'accroissement effectif, le taux d'utilisation de la capacité aurait sensiblement diminué et n'aurait dépassé que de 10 pour cent environ les niveaux effectivement atteints en 1997.

87. Les États-Unis ont confirmé, à l'audience, notre interprétation concernant les taux d'utilisation de la capacité dans ces deux scénarios additionnels, mais ils ont fait valoir que ces chiffres n'étaient pas pertinents pour le rôle de l'accroissement de la capacité et de l'utilisation de la capacité en tant

⁸⁴ Ce scénario a été examiné sur la base de l'hypothèse que tous les autres chiffres étaient les mêmes qu'en 1997.

⁸⁵ La Commission a noté, dans le passage cité plus haut, que la branche de production nationale était raisonnablement rentable aux niveaux d'utilisation de la capacité atteints "au début de la période visée par l'enquête" (*supra*, paragraphe 82).

⁸⁶ Ce scénario a été examiné sur la base de l'hypothèse que tous les autres chiffres étaient les mêmes qu'en 1997.

qu'autres causes possibles. Selon les États-Unis, les accroissements de la capacité avaient en grande partie été opérés le 30 juin 1995, lorsque l'accroissement brusque des importations a commencé de se produire. L'accroissement de la capacité est donc simplement une circonstance annexe et n'est pas un "autre facteur" pertinent causant un dommage "en même temps" que l'accroissement des importations, au sens de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

88. Nous notons que la capacité disponible moyenne de la branche de production nationale a continué de s'accroître entre le 30 juin 1995 et le 30 juin 1997, bien qu'à un rythme plus lent qu'entre le 30 juin 1993 et le 30 juin 1995.⁸⁷ Ainsi, les accroissements de la capacité se *produisaient* en même temps que les importations s'accroissaient. Toutefois, en tout état de cause, la pertinence d'un "autre facteur", au sens de l'article 4:2 b), dépend du point de savoir si cet "autre facteur" "causait" ou non "un dommage" "en même temps" que l'accroissement des importations. En conséquence, la pertinence que peuvent avoir les accroissements de la capacité intervenus pendant la période visée par l'enquête ne dépend pas du moment où les accroissements se sont produits, mais du moment où les effets de ces accroissements se font sentir et du point de savoir s'ils "causent un dommage" "en même temps" que l'accroissement des importations. Ainsi, nous n'acceptons pas la position des États-Unis selon laquelle les données sur les accroissements de la capacité et l'utilisation de la capacité figurant dans le rapport de la Commission ne sont pas pertinentes au sens de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

89. À notre avis, les deux scénarios décrits ci-dessus donnent un bon aperçu des données dont disposait la Commission. Le premier scénario montre que, sans l'accroissement de la capacité moyenne, le taux d'utilisation de la capacité de la branche de production nationale n'aurait été que légèrement inférieur en 1997 à son niveau de 1993; le second scénario montre que, même si l'accroissement des importations avait été sensiblement inférieur au niveau qu'il a effectivement atteint, le taux d'utilisation de la capacité aurait néanmoins été sensiblement inférieur en 1997 à son niveau de 1993.

90. Les données dont la Commission disposait semblent donc indiquer que les accroissements de la capacité disponible moyenne de la branche de production nationale *peuvent* avoir été très importants pour la situation générale de la branche de production nationale en 1997. Nous ne voulons pas dire que l'accroissement de l'utilisation de la capacité a été la *seule et unique* cause du dommage grave subi par la branche de production nationale. Nous ne voulons pas non plus dire que

⁸⁷ La capacité disponible moyenne se chiffrait à: 162 856 000 livres le 30 juin 1993; 253 712 000 livres le 30 juin 1995 (soit un accroissement de 55,8 pour cent); et 273 895 000 livres le 30 juin 1997 (soit un accroissement total de 68,2 pour cent). (Rapport de la Commission, tableau C-1, page C-4)

l'accroissement des importations était *sans* pertinence pour la situation de la branche de production nationale. En fait, nous estimons que les données utilisées par la Commission indiquent que le rapport entre les accroissements de la capacité moyenne, les accroissements des importations et la situation générale de la branche de production nationale était beaucoup plus complexe que ne le laisse entendre le texte du rapport de la Commission. À ce sujet, la Commission a simplement fait observer que "sans l'accroissement des importations, la branche de production [nationale] aurait fonctionné à 61 pour cent de sa capacité en 1997, niveau qui aurait été bien plus proche de celui qu'elle connaissait au début de la période visée par l'enquête, lorsqu'elle fonctionnait de manière raisonnablement rentable".⁸⁸

91. Nous ne sommes pas convaincus, à la lumière des données dont disposait la Commission, que cette dernière ait évalué de manière adéquate les complexités de cette question et, en particulier, le point de savoir si les accroissements de la capacité moyenne, pendant la période visée par l'enquête, causaient un dommage à la branche de production nationale en même temps que l'accroissement des importations. En vertu de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, il est essentiel que les autorités compétentes examinent si des facteurs autres que l'accroissement des importations causent simultanément un dommage. Si les autorités compétentes ne procèdent pas à cet examen, elles ne peuvent pas s'assurer que le dommage causé par d'autres facteurs n'est pas "imputé" à l'accroissement des importations. Il s'ensuit, en l'espèce, que la Commission n'a *pas* démontré de manière adéquate, comme l'exige l'article 4:2 b), qu'un dommage quelconque causé à la branche de production nationale par des accroissements de la capacité moyenne n'avait pas été "imputé" à l'accroissement des importations et, en conséquence, la Commission ne pouvait pas établir l'existence du "lien de causalité" exigé par l'article 4:2 b) entre l'accroissement des importations et le dommage grave.

92. En conséquence, nous constatons que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

VI. Article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*

93. Devant le Groupe spécial, les Communautés européennes ont allégué que le traitement accordé par les États-Unis aux importations de gluten de froment en provenance du Canada, leur partenaire dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain ("ALENA"), était incompatible

⁸⁸ Rapport de la Commission, page I-17.

avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁸⁹ Sur cette question, le Groupe spécial a conclu ce qui suit:

... en l'espèce, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'AS en excluant les importations en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde (à la suite d'une enquête distincte et ultérieure visant à déterminer si les importations en provenance du Canada représentaient une "part substantielle" des importations totales et si elles "contribuaient de manière importante" au "dommage grave" causé par l'ensemble des importations) après avoir inclus les importations *de toutes provenances* dans leur enquête portant sur l'"accroissement des importations" de gluten de froment sur leur territoire et les répercussions de ces importations sur leur branche de production nationale du gluten de froment.⁹⁰ (italique dans l'original)

94. En appel, les États-Unis contestent l'interprétation que donne le Groupe spécial des articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, et font valoir que le Groupe spécial n'a pas tenu suffisamment compte du fait que, en l'espèce, après avoir déterminé que les importations de toutes provenances causaient un dommage grave, la Commission a "ultérieurement procédé à un examen distinct"⁹¹, faisant partie intégrante de la même enquête, concernant uniquement les importations en provenance du Canada. Dans le cadre de cet examen, la Commission a constaté que "les importations en provenance du Canada [représentaient] une part substantielle des importations totales", mais que ces importations "ne [contribuaient] pas de manière importante au dommage grave causé par les importations".⁹² Sur la base de cet examen, la Commission a recommandé que les importations en provenance du Canada soient exclues du champ d'application de toute mesure de sauvegarde qui serait adoptée.⁹³ Les États-Unis considèrent que, pour ces motifs, c'est à juste titre qu'ils ont exclu les importations de gluten de froment en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde. Ils ajoutent que le Groupe spécial a fait erreur en n'évaluant pas la pertinence juridique de la note de bas de page 1 de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article XXIV du GATT de 1994 pour cette question.

95. En examinant l'appel des États-Unis sur ce point, nous considérons tout d'abord l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* qui dispose qu'une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que lorsque des "quantités tellement accrues" d'un "*produit [sont importées]*" sur son territoire ... à des

⁸⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 8.155 et 8.156.

⁹⁰ *Ibid.*, paragraphe 8.182.

⁹¹ *Ibid.*, paragraphe 8.161.

⁹² Rapport de la Commission, page I-19.

⁹³ *Ibid.*, page I-29.

conditions telles qu'[elles causent ou menacent] de causer un dommage grave à la branche de production nationale". Comme nous l'avons dit, cette disposition, telle qu'elle est précisée à l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*, énonce les *conditions* requises pour imposer une mesure de sauvegarde.⁹⁴ L'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui dispose qu'une mesure de sauvegarde "[sera appliquée] à un *produit importé* quelle qu'en soit la provenance", énonce les règles régissant l'*application* d'une mesure de sauvegarde.⁹⁵

96. La même expression – "produit ... importé" – figure dans ces *deux* paragraphes de l'article 2. Compte tenu du fait que des termes identiques sont employés dans les deux dispositions, et en l'absence de toute indication contraire dans le contexte, nous estimons qu'il est approprié d'attribuer le *même* sens à cette expression tant à l'article 2:1 qu'à l'article 2:2. Inclure les importations de toutes provenances dans la détermination établissant que l'accroissement des importations cause un dommage grave, pour ensuite exclure les importations en provenance d'une source du champ d'application de la mesure, reviendrait à attribuer à l'expression "produit importé" un sens *différent* à l'article 2:1 et à l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. À l'article 2:1, l'expression engloberait les importations de *toutes* provenances, tandis qu'à l'article 2:2, elle exclurait les importations en provenance de certaines sources. Cela serait incongru et injustifié. En temps normal, par conséquent, les importations incluses dans les déterminations établies au titre des articles 2:1 et 4:2 devraient correspondre aux importations incluses dans le champ d'application de la mesure, au titre de l'article 2:2.⁹⁶

97. En l'espèce, les États-Unis affirment que l'exclusion des importations en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde était justifiée parce que, à la suite de son enquête fondée sur les importations de *toutes* provenances, la Commission a mené une enquête additionnelle visant spécifiquement les importations en provenance du Canada. Les États-Unis allèguent, effectivement, que la portée de leur enquête initiale, *prise conjointement avec leur enquête ultérieure et additionnelle* sur les importations en provenance du Canada, correspondait bien au champ d'application de leur mesure de sauvegarde.

⁹⁴ Voir *supra*, le paragraphe 76; rapport de l'Organe d'appel Argentine – Sauvegarde sur les chaussures, *supra*, note de bas de page 22, paragraphe 112.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Les États-Unis invoquent l'article 9:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* pour étayer leur argument selon lequel il n'est pas nécessaire que la portée de l'enquête relative au dommage grave corresponde exactement au champ d'application d'une mesure de sauvegarde. L'article 9:1 est une exception aux règles générales énoncées dans l'*Accord sur les sauvegardes* qui ne s'applique qu'aux pays en développement Membres. Nous ne pensons pas qu'il soit pertinent pour le présent appel.

