ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS166/R
31 juillet 2000

(00-3012)

Original: anglais

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

Rapport du Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial "États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de forment en provenance des Communautés européennes" est distribué à tous les Membres conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution non restreinte le 31 juillet 2000 en application des Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1). Il est rappelé aux Membres que, conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, seules les parties au différend pourront faire appel du rapport d'un groupe spécial. L'appel sera limité aux questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et aux interprétations de droit données par celui-ci. Il n'y aura pas de communication *ex parte* avec le Groupe spécial ou l'Organe d'appel en ce qui concerne les questions que l'un ou l'autre examine.

Note du Secrétariat: Le présent rapport du Groupe spécial sera adopté par l'Organe de règlement des différends (ORD) dans les 30 jours suivant sa date de distribution, à moins qu'une partie au différend ne décide de faire appel ou que l'ORD ne décide par consensus de ne pas l'adopter. Si le rapport du Groupe spécial fait l'objet d'un appel formé devant l'Organe d'appel, il ne sera pas examiné par l'ORD, en vue de son adoption, avant l'achèvement de la procédure d'appel. Des renseignements sur la situation à cet égard peuvent être obtenus auprès du Secrétariat de l'OMC.

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. INTRODUCTION 1

II. ASPECTS FACTUELS 2

III. PROCÉDURES ADOPTÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS 4

IV. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES 4

A. COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE 4
B. ÉTATS-UNIS 5

V. ARGUMENTS DES PARTIES 5

VI. ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES 5

VII. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE 5

A. OBSERVATIONS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE 5
B. OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS 6

VIII. CONSTATATIONS 7

A. CRITÈRE D'EXAMEN 7
1. Arguments des parties 7
a) Communauté européenne 7
b) États-Unis 7
2. Évaluation du Groupe spécial 8
B. DEMANDE DU GROUPE SPÉCIAL À L'EFFET D'OBTENIR CERTAINS RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS OMIS DANS LE RAPPORT PUBLIÉ DE LA COMMISSION 9
C. ÉVALUATION DES ALLÉGATIONS 12
1. Allégations au titre des articles 2:1 et 4 de l'AS et de l'article XIX du GATT de 1994 12
a) Omission de certains renseignements confidentiels dans le rapport public de la Commission 12
i) Arguments des parties 12
Communauté européenne 12
États-Unis 13
ii) Évaluation du Groupe spécial 13
b) "quantités accrues" d'importations 16
i) Arguments des parties 16
Communauté européenne 16
États-Unis 17
ii) Évaluation du Groupe spécial 17
c) Dommage grave 18
i) Arguments des parties 18
Communauté européenne 18
États-Unis 19
ii) Évaluation du Groupe spécial 19
La Commission a-t-elle évalué tous les facteurs pertinents? 20
Facteurs énumérés à l'article 4:2 a) 20
Facteurs non énumérés à l'article 4:2 a) 26
Arguments des parties 26
Évaluation du Groupe spécial 26
La détermination globale de l'existence d'un dommage grave rendue par la Commission est-elle compatible avec l'article 4:2 a)? 29
Arguments des parties 29
Évaluation du Groupe spécial 29
d) Lien de causalité 32

i) question de savoir si la tendance à la hausse des importations coïncide avec des tendances négatives des facteurs relatifs au dommage ... 33
Arguments des parties ... 33
Communauté européenne ... 33
États-Unis ... 33
Évaluation du Groupe spécial ... 34
ii) "à des conditions telles" – conditions de concurrence ... 36
Arguments des parties ... 36
Communauté européenne ... 36
États-Unis ... 36
Évaluation du Groupe spécial ... 36
iii) autres facteurs et imputation ... 39
Dans son enquête, la Commission a-t-elle pris en considération d'autres facteurs pertinents s'agissant du lien de causalité? ... 39
Arguments des parties ... 39
Évaluation du Groupe spécial ... 40
L'examen auquel la Commission a procédé assurait-il la non-imputation aux importations d'un dommage causé par d'autres facteurs? ... 42
Arguments des parties ... 42
Évaluation du Groupe spécial ... 44
iv) Résumé en ce qui concerne le lien de causalité ... 50
e) Exclusion de certaines importations du change d'application de la mesure sur la base de l'origine ... 50
i) Arguments des parties ... 50
Communauté européenne ... 50
États-Unis ... 51
ii) Évaluation du Groupe spécial ... 52
2. Allégations au titre des articles 8 et 12 de l'AS ... 61
a) Type de notifications et moment où des notifications doivent être adressées ... 61
i) Arguments des parties ... 61
Communauté européenne ... 61
États-Unis ... 61
ii) Évaluation du Groupe spécial ... 62
Notification au titre de l'article 12:1 de l'AS ... 63
Obligation d'adresser une notification au titre de l'article 12:1 c) de l'AS avant la mise en œuvre de la mesure. ... 65
Résumé ... 68
b) Adéquation des consultations ... 69
i) Arguments des parties ... 69
Communauté européenne ... 69
États-Unis ... 69
ii) Évaluation du Groupe spécial ... 69
3. Allégations au titre de l'article XIX du GATT de 1994 ("évolution imprévue des circonstances"), de l'article 5 de l'AS et de l'article premier du GATT de 1994 ... 71
4. Allégation au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture ... 71
IX. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION ... 71

APPENDICES 1: COMMUNICATIONS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE 73

1-1 PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE 73

1-2 DÉCLARATION ORALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE 122

1-3 RÉPONSES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL 146

1-4 DEUXIÈME COMMUNICATION ÉCRITE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES 169

1-5 COMMUNICATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE CONCERNANT LES PROCÉDURES PROPOSÉES RELATIVES AUX RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS 200

1-6 DÉCLARATION ORALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DEUXIÈME RÉUNION 201

1-7 OBSERVATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU SUJET DE LA PIÈCE N° 13 DES ÉTATS-UNIS 221

1-8 RÉPONSES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AUX QUESTIONS ADDITIONNELLES DU GROUPE SPÉCIAL 223

1-9 LETTRE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE CONCERNANT LA RÉPONSE DES ÉTATS-UNIS À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS PRÉSENTÉE PAR LE GROUPE SPÉCIAL 231

1-10 OBSERVATIONS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU SUJET DE LA RÉPONSE DES ÉTATS-UNIS À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS DU GROUPE SPÉCIAL 233

1-11 OBSERVATIONS FINALES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU SUJETDE LA LETTRE ADRESSÉE PAR LES ÉTATS-UNIS AU GROUPE SPÉCIAL LE 22 FÉVRIER 2000 236

1-12 COMMUNICATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE CONCERNANT LES PROCÉDURES NOUVELLEMENT PROPOSÉES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS 237

1-13 COMMUNICATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU SUJET DE LA COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES PROCÉDURES NOUVELLEMENT PROPOSÉES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS 239

1-14 DÉCLARATION ORALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE À LA RÉUNION SUPPLÉMENTAIRE DU GROUPE SPÉCIAL AVEC LES PARTIES 241

1-15 RÉPONSE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE À LA QUESTION ADDITIONNELLE DU GROUPE SPÉCIAL 251

APPENDICES 2: COMMUNICATIONS DES ÉTATS-UNIS 255

2-1 PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS 255

2-2 DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS 309

2-3 DÉCLARATION ORALE FINALE DES ÉTATS-UNIS 314

2-4 RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS 318

2-5 DEUXIÈME COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS 348

2-6 COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES PROCÉDURES PROPOSÉES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS 372

2-7 DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS DEUXIÈME RÉUNION 373

2-8 RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE GROUPE SPÉCIAL À SA DEUXIÈME RÉUNION 385

2-9 LETTRE DES ÉTATS-UNIS RÉPONDANT À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS DU GROUPE SPÉCIAL 392

2-10 OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES PROCÉDURES PROPOSÉES PAR LE GROUPE SPÉCIAL RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS 394

2-11 RÉPONSE DES ÉTATS-UNIS À LA LETTRE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DATÉE DU 11 FÉVRIER 2000 402

2-12 COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES PROCÉDURES NOUVELLEMENT PROPOSÉES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS 404

2-13 OBSERVATIONS FINALES DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES PROCÉDURES NOUVELLEMENT PROPOSÉES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS 405

2-14 DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS À LA RÉUNION ADDITIONNELLE DU GROUPE SPÉCIAL AVEC LES PARTIES 407

2-15 RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS ADDITIONNELLES DU GROUPE SPÉCIAL 416

APPENDICES 3: COMMUNICATIONS DES TIERCES PARTIES 420

3-1-1 COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE 420

3-1-2 DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE 425

3-2-1 COMMUNICATION DU CANADA 428

3-2-2 DÉCLARATION ORALE DU CANADA 436

3-2-3 RÉPONSE DU CANADA AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL ET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES 439

3-3-1 COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE 442

3-3-2 DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE 447

APPENDICE 4: PROCÉDURES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS 450

I. INTRODUCTION

1.1 Le 17 mars 1999, la Communauté européenne a demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le "Mémorandum d'accord"), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ("GATT de 1994"), à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes ("AS") et à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture au sujet des mesures de sauvegarde définitives imposées par les États-Unis à l'importation de gluten de froment (document WT/DS166/1 de l'OMC).

1.2 Le 1er avril 1999, conformément au paragraphe 11 de l'article 4 du Mémorandum d'accord, l'Australie a fait savoir qu'elle désirait participer aux consultations au titre de l'article XXII:1 du GATT de 1994 (document WT/DS166/2 de l'OMC).