98. Cependant, à notre avis, bien que la Commission ait examiné séparément l'importance des importations en provenance du Canada, elle n'a établi aucune détermination explicite concernant l'accroissement des importations, à l'exclusion des importations en provenance du Canada. Autrement dit, bien que la mesure de sauvegarde ait été appliquée aux importations de toutes provenances, à l'exclusion du Canada, la Commission n'a pas établi explicitement que les importations en provenance de ces mêmes sources, à l'exclusion du Canada, répondaient aux conditions requises pour appliquer une mesure de sauvegarde, telles qu'elles sont énoncées à l'article 2:1 et précisées à l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Nous constatons donc que l'examen distinct des importations en provenance du Canada effectué par la Commission dans la présente affaire n'était pas une base suffisante pour la mesure de sauvegarde finalement appliquée par les États-Unis.

99. Enfin, nous relevons que les États-Unis ont fait valoir que le Groupe spécial avait fait erreur en ne prenant pas en considération l'article XXIV du GATT de 1994 et en n'exposant pas les "justifications fondamentales" de la constatation selon laquelle la note de bas de page 1 de l'*Accord sur les sauvegardes* n'avait pas d'incidence sur son raisonnement concernant cette question. En l'espèce, le Groupe spécial a déterminé que le présent différend ne soulevait pas la question de savoir si, en règle générale, un membre d'une zone de libre-échange pouvait ou non exclure du champ d'application d'une mesure de sauvegarde les importations en provenance d'autres membres de cette zone.⁹⁷ Le Groupe spécial a également constaté qu'il pouvait se prononcer sur l'allégation des Communautés européennes sans recourir à l'article XXIV ni à la note de bas de page 1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁹⁸ Nous ne voyons aucune erreur dans cette approche et nous ne formulons aucune constatation sur ces arguments.

100. En conséquence, nous confirmons la constatation du Groupe spécial, figurant au paragraphe 8.182 de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

VII. Articles 8 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*

101. Les États-Unis font appel des constatations du Groupe spécial selon lesquelles ils ont agi d'une manière incompatible avec l'article 12:1 a), 12:1 b), 12:1 c), 12:3 et l'article 8:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ils soutiennent que le Groupe spécial a mal interprété l'obligation de notification "immédiate" énoncée à l'article 12:1, a commis une erreur dans son analyse du rapport entre les

⁹⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.183.

⁹⁸ *Ibid.*, paragraphe 8.181.

diverses obligations énoncées à l'article 12:1, 12:2, 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*, et a indûment lié les obligations distinctes énoncées dans ces dispositions.

A. *Article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes*

102. L'article 12:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* dispose ce qui suit:

Un Membre notifiera immédiatement au Comité des sauvegardes:

- a) l'ouverture d'une enquête au sujet de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, et les raisons de cette action;
- b) la constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations; et
- c) la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde.

Ainsi, l'article 12:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* énonce trois obligations distinctes d'adresser une notification au Comité des sauvegardes, chacune étant déclenchée "au moment où" survient un événement spécifié dans l'un des trois alinéas. Le texte introductif de l'article 12:1 dispose que les notifications doivent être adressées "*immédiatement*" au moment où surviennent les événements en question. (pas d'italique dans l'original)

103. Avant d'examiner l'appel des États-Unis concernant les constatations formulées par le Groupe spécial au titre de chaque alinéa de l'article 12:1, nous commençons par étudier le sens du terme "immédiatement" figurant à l'article 12:1, puisque que c'est de celui-ci que dépend la question de savoir si les notifications ont été adressées en temps voulu, au titre de chacun de ces trois alinéas. Le Groupe spécial a constaté que l'obligation de notifier "immédiatement" empêchait un Membre de "différer indûment la notification des décisions ou constatations mentionnées à l'article 12:1, alinéas a) à c) de l'AS".⁹⁹

104. Cependant, les États-Unis font valoir que le terme "immédiatement" signifie "sans aucun retard qui entraverait la capacité des Membres d'examiner la mesure dans le cadre du Comité des sauvegardes ou ne laisserait pas assez de temps à un Membre pour décider de demander ou non l'ouverture de consultations".¹⁰⁰

⁹⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.194.

¹⁰⁰ Communication des États-Unis en tant qu'appelant, paragraphe 208.

105. S'agissant du sens du terme "immédiatement" figurant dans le texte introductif de l'article 12:1, nous partageons l'avis du Groupe spécial selon lequel le sens ordinaire du terme "[dénote] une certaine urgence".¹⁰¹ Le degré d'urgence ou d'immédiateté prescrit dépend d'une évaluation au cas par cas, compte tenu des difficultés administratives que comporte l'établissement de la notification, et aussi de la nature des renseignements communiqués. Comme l'ont reconnu des groupes spéciaux antérieurs, les facteurs pertinents à cet égard peuvent inclure la complexité de la notification et la nécessité de la traduire dans l'une des langues officielles de l'OMC.¹⁰² Cependant, il est clair que le temps consacré à l'établissement de la notification doit, dans tous les cas, être réduit au minimum, étant donné que l'obligation considérée est de notifier "immédiatement".

106. Une notification "immédiate" est une notification qui accorde au Comité des sauvegardes, et aux Membres, la *période la plus complète possible* pour examiner une enquête en cours en matière de sauvegardes et réagir par rapport à celle-ci. Tout ce qui est en deçà d'une notification "immédiate" raccourcit cette période. Par conséquent, nous ne partageons pas l'avis des États-Unis selon lequel l'obligation de notification "*immédiate*" est satisfaite du moment que le Comité des sauvegardes et les Membres de l'OMC disposent d'un délai *suffisant* pour examiner cette notification. Pour nous, la question de savoir si un Membre a fait une notification "immédiate" ne dépend pas des éléments de preuve attestant la façon dont le Comité des sauvegardes et les différents Membres de l'OMC utilisent effectivement cette notification. L'obligation de notification "immédiate" ne dépend pas non plus d'une évaluation *ex post facto* du point de savoir si les différents Membres ont subi un préjudice effectif du fait d'une insuffisance de la période de notification.

107. En gardant à l'esprit ce sens du terme "immédiatement", nous abordons la question de savoir si les États-Unis ont adressé en temps voulu les notifications au titre des alinéas a) à c) de l'article 12:1.

¹⁰¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.193.

¹⁰² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.128, *Corée – Sauvegarde sur les produits laitiers*, WT/DS98/R, adopté le 12 janvier 2000, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 29, cité au paragraphe 8.193 du rapport du Groupe spécial.

1. Notification conformément à l'article 12:1 a)

108. Les États-Unis font appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle ils n'ont pas notifié "immédiatement" l'ouverture de leur enquête en matière de sauvegardes, comme l'exige l'article 12:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.¹⁰³

109. Le Groupe spécial a constaté que les États-Unis avaient ouvert une enquête en matière de sauvegardes au sujet des importations de gluten de froment le 1^{er} octobre 1997, et notifié l'ouverture de cette enquête au Comité des sauvegardes le 17 octobre 1997 (c'est-à-dire 16 jours plus tard).¹⁰⁴ Le Groupe spécial a relevé que les renseignements contenus dans cette notification étaient "minimes" et a estimé que les États-Unis n'avaient pas agi d'une manière compatible avec l'obligation qui leur incombe au titre de l'article 12:1 a) de notifier "immédiatement" l'ouverture de leur enquête en matière de sauvegardes.¹⁰⁵

110. En appel, les États-Unis font valoir que la notification a été présentée "immédiatement" car elle a été suffisamment rapide pour permettre aux Membres concernés de l'examiner et d'exercer pleinement leurs droits au titre de l'*Accord sur les sauvegardes*. Les États-Unis ne font pas valoir qu'il existait des raisons particulières rendant nécessaire une période de 16 jours pour faire cette notification.

111. Nous rappelons notre analyse du terme "immédiatement".¹⁰⁶ En l'espèce, la notification adressée par les États-Unis au titre de l'article 12:1 a) consistait en un formulaire d'une seule page joint à un avis de la Commission indiquant qu'elle avait ouvert une enquête en matière de sauvegardes au sujet du gluten de froment. L'avis de la Commission a été publié au *Federal Register* des États-Unis le 1^{er} octobre 1997.¹⁰⁷ Ce même document n'a pas été notifié au Comité des sauvegardes avant le 17 octobre 1997.

112. Dans ces circonstances, nous ne voyons aucune raison de conclure que le Groupe spécial a fait erreur en constatant qu'une période de notification de 16 jours n'était pas "immédiate". Par conséquent, nous confirmons la constatation du Groupe spécial selon laquelle la notification par les

¹⁰³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.197.

¹⁰⁴ *Ibid.*, paragraphe 8.191; G/SG/N/6/USA/4.

¹⁰⁵ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.196.

¹⁰⁶ *Supra*, paragraphes 103 à 106.

¹⁰⁷ United States Federal Register, 1^{er} octobre 1997 (Volume 62, n° 190), pages 51488 et 51489.

États-Unis de leur enquête concernant une mesure de sauvegarde ne satisfaisait pas à l'obligation de notification "immédiate" énoncée à l'article 12:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.¹⁰⁸

2. Notification conformément à l'article 12:1 b)

113. Les États-Unis font appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle ils n'ont pas notifié "immédiatement" leur détermination de l'existence d'un dommage grave, comme l'exige l'article 12:1 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

114. Le Groupe spécial a constaté que la Commission avait établi, le 15 janvier 1998, une détermination de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations et que les États-Unis avaient notifié cette détermination au Comité des sauvegardes dans une communication datée du 11 février 1998 (c'est-à-dire 26 jours plus tard).¹⁰⁹ Compte tenu de la période de 26 jours prise par les États-Unis pour adresser leur notification au titre de l'article 12:1 b), le Groupe spécial a conclu qu'ils n'avaient pas satisfait à l'obligation de notifier "immédiatement" leur constatation de l'existence d'un dommage grave.¹¹⁰

115. En appel, les États-Unis avancent la même argumentation en ce qui concerne cette constatation que celle qu'ils ont fait valoir à l'égard de la constatation formulée par le Groupe spécial au titre de l'article 12:1 a), à savoir que la notification a été présentée "immédiatement" parce qu'elle a été suffisamment rapide pour permettre aux Membres concernés de l'examiner et d'exercer pleinement leurs droits dans le cadre de l'*Accord sur les sauvegardes*. Une fois de plus, les États-Unis ne présentent aucune justification particulière en ce qui concerne la période de 26 jours.

116. Nous rappelons de nouveau notre analyse du terme "immédiatement".¹¹¹ Nous relevons également que la notification du 11 février 1998 présentée par les États-Unis consistait, dans son intégralité, en une seule page sur laquelle ils indiquaient que le rapport de la Commission serait communiqué à une date ultérieure.¹¹² Dans ces circonstances, nous ne voyons aucune base pour conclure que le Groupe spécial a fait erreur en constatant qu'une notification adressée au terme d'une période de 26 jours n'était pas "immédiate". Par conséquent, nous confirmons la constatation du Groupe spécial selon laquelle la notification adressée par les États-Unis le 11 février 1998 ne satisfait

¹⁰⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.197.

¹⁰⁹ G/SG/N/8/USA/2.

¹¹⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.199.

¹¹¹ *Supra*, paragraphes 103 à 106.

¹¹² G/SG/N/8/USA/2. Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.191. Le rapport de la Commission a été adressé au Président des États-Unis le 18 mars 1998, et transmis, avec une notification révisée au titre de l'article 12:1 b), au Comité des sauvegardes le 24 mars 1998. G/SG/N/8/USA/2/Rev.1.

pas à l'obligation de notification "immédiate" au titre de l'article 12:1 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*.¹¹³

3. Notification conformément à l'article 12:1 c)

117. Les États-Unis font également appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle ils n'ont pas notifié "immédiatement" leur décision d'appliquer une mesure de sauvegarde, comme l'exige l'article 12:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

118. Le Groupe spécial a constaté que, le 30 mai 1998, le Président des États-Unis avait décidé d'appliquer, avec effet au 1^{er} juin 1998, une mesure de sauvegarde sur les importations de gluten de froment et que, le 4 juin 1998 (c'est-à-dire cinq jours après que la décision avait été prise), les États-Unis avaient notifié au Comité des sauvegardes la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde.¹¹⁴ En évaluant si cette notification avait été adressée en temps voulu, le Groupe spécial a conclu ce qui suit:

... la notification de cette décision par les États-Unis *après que la mesure avait été mise en œuvre* a enfreint l'obligation qui leur est faite à l'article 12 de notifier en temps voulu, au titre de l'article 12:1 c), leur décision d'appliquer une mesure.¹¹⁵ (pas d'italique dans l'original)

119. Les États-Unis font appel de cette constatation au motif que le Groupe spécial a fait erreur en interprétant l'article 12:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* comme exigeant qu'une "décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde" soit notifiée *préalablement* à la mise en œuvre de cette décision.

120. En examinant le sens ordinaire de l'article 12:1 c), nous faisons observer que l'événement pertinent qui déclenche l'obligation est la "*prise*" d'une décision. Pour nous, l'article 12:1 c) vise essentiellement le point de savoir si une "décision" est *intervenue*, ou a été "prise", et non pas si l'on a *donné effet* à cette décision. Tel que le texte se présente à première vue, la question de savoir si une notification au titre de l'article 12:1 c) a été adressée en temps voulu revient uniquement à savoir si cette notification a été immédiate.

121. Le Groupe spécial a considéré que l'article 12:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui, dans sa clause introductive, faisait expressément référence aux notifications faites conformément à

¹¹³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.199.

¹¹⁴ G/SG/N/10/USA/2 et G/SG/N/11/USA/2.

¹¹⁵ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.207.

l'article 12:1 b) et 12:1 c), constituait un contexte pertinent pour déterminer si les notifications au titre de l'article 12:1 c) avaient été adressées en temps voulu. L'article 12:2 dispose ce qui suit:

Lorsqu'il adressera les notifications visées au paragraphe 1 b) et 1 c), le Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde communiquera au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents, qui comprendront les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, la désignation précise du produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive. ... (pas d'italique dans l'original)

122. Le Groupe spécial a déduit de cette disposition qu'une notification au titre de l'article 12:1 c) devait concerner une "mesure projetée" et la "date projetée pour l'introduction" de cette mesure et, sur cette base, a conclu qu'une notification au titre de l'article 12:1 c) devait être faite *avant* la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde "projetée".¹¹⁶

123. L'article 12:2 est lié à l'article 12:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* et le complète. Tandis que l'article 12:1 établit *à quel moment* les notifications doivent être faites au cours d'une enquête, l'article 12:2 précise *quels* renseignements détaillés doivent être contenus dans les notifications au titre de l'article 12:1 b) et 12:1 c). Toutefois, nous ne pensons pas que les prescriptions relatives au contenu énoncées à l'article 12:2 fixent *à quel moment* la notification au titre de l'article 12:1 c) doit intervenir. À notre avis, le fait qu'une notification au titre de l'article 12:1 c) est adressée en temps voulu ou non est plutôt déterminé par la question de savoir si une décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde est notifiée "immédiatement". Une question *distincte* se pose quant au point de savoir si les notifications faites par le Membre satisfont aux prescriptions relatives au contenu énoncées à l'article 12:2. Pour répondre à cette question distincte, il faut examiner si, dans ses notifications au titre *soit* de l'article 12:1 b), *soit* de l'article 12:1 c), le Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde a notifié "tous les renseignements pertinents", y compris les "éléments [...] devant obligatoirement [en] faire partie"¹¹⁷ expressément énumérés à l'article 12:2.

124. Ainsi, les obligations énoncées à l'article 12:1 b), 12:1 c) et 12:2 se rapportent à différents aspects du processus de notification. Bien que liées, ces obligations sont séparées. Un Membre pourrait notifier "tous les renseignements pertinents" dans ses notifications au titre de l'article 12:1 b) et 12:1 c) et ainsi se conformer à l'article 12:2, mais agir quand même d'une manière incompatible

¹¹⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 8.202, 8.205 et 8.206.

¹¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Sauvegarde sur les produits laitiers*, *supra*, note de bas de page 29, paragraphe 107.

avec l'article 12:1 parce que les notifications considérées n'ont pas été adressées "immédiatement". De même, un Membre pourrait satisfaire à l'obligation de notification "immédiate" énoncée à l'article 12:1, mais agir d'une manière incompatible avec l'article 12:2 si le contenu de ses notifications présentait des carences.

125. À notre avis, lorsqu'il a constaté que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 12:1 c) *uniquement parce que* la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde avait été notifiée après que cette décision avait été mise en œuvre, le Groupe spécial a confondu les obligations distinctes imposées aux Membres en vertu de l'article 12:1 c) et de l'article 12:2 et, par la même, a ajouté une autre prescription aux obligations de notifier en temps voulu figurant à l'article 12:1 c). Au lieu d'insister sur la notification "immédiate", telle qu'elle est prévue par l'article 12:1 c), le Groupe spécial a exigé que la notification soit faite *à la fois* "immédiatement" *et* avant la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde. Nous ne voyons à l'article 12:1 c) aucun élément sur lequel fonder cette conclusion.

126. En conséquence, nous infirmons la constatation du Groupe spécial selon laquelle:

... la notification de cette décision par les États-Unis après que la mesure avait été mise en œuvre a enfreint l'obligation qui leur est faite à l'article 12 de notifier en temps voulu, au titre de l'article 12:1 c), leur décision d'appliquer une mesure.¹¹⁸

127. Bien que nous ayons infirmé la constatation du Groupe spécial sur cette question, nous estimons que nous devrions compléter l'analyse juridique sur la base des constatations factuelles du Groupe spécial ou des faits incontestés figurant dans le dossier du Groupe spécial.¹¹⁹ En examinant la question de savoir si la notification des États-Unis au titre de l'article 12:1 c) a été faite en temps voulu, nous rappelons que les États-Unis ont adressé leur notification au Comité des sauvegardes dans une communication datée du 4 juin 1998, soit cinq jours après que le Président des États-Unis avait "pris la décision" d'appliquer la mesure de sauvegarde. Bien que le Groupe spécial n'ait pas abordé la

¹¹⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.207.

¹¹⁹ Voir, par exemple: rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, WT/DS2/AB/R, adopté le 20 mai 1996, DSR 1996:I, 3, pages 20 et suivantes; rapport de l'Organe d'appel *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques*, WT/DS31/AB/R, adopté le 30 juillet 1997, DSR 1997:I, 461, pages 481 et suivantes; rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles* ("Communautés européennes – Volailles"), WT/DS69/AB/R, adopté le 23 juillet 1998, paragraphes 154 et suivants; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, WT/DS58/AB/R, adopté le 6 novembre 1998, paragraphes 123 et suivants; et rapport de l'Organe d'appel *Australie – Mesures visant les importations de saumons* ("Australie – Saumons"), WT/DS18/AB/R, adopté le 6 novembre 1998, paragraphes 117 et suivants.

question de savoir si la notification du 4 juin avait été présentée "immédiatement", il a néanmoins indiqué ce qui suit:

Nous relevons au passage que le délai de cinq jours entre la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde et la notification y relative pourrait fort bien satisfaire à l'obligation de notification immédiate énoncée à l'article 12:1 de l'AS.¹²⁰

128. En réponse aux questions posées à l'audience, les Communautés européennes ont également accepté l'idée qu'un délai de cinq jours "aurait pu être" compatible avec l'obligation de notification "immédiate" au titre de l'article 12:1 c).

129. Nous estimons que la notification adressée dans un délai de cinq jours était, en l'espèce, compatible avec l'obligation d'"immédiateté" énoncée à l'article 12:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*. À cet égard, nous jugeons pertinent le fait que la notification a été faite le jour qui a suivi la publication au *Federal Register* de la décision du Président des États-Unis¹²¹, et le quatrième jour ouvrable qui a suivi la prise de la décision.¹²²

130. En bref, en ce qui concerne les constatations formulées par le Groupe spécial au titre de l'article 12:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, nous confirmons les constatations figurant aux paragraphes 8.197 et 8.199 du rapport du Groupe spécial, selon lesquelles les États-Unis n'ont pas satisfait aux obligations de notification immédiate énoncées à l'article 12:1 a) et 12:1 b), et nous infirmons la constatation figurant au paragraphe 8.207 du rapport du Groupe spécial, selon laquelle les États-Unis n'ont pas notifié en temps voulu, au titre de l'article 12:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*, leur décision d'appliquer une mesure de sauvegarde.

B. *Article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes*

131. Les États-Unis font également appel des constatations du Groupe spécial selon lesquelles ils ont agi d'une manière incompatible avec l'article 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*. L'article 12:3 dispose ce qui suit:

Un Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde ménagera des possibilités adéquates de consultation préalable aux Membres ayant un intérêt substantiel en tant

¹²⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.207.

¹²¹ United States Federal Register, 3 juin 1998 (Volume 63, n° 106), pages 30363 et 30364.

¹²² La décision d'appliquer la mesure a été prise par le Président des États-Unis le 30 mai 1998, un samedi. La mesure a pris effet le lundi 1^{er} juin et la notification a été faite le jeudi suivant, c'est-à-dire le 4 juin 1998.

qu'exportateurs du produit considéré, afin, entre autres choses, d'examiner les renseignements communiqués au titre du paragraphe 2, d'échanger des vues au sujet de la mesure et d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8.