1.3 La Communauté européenne et les États-Unis ont tenu des consultations le 3 mai 1999 à Genève, mais n'ont pas pu arriver à une solution mutuellement satisfaisante.

1.4 Le 3 juin 1999, la Communauté européenne a demandé l'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article XXIII du GATT de 1994, aux articles 4 et 6 du Mémorandum d'accord, à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture et à l'article 14 de l'AS, au sujet des mesures de sauvegarde définitives imposées par les États-Unis à l'importation de gluten de froment (document WT/DS166/3 de l'OMC).

1.5 À sa réunion du 26 juillet 1999, l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") a établi un groupe spécial comme la Communauté européenne l'avait demandé dans le document WT/DS166/3.

1.6 À cette réunion, les parties au différend sont également convenues que le Groupe spécial serait doté du mandat type. Son mandat était donc le suivant:

> "Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par la Communauté européenne dans le document WT/DS166/3, la question portée devant l'ORD par la Communauté européenne dans le document WT/DS166/3; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords." (document WT/DS166/4 de l'OMC)

1.7 Le 11 octobre 1999, les parties au différend sont convenues que le Groupe spécial aurait la composition suivante:

Président: M. Wieslaw Karsz

Membres: Mme Usha Dwarka-Canabady
M. Alvaro Espinoza

1.8 L'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont réservé leurs droits de participer aux travaux du Groupe spécial en qualité de tierces parties.

1.9 Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties les 20 et 21 décembre 1999 et les 1er et 2 février 2000. Il s'est réuni avec les tierces parties le 21 décembre 1999.

1.10 Suite à la démission, le 11 avril 2000, de M. Wieslaw Karsz en tant que Président du Groupe spécial constitué initialement pour examiner cette question, les parties sont convenues, le 20 avril 2000, que M. Maamoun Abdel-Fattah exercerait les fonctions de Président du Groupe spécial (document WT/DS166/6 de l'OMC).

1.11 En conséquence, la composition du Groupe spécial était la suivante:

Président: M. Maamoun Abdel-Fattah

Membres: Mme Usha Dwarka-Canabady
M. Alvaro Espinoza

1.12 Dans sa nouvelle composition, le Groupe spécial a tenu une réunion supplémentaire avec les parties le 18 mai 2000. À cette réunion, chaque partie a été invitée à faire une déclaration orale résumant ses arguments sur la base des éléments de preuve déjà versés au dossier du Groupe spécial, y compris la correspondance entre celui-ci et les parties.

1.13 Le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties le 19 juin 2000. Le 28 juin 2000, la Communauté européenne et les États-Unis ont chacun demandé par écrit que le Groupe spécial réexamine des aspects précis du rapport intérimaire. Le 5 juillet 2000, chaque partie a communiqué par écrit des observations sur la demande de réexamen intérimaire présentée par l'autre. La section VII, *infra*, donne une description des demandes de réexamen intérimaire et des observations reçues, ainsi que des modifications apportées au rapport compte tenu de ces observations.

II. ASPECTS FACTUELS

2.1 Le présent différend concerne l'imposition par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde définitive, sous la forme d'une restriction quantitative, sur certaines importations de gluten de froment (position 1109.00.10 et 1109.00.90 du SH).

2.2 Les États-Unis ont imposé cette mesure à la suite d'une enquête ouverte par la Commission du commerce international des États-Unis (l'"USITC" ci-après dénommée (la "Commission") le 1er octobre 1997 (USITC Investigation n° TA-201-67). La Commission a ouvert l'enquête sur la base d'une requête déposée par le Conseil des producteurs de gluten de froment des États-Unis, qui se compose de deux des quatre producteurs américains de gluten de froment, Midwest Grain Products, Inc. ("Midwest") et Manildra Milling Corporation ("Manildra").

2.3 Dans une communication datée du 17 octobre 1997, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes de l'OMC, conformément à l'article 12:1 a) de l'AS, l'ouverture de l'enquête en matière de sauvegardes. Cette notification a été distribuée en tant que document de l'OMC le 21 octobre 1997.[1]

2.4 Le 15 janvier 1998, la Commission a déterminé que le gluten de froment était importé aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'il représentait une cause substantielle de dommage grave pour la branche de production nationale de gluten de froment. Conformément à l'article 12:1 b) de l'AS, les États-Unis ont notifié ces constatations au Comité des sauvegardes de l'OMC dans une communication datée du 11 février 1998.[2]

2.5 Le 18 mars 1998, la Commission a soumis au Président des États-Unis ses constatations de l'existence d'un dommage et ses recommandations concernant les mesures correctives. Dans une communication datée du 24 mars 1998, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes de l'OMC, conformément à l'article 12:1 b) de l'AS, une constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations de gluten de froment.[3] Un exemplaire du rapport de la

[1] G/SG/N/6/USA/4, 21 octobre 1997.
[2] G/SG/N/8/USA/2, 12 février 1998.
[3] G/SG/N/8/USA/2/Rev.1, 27 mars 1998.

Commission[4], contenant l'analyse de la Commission et un résumé des renseignements recueillis au cours de l'enquête, à l'exclusion des renseignements désignés comme étant des renseignements confidentiels[5], a été fourni avec la notification des États-Unis.

2.6 Le 3 avril 1998, le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (l'"USTR") a demandé que la Commission fournisse des renseignements additionnels concernant la mesure dans laquelle le plan d'ajustement de la branche de production nationale contribuerait à en améliorer la compétitivité à moyen et à long terme. Ces renseignements additionnels avaient été demandés afin d'aider le groupe interinstitutions qui examinait quelle mesure il serait recommandé au Président des États-Unis de prendre. Le 8 avril 1998, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes de l'OMC, conformément à l'article 12:1 b) de l'AS, cette demande de renseignements additionnels et ont informé le Comité que le Président des États-Unis rendrait sa détermination pour le 31 mai 1998 au plus tard.[6]

2.7 En vertu de la "Proclamation n° 7 103 du 30 mai 1998 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de gluten de froment"[7] et du "Mémorandum du 30 mai 1998 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de l974 sur le commerce extérieur au sujet du gluten de froment"[8] émanant du Président des États-Unis, les États-Unis ont imposé des mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment avec effet au 1er juin 1998. Dans une communication datée du 4 juin 1998, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes de l'OMC, conformément à l'article 12:1 c) et à l'article 9, note de bas de page 2, de l'AS, la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde et la non-application de la mesure de sauvegarde aux pays en développement.[9]

2.8 La mesure de sauvegarde définitive consiste en une restriction quantitative applicable à certaines importations de gluten de froment aux États-Unis imposée pour une période de trois ans plus un jour, des relèvements annuels de 6 pour cent de ces limites contingentaires étant prévus pour les deuxième et troisième années d'application. La restriction quantitative est fixée à 57 521 000 kg pour la première année, montant qui correspond aux importations totales moyennes pendant les campagnes agricoles se terminant le 30 juin des années 1993 à 1995. Les produits en provenance du Canada[10] et de certains autres pays ont été exclus du champ d'application de la mesure de sauvegarde. Dans les limites de la restriction quantitative globale, le contingent est réparti sur la base des parts moyennes dans les importations au cours de la période visée par les campagnes agricoles se terminant le 30 juin des années 1993 à 1995. Les parts des pays exclus du contingent sont attribuées au prorata aux pays soumis au contingent.

---

[4] USITC Publication 3088, mars 1998.

[5] Il est indiqué ce qui suit dans une note figurant à la page iv du rapport de la Commission: "Les renseignements qui révéleraient des opérations confidentielles de certaines entreprises ne peuvent pas être publiés et ont donc été retirés de ce rapport. Ces retraits sont signalés par des astérisques."

[6] G/SG/N/8/USA/2/Rev.1/Suppl.1, 9 avril 1998.

[7] Pièce n° 2 des États-Unis. "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, Vol. 63, n° 106, mercredi 3 juin 1998, "Documents présidentiels", pages 30359 et 30361.

[8] Pièce n° 3 des États-Unis. "Mémorandum du 30 mai 1998 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet du gluten de froment", Federal Register, Vol. 63, n° 106, mercredi 3 juin 1998, "Documents présidentiels", pages 30363 et 30364.

[9] G/SG/N/10/USA/2 et G/SG/N/11/USA/2, 8 juin 1998.

[10] Dans le "Mémorandum du 30 mai 1998 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet du gluten de froment", *supra* note 8, le Président des États-Unis déclare ce qui suit: "Je souscris aux constatations de la Commission formulées au titre de l'article 311 a) de la Loi portant application de l'ALENA et détermine par conséquent, conformément à l'article 312 a) de ladite loi, que les importations de gluten de froment produit au Canada ne contribuent pas de façon importante au dommage grave causé par les importations et que les importations de gluten de froment produit au Mexique ne représentent pas une part substantielle des importations totales de ce gluten de froment. En conséquence, conformément à l'article 312 b) de la Loi portant application de l'ALENA, la limitation quantitative ne s'appliquera pas aux importations de gluten de froment en provenance du Canada ou du Mexique."