132. S'agissant de la compatibilité des dispositions prises par les États-Unis avec l'article 12:3, le Groupe spécial a indiqué ce qui suit:

Nous avons estimé plus haut que les États-Unis n'ont pas notifié en temps voulu, au titre de l'article 12:1 c) de l'AS, leur mesure définitive projetée puisqu'ils ont notifié leur décision d'appliquer une mesure trois jours après sa mise en œuvre. *Pour la même raison*, nous estimons que les États-Unis ont enfreint l'obligation qui est faite à l'article 12:3 de l'AS de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable au sujet de la mesure.¹²³ (pas d'italique dans l'original)

133. Il ressort clairement de l'extrait qui précède que la conclusion du Groupe spécial selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 12:3 découlait directement ("pour la même raison") de sa constatation selon laquelle les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 12:1 c). Dans la section précédente, nous avons déterminé que le Groupe spécial avait fait erreur en concluant que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 12:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Puisque nous avons constaté que le Groupe spécial avait commis une erreur dans son interprétation de l'article 12:1 c), nous estimons également qu'il a fait erreur en concluant que les États-Unis avaient "[p]our la même raison ... enfreint l'obligation qui est faite à l'article 12:3 de l'AS".

134. Cependant, le Groupe spécial a réexaminé la question de l'adéquation des consultations au titre de l'article 12:3 dans le cadre de son évaluation de l'allégation formulée par les Communautés européennes au titre de l'article 8:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Le Groupe spécial a constaté ce qui suit:

Les parties ont certes confirmé que des consultations avaient bien eu lieu sur la base des notifications des États-Unis au titre de l'article 12:1 b) concernant la constatation par la Commission de l'existence d'un dommage grave et ses recommandations relatives à la mesure corrective, mais il n'y a eu aucune consultation au sujet de la mesure définitive projetée telle qu'elle a été approuvée par le Président des États-Unis le 30 mai 1998. Par conséquent, le Groupe spécial considère que, même si des consultations ont été menées sur la base des notifications adressées par les États-Unis au titre de

¹²³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.219.

l'article 12:1 b) de l'AS, ces derniers n'ont pas ménagé de "possibilités adéquates de consultation préalable" au sujet de cette mesure définitive projetée, au sens de l'article 12:3.¹²⁴

135. En appel, les États-Unis font valoir qu'ils se sont conformés à l'article 12:3 parce que, dans leurs notifications au titre de l'article 12:1 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, ils ont communiqué tous les renseignements requis par l'article 12:2 de cet accord. De ce fait, les États-Unis soutiennent que, avant les consultations, les Communautés européennes connaissaient le produit en question, les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations et tous les détails pertinents relatifs à la mesure projetée. Les États-Unis concluent, par conséquent, qu'ils ont ménagé aux Communautés européennes "des possibilités adéquates de consultation préalable", comme l'exige l'article 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

136. Nous relevons, tout d'abord, que l'article 12:3 exige qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde ménage des "possibilités adéquates de consultation préalable" aux Membres ayant un intérêt substantiel dans l'exportation du produit considéré. L'article 12:3 dispose que des "possibilités adéquates" de consultation doivent être ménagées "afin": d'examiner les renseignements fournis conformément à l'article 12:2; d'échanger des vues au sujet de la mesure; et d'arriver à un accord avec les Membres exportateurs sur un niveau de concessions équivalent. Compte tenu de ces objectifs, nous considérons que l'article 12:3 exige qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde communique aux Membres exportateurs des renseignements suffisants et leur accorde un délai suffisant pour permettre, par le biais de consultations, un échange de vues utile sur les questions identifiées. Pour nous, il découle du texte de l'article 12:3 lui-même que les renseignements concernant la mesure *projetée* doivent être communiqués *avant* les consultations, de façon que ces dernières permettent d'examiner cette mesure de manière adéquate. En outre, la référence, faite à l'article 12:3, aux "renseignements communiqués au titre" de l'article 12:2, indique que l'article 12:2 identifie les renseignements qui sont nécessaires pour que des consultations utiles puissent avoir lieu au titre de l'article 12:3. Dans la liste des "éléments ... devant obligatoirement faire partie"¹²⁵ des renseignements identifiés à l'article 12:2 figurent: une désignation précise de la mesure *projetée* et la date *projetée* pour son introduction.

137. Ainsi, à notre avis, un Membre exportateur n'aura pas de "possibilités adéquates" au titre de l'article 12:3 de négocier des concessions globalement équivalentes par le biais de consultations, à

¹²⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.217.

¹²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Sauvegarde sur les produits laitiers*, *supra*, note de bas de page 29, paragraphe 107.

moins que, préalablement à ces consultations, il n'ait obtenu, entre autres choses, des renseignements suffisamment détaillés sur la forme de la mesure projetée, y compris la nature de la mesure corrective.

138. Compte tenu de ces considérations, nous examinons si, en l'espèce, le Groupe spécial a fait erreur en constatant que les États-Unis n'avaient pas ménagé aux Communautés européennes des "possibilités adéquates de consultation préalable" au sujet de la mesure de sauvegarde projetée, comme l'exige l'article 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

139. Le Groupe spécial a constaté que les États-Unis et les Communautés européennes avaient tenu des consultations les 24 avril et 22 mai 1998¹²⁶, et que ces consultations avaient été menées *sur la base des renseignements communiqués par les États-Unis dans leurs notifications au titre de l'article 12:1 b)*¹²⁷, c'est-à-dire, sur la base des renseignements contenus dans le rapport de la Commission. Le Groupe spécial a également constaté, en fait, qu'il n'y avait eu aucune consultation au sujet de la mesure définitive qui avait été approuvée par le Président des États-Unis le 30 mai 1998.¹²⁸

140. Nous relevons que le rapport de la Commission contient un certain nombre de "recommandations" à l'intention du Président des États-Unis, y compris la recommandation visant à ce que:

..., dans la limite de la restriction quantitative globale, le Président impose des restrictions quantitatives distinctes à l'Union européenne, l'Australie et "tous autres" pays non exclus, en tenant compte de la croissance et l'incidence disproportionnées des importations de gluten de froment en provenance de l'Union européenne ...¹²⁹

141. Nous relevons que les recommandations formulées par la Commission n'incluaient *pas* de parts de contingent chiffrées spécifiques pour les différents Membres exportateurs concernés, et que ces recommandations laissent supposer, sans donner de détails, que les différentes parts de contingent pourraient être moins favorables aux importations en provenance des Communautés européennes. Nous considérons que ces "recommandations" n'ont pas permis aux Communautés européennes d'évaluer précisément l'incidence probable de la mesure envisagée, ni de mener des consultations adéquates avec les États-Unis au sujet de concessions globalement équivalentes.

¹²⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.218.

¹²⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.217.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Rapport de la Commission, page I-3. Voir également, rapport de la Commission, page I-29.

142. Par conséquent, nous ne voyons aucune erreur dans la conclusion du Groupe spécial selon laquelle les notifications faites par les États-Unis au titre de l'article 12:1 b) ne contenaient pas une désignation de la mesure en question suffisamment précise pour permettre aux Communautés européennes de mener des consultations utiles avec les États-Unis, comme l'exige l'article 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*.¹³⁰

143. Nous confirmons donc la constatation du Groupe spécial selon laquelle les États-Unis ne se sont pas conformés à l'obligation qui leur incombe au titre de l'article 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes* de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable au sujet de la mesure de sauvegarde projetée.

C. *Article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes*

144. Les États-Unis font également appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle ils ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 8:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.¹³¹ L'article 8:1 dispose ce qui suit:

Un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde ou qui cherche à en proroger une s'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994 entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 12. En vue d'atteindre cet objectif, les Membres concernés pourront convenir de tout moyen adéquat pour compenser au plan commercial les effets défavorables de la mesure sur leurs échanges commerciaux.

145. L'article 8:1 impose aux Membres l'obligation de "s'[efforcer] de maintenir" des concessions équivalentes avec les Membres exportateurs affectés. Les efforts déployés par un Membre à cette fin doivent l'être "conformément aux dispositions" de l'article 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

146. Compte tenu de ce lien explicite entre les articles 8:1 et 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*, un Membre ne peut pas, à notre avis, "s'[efforcer] de maintenir" un équilibre des concessions adéquat s'il n'a pas, dans un premier temps, ménagé des possibilités adéquates de consultation préalable au sujet d'une mesure projetée. Nous avons confirmé les constatations du Groupe spécial selon lesquelles les États-Unis n'ont pas ménagé des possibilités adéquates de consultation, comme l'exige

¹³⁰ Nous faisons observer que, en formulant cette constatation, nous ne jugeons pas nécessaire de déterminer si les États-Unis ont notifié une "mesure projetée" aux Communautés européennes comme l'exige l'article 12:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, étant donné que les Communautés européennes n'ont pas fait valoir expressément que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 12:2.

¹³¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.219.

l'article 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Pour les mêmes raisons, nous confirmons également la constatation du Groupe spécial, formulée au paragraphe 8.219 de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 8:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

VIII. Article 11 du Mémoire d'accord

147. Au début de ses constatations concernant le présent différend, le Groupe spécial a énoncé un critère d'examen fondé sur l'article 11 du Mémoire d'accord.¹³² Il a indiqué qu'il ne serait pas approprié qu'il procède à un examen *de novo* des faits de la cause, pas plus qu'il ne devait "s'en remettre totalement" aux constatations de la Commission.¹³³ Le critère approprié était plutôt une "évaluation objective".

148. Les Communautés européennes souscrivent, d'une manière générale, à cet énoncé du critère d'examen. Toutefois, elles estiment que le Groupe spécial n'a pas dûment appliqué ce critère d'examen. Elles formulent une affirmation générale selon laquelle le Groupe spécial n'a pas procédé à une évaluation objective "parce qu'il n'a pas fourni une explication suffisante et raisonnable au sujet de ses constatations".¹³⁴ De plus, les Communautés européennes affirment ce qui suit:

[le] fait que le Groupe spécial n'a pas obtenu les renseignements pertinents dont les États-Unis alléguaient qu'ils étaient confidentiels et n'a pas voulu ... tirer les déductions défavorables nécessaires du refus des États-Unis de communiquer les renseignements demandés constituent une erreur de droit qui se retrouve dans plusieurs des constatations du Groupe spécial."¹³⁵

Pour chacun de ces arguments, les Communautés européennes énumèrent une série de paragraphes du rapport du Groupe spécial qu'elles considèrent comme entachés de ces erreurs.¹³⁶ Après cela, elles présentent des arguments détaillés concernant quatre questions spécifiques relevant de l'article 11 du Mémoire d'accord qui, d'après ce que nous croyons comprendre, sont censés corroborer les affirmations générales qui ont été formulées. Ces quatre questions spécifiques sont les suivantes: le traitement de la "productivité" au titre de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, le traitement

¹³² Rapport du Groupe spécial, paragraphes 8.4 et 8.5.