2.9 Le gluten de froment est produit à partir de la farine de froment. Environ 80 pour cent du gluten de froment consommé aux États-Unis est utilisé comme intrant dans les secteurs de la minoterie et de la boulangerie, avec des variations d'une année sur l'autre selon la qualité et la teneur en protéines du blé récolté. Le gluten de froment doit être utilisé dans la production de pains multicéréales et à haute teneur en fibres alimentaires. Les utilisations autres que pour la boulangerie, y compris dans le secteur des aliments pour animaux de compagnie, correspondent au solde de 15 à 20 pour cent de la consommation de gluten. Le processus de fabrication du gluten de froment aboutit toujours à deux produits: une part de gluten pour environ cinq parts d'amidon. Les effluents peuvent être envoyés dans une distillerie – qui peut faire partie de la société même qui fabrique du gluten de froment – pour être utilisé dans la production d'éthanol ou d'alcool à usage alimentaire. Il est aussi possible d'utiliser certaines parties des effluents comme matière première dans l'alimentation animale, et d'autres parties dans la fabrication de fourrage à base de froment.

2.10 Il y a aux États-Unis quatre sociétés qui produisent du gluten de froment: Manildra[11], Midwest, Archer Daniels Midland ("ADM") et Heartland Wheat Growers ("Heartland"). Cette dernière a commencé ses activités de production en juin 1996. Heartland, Manildra et Midwest représentaient la majeure partie de la production nationale de gluten de froment pendant la période visée par l'enquête. Chacune de ces sociétés fabrique du gluten de froment et de l'amidon de froment dans un processus de coproduction. Heartland, Manildra et Midwest fabriquent toutes d'autres sous-produits ou produits dérivés. Midwest, en particulier, transforme l'amidon de froment en alcool.

III. PROCÉDURES ADOPTÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS

3.1 Afin de pouvoir plus facilement obtenir des renseignements qui avaient été retirés de la version rendue publique du rapport de mars 1998 de la Commission, le Groupe spécial a adopté le 1er février 2000 les "Procédures régissant les renseignements confidentiels privés" dans le cadre de ses procédures de travail. En vertu de ces procédures, seules des "personnes habilitées" – c'est-à-dire un membre du Groupe spécial, un représentant ou un employé du Secrétariat – dont le choix ou l'autorisation a été notifié au Président du Groupe spécial étaient autorisées à prendre connaissance, visuellement ou oralement, de renseignements désignés par une partie comme étant des renseignements confidentiels privés pendant les travaux du Groupe spécial. Ces personnes habilitées avaient l'obligation de ne divulguer ces renseignements, ou de ne permettre qu'ils soient divulgués, à quiconque hormis une autre personne habilitée, sauf lorsque cela était conforme aux Procédures. Le Groupe spécial avait l'obligation de ne pas divulguer de renseignements confidentiels privés dans ses rapports intérimaire et final, mais pouvait en tirer des conclusions. Ces procédures sont reproduites à l'Appendice 4.

3.2 Le Groupe spécial a proposé une autre procédure aux parties le 24 février 2000.[12] Toutefois, à la lumière des communications qu'il a reçues des parties au sujet de cette procédure proposée, il n'a pas adopté cette procédure.

IV. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

A. COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

4.1 Dans ses communications qu'elle lui a présentées, la Communauté européenne demande au Groupe spécial de constater qu'en imposant les mesures de sauvegarde définitives sur le gluten de

[11] Manildra est une filiale détenue à 100 pour cent par une société des États-Unis, qui est elle-même détenue à 100 pour cent par une société australienne.

[12] Voir *infra*, paragraphe 8.10, pour une description de cette procédure proposée.

froment, les États-Unis ont contrevenu aux articles 1er et XIX du GATT de 1994 et aux articles 2:1, 4, 5, 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes.[13]

B. ÉTATS-UNIS

4.2 Les États-Unis soutiennent que leur mesure de sauvegarde définitive concernant le gluten de froment satisfait à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

V. ARGUMENTS DES PARTIES

5.1 Les arguments des parties sont exposés dans leurs communications au Groupe spécial. Les communications des parties ainsi que leurs observations au sujet de la demande du Groupe spécial à l'effet d'obtenir certains renseignements qui avaient été désignés comme étant des renseignements confidentiels et retirés de la version rendue publique du rapport de la Commission sont jointes au présent rapport. Les communications des parties concernant les procédures régissant les renseignements confidentiels privés qui ont été récemment proposées y sont également jointes (voir les Appendices 1 et 2).

VI. ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

6.1 Les arguments des tierces parties, à savoir l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, sont exposés dans leurs communications au Groupe spécial (voir l'Appendice 3).

VII. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE

7.1 Le 28 juin 2000, la Communauté européenne et les États-Unis ont chacun demandé par écrit que le Groupe spécial réexamine des aspects précis du rapport intérimaire remis le 19 juin 2000. Aucune partie n'a demandé de réunion supplémentaire avec le Groupe spécial. Le 5 juillet 2000, chaque partie a communiqué par écrit des observations sur la demande de réexamen intérimaire présentée par l'autre.

7.2 Nous avons examiné les observations présentées par la Communauté européenne et les États-Unis et avons établi la version définitive de notre rapport en tenant compte des observations des parties qui nous ont paru justifiées et en apportant aussi certaines améliorations de caractère technique et typographique.

A. OBSERVATIONS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

7.3 D'une façon générale, la Communauté européenne désapprouve l'orientation des paragraphes 8.1 à 8.127 des constatations du Groupe spécial. Selon elle, le Groupe spécial ne tire pas les déductions défavorables nécessaires du refus des États-Unis et de leur branche de production de divulguer les renseignements demandés par le Groupe spécial[14], bien que celui-ci ait adopté des procédures visant à protéger les renseignements confidentiels privés après avoir consulté les parties.[15] La Communauté européenne affirme que dans son rapport, le Groupe spécial n'a pas accordé l'importance qui convenait au fait que des renseignements avaient été supprimés de façon injustifiable de la version publiée du rapport de la Commission, alors qu'ils auraient pu être fournis d'une façon qui ne compromette pas les secrets commerciaux des différentes sociétés, et continue de demander que le

[13] Voir la première communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-1, paragraphe 186, et sa deuxième communication écrite, Appendice 1-4, paragraphe 129. Nous notons que, dans la demande d'établissement d'un groupe spécial (WT/DS166/3), la Communauté européenne alléguait également qu'il y avait violation de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. La Communauté européenne n'a présenté aucun argument à l'appui de cette allégation. Nous examinons cette allégation *infra*, au paragraphe 8.220.

[14] Voir la section VIII.B, *infra*.

[15] Voir la section III, *supra*.

Groupe spécial constate que l'article 4:2 c) a ainsi été violé. En outre, la Communauté européenne ne trouve dans les accords visés aucune base qui permette au Groupe spécial d'estimer que les facteurs qui ne sont pas mentionnés explicitement à l'article 4:2 a) de l'AS ne doivent être examinés lors d'une enquête que s'ils ont été évoqués d'une certaine façon dans le cadre des procédures nationales. Nous avons maintenu ces paragraphes dans nos constatations et avons ajouté quelques précisions au paragraphe 8.59 compte tenu de l'observation de la CE selon laquelle, aux paragraphes 8.57 à 8.66, le Groupe spécial ne tire pas les conclusions nécessaires du fait que la *méthode* de répartition concernant les profits et pertes aurait pu – et donc dû – être expliquée en détail dans le rapport même de la Commission.

7.4 La Communauté européenne présente certaines observations détaillées et des suggestions de modification concernant les paragraphes 8.5, 8.6, 8.91, 8.131, 8.151, 8.175 et 8.176. En outre, selon elle, la note de bas de page 156 et les paragraphes 8.160, 8.177 et 8.182 rendaient compte de façon incorrecte des importations qui étaient exclues du champ d'application de la mesure. Nous avons apporté certaines modifications compte tenu de ces observations, notamment à la note de bas de page 156.

7.5 En ce qui concerne l'application par le Groupe spécial du principe de l'économie jurisprudentielle aux paragraphes 8.184 et 8.220, la Communauté européenne demande que le Groupe spécial formule au moins des constatations factuelles concernant ses allégations au titre de l'article XIX ("évolution imprévue des circonstances") et de l'article 1er du GATT de 1994 ainsi que de l'article 5 de l'AS. Ayant déterminé que la mesure en cause est incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'AS et faisant usage de la liberté d'appréciation implicite dans le principe de l'économie jurisprudentielle, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner si la mesure 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 incompatible, ou la répartition qu'elle prévoit, enfreignent l'article 5 de l'AS ou l'article premier du GATT de 1994. Nous avons précisé le texte des paragraphes cités à cet effet et avons ajouté la note de bas de page 201.

B. OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS

7.6 Les États-Unis suggèrent certains éclaircissements du texte du paragraphe 8.69 concernant l'évaluation de facteurs pertinents autres que ceux qui sont énumérés à l'article 4:2 a) de l'AS. Ils demandent que certains éclaircissements soient apportés à leur argument exposé au paragraphe 8.134 concernant les constatations de la Commission relatives à d'autres facteurs causals possibles. Ils présentent aussi des observations au sujet de la formulation utilisée par le Groupe spécial au paragraphe 8.209 concernant la prescription énoncée à l'article 12:4 selon laquelle la mesure provisoire doit être notifiée avant d'être appliquée. Nous avons apporté certaines modifications pour tenir compte de ces observations; nous avons notamment complété le texte du paragraphe 8.134 pour exposer l'argument présenté par les États-Unis et ajouté les notes de bas de page 72 et 129 à 135.

7.7 Les États-Unis affirment en outre que le Groupe spécial devrait supprimer certaines parties du paragraphe 8.151. Nous avons maintenu les parties en question de ce paragraphe et avons apporté certains éclaircissements. Compte tenu de l'observation des États-Unis concernant le rôle de la note de bas de page 1 de l'AS s'agissant de l'imposition d'une mesure de sauvegarde par les membres d'une zone de libre-échange, nous avons ajouté certaines précisions au paragraphe 8.181.

VIII. CONSTATATIONS

A. CRITÈRE D'EXAMEN

1. Arguments des parties

8.1 Chacune des parties a présenté des communications détaillées au sujet du critère d'examen que le Groupe spécial devrait appliquer. Les parties conviennent que nous ne devrions pas nous engager dans un examen *de novo* de l'enquête et de la détermination de la Commission en matière de sauvegardes, et que l'article 11 du Mémorandum d'accord énonce le critère d'examen général approprié pour les groupes spéciaux de l'OMC.

a) Communauté européenne

8.2 Se fondant sur l'article 11 du Mémorandum d'accord et sur les rapports de groupes spéciaux *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*[16] ("*Corée – Mesure de sauvegarde concernant des produits laitiers*") et *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*[17] ("*Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*"), la Communauté européenne demande que le Groupe spécial procède à une évaluation objective de la question de savoir: i) si l'autorité nationale a examiné tous les faits pertinents dans leur ensemble, y compris en particulier chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'AS; ii) si le rapport d'enquête publié donne une explication suffisante de la manière dont les faits étayent la détermination rendue; et iii) si la détermination rendue est compatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Selon la Communauté européenne, le rôle du Groupe spécial est de déterminer si la Commission du commerce international des États-Unis (la "Commission") a examiné de manière complète et objective les éléments de preuve qui lui ont été présentés, y compris ceux qui vont à l'encontre d'une détermination positive de l'existence d'un accroissement des importations, d'un dommage grave ou d'un lien de causalité. Le Groupe spécial devrait également vérifier la pertinence du raisonnement de la Commission en examinant si les constatations et les conclusions de cette dernière sont compatibles avec les éléments de preuve. La Communauté européenne affirme que le Groupe spécial ne peut pas se contenter de jeter un regard superficiel sur les questions, en prenant au pied de la lettre le texte du rapport de la Commission. Au contraire, elle soutient que le Groupe spécial doit se concentrer sur la substance des éléments de preuve qui figurent effectivement dans le rapport ou qui auraient dû y figurer puisqu'ils ont été examinés au cours de la procédure d'enquête, ou qu'ils auraient dû l'être en tant qu'éléments de preuve pertinents qui étaient accessibles au public, ou qu'ils avaient été communiqués à la Commission pendant la procédure d'enquête. La Communauté européenne présente au Groupe spécial les pièces n° 10, 12, 13 et 14 de la CE, documents qui n'ont pas été communiqués à la Commission au cours de son enquête.

b) États-Unis

8.3 Les États-Unis soutiennent que le Groupe spécial devrait appliquer le critère d'examen prévu à l'article 11 du Mémorandum d'accord, tel qu'il est énoncé dans le rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*.[18] À leur yeux, la Communauté européenne présente de façon erronée le critère d'examen qu'elle prétend faire sien en avançant des arguments qui, selon elle, battent en brèche les conclusions de la Commission. D'après les États-Unis, la Communauté européenne ne démontre pas pourquoi l'explication que la Commission a donnée de la

[16] WT/DS98/R, paragraphes 7.26, 7.30 et 7.31, adopté tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS98/AB/R, 12 janvier 2000.

[17] WT/DS121/R, paragraphe 8.124, adopté tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS121/AB/R, 12 janvier 2000.

[18] *Ibid.*, paragraphe 8.124.

décision qu'elle a prise était insuffisante. De fait, elle s'efforce de persuader le Groupe spécial d'engager une enquête *de novo* concernant les faits fondamentaux. Les États-Unis affirment qu'il est inapproprié qu'un groupe spécial tente de procéder à sa propre évaluation des données brutes examinées par l'autorité compétente au cours de son enquête. En outre, s'agissant des pièces n° 10, 12, 13 et 14 de la CE, ils soutiennent que la Communauté européenne ne devrait pas être autorisée à communiquer à un groupe spécial de l'OMC des données qu'elle aurait pu fournir à l'autorité compétente au cours de l'enquête, mais qu'elle n'a pas fournies. De l'avis des États-Unis, cela encouragerait une manipulation stratégique par les parties de la procédure engagée par l'autorité nationale chargée de l'enquête.

2. Évaluation du Groupe spécial

8.4 L'article 11 du Mémorandum d'accord énonce le critère d'examen approprié pour les groupes spéciaux qui examinent la compatibilité d'une mesure de sauvegarde avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.[19] Aux termes de cet article, "un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions ...".

8.5 Par conséquent, nous pensons comme les parties qu'un examen *de novo* serait inapproprié. Toutefois, nous jugeons aussi pertinent le point de vue de groupes spéciaux précédents, selon lequel nous en remettre totalement par principe aux constatations des autorités nationales ne saurait garantir l'"évaluation objective" prévue par l'article 11 du Mémorandum d'accord.[20] Pour déterminer si les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994, notre examen comportera une évaluation objective, conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord, de la question de savoir: si la Commission a procédé à un examen de tous les faits pertinents, y compris à une évaluation de "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de [la] branche [de production]" prévue à l'article 4:2 a) de l'AS; si la Commission a démontré l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave et n'a pas imputé aux importations un dommage causé par d'autres facteurs; si le rapport d'enquête publié donne une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits versés au dossier dont la Commission disposait étayent la détermination rendue en ce qui concerne l'accroissement des importations, le dommage grave et le lien de causalité; et, par voie de conséquence, si la détermination rendue est compatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Nous notons que de précédents groupes spéciaux de l'OMC ont adopté une approche similaire.[21]

8.6 À notre avis, notre examen ne se substitue pas à l'enquête menée par la Commission. Notre rôle se limite à un examen de la compatibilité de la mesure prise par les États-Unis avec l'Accord sur les sauvegardes et les articles 1er et XIX du GATT de 1994. Dans le cadre établi par l'Accord sur les sauvegardes, c'est à la Commission qu'il appartient de décider de la manière de recueillir et d'évaluer des données, ainsi que d'examiner et peser les facteurs pertinents pour établir des déterminations de l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité. Nous n'avons pas pour rôle de recueillir des données nouvelles ni d'examiner des éléments de preuve que les parties intéressées auraient pu présenter à la Commission au cours de l'enquête, mais qui ne l'ont pas été. Nous nous référons à cet égard aux pièces n° 10, 12, 13 et 14 de la CE. Néanmoins, nous ne jugeons pas nécessaire de faire ici

[19] Nous trouvons des éléments à l'appui de notre point de vue dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphe 120.

[20] Rapport du groupe spécial *Corée – Mesure de sauvegarde concernant des produits laitiers*, *supra*, note 16, paragraphes 7.26, 7.30 et 7.31.

[21] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphe 8.124; rapport du Groupe spécial *Corée – Mesure de sauvegarde concernant des produits laitiers*, *supra*, note 16, paragraphes 7.26, 7.30 et 7.31.

une constatation spécifique quant à la recevabilité des données statistiques mensuelles du gouvernement des États-Unis (Département de l'agriculture) concernant les prix que la Communauté européenne a communiquées dans ses pièces n° 10 et 12 conjointement avec sa première communication écrite. Ces statistiques ne faisaient pas partie du dossier dont la Commission disposait, mais la Communauté européenne a fait valoir que, comme il s'agissait de statistiques du gouvernement des États-Unis, la Commission aurait pu et dû en tenir compte. La pièce n° 10 que les États-Unis ont communiquée contenait des données trimestrielles sur les prix qui figuraient dans le dossier de la Commission, mais qui avaient été auparavant omises dans la version rendue publique du rapport. Étant donnée que, au cours des travaux du Groupe spécial, les deux parties se sont par la suite référées aux données trimestrielles sur les prix figurant dans la pièce n° 10 des États-Unis et qu'elles se sont appuyées sur ces données, nous nous y sommes nous aussi référés et nous nous sommes appuyés sur ces données, que nous avons jugées pertinentes et suffisantes pour établir notre détermination. Il ne nous a donc pas été nécessaire d'examiner s'il y avait ou non lieu de nous référer, pour établir notre détermination, à des données sur les prix qui ne figuraient pas dans le dossier de la Commission.[22]

B. DEMANDE DU GROUPE SPÉCIAL À L'EFFET D'OBTENIR CERTAINS RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS OMIS DANS LE RAPPORT PUBLIÉ DE LA COMMISSION

8.7 Le Groupe spécial a estimé que s'il avait accès à certains renseignements qui avaient été omis dans la version rendue publique du rapport de la Commission, il lui serait plus facile de procéder à son évaluation objective des faits de la cause. Il a aussi estimé que l'adoption de certaines procédures régissant les renseignements confidentiels lui permettrait d'obtenir plus facilement ces renseignements. En conséquence, le 24 janvier 2000, le Groupe spécial a fait savoir aux parties qu'il proposait d'adopter des procédures régissant le traitement des renseignements confidentiels et leur a adressé pour observation un projet des procédures qu'il proposait. Après avoir ménagé aux parties la possibilité de présenter des observations au sujet de ce projet de procédures et examiné les communications qu'il avait reçues à cet égard de la Communauté européenne et des États-Unis, le Groupe spécial a adopté les "Procédures régissant les renseignements confidentiels privés".[23] Le 1er février 2000, le Groupe spécial a fait parvenir aux parties la communication ci-après, par laquelle il demandait aux États-Unis certains renseignements confidentiels qui avaient été omis dans la version rendue publique du rapport de la Commission:

> "Le Groupe spécial demande aux États-Unis de communiquer les renseignements ci-après fournis par la branche de production nationale (ou tirés d'informations fournies par la branche de production nationale) qui ont été retirés de la version rendue publique du rapport de mars 1998 de la Commission:
>
> - les données figurant à la page II-18, y compris le tableau indiquant "les différents coûts de la branche de production par livre";
>
> - le tableau 10 figurant à la page II-19;
>
> - les données figurant à la page II-20, y compris le tableau indiquant "les différents coûts de la branche de production en pourcentage du coût des marchandises vendues" et des renseignements sur la méthode de répartition des coûts (mais à l'exclusion du tableau 11);

[22] La Communauté européenne a communiqué sa pièce n° 12 conjointement avec sa première communication écrite (Appendice 1-1), et s'y est référée dans sa première déclaration orale (Appendice 1-2, paragraphes 15 et 16). Or, dans sa deuxième communication écrite (Appendice 1-4, paragraphes 34 et 35), elle s'est référée aux données trimestrielles sur les prix de la Commission qui figurent dans la pièce n° 10 des États-Unis).