¹³³ *Ibid.*, paragraphe 8.5.

¹³⁴ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 25.

¹³⁵ *Ibid.*, paragraphe 27.

¹³⁶ *Ibid.*, paragraphes 25 et 27.

des "profits et pertes" au titre de l'article 4:2 a) de l'Accord, le traitement de la teneur en protéines du froment au titre de l'article 4:2 a) de l'Accord et le traitement des renseignements confidentiels.

149. Nous notons que l'appel des Communautés européennes, dans la mesure où il a trait aux constatations de l'existence d'un dommage grave, se limite aux arguments qu'elles ont avancés au titre de l'article 11 et à l'appréciation des éléments de preuve par le Groupe spécial. Pour étudier ces arguments, nous allons examiner les quatre questions spécifiques mises en évidence par les Communautés européennes pour étayer leurs affirmations plus générales. Nous soulignons que nous n'avons pas à examiner si le Groupe spécial a dûment appliqué le critère juridique rigoureux prévu dans l'*Accord sur les sauvegardes* concernant le "dommage grave".

150. Avant de passer aux arguments spécifiques avancés par les Communautés européennes au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord, nous rappelons que, dans le cadre d'appels antérieurs, nous avons souligné que le rôle de l'Organe d'appel était différent de celui des groupes spéciaux. En vertu de l'article 17:6 du Mémoire d'accord, les appels sont "limité[s] aux *questions de droit* couvertes par le rapport du groupe spécial et aux interprétations du *droit* données par celui-ci". (pas d'italique dans l'original) Par contre, nous avons déjà indiqué que, en vertu de l'article 11 du Mémoire d'accord, les groupes spéciaux ont:

... pour fonction de déterminer les *faits* de la cause et d'établir des *constatations de fait*. Pour s'acquitter de cette tâche, un groupe spécial a l'obligation d'examiner tous les éléments de preuve dont il est saisi, et pas seulement ceux qui sont présentés par l'une ou l'autre des parties, et d'évaluer la pertinence et la force probante de chacun d'entre eux.¹³⁷ (pas d'italique dans l'original)

151. Nous avons également déjà indiqué que, bien que la tâche des groupes spéciaux au titre de l'article 11 se rapporte, en partie, à leur évaluation des *faits*, la question de savoir si un groupe spécial a procédé à une "évaluation objective" des faits est une question de *droit*, qui peut faire l'objet d'un appel.¹³⁸ (pas d'italique dans l'original) Toutefois, compte tenu de la différence qui existe entre les rôles respectifs de l'Organe d'appel et des groupes spéciaux, nous avons pris soin de souligner que l'appréciation des éléments de preuve par un groupe spécial est laissée, en principe, "à la *discretion* du

¹³⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Sauvegarde sur les produits laitiers*, *supra*, note de bas de page 29, paragraphe 137.

¹³⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)* ("*Communautés européennes – Hormones*"), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopté le 13 février 1998, DSR 1998:I, page 135, page 183 (de la version anglaise), paragraphe 132.

Groupe spécial, à qui il appartient de juger les faits".¹³⁹ (pas d'italique dans l'original) Pour évaluer l'appréciation des éléments de preuve faite par le groupe spécial, nous ne pouvons pas fonder une constatation d'incompatibilité au titre de l'article 11 simplement sur la conclusion que nous aurions pu aboutir à une constatation de fait différente de celle à laquelle le groupe spécial est arrivé. Nous devons plutôt avoir la conviction que le groupe spécial a outrepassé les limites du pouvoir discrétionnaire dont il dispose pour juger les faits, dans son appréciation des éléments de preuve. Comme il ressort clairement d'appels antérieurs, nous n'allons pas empiéter à la légère sur la prérogative du groupe spécial dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.¹⁴⁰

A. *Traitement de la "productivité" par la Commission*

152. L'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* mentionne la "productivité" comme étant l'un des facteurs pertinents qu'il énumère "en particulier". Devant le Groupe spécial, les Communautés européennes ont allégué que la Commission n'avait pas dûment évalué la "productivité", comme l'exigeait l'article 4:2 a).¹⁴¹ Le Groupe spécial a conclu, au contraire, que "les données et les déclarations relatives à la productivité du travail, conjuguées à celles concernant les dépenses d'équipement, dans le cadre général du rapport de la Commission, [donnaient] à penser que celle-ci [avait] *pris en considération* la productivité de la branche de production comme le [prescrivait] l'article 4:2 a)".¹⁴² (pas d'italique dans l'original)

153. À notre sens, l'appel des Communautés européennes sur ce point porte sur le fait que le Groupe spécial a commis une erreur, au titre de l'article 11 du *Mémorandum d'accord*, parce que les éléments de preuve qui lui ont été présentés n'étaient pas suffisants pour étayer la conclusion selon laquelle la "[Commission] a *pris en considération* la productivité de la branche de production comme le prescrit l'article 4:2 a)".¹⁴³ (pas d'italique dans l'original) À cet égard, nous notons que ni les Communautés européennes ni les États-Unis ne font appel de l'interprétation que le Groupe spécial a

¹³⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Taxes sur les boissons alcooliques* ("Corée – Boissons alcooliques"), WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, adopté le 17 février 1999, paragraphes 161 et 162.

¹⁴⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Hormones*, *supra*, note de bas de page 138, pages 183 à 188, paragraphes 131 à 142; rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Volailles*, *supra*, note de bas de page 119, paragraphes 131 à 136; rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, *supra*, note de bas de page 119, paragraphes 262 à 267; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Boissons alcooliques*, *supra*, note de bas de page 139, paragraphes 159 à 165; rapport de l'Organe d'appel *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, WT/DS76/AB/R, adopté le 19 mars 1999, paragraphes 140 à 142; rapport de l'Organe d'appel *Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels*, WT/DS90/AB/R, adopté le 22 septembre 1999, paragraphes 149 et 151; et rapport de l'Organe d'appel *Corée – Sauvegarde sur les produits laitiers*, *supra*, note de bas de page 29, paragraphes 137 et 138.

¹⁴¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.43.

¹⁴² *Ibid.*, paragraphe 8.45.

¹⁴³ *Ibid.*

donnée du terme "productivité"¹⁴⁴ figurant à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Par conséquent, nous n'abordons pas cette question. Nous notons également que les Communautés européennes n'ont pas fait appel de la constatation du Groupe spécial au motif que celui-ci avait fait erreur en interprétant et en appliquant soit l'article 3:1, soit l'article 4:2 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui exigent respectivement des autorités compétentes qu'elles présentent des "conclusions motivées" ainsi qu'"une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". Les Communautés européennes n'affirment pas non plus que la façon dont le Groupe spécial a traité la "productivité" constituait une erreur au titre de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. En fait, l'appel des Communautés européennes sur ce point se limite à l'appréciation des éléments de preuve faite par le Groupe spécial au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord.

154. Les Communautés européennes estiment que le Groupe spécial ne pouvait pas procéder à une évaluation objective du point de savoir si la Commission avait évalué la "productivité", parce qu'il ne disposait d'aucune *donnée* chiffrée spécifique concernant la "productivité".¹⁴⁵ Nous rappelons que notre mandat ne prévoit pas que nous examinions à nouveau les faits. Nous nous bornons plutôt à déterminer si le Groupe spécial a procédé à une "évaluation objective" des faits au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord.¹⁴⁶

155. Le Groupe spécial a relevé que la Commission avait expressément examiné la question de la "productivité du travail" et celle des "dépenses d'équipement".¹⁴⁷ À cet égard, le rapport de la Commission indiquait que la productivité du travail était tombée pendant la période visée par l'enquête à son "niveau le plus bas" en 1997 et que les "coûts unitaires de main-d'œuvre ... avaient presque doublé durant la période examinée".¹⁴⁸ Il ressort également clairement du rapport de la Commission que la branche de production nationale a mis en place une capacité supplémentaire substantielle au cours de la période visée par l'enquête, ce qui suppose d'importantes dépenses d'équipement.¹⁴⁹ Toutefois, comme l'a relevé la Commission, il y avait "une sous-utilisation notable des installations de production dans la branche de production durant la période examinée", comme l'attestait la baisse du taux d'utilisation de la capacité.¹⁵⁰ Nous pensons comme le Groupe spécial que

¹⁴⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.44.

¹⁴⁵ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 68.

¹⁴⁶ Voir, *supra*, les paragraphes 150 et 151.

¹⁴⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.45.

¹⁴⁸ Rapport de la Commission, page I-14.

¹⁴⁹ *Ibid.*, page I-12.

¹⁵⁰ *Ibid.*

la Commission aurait pu présenter une analyse plus complète de la "productivité".¹⁵¹ Toutefois, même si les éléments de preuve sur lesquels le Groupe spécial s'est appuyé ont un caractère limité, il n'y a, à notre avis, pas de motifs suffisants pour conclure que le Groupe spécial a fait erreur, au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord, en constatant que la Commission avait "pris en considération la productivité de la branche de production comme le [prescrivait] l'article 4:2 a)".¹⁵² Par conséquent, nous rejetons l'appel des Communautés européennes sur ce point.

B. *Traitement des "profits et pertes" par la Commission*

156. L'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* mentionne les "profits et pertes" comme étant l'un des facteurs pertinents qu'il énumère "en particulier". S'appuyant sur ce que nous avons dit dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes sur les chaussures*, à savoir que l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* obligeait les autorités compétentes à "[expliquer] de manière adéquate en quoi les faits étayaient les déterminations ayant été formulées"¹⁵³, les Communautés européennes ont allégué, devant le Groupe spécial, que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 parce que la "Commission ne [donnait] pas une explication suffisante au sujet de la détermination rendue" s'agissant des profits et pertes.¹⁵⁴ Un aspect de cette allégation concernait le fait que la Commission n'avait prétendument pas expliqué la méthode qu'elle avait appliquée pour répartir les profits entre le gluten de froment, l'amidon de froment et les produits dérivés. Ces produits sont tous produits à partir d'une seule matière première comme intrant, le froment ou la farine de froment, au moyen d'une seule chaîne de production. La répartition des coûts et des recettes entre ces coproduits aura donc une influence sur la rentabilité apparente de la production d'un quelconque de ces coproduits (ou sur les pertes y afférentes).

157. Lorsqu'elle a examiné la question de la méthode appropriée, la Commission a indiqué ce qui suit:

La Commission a reçu des données financières utilisables sur les activités concernant le gluten de froment émanant de trois des quatre producteurs nationaux de ce produit, Midland, Manildra et Heartland. Ces trois sociétés représentaient la majeure partie de la production nationale de gluten de froment. Chacune des sociétés fabrique du gluten de froment et de l'amidon de froment dans un processus de coproduction. Chacune fabrique aussi des sous-produits ou produits connexes, notamment de l'alcool. Nous avons étudié

¹⁵¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.45.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 22, paragraphe 121.

¹⁵⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.47.

soigneusement les arguments avancés par les parties mises en cause au sujet des imputations faites par les producteurs nationaux pour communiquer des données financières sur leurs activités concernant le gluten de froment. *À partir d'un examen attentif des méthodes de répartition utilisées par les producteurs nationaux de gluten de froment pour répondre au questionnaire de la Commission, nous estimons que ces imputations sont appropriées.*¹⁵⁵ (pas d'italique dans l'original)

158. Après avoir mentionné cette déclaration, le Groupe spécial a fait observer qu'il avait "demandé aux États-Unis de clarifier la nature de l'"examen attentif" auquel la Commission avait procédé et de clarifier et de préciser les "méthodes de répartition" auxquelles il [était] fait référence".¹⁵⁶ Le Groupe spécial a présenté, dans le détail, les "éclaircissements" fournis par les États-Unis et a relevé que la Commission "aurait pu [donner] ... une explication plus détaillée exposant en quoi et pourquoi [elle avait] considéré que les imputations étaient "appropriées"". ¹⁵⁷ Toutefois, il a conclu que "le rapport de la Commission [donnait] une explication suffisante, motivée et raisonnable s'agissant des "profits et pertes" et que les États-Unis n'[avaient] pas agi de manière incompatible avec l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes à cet égard".¹⁵⁸ (pas d'italique dans l'original) Pour arriver à cette conclusion, le Groupe spécial s'est appuyé sur les déclarations figurant dans le rapport de la Commission qui sont citées ci-dessus et sur les "éclaircissements fournis par les États-Unis".¹⁵⁹

159. Les Communautés européennes font valoir, en appel, que le Groupe spécial a commis une erreur, au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord, parce qu'il ne disposait pas de faits suffisants pour justifier sa conclusion sur ce point. En d'autres termes, les éléments de preuve ne constituaient pas une base objective pour la conclusion du Groupe spécial. À l'audience, les Communautés européennes ont appelé tout particulièrement l'attention sur le fait que la *Commission* elle-même ne donnait qu'une seule phrase d'explication pour justifier sa conclusion selon laquelle les méthodes de répartition étaient "appropriées".¹⁶⁰

¹⁵⁵ Rapport de la Commission, page I-13. La note de bas de page 57 relative à ce paragraphe du rapport de la Commission précise ce qui suit: "Rapport, page II-20, 19 à 21 (les renseignements justificatifs figurant à ces pages du rapport sont des renseignements commerciaux confidentiels)."

¹⁵⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.61.

¹⁵⁷ *Ibid.*, paragraphes 8.61, 8.62 et 8.64.

¹⁵⁸ *Ibid.*, paragraphe 8.66.

¹⁵⁹ *Ibid.*, paragraphe 8.65.

¹⁶⁰ En réponse à une question posée à l'audience, les Communautés européennes ont fait référence à la phrase ci-après du rapport de la Commission: "À partir d'un examen attentif des méthodes de répartition

160. Nous rappelons que, en vertu de l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, les *autorités compétentes* sont tenues de "[publier] un *rapport*" exposant "les conclusions motivées" sur "tous les points ... pertinents". (pas d'italique dans l'original) En vertu de l'article 4:2 c), le *rapport* doit également contenir "une analyse détaillée", y compris "une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". Nous observons que le Groupe spécial a conclu, au sujet des méthodes de répartition, que c'était "le *rapport de la Commission*" qui [donnait] une explication suffisante, motivée et raisonnable s'agissant des "profits et pertes".¹⁶¹ Cette conclusion doit donc être étayée par des éléments de preuve tirés du *rapport de la Commission lui-même*. Le seul élément de preuve de ce rapport dont le Groupe spécial disposait pour étayer cette conclusion était la déclaration de la Commission selon laquelle elle avait "attentivement examiné" et "étudié" les méthodes de répartition utilisées par les producteurs.¹⁶² Pour arriver à la conclusion que le *rapport de la Commission* donnait une explication suffisante, le Groupe spécial a accordé une importance considérable aux "éclaircissements" fournis par les *États-Unis* en réponse à ses questions sur "la nature de l'"examen attentif" auquel la Commission avait procédé".¹⁶³ Ces éclaircissements ultérieurs ne figurent évidemment *pas* dans le rapport de la Commission.¹⁶⁴

161. La conclusion du Groupe spécial sur ce point était que le *rapport de la Commission* contenait une explication suffisante des méthodes de répartition, mais le raisonnement du Groupe spécial montre que celui-ci estimait manifestement que ce n'était pas le cas. Le Groupe spécial ne s'est pas senti en mesure de s'appuyer uniquement, voire principalement, sur l'explication effectivement donnée dans le rapport de la Commission et s'est plutôt appuyé largement sur les renseignements complémentaires fournis par les *États-Unis* en réponse à ses questions. En fait, la partie la plus importante du raisonnement du Groupe spécial sur ce point repose sur ces "éclaircissements". Nous estimons que la conclusion du Groupe spécial ne cadre pas avec la façon dont il a traité et décrit l'élément de preuve qui étaye cette conclusion. Nous ne voyons pas comment le Groupe spécial a pu conclure que le rapport de la Commission donnait *bien* une explication suffisante des méthodes de répartition, alors qu'il apparaîtrait clairement qu'il a lui-même décelé dans ce rapport des lacunes telles

utilisées par les producteurs nationaux de gluten de froment pour répondre au questionnaire de la Commission, nous estimons que ces imputations sont appropriées" (rapport de la Commission, page I-13).

¹⁶¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.66.

¹⁶² Voir l'extrait du rapport de la Commission, *supra*, paragraphe 158.

¹⁶³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.61.

¹⁶⁴ À cet égard, nous notons, comme le Groupe spécial, que la Commission aurait pu décrire la nature de l'"examen attentif" des méthodes de répartition utilisées – ainsi que les *États-Unis* l'ont fait dans leurs "éclaircissements" – *sans* divulguer les *données* confidentielles fournies par les producteurs (voir le rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.64).

qu'il a dû accorder une grande importance aux "éclaircissements" ne figurant pas dans le rapport de la Commission.

162. En arrivant à une conclusion concernant le rapport de la Commission qui s'appuyait si largement sur les renseignements complémentaires fournis par les États-Unis au cours de ses travaux – renseignements ne figurant pas dans le rapport de la Commission – le Groupe spécial a appliqué un critère d'examen qui ne respecte pas ce qui est prescrit à l'article 11 du Mémoire d'accord.

163. Ainsi, nous concluons que le Groupe spécial a agi d'une manière incompatible avec l'article 11 en constatant, au paragraphe 8.66 de son rapport, que "le rapport de la Commission [donnait] une explication suffisante, motivée et raisonnable s'agissant des "profits et pertes"" et, par conséquent, nous infirmons cette constatation.

C. *Traitement de la teneur en protéines du froment par la Commission*

164. Devant le Groupe spécial, les Communautés européennes ont fait valoir que la Commission n'avait pas considéré le rapport général entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment comme un "facteur pertinent" particulier au sens de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Selon les Communautés européennes, ce lien est "le seul facteur, le plus important, déterminant le prix du gluten de froment".¹⁶⁵ Le Groupe spécial a examiné l'élément de preuve dont les Communautés européennes avaient fait mention pour étayer leur affirmation selon laquelle la question de la teneur en protéines du froment avait été évoquée devant la Commission. Le Groupe spécial a indiqué ce qui suit:

... Nous avons examiné cet élément de preuve dont la Communauté européenne a fait mention devant nous. Cet élément de preuve nous démontre que la question de l'incidence des primes aux protéines sur les prix en 1993-1994 a certes été évoquée devant la Commission par les producteurs mis en cause de l'UE comme étant un facteur pertinent, mais nous estimons que la Communauté européenne ne nous a pas démontré *en fait* que les producteurs mis en cause de l'UE ont clairement évoqué la question plus vaste des primes aux protéines du froment comme étant un facteur causal pertinent possible se rapportant à la partie postérieure à 1994 de la période visée par l'enquête, question qu'elle évoque au cours de la présente procédure de groupe spécial.¹⁶⁶ (pas d'italique dans l'original)

165. Les Communautés européennes allèguent que, en formulant cette constatation, le Groupe spécial n'a pas procédé à une évaluation objective des faits, comme le prescrit l'article 11 du

¹⁶⁵ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 88.

¹⁶⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.125

Mémorandum d'accord. Selon elles, l'élément de preuve présenté au Groupe spécial, sous la forme de la pièce n° 10 des CE, démontrait clairement l'importance du rapport entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment. Compte tenu de cet élément de preuve, le Groupe spécial aurait dû constater, disent les Communautés européennes, que la Commission était tenue d'examiner ce rapport en tant qu'autre facteur pertinent, au sens de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

166. Nous rappelons que nous avons déjà examiné l'appel des Communautés européennes concernant la constatation du Groupe spécial selon laquelle les autorités compétentes n'ont pas besoin d'examiner des "facteurs" qui ne sont ni énumérés à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, ni clairement évoqués par les parties intéressées devant les autorités compétentes comme étant pertinents.¹⁶⁷ Dans cette section de nos constatations, nous avons conclu que les autorités compétentes pouvaient être tenues d'évaluer "d'autres facteurs" qui n'avaient pas été "clairement évoqués" par les parties intéressées. Toutefois, nous avons conclu que les éléments de preuve figurant dans le dossier donnaient à penser que le rapport général entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment ne devenait un autre facteur pertinent, au sens de l'article 4:2 a), que lorsque la teneur en protéines était *exceptionnellement* forte ou faible. Nous avons conclu que, comme les éléments de preuve indiquaient que la teneur en protéines du froment n'était *pas* exceptionnellement forte ou faible pendant la période visée par l'enquête postérieure à 1994, lorsque l'accroissement brusque des importations s'est produit, la Commission n'était *pas* tenue d'"évaluer" la teneur en protéines du froment en tant qu'autre facteur pertinent particulier au sens de l'article 4:2 a).¹⁶⁸

167. Il nous semble que cette constatation, formulée au titre de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, résout également l'appel des Communautés européennes au titre de l'article 11 concernant la teneur en protéines du froment. Les Communautés européennes font valoir que les éléments de preuve présentés au Groupe spécial auraient dû amener celui-ci à constater que la Commission *était* tenue d'évaluer le rapport général entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment en tant qu'autre facteur pertinent, au sens de l'article 4:2 a), au cours de la période visée par l'enquête postérieure à 1994. Toutefois, contrairement aux arguments des Communautés européennes sur ce point, nous avons déjà constaté que les éléments de preuve figurant dans le dossier n'indiquaient *pas* que la Commission était tenue d'"évaluer" ce rapport en tant qu'autre facteur pertinent pour cette période. Par conséquent, nous rejetons l'appel des Communautés européennes sur ce point.