[23] Appendice 4.

- le tableau 12 figurant à la page II-21;

- le tableau 8 figurant à la page II-16;

- le tableau C-1 (page C-4); le tableau C-2 (page C-6); et le tableau C-3 (page C-8);

Après avoir ménagé aux parties la possibilité de présenter des observations au sujet de ses "Procédures proposées régissant les renseignements commerciaux confidentiels" et après avoir examiné les communications qu'il avait reçues à cet égard des Communautés européennes et des États-Unis, le Groupe spécial a adopté les "Procédures régissant les renseignements confidentiels privés" qui sont reproduites ci-joint. Ces procédures complètent les procédures de travail déjà adoptées par le Groupe spécial. Conformément à ces procédures, et en prévision de la communication par les États-Unis des renseignements demandés, le Groupe spécial demande que la Communauté européenne fasse connaître au Président du Groupe spécial et aux États-Unis le nom de ses représentants qui sont des "personnes habilitées".

Le Groupe spécial garde à l'esprit les dispositions de l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Il estime que les procédures en vigueur dans la présente affaire sont suffisantes pour protéger le caractère confidentiel des renseignements qui sont présentés. Il prend note de ce que l'Organe d'appel a récemment déclaré dans son rapport sur l'affaire *Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils* (WT/DS70/AB/R, adopté le 20 août 1999, paragraphe 204), à savoir que "le refus de fournir les renseignements qu'il demande peut aboutir à des déductions concernant le caractère compromettant des renseignements non communiqués".

8.8 Les États-Unis n'ont pas communiqué au Groupe spécial les renseignements que celui-ci avait demandés. Leur réponse à cette demande de renseignements ainsi que les communications connexes ultérieures des parties sont reproduites ci-jointe.[24]

8.9 Le 24 février 2000, le Groupe spécial a proposé aux parties de nouvelles procédures pour procéder à l'examen des renseignements demandés. Les communications des parties au sujet de ces procédures proposées sont reproduites ci-joint.[25]

8.10 Le 1er mars 2000, le Groupe spécial a communiqué aux parties la décision ci-après concernant les renseignements qu'il avait demandés:

"Dans leur communication au Groupe spécial du 8 février 2000, les États-Unis ont indiqué que les divers producteurs nationaux donneraient l'autorisation de divulguer tous les renseignements que le Groupe spécial avait demandés si celui-ci modifiait comme suit ses Procédures régissant les renseignements confidentiels privés:

> "... les procédures devraient être modifiées de façon à indiquer clairement: 1) que le Groupe spécial examinera les renseignements commerciaux confidentiels exclusivement à huis clos; et 2) que tout membre du Groupe spécial, ou tout employé de l'OMC, qui prend connaissance, visuellement ou oralement, de tels renseignements aura l'obligation de ne les divulguer ou de ne permettre qu'ils soient divulgués, à quiconque. Pour les raisons exposées dans la lettre du Conseil des producteurs de gluten de froment, les sociétés concernées

[24] Communauté européenne – Appendices 1-5, 1-9 à 1-11; États-Unis – Appendices 2-6, 2-9 à 2-11.
[25] Communauté européenne – Appendices 1-12, 1-13; États-Unis – Appendices 2-12, 2-13.

> ne sont pas disposées à donner l'autorisation de divulguer les renseignements commerciaux confidentiels aux représentants des CE."

Dans sa communication au Groupe spécial du 11 février 2000, la Communauté européenne a déclaré, entre autres choses, ce qui suit:

> "La façon de procéder suggérée par les États-Unis ... nuirait irrémédiablement à l'équité de la présente procédure de règlement des différends, étant donné que les membres du Groupe spécial et les fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC qui apportent leur concours au Groupe spécial auraient accès aux communications *ex parte*, en contradiction flagrante avec l'article 18:1 du Mémorandum d'accord et avec les Règles de conduite régissant la désignation des membres des groupes spéciaux."

L'article 18:1 du Mémorandum d'accord dispose ce qui suit:

> "Il n'y aura pas de communication *ex parte* avec le groupe spécial ou l'Organe d'appel en ce qui concerne les questions que l'un ou l'autre examine."

Le Groupe spécial a estimé que, à la lumière de l'article 18:1 du Mémorandum d'accord et de la position exprimée par la Communauté européenne en l'occurrence, il ne devait pas examiner les renseignements demandés dans les conditions définies par les États-Unis.

Le 24 février 2000, le Groupe spécial a proposé aux parties de nouvelles procédures pour examiner les renseignements demandés, à savoir:

> "Deux représentants des États-Unis au plus apporteraient les renseignements demandés en un lieu désigné dans les locaux de l'OMC, à Genève, le jeudi 2 mars 2000. Le Groupe spécial, deux administrateurs du Secrétariat de l'OMC et deux représentants des Communautés européennes au plus examineraient les renseignements exclusivement à huis clos. Ces personnes auraient l'obligation de ne divulguer les renseignements, ou de ne permettre qu'ils soient divulgués, à quiconque. Aucune photocopie des renseignements ne serait autorisée. Le Groupe spécial, les deux administrateurs du Secrétariat de l'OMC et les représentants des Communautés européennes pourraient prendre des notes écrites résumées de ces renseignements à seule fin de la procédure du Groupe spécial. Toutes notes de ce genre seraient détruites à l'achèvement de la procédure du Groupe spécial. Le Groupe spécial aurait l'obligation de ne pas divulguer ces renseignements dans son rapport, mais il pourrait en tirer des conclusions."

À la lumière des communications qu'il a reçues des parties au sujet de ces procédures proposées, le Groupe spécial a décidé de ne pas les adopter.

En conséquence, le Groupe spécial a décidé de procéder à son examen sur la base du dossier tel qu'il se présente actuellement."

8.11 À notre avis, l'échange prolongé de communications entre les parties au sujet des circonstances dans lesquelles le Groupe spécial devrait examiner les renseignements demandés témoigne de l'existence d'un grave problème systémique quant au rapport entre, d'une part, les obligations en matière de confidentialité qui incombent aux autorités chargées de l'enquête d'un Membre en vertu de l'article 3:2 de l'AS s'agissant de renseignements confidentiels obtenus au cours d'une enquête nationale en matière de sauvegardes et, d'autre part, les devoirs des Membres lorsqu'un Groupe spécial leur demande de tels renseignements au titre de l'article 13 du Mémorandum d'accord. Les efforts déployés par le Groupe spécial pour trouver une solution consensuelle à la question des conditions dans lesquelles il pourrait examiner les renseignements demandés ont en définitive été vains.

8.12 Nous restons d'avis que notre évaluation objective des faits de la présente espèce, ainsi que de la question dont nous sommes saisis, aurait été facilitée si nous avions eu accès aux renseignements demandés. Nous rappelons le point de vue exprimé par un précédent groupe spécial et l'Organe d'appel à savoir que le système de règlement des différends de l'OMC ne peut pas fonctionner de façon optimale si des renseignements pertinents ne sont pas communiqués à un groupe spécial.[26] La communication des renseignements demandés aurait certainement fourni une base plus complète pour notre examen, mais nous estimons que le dossier du Groupe spécial dans la présente affaire -- y compris le rapport de la Commission et les communications écrites et orales des parties et des tierces parties -- nous offre une base suffisante pour procéder à l'évaluation objective de la question que prescrit l'article 11 du Mémorandum d'accord.[27]

C. ÉVALUATION DES ALLÉGATIONS

1. Allégations au titre des articles 2:1 et 4 de l'AS et de l'article XIX du GATT de 1994

a) Omission de certains renseignements confidentiels dans le rapport public de la Commission

i) Arguments des parties

Communauté européenne

8.13 La Communauté européenne fait valoir que les États-Unis ont violé les articles 2:1 et 4 de l'AS car bon nombre des données sur lesquelles se fondent les constatations de la Commission ont été omises dans la version rendue publique du rapport de la Commission. Selon la Communauté européenne, les constatations de la Commission fondées sur des données secrètes sont invérifiables et ne peuvent pas faire l'objet d'un réexamen. La Communauté européenne fait valoir que l'analyse 4:2 c) de l'AS présuppose que l'analyse détaillée et la justification du caractère pertinent des

[26] Dans l'affaire *Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils*, l'Organe d'appel a observé que le "maintien de la viabilité du système [de règlement des différends] dépend, dans une très large mesure, de la volonté des groupes spéciaux de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour inciter les parties au différend à s'acquitter du devoir qu'elles ont de fournir les renseignements jugés nécessaires pour le règlement du différend" (WT/DS70/AB/R, adopté le 20 août1999, paragraphe 204). Voir également le rapport du groupe spécial *Chili - Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS87/R, WT/DS110/R, note 390, adopté avec le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R, 12 janvier 2000.

[27] Nous notons que les États-Unis ont estimé que le rapport publié de la Commission "fourni des renseignements suffisants pour que le Groupe spécial procède à l'analyse prescrite par l'article 11 du Mémorandum d'accord". Voir la réponse des États-Unis à la question n° 3 du Groupe spécial, Appendice 2-4, paragraphe 7. Pour sa part, la Communauté européenne a affirmé que "... il n'est pas admissible qu'une partie parvienne à faire en sorte qu'un groupe spécial ne soit pas en mesure de s'acquitter des tâches qui lui incombent en vertu de l'article 11 du Mémorandum d'accord simplement en ne communiquant pas ce qu'elle prétend être des "renseignements confidentiels"". Voir la réponse de la Communauté européenne à la question n° 3 du Groupe spécial, Appendice 1-3.

facteurs soient rendues publiques, à moins que la confidentialité ne constitue réellement un problème. Elle ne conteste pas que, dans certaines circonstances précises, il puisse être justifié de protéger certains renseignements concernant telles ou telles sociétés. Toutefois, à son avis la confidentialité n'est pas un problème s'agissant de la question de savoir si des données sous forme de résumé, telles que des données agrégées, sont ou non fournies. Selon la Communauté européenne, la Commission aurait pu divulguer les éléments pertinents des renseignements confidentiels tout en en préservant le caractère confidentiel, en fournissant des données agrégées, ou en décrivant l'évolution des résultats d'une société donnée en utilisant des pourcentages ou en indiquant les tendances sous forme d'indices.

États-Unis

8.14 Selon les États-Unis, l'argument de la CE selon lequel il peut être constaté qu'une détermination est insuffisamment expliquée au regard de l'Accord sur les sauvegardes parce que des renseignements confidentiels n'ont pas été divulgués va à l'encontre des termes mêmes de l'Accord. L'article 3:2 de l'AS interdit aux autorités nationales de divulguer des renseignements confidentiels. L'article 4:2 c) de l'AS indique clairement que l'obligation de publier une "analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête" et une "justification du caractère pertinent des facteurs examinés" ne peut pas donner lieu à la publication de renseignements traités comme confidentiels en vertu de l'article 3:2 de l'AS, étant donné qu'un telle publication doit se faire "conformément aux dispositions de l'article 3". Les États-Unis soutiennent que l'utilisation de pourcentages et d'indices, comme le suggère la Communauté européenne, ne serait pas adéquate pour remédier aux problèmes de divulgation en l'espèce. Selon les États-Unis, lorsque le nombre total de sociétés ayant répondu au questionnaire est peu élevé, la Commission est confrontée au même problème pour communiquer des données sous forme de pourcentages et d'indices que celui auquel elle est confrontée pour communiquer les données agrégées réelles - c'est-à-dire celui de la divulgation de données confidentielles.

ii) Évaluation du Groupe spécial

8.15 La question dont nous sommes saisis a trait à la nature des obligations que les articles 2:1 et 4 de l'AS, et en particulier l'article 4:2 c), imposent aux Membres en ce qui concerne la teneur du rapport publié sur l'enquête en matière de sauvegardes et leur interaction avec les obligations imposées aux Membres en vertu de l'article 3:2 de l'Accord pour ce qui est du traitement des renseignements "confidentiels" dans une enquête nationale en matière de sauvegardes.

8.16 Plusieurs dispositions de l'Accord sont à prendre en considération pour notre examen de cette question. L'article 4:2 c) de l'AS dispose ce qui suit:

> "Les autorités compétentes publieront dans les moindres délais, conformément aux dispositions de l'article 3, une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés."

8.17 L'article 3 de l'AS est intitulé "Enquête". L'article 3:1 de l'Accord dispose ce qui suit dans la partie pertinente:

> "Les autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents."

8.18 L'article 3:2 de l'AS, qui porte expressément sur le traitement des renseignements "confidentiels" par les autorités chargées de l'enquête au cours de l'enquête, dispose ce qui suit:

> "Tous les renseignements qui seront de nature confidentielle ou qui seront fournis à titre confidentiel seront, sur exposé des raisons, traités comme tels par les autorités

> compétentes. Ces renseignements ne seront pas divulgués sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis. Il pourra être demandé aux parties qui auront fourni des renseignements confidentiels d'en donner un résumé non confidentiel ou, si lesdites parties indiquent que ces renseignements ne peuvent pas être résumés, d'exposer les raisons pour lesquelles un résumé ne peut pas être fourni. Toutefois, si les autorités compétentes estiment qu'une demande de traitement confidentiel n'est pas justifiée, et si la partie concernée ne veut pas rendre les renseignements publics ni en autoriser la divulgation en termes généraux ou sous forme de résumé, elles pourront ne pas tenir compte des renseignements en question, sauf s'il peut leur être démontré de manière convaincante, de sources appropriées, que les renseignements sont corrects."

8.19 Par conséquent, l'article 4:2 c) de l'AS, y compris par référence à l'article 3 de l'Accord[28], exige la présentation par écrit d'une analyse détaillée de l'affaire, y compris des constatations et des conclusions motivées auxquelles les autorités compétentes sont arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents et une justification du caractère pertinent des facteurs examinés, tout en préservant le caractère confidentiel de certains renseignements. L'article 3:2 de l'Accord fait obligation aux autorités nationales chargées de l'enquête de ne pas divulguer – y compris dans leur rapport publié exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles sont arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents et justifiant le caractère pertinent des facteurs examinés – des renseignements qui sont "de nature confidentielle ou qui [sont] fournis à titre confidentiel" sans l'autorisation de la partie qui les a fournis. Cet article ne définit pas le terme "confidentiels" ni ne donne d'exemples du type de renseignements susceptibles d'être considérés comme étant "de nature confidentielle" ou "de renseignements [qui sont] fournis à titre confidentiel".

8.20 Aux termes de l'article 3:2 de l'AS, les renseignements qui sont de nature confidentielle ou qui sont fournis à titre confidentiel doivent, sur exposé des raisons, être traités comme tels par les autorités compétentes. Faute de précision ou de définition détaillée concernant les types de renseignements qui doivent être traités comme confidentiels, nous considérons que les autorités chargées de l'enquête disposent d'une certaine latitude pour déterminer si des renseignements doivent ou non être traités comme "confidentiels". L'article 3:2 ne se rapporte pas expressément à la nature de toutes politiques relatives au traitement de ces renseignements "confidentiels" que l'autorité chargée de l'enquête d'un Membre peut ou doit adopter, mais cette disposition précise bien que ces "renseignements ne seront pas divulgués sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis". Cette disposition est spécifique et impérative à cet égard, ce qui donne l'assurance que le caractère confidentiel des renseignements considérés comme tels sera préservé au cours d'une enquête nationale en matière de sauvegardes, et encourage la divulgation la plus totale possible de renseignements pertinents par les parties intéressées.

8.21 Étant donné que le libellé même de l'article 4:2 c) incorpore expressément les dispositions de l'article 3 et eu égard au libellé spécifique et impératif de l'article 3:2 concernant le traitement requis des renseignements qui sont de nature confidentielle ou qui sont communiqués à titre confidentiel, l'obligation qui est faite à l'article 4:2 c) de publier une "analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête" et une "justification du caractère pertinent des facteurs examinés" ne peut pas donner lieu à la publication de "renseignements qui [sont] de nature confidentielle ou qui [sont] fournis à titre confidentiel" au sens de l'article 3:2 de l'AS.

---

[28] La demande d'établissement du Groupe spécial présentée par la Communauté européenne (WT/DS166/3), qui établit le mandat du Groupe spécial en application de l'article 7 du Mémorandum d'accord, ne contient pas d'allégation au titre de l'article 3 de l'AS. Par conséquent, il ne nous est pas demandé d'examiner si les États-Unis ont satisfait ou non à leurs obligations au titre de l'article 3 de l'Accord. Néanmoins, comme le libellé même de l'article 4:2 c) incorpore expressément les dispositions de l'article 3, il est difficile de voir comment un groupe spécial pourrait examiner si un Membre s'est conformé à l'article 4:2 c) sans se référer aussi aux dispositions de l'article 3. Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphe 74.

8.22 La Communauté européenne affirme que des données agrégées ne peuvent pas être considérées comme "confidentielles" en ce sens et que, même si elles sont "confidentielles", elles pourraient être présentées sous forme de pourcentages ou d'indices de manière à en protéger le caractère confidentiel.[29] En réponse, les États-Unis expliquent leur politique en matière de confidentialité[30] et joignent un exemplaire d'un mémorandum traitant de cette politique.[31] Le rapport de la Commission contient le texte suivant: "Note – Les renseignements qui révèleraient les opérations confidentielles de telles ou telles entreprises ne peuvent pas être publiés et ont donc été retirés du présent rapport. Ces retraits sont signalés par des astérisques".[32]

8.23 Les États-Unis ont décrit les efforts déployés par la Commission pour donner dans son rapport des indications sur un nombre aussi grand que possible de renseignements confidentiels sans porter atteinte à la nature confidentielle de ces renseignements, mais il aurait été préférable que la Commission soit plus imaginative en s'efforçant de préciser la substance des renseignements confidentiels dans ses constatations figurant dans son rapport publié. Nous appelons l'attention sur la disposition de l'article 3:2 de l'AS selon laquelle "il pourra être demandé" aux parties qui auront fourni des renseignements confidentiels dans le cadre d'une enquête nationale en matière de sauvegardes "d'en donner un résumé non confidentiel, ou si lesdites parties indiquent que ces renseignements ne peuvent pas être résumés, d'exposer les raisons pour lesquelles un résumé ne peut pas être fourni ..." Le libellé de cette disposition a un caractère incitatif.[33] C'est cependant un moyen envisagé par l'Accord sur les sauvegardes qui est susceptible d'assurer un degré plus élevé de transparence tout en respectant le caractère confidentiel des renseignements considérés comme tels.