¹⁶⁷ *Supra*, section IV, paragraphes 45 à 59.

¹⁶⁸ Voir les détails de notre raisonnement, *supra*, paragraphe 58.

D. *Fait de ne pas tirer les déductions appropriées*

168. Le Groupe spécial a demandé aux États-Unis de lui fournir un certain nombre de renseignements factuels.¹⁶⁹ Les États-Unis n'ont pas communiqué ces renseignements, soutenant qu'il s'agissait de renseignements commerciaux confidentiels et que, en vertu de l'article 3:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, ils avaient le droit de ne pas communiquer les renseignements demandés. Le Groupe spécial a proposé aux parties deux procédures distinctes visant à protéger les renseignements commerciaux confidentiels. Les États-Unis ont informé le Groupe spécial qu'ils ne pouvaient communiquer les renseignements suivant aucune de ces procédures, mais qu'ils étaient disposés à les communiquer au Groupe spécial uniquement. Le Groupe spécial a décidé qu'il ne pouvait pas accepter les renseignements dans ces conditions parce que, en refusant aux Communautés européennes l'accès aux renseignements, il aurait eu une communication *ex parte* avec les États-Unis.¹⁷⁰ Toutefois, il a indiqué qu'il pensait pouvoir régler l'affaire sur la base du dossier factuel auquel il avait accès.¹⁷¹

169. Les Communautés européennes font valoir que le "Groupe spécial aurait dû tirer des déductions défavorables du refus des États-Unis de communiquer au Groupe spécial les renseignements supprimés dans le rapport publié de la Commission et les autres renseignements mentionnés par les CE."¹⁷² Elles font valoir que le Groupe spécial aurait dû tirer des déductions défavorables aux États-Unis en ce qui concerne plusieurs questions différentes, en particulier la "productivité" et les "profits et pertes", pour lesquels il n'a pas eu accès à des données chiffrées spécifiques. Les Communautés européennes relèvent que le Groupe spécial a expressément reconnu que "[son] évaluation objective des faits ... aurait été facilitée" s'il avait eu accès aux renseignements commerciaux confidentiels.

170. Pour commencer, nous notons que nous sommes très largement d'accord avec le Groupe spécial lorsqu'il dit qu'un "grave problème systémique" est soulevé par la question des procédures qui devraient régir la protection des renseignements demandés par un groupe spécial au titre de l'article 13:1 du Mémoire d'accord et dont un Membre allègue qu'ils sont "confidentiels".¹⁷³ Nous pensons que ce problème doit être étudié.

¹⁶⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.7.

¹⁷⁰ *Ibid.*, paragraphe 8.10.

¹⁷¹ *Ibid.*, paragraphe 8.12.

¹⁷² Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 38.

¹⁷³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.11.

171. Ensuite, nous rappelons que nous avons indiqué, dans notre rapport initial sur l'affaire *Canada – Aéronefs*, que les Membres de l'OMC "[avaient] le *devoir* et l'*obligation* de "répondre dans les moindres délais et de manière complète" aux demandes de renseignements présentées par les groupes spéciaux au titre de l'article 13:1 du Mémoire d'accord.¹⁷⁴ (pas d'italique dans l'original) En l'espèce, bien que le Groupe spécial ait proposé d'exercer le pouvoir, conféré par l'article 12:1 du Mémoire d'accord, d'arrêter ses propres procédures en adoptant deux procédures distinctes visant à protéger les renseignements commerciaux confidentiels, les États-Unis ont refusé de mettre à la disposition du Groupe spécial, et des représentants des Communautés européennes, certains renseignements demandés par le Groupe spécial au titre de l'article 13:1 du Mémoire d'accord. Comme l'Organe d'appel l'a indiqué dans l'affaire *Canada – Aéronefs*, le refus d'un Membre de communiquer les renseignements qui lui sont demandés compromet gravement la capacité d'un groupe spécial de procéder à une évaluation objective des faits et de la question, comme l'exige l'article 11 du Mémoire d'accord. Un tel refus compromet également la capacité d'autres Membres de l'OMC de demander un règlement "rapide" et "satisfaisant" des différends dans le cadre des procédures "qu'ils ont [négociées] en concluant le Mémoire d'accord".¹⁷⁵ Dans le cas d'espèce, le Groupe spécial a reconnu que "[son] évaluation objective des faits" aurait été facilitée s'il avait eu accès à tous les renseignements demandés aux États-Unis.¹⁷⁶ En conséquence, nous déplorons la conduite des États-Unis.

172. Cependant, nous notons que le rôle de l'Organe d'appel, pour ce qui est de cette question, se limite à déterminer si le Groupe spécial a commis une erreur au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord. À cet égard, nous rappelons que, dans l'affaire *Canada – Aéronefs*, l'Organe d'appel a fait observer ce qui suit:

... Autrement dit, le fait de tirer des déductions est un aspect intrinsèque et inévitable de la tâche fondamentale d'un groupe spécial consistant à établir et à qualifier les faits qui constituent un différend.¹⁷⁷

...

Selon nous, le Groupe spécial avait à l'évidence le pouvoir juridique et la *possibilité* de tirer des déductions des faits dont il était saisi - y compris le fait que le Canada avait refusé de fournir les

¹⁷⁴ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 32, paragraphe 187.

¹⁷⁵ *Ibid.*, paragraphe 189.

¹⁷⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.12.

¹⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 32, paragraphe 198.

renseignements qu'il avait demandés.¹⁷⁸ (pas d'italique dans l'original)

173. Nous avons donc qualifié le fait de tirer des déductions comme étant une tâche "possible" qui relève des devoirs incombant à un groupe spécial au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord. Dans l'affaire *Canada - Aéronefs*, qui concernait une situation factuelle similaire, le Groupe spécial n'a pas tiré des déductions "défavorables" à la position du Canada. En appel, nous avons estimé que rien ne permettait de constater que le Groupe spécial avait indûment exercé son pouvoir discrétionnaire dans la mesure où "l'ensemble des faits consignés au dossier" étayait la conclusion du Groupe spécial.¹⁷⁹

174. Dans leur appel, les Communautés européennes accordent une importance considérable au fait que le Groupe spécial n'a pas tiré de déductions "défavorables" du refus des États-Unis de communiquer les renseignements demandés par le Groupe spécial. Comme nous l'avons souligné dans l'affaire *Canada – Aéronefs*, au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord un groupe spécial doit tirer des déductions sur la base de *tous les faits consignés au dossier* pertinents pour la détermination particulière devant être faite.¹⁸⁰ Lorsqu'une partie refuse de communiquer les renseignements demandés par un groupe spécial au titre de l'article 13:1 du Mémoire d'accord, ce refus constituera l'un des faits pertinents figurant dans le dossier, et certainement un fait important, qui devront être pris en compte pour déterminer la déduction appropriée devant être tirée. Toutefois, si un groupe spécial venait à négliger d'autres faits pertinents ou à ne pas en tenir compte, il ne procéderait pas à une "évaluation objective" au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord. En l'espèce, comme le Groupe spécial l'a fait observer, il y avait d'autres faits figurant dans le dossier qu'il était tenu d'inclure dans son "évaluation objective". Ainsi, nous rejetons les arguments des Communautés européennes dans la mesure où ils donnent à penser que le Groupe spécial a fait erreur en ne tirant pas des déductions "défavorables" simplement du refus des États-Unis de communiquer certains renseignements qui leur avaient été demandés par le Groupe spécial au titre de l'article 13:1 du Mémoire d'accord.

175. Lorsque nous examinons les déductions que le Groupe spécial a tirées des faits figurant dans le dossier, nous n'avons pas pour tâche, en appel, de refaire l'évaluation de ces faits à laquelle a procédé le Groupe spécial, ni de décider nous-mêmes quelles déductions nous en tirerions. Nous devons plutôt déterminer si le Groupe spécial a indûment exercé son pouvoir discrétionnaire, au titre

¹⁷⁸ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 32, paragraphe 203.

¹⁷⁹ *Ibid.*, paragraphes 204 et 205.

¹⁸⁰ *Ibid.*, paragraphes 204 et 205.

de l'article 11, en ne tirant pas certaines déductions des faits dont il était saisi. Lorsqu'un appelant nous demande de procéder à un tel examen, il doit indiquer clairement en quoi le groupe spécial a indûment exercé son pouvoir discrétionnaire. Lorsqu'il prend en compte l'*ensemble* des faits, l'appelant devrait, au moins: identifier les faits figurant dans le dossier à partir desquels le groupe spécial aurait dû tirer des déductions; indiquer les déductions factuelles ou juridiques que le groupe spécial aurait dû tirer de ces faits; et, enfin, expliquer pourquoi le fait que le groupe spécial n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire en tirant ces déductions constitue une erreur de droit au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord.

176. Dans le présent appel, les Communautés européennes font ce que nous considérons comme des déclarations d'ordre général, selon lesquelles le Groupe spécial a fait erreur en ne tirant pas des déductions "défavorables" à partir des faits. En dehors du fait que les États-Unis ont refusé de communiquer certains renseignements demandés par le Groupe spécial au titre de l'article 13:1 du Mémoire d'accord, les Communautés européennes n'ont pas indiqué, de quelque manière spécifique que ce soit, *quels faits* étayaient une déduction donnée. Elles n'ont pas non plus indiqué *quelles déductions* le Groupe spécial aurait dû tirer de ces faits, si ce n'est que ces déductions auraient dû leur être favorables. En dehors du simple refus des États-Unis de communiquer les renseignements demandés par le Groupe spécial, que nous avons déjà examiné¹⁸¹, les Communautés européennes ne donnent aucune autre raison spécifique expliquant pourquoi le fait que le Groupe spécial n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire en tirant les déductions indiquées par les Communautés européennes constitue une erreur de droit au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord. Par conséquent, nous rejetons ce motif d'appel.