8.24 Néanmoins, eu égard au petit nombre d'entreprises constituant la branche de production nationale des États-Unis (et celui des producteurs et exportateurs non originaires des États-Unis) dans la présente affaire, à l'importance fondamentale qu'il y a à préserver le caractère confidentiel des renseignements commerciaux sensibles afin d'assurer l'efficacité des enquêtes nationales en matière de sauvegardes, à la latitude que l'article 3:2 de l'AS laisse implicitement aux autorités chargées de l'enquête pour déterminer si, sur un exposé des "raisons", des renseignements doivent ou non être traités comme "confidentiels", et à l'interdiction expresse et impérative qui leur est faite dans cette disposition de divulguer ces renseignements sans l'autorisation de la partie qui les a fournis[34], nous ne pouvons pas estimer que les États-Unis ont enfreint leurs obligations au titre des articles 2:1 et 4 de l'AS, ni en particulier au titre de l'article 4:2 c), en ne divulguant pas, dans le rapport publié de la

[29] Nous observons que les types de renseignements omis dans la version publiée du rapport de la Commission sont en général les types de renseignements qui sont susceptibles d'être traités comme confidentiels et qui concernent, entre autres choses, la rentabilité, les coûts des intrants, la valeur des avoirs, les dépenses en capital et les dépenses de R&D, les stocks des importateurs et les importations effectuées par des producteurs. Nous ne pensons pas que la Communauté européenne prétende que ce *type* de renseignements ne mériterait jamais un traitement confidentiel. Nous pensons en revanche que la CE conteste l'omission de ces renseignements dans la présente affaire, parce que, à son avis, ce sont des "données agrégées" qui auraient pu être fournies sous forme de résumé.

[30] Première communication écrite des États-Unis, Appendice 2-1, paragraphe 156. Les États-Unis soutiennent que leurs règles nationales applicables "permettent d'assurer que la publication de données agrégées ne divulgue pas à ses concurrents les renseignements confidentiels communiqués par une entreprise. En vertu de cette politique, lorsque des données commerciales confidentielles ont été communiquées par une ou deux entreprises, le rapport publié ne les divulgue pas. En outre, pour garantir que les données agrégées ne divulguent pas les renseignements émanant de telle ou telle entreprise, il n'est pas fourni de résumés agrégés lorsque les renseignements émanent de trois entreprises ou davantage, mais que l'une d'elles représente à elle seule 75 pour cent du total et que deux d'entre elles en représentent 90 pour cent."

[31] Pièce n° 9 des États-Unis.

[32] Rapport de la Commission, page iv.

[33] Contrairement au libellé de l'article 6.5 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 (l'Accord antidumping) et de l'article 12.4 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, qui a un caractère impératif.

[34] Réponse des États-Unis à la question n° 3 du Groupe spécial, Appendice 2-4.

Commission, des renseignements considérés, en vertu de la politique de cette dernière, comme des renseignements "qui [sont] de nature confidentielle ou qui [sont] fournis à titre confidentiel", y compris des données agrégées.[35]

8.25 Nous reconnaissons qu'il est possible qu'un Membre fasse un usage abusif des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes relatives à la confidentialité en ne communiquant pas des renseignements qui ne sont pas considérés comme confidentiels, mais nous présumons que les Membres appliquent l'Accord de bonne foi et nous ne voyons aucune raison de conclure que, en l'espèce, la Commission a systématiquement accordé un traitement confidentiel à des renseignements qui ne méritaient pas un tel traitement. Nous notons que dans leur "corrigendum" (pièce n° 10 des États-Unis), ces derniers ont communiqué certains renseignements – y compris des données trimestrielles sur les prix figurant dans le tableau 18 du Rapport de la Commission – qui avaient initialement été désignés par celle-ci comme appelant un traitement confidentiel. La Communauté européenne considère que la communication par les États-Unis de leur "corrigendum" est un aveu d'infraction à l'obligation de publier certains renseignements "dans les moindres délais" conformément à l'article 4:2 c) de l'AS.[36] À nos yeux, il s'agit plutôt d'une correction apportée par la Commission à l'application de sa propre politique en matière de confidentialité.[37]

8.26 **Pour ces raisons, nous estimons que les États-Unis n'ont pas agi de manière incompatible avec les articles 2:1 et 4 de l'AS, ni en particulier avec l'article 4:2 c) de l'Accord, en ne divulguant pas certains renseignements confidentiels figurant dans le rapport publié de la Commission.**

b) "quantités accrues" d'importations

i) Arguments des parties

Communauté européenne

8.27 La Communauté européenne fait valoir que, alors que l'article 2:1 de l'AS fait référence à des importations "en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale ...", l'analyse faite dans le rapport de la Commission se limitait à une comparaison de données absolues, souvent retenues de manière sélective, cette comparaison consistant principalement à mettre ces données bout à bout.[38] Nous croyons comprendre que cette allégation particulière de la CE a trait à la constatation, par la Commission, de l'existence d'un "accroissement des importations", qui figure à la page I-10 de son rapport, et est limitée à l'article XIX du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'AS.

[35] Nous examinons ici l'allégation de la CE au titre des articles 2:1 et 4, et en particulier de l'article 4:2 c) de l'AS, en ce qui concerne la teneur requise du rapport publié. Nous ne nous prononçons pas ici sur l'incidence de l'article 3:2 de l'AS sur la divulgation par un Membre de renseignements confidentiels à un groupe spécial de l'OMC.

[36] Voir la réponse de la Communauté européenne à la question n° 14 du Groupe spécial, Appendice 1-3.

[37] Nous notons, en tout état de cause, que les États-Unis permettent aux gouvernements intéressés d'avoir accès à des renseignements confidentiels dans certaines circonstances et sous réserve de certaines conditions (voir la réponse des États-Unis à la question n° 4 du Groupe spécial, Appendice 2-4) et que, bien qu'elle ait demandé à être entendue au début de l'enquête menée par la Commission, la Communauté européenne n'a pas usé de la possibilité qui lui était offerte d'avoir accès aux renseignements confidentiels en vertu d'une ordonnance administrative conservatoire.

[38] Voir la première communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-1, paragraphe 55.

États-Unis

8.28 Les États-Unis soutiennent que la Commission a conclu qu'il était satisfait au critère d'"accroissement des importations" sur la base de l'accroissement des importations dans l'absolu, qui sont passées de 128 millions de livres en 1993 à 177 millions en 1997, ainsi que de leur accroissement par rapport à la production nationale. Ils font valoir que la Commission a également analysé les tendances des importations, notant que l'accroissement des importations est intervenu en quasi-totalité au cours des deux dernières années de la période, période au cours de laquelle les importations sont passées de 128 millions de livres en 1995 à 156 millions en 1996 et à 177 millions en 1997. Les États-Unis font en outre valoir qu'au cours de l'enquête les producteurs américains ont concédé que les importations s'étaient accrues.

ii) Évaluation du Groupe spécial

8.29 L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 dispose ce qui suit dans la partie pertinente:

> "Si ... un produit *est importé* sur le territoire de ce [Membre] *en quantités tellement accrues* et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents ..." (pas d'italique dans l'original)

8.30 L'article 2:1 de l'AS dispose ce qui suit:

> 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 production nationale de produits similaires ou directement concurrents. (pas d'italique dans l'original, note de bas de page omise)

8.31 Il est évident pour nous que l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 2:1 de l'AS énoncent la condition minimale initiale selon laquelle il doit y avoir un accroissement des importations. En l'absence d'un accroissement des importations, il n'y aurait certainement aucune nécessité de procéder à une analyse quantitative ou qualitative concernant les tendances des importations et autres facteurs relatifs au dommage grave ou au lien de causalité conformément à l'Accord sur les sauvegardes. Nous notons cependant que l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 2:1 de l'AS ne font pas uniquement mention d'un "accroissement" des importations. De fait, ils énoncent des conditions précises quant à la nature quantitative et qualitative de l'"accroissement" des importations du produit considéré. L'un et l'autre exigent qu'un produit soit importé sur le territoire du Membre concerné *en quantités tellement accrues* (dans l'absolu ou par rapport à la production nationale) qu'il cause ou menace de causer un dommage grave. Par conséquent, *n'importe quel* accroissement des importations ne suffit pas. De fait, nous souscrivons à la constatation de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, selon laquelle l'accroissement doit être suffisamment récent, soudain, brutal et important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer ou menacer de causer un dommage grave.[39]

[39] Dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré ce qui suit: "Et ce langage utilisé à la fois à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 exige, selon nous, que l'accroissement des importations ait été assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer ou menacer de causer un "dommage grave". Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphe 131.