IX. Économie jurisprudentielle

177. Devant le Groupe spécial, les Communautés européennes ont formulé une allégation au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 concernant l'"évolution imprévue des circonstances", ainsi qu'une allégation au titre de l'article premier du GATT de 1994 et de l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes* concernant la nature de la mesure corrective. Dans un paragraphe unique portant sur ces deux allégations, le Groupe spécial a indiqué ce qui suit:

... ayant déterminé que la mesure en cause est incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'AS et usant de la liberté d'appréciation implicite dans le principe de l'économie jurisprudentielle, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner si la mesure en cause est aussi incompatible avec l'article XIX du GATT de 1994 ("évolution imprévue des circonstances"), ni si la forme et le niveau de la mesure

¹⁸¹ *Supra*, paragraphe 174.

incompatible, et la répartition qu'elle prévoit, enfreignent l'article 5 de l'AS ou l'article premier du GATT de 1994.¹⁸²

178. Les Communautés européennes font appel des constatations du Groupe spécial relatives à l'économie jurisprudentielle. Elles affirment que le fait de ne pas avoir formulé de constatation au sujet de l'allégation concernant l'"évolution imprévue des circonstances" signifie qu'il y a un vice dans les constatations du Groupe spécial, au titre des articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, relatives à l'accroissement des importations et au dommage grave. Les Communautés européennes font également valoir que, en ne traitant pas leurs allégations au titre de l'article premier du GATT de 1994 et de l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes*, "le Groupe spécial n'a pas clarifié la question de savoir si les États-Unis pouvaient simplement refaire la détermination de l'existence d'un dommage grave et ensuite appliquer encore la mesure de la même façon".¹⁸³

179. Nous commençons par rappeler certaines des déclarations que l'Organe d'appel a déjà faites concernant l'application du principe de l'économie jurisprudentielle par les groupes spéciaux. Dans l'affaire *États-Unis - Chemises et blouses*, nous avons émis l'opinion suivante:

Étant donné le but explicite du règlement des différends qui transparait dans tout le *Mémoire d'accord*, nous ne considérons pas que l'article 3:2 du *Mémoire d'accord* est censé encourager ni les groupes spéciaux ni l'Organe d'appel à "légiférer" en clarifiant les dispositions existantes de l'*Accord sur l'OMC* hors du contexte du règlement d'un différend particulier. *Un groupe spécial ne doit traiter que les allégations qui doivent l'être pour résoudre la question en cause dans le différend.*¹⁸⁴ (pas d'italique dans l'original)

180. Cependant, le "pouvoir discrétionnaire" qu'a un groupe spécial de déterminer quelles sont les allégations qu'il devrait traiter n'est pas sans limites.¹⁸⁵ Dans l'affaire *Australie – Saumons*, nous avons indiqué ce qui suit: un "groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement ...".¹⁸⁶

¹⁸² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.220.

¹⁸³ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 108.

¹⁸⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, WT/DS33/AB/R, adopté le 23 mai 1997, DSR 1997:I, page 331, page 349.

¹⁸⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, WT/DS50/AB/R, adopté le 16 janvier 1998, DSR 1998:I, page 9 (de la version anglaise), page 35 (de la version anglaise), paragraphe 87.

¹⁸⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, *supra*, note de bas de page 119, paragraphe 223.

181. Dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes sur les chaussures*, il nous a été demandé de traiter une allégation concernant l'"évolution imprévue des circonstances" que le Groupe spécial n'avait pas examinée. Dans cet appel, nous avons confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle l'enquête menée par l'Argentine "était incompatible avec les prescriptions des articles 2 et 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*". Nous avons poursuivi en indiquant ce qui suit:

En conséquence, les mesures de sauvegarde imposées par l'Argentine ne reposent sur aucun *fondement juridique*. C'est pourquoi nous n'estimons pas qu'il soit nécessaire de compléter l'analyse du Groupe spécial relative à l'allégation formulée par les Communautés européennes au titre de l'article XIX du GATT de 1994 en nous prononçant sur la question de savoir si les autorités argentine ont, dans leur enquête, démontré que l'accroissement des importations en l'espèce s'était produit "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord ...".¹⁸⁷

182. En bref, nous avons considéré que, puisque la mesure de sauvegarde en cause était incompatible avec les articles 2 et 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*, il n'était pas nécessaire d'aller plus loin et d'examiner si, de surcroît, la mesure était aussi incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. L'incompatibilité, ainsi que nous l'avons dit, ôtait tout fondement juridique à la mesure.

183. À notre avis, le même raisonnement s'applique en l'espèce. Le Groupe spécial a constaté et nous avons confirmé, quoique pour des raisons différentes, que la mesure était incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ainsi, le Groupe spécial a constaté, en fait, que la mesure de sauvegarde en cause en l'espèce, comme la mesure en cause dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes sur les chaussures*, n'avait aucun fondement juridique. Les raisons pour lesquelles le Groupe spécial a constaté l'existence d'une incompatibilité avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* ne modifient pas cette conclusion. Le Groupe spécial était donc en droit de refuser d'examiner l'allégation des Communautés européennes concernant l'"évolution imprévue des circonstances". Une constatation sur ce point n'aurait, à notre avis, rien ajouté à la capacité de l'ORD de faire des recommandations et de prendre des décisions suffisamment précises dans le cadre du présent différend. Par conséquent, nous ne voyons pas d'erreur dans l'application du principe de l'économie jurisprudentielle par le Groupe spécial pour ce qui est de l'allégation des Communautés européennes concernant l'"évolution imprévue des circonstances".

¹⁸⁷ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 22, paragraphe 98.

184. Le même raisonnement vaut également pour l'allégation des Communautés européennes au titre de l'article premier du GATT de 1994 et de l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Étant donné que le Groupe spécial avait constaté que la mesure était incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, il avait le pouvoir discrétionnaire de refuser d'examiner ces allégations. Là encore, une constatation relative à cette allégation n'aurait rien ajouté à la capacité de l'ORD de faire des recommandations et de prendre des décisions suffisamment précises dans le cadre du présent différend.

185. Enfin, les Communautés européennes affirment que, en ne traitant pas ces allégations, "le Groupe spécial n'a pas clarifié la question de savoir si les États-Unis pouvaient simplement refaire la détermination de l'existence d'un dommage grave et ensuite appliquer encore la mesure de la même façon".¹⁸⁸ Il nous semble que cet argument invite à spéculer sur la manière dont les États-Unis pourraient mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD. Comme nous l'avons dit dans notre rapport sur l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"*, "nous ne considérons pas qu'il nous appartient de spéculer sur la manière dont les États-Unis pourraient choisir de mettre en œuvre" les recommandations et décisions de l'ORD.¹⁸⁹ Nous ne voyons donc pas d'erreur dans l'application du principe de l'économie jurisprudentielle par le Groupe spécial pour ce qui est de l'allégation des Communautés européennes concernant l'article premier du GATT de 1994 et l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

186. Pour ces raisons, nous ne voyons pas d'erreur dans l'application du principe de l'économie jurisprudentielle par le Groupe spécial au paragraphe 8.220 de son rapport.

X. Constatations et conclusions

187. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, l'Organe d'appel:

- a) confirme la conclusion du Groupe spécial, figurant au paragraphe 8.127 de son rapport, selon laquelle les États-Unis n'ont pas agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, en refusant d'évaluer le rapport général entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment en tant que "facteur pertinent" au sens de l'article 4:2 a) de cet accord; mais, ce faisant, infirme l'interprétation donnée par le Groupe spécial de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, au paragraphe 8.69 de son rapport,

¹⁸⁸ Communication des Communautés européennes en tant qu'appelant, paragraphe 108.

¹⁸⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"*, WT/DS108/AB/R, adopté le 20 mars 2000, paragraphe 175.

selon laquelle les autorités compétentes sont tenues d'évaluer uniquement les "facteurs pertinents" énumérés à l'article 4:2 a) de cet accord ainsi que tous autres "facteurs" que "les parties à l'enquête nationale ont *clairement* évoqués devant [les autorités compétentes] comme étant des facteurs pertinents";

- b) infirme l'interprétation que le Groupe spécial a donnée de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, selon laquelle l'accroissement des importations "à lui seul", "en lui-même et à lui seul", ou "par lui-même", doit pouvoir causer un "dommage grave", ainsi que les conclusions du Groupe spécial relatives à la question du lien de causalité, telles qu'elles sont résumées au paragraphe 8.154 de son rapport; constate, néanmoins, que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*;
- c) confirme la constatation du Groupe spécial, figurant au paragraphe 8.182 de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, en excluant les importations en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde, après avoir mené une enquête englobant les importations de toutes provenances, y compris le Canada, pour déterminer si l'accroissement des importations de gluten de froment causait ou menaçait de causer un dommage grave à la branche de production des États-Unis, et après avoir ultérieurement procédé à un examen distinct de l'importance des importations en provenance du Canada pour la situation de la branche de production nationale;
- d) confirme les constatations du Groupe spécial, figurant aux paragraphes 8.197 et 8.199 de son rapport, selon lesquelles les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 12:1 a) et 12:1 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*;
- e) infirme la constatation du Groupe spécial, figurant au paragraphe 8.207 de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 12:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*; constate que les États-Unis ont agi d'une manière compatible avec les obligations qui leur incombaient au titre de l'article 12:1 c) de cet accord de notifier "immédiatement" leur décision d'appliquer une mesure de sauvegarde;

- f) confirme la constatation du Groupe spécial, figurant au paragraphe 8.219 de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes* et, par conséquent, confirme la constatation du Groupe spécial, figurant au paragraphe 8.219 de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 8:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*;
- g) constate que le Groupe spécial n'a pas agi d'une manière incompatible avec l'article 11 du Mémorandum d'accord:
 - i) en concluant, au paragraphe 8.45 de son rapport, que la Commission avait "pris en considération la productivité de la branche de production comme le [prescrivait] l'article 4:2 a)" de l'*Accord sur les sauvegardes*;
 - ii) en constatant, au paragraphe 8.127 de son rapport, que la Commission n'était pas tenue d'évaluer le rapport général entre la teneur en protéines du froment et le prix du gluten de froment en tant que "facteur pertinent", au sens de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, durant la période visée par l'enquête postérieure à 1994; et
 - iii) en ne voulant pas tirer des déductions "défavorables" du refus des États-Unis de communiquer certains renseignements prétendument confidentiels que le Groupe spécial leur avait demandés en vertu de l'article 13:1 du Mémorandum d'accord;
- h) constate que le Groupe spécial a agi d'une manière incompatible avec l'article 11 du Mémorandum d'accord en constatant, au paragraphe 8.66 de son rapport, que "le rapport de la Commission donne une explication suffisante, motivée et raisonnable s'agissant des "profits et pertes"" et, par conséquent, infirme cette constatation; et
- i) ne trouve pas d'erreur dans l'application du principe de l'économie jurisprudentielle par le Groupe spécial, au paragraphe 8.220 de son rapport, en ce qu'il n'a pas examiné les allégations des Communautés européennes au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 ainsi qu'au titre de l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article premier du GATT de 1994.

188. L'Organe d'appel *recommande* que l'ORD demande aux États-Unis de rendre leur mesure de sauvegarde qui, dans le présent rapport et dans le rapport du Groupe spécial, tel qu'il est modifié par le présent rapport, est jugée incompatible avec l'*Accord sur les sauvegardes*, conforme à leurs obligations au titre de cet accord.

Texte original signé à Genève le 8 décembre 2000 par:

Julio Lacarte-Muró
Président de la section

Georges Michel Abi-Saab
Membre

Yasuhei Taniguchi
Membre