8.32 Passant à l'examen de la détermination de l'existence d'un "accroissement des importations" rendue par la Commission, nous notons que celle-ci a déterminé qu'il y a eu un accroissement des importations dans l'absolu, ainsi qu'un accroissement des importations par rapport à la production nationale, au cours de la période visée par l'enquête.[40] À l'appui de cette détermination, le rapport de la Commission fait état de données[41], qui indiquent que les importations sont tombées de 128 millions de livres en 1993 à 124 millions en 1994 et qu'elles ont ensuite augmenté, passant à 128 millions de livres en 1995, à 156 millions en 1996 et à 177 millions en 1997. La Commission a observé que le volume des importations s'est accru de 38 pour cent au cours de la période visée par l'enquête[42] et a constaté que l'accroissement est intervenu "en quasi-totalité" en 1996 et 1997.[43] Elle a également fait mention de données concernant le rapport des importations à la production, qui indiquent que ce rapport est tombé de 100,6 pour cent en 1993 à 88,2 pour cent en 1994, et qu'il a ensuite augmenté, passant à 89,7 pour cent en 1995, à 139 pour cent en 1996 et à 145,4 pour cent en 1997.[44]

8.33 Bien qu'elles fassent apparaître une diminution des importations – à la fois dans l'absolu et par rapport à la production nationale – au début de la période visée par l'enquête, ces données révèlent par la suite une progression brutale et substantielle jusqu'à la fin de cette période. Nous considérons cet accroissement des importations tel qu'il ressort des données dont la Commission disposait - à la fois dans l'absolu et par rapport à la production nationale – comme étant récent, soudain, brutal et important.

8.34 **Pour ces raisons, nous estimons que le rapport de la Commission donne une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits étayent la détermination rendue s'agissant de l'"accroissement des importations" et que la détermination de la Commission selon laquelle le gluten de froment était importé en "quantités accrues" n'était pas incompatible avec la condition minimale énoncée à l'article XIX:1 a) et à l'article 2:1 de l'AS en ce qui concerne les importations en "quantités accrues".**

8.35 Il nous faut encore voir si ces importations étaient en quantités tellement accrues *qu'elles causaient un dommage grave*. Cette constatation doit, en conséquence, être considérée à la lumière de nos constatations ci-après concernant le dommage grave et le lien de causalité.[45]

c) Dommage grave

i) Arguments des parties

Communauté européenne

8.36 La Communauté européenne fait valoir que, conformément à l'article 4:2 de l'AS, un Membre doit évaluer tous les facteurs qui influent sur la situation de la branche de production et doit démontrer qu'il y a eu un dommage grave. S'agissant de la constatation par la Commission de l'existence d'un dommage grave, elle allègue ce qui suit: i) la Commission n'a pas évalué tous les facteurs pertinents qui influent sur la situation de la branche de production conformément à l'article 4:2 a) de l'AS; et ii) les constatations et conclusions de la Commission en ce qui concerne les facteurs qu'elle a bien examinés au cours de son enquête n'étaient pas étayées par les éléments de preuve.

[40] Rapport de la Commission, page I-10. La période visée par l'enquête était 1993-1997.
[41] Rapport de la Commission, page II-12.
[42] Rapport de la Commission, page II-9
[43] Rapport de la Commission, page I-10.
[44] Rapport de la Commission, page II-15.
[45] Voir, en particulier, *infra*, le paragraphe 8.98.

États-Unis

8.37 Les États-Unis rétorquent que la détermination de la Commission reposait sur l'ensemble du dossier, y compris sur un examen de tous les facteurs pertinents mentionnés à l'article 4:2 a). Ils affirment que l'examen des éléments de preuve, facteur par facteur, auquel la Communauté économique procède masque en grande partie le raisonnement effectivement tenu par la Commission sur le dommage et le lien de causalité. Selon les États-Unis, la Communauté européenne critique le poids que la Commission a attribué à chaque facteur et les conclusions que celle-ci a tirées des éléments de preuve dont elle disposait. Or, le poids relatif accordé à chaque facteur relève de la liberté d'appréciation des autorités compétentes, pour autant que celles-ci parviennent à une conclusion motivée. De plus, affirment les États-Unis, dans son rapport, la Commission notait que "la quasi-totalité", mais pas la *totalité*, des facteurs qui avaient un rapport avec l'analyse du dommage grave étaient négatifs.

ii) Évaluation du Groupe spécial

8.38 L'article 4:2 a) de l'AS dispose ce qui suit:

> "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."

8.39 Aux termes de l'article 4:2 a) de l'AS, les autorités compétentes doivent évaluer "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier, ..." les facteurs énumérés dans cette disposition. Nous notons que le libellé de cette disposition a un caractère impératif "shall ..." dans le texte anglais et futur dans le texte français). En outre, cette énumération est précédée de l'expression "en particulier ...". Nous fondant sur le texte de cette disposition, nous souscrivons donc au point de vue commun des parties[46], à savoir que tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) doivent être évalués.[47] Un examen de l'un quelconque de ces facteurs dans tel ou tel cas peut naturellement amener l'autorité chargée de l'enquête à conclure qu'un facteur particulier n'est pas probant dans les circonstances d'une branche de production particulière ou d'un cas particulier et n'est donc pas pertinent pour la détermination effective. De même, les facteurs non énumérés à l'article 4:2 a) qui sont "pertinents" doivent être examinés, même si cet examen peut amener l'autorité chargée de l'enquête à conclure qu'un facteur particulier n'est pas probant dans un cas particulier.

8.40 Pour examiner la détermination de l'existence d'un dommage grave rendue par la Commission, nous allons voir, premièrement, si celle-ci a évalué "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de [la] branche [de production]", en

[46] Réponse de la Communauté européenne aux questions n° 6 et 7 du Groupe spécial, Appendice 1-3; réponse des États-Unis à la question n° 7 du Groupe spécial, Appendice 2-4, paragraphe 24.

[47] Nous trouvons des éléments à l'appui de notre point de vue dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures, supra*, note 17. L'Organe d'appel y déclarait ce qui suit: "Nous approuvons l'interprétation du Groupe spécial selon laquelle 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 ...". Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures, supra*, note 17, paragraphe 136; rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures, supra*, note 17, paragraphe 8.123.

particulier, les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'AS, ainsi que d'autres facteurs de ce genre. Deuxièmement, nous allons voir si le rapport de la Commission donne une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits dans leur ensemble étayent la détermination de l'existence d'un dommage grave rendue par la Commission et, par voie de conséquence, si la détermination rendue est compatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

La Commission a-t-elle évalué tous les facteurs pertinents?

8.41 Il est indiqué dans le rapport de la Commission que celle-ci a pris en considération tous les facteurs expressément énumérés à l'article 4:2 a) de l'AS[48], en particulier, le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs, ainsi que 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. En outre, les parties ne contestent pas que la Commission ait pris en considération les salaires[49], les stocks[50] et le prix.[51]

Facteurs énumérés à l'article 4:2 a)

8.42 La Communauté européenne allègue que la Commission a enfreint l'article 4:2 a) de l'AS dans la manière dont elle a recueilli et traité les données s'agissant de deux des facteurs explicitement énumérés à l'article 4:2 a): i) la productivité; et ii) les profits et pertes. Nous allons examiner les arguments de la CE en ce qui concerne ces facteurs.

i) Productivité

8.43 S'agissant de la productivité, la Communauté européenne fait valoir que la manière dont la Commission traite ce facteur est incompatible avec l'article 4:2 a), car seule est prise en considération la "productivité du travail" et non la productivité globale de la branche de production. Les États-Unis répondent que la Communauté européenne n'indique pas pourquoi une analyse de la productivité du travail ne satisfait pas à l'obligation faite à l'article 4:2 a) de prendre en considération la "productivité" et que, en tout état de cause, la Commission n'a pas omis de tenir compte des dépenses d'équipement, en particulier les projets d'équipement accroissant la capacité de production et leur incidence sur les taux d'utilisation de la capacité.

8.44 Nous notons que l'Accord sur les sauvegardes ne donne pas de définition précise du terme "productivité" qui figure à l'article 4:2 a) de l'Accord.[52] Le contexte de ce terme englobe le reste du texte de cet article – et en particulier, le membre de phrase "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette *branche*" (pas d'italique dans l'original). Nous estimons que ce terme, considéré dans son contexte, peut s'entendre de la productivité globale de la *branche de production*.

[48] Rapport de la Commission, pages I-10, I-12 à I-14, II-16; pages II-9 à II-21, II-25.
[49] Rapport de la Commission, page I-14; pages II-16, II-17.
[50] Rapport de la Commission, page I-13; pages II-14, II-16.
[51] Rapport de la Commission, pages I-13, I-14; pages II-27 à II-37.
[52] Dans leur réponse à la question n° 6 du Groupe spécial, Appendice 2-4, paragraphe 23, les États-Unis font observer que les producteurs de l'UE n'avaient pas fait valoir devant la Commission d'argument concernant la productivité des dépenses d'équipement. En réponse à la question n° 7 du Groupe spécial, Appendice 2-4, paragraphe 24, les États-Unis déclarent ce qui suit: "... il ne fait aucun doute qu'une autorité compétente devrait procéder à une enquête sur les facteurs expressément énumérés [à l'article 4:2 de l'AS], qu'ils soient ou non évoqués par les parties". Nous estimons que la "productivité", et sa composante dépenses d'équipement constituent un facteur qui est expressément mentionné à l'article 4:2 a) de l'AS.

8.45 À notre avis, il ressort manifestement du rapport de la Commission que celle-ci a recueilli et analysé des données sur les dépenses d'équipement de la branche de production[53], ainsi que des données relatives à la productivité du travail. Dans la présente procédure, les États-Unis affirment que "c'est une loi mathématique simple qui veut que si la production diminue (comme elle l'a fait en 1996 et 1997 par rapport aux niveaux de 1995), alors que la somme de capital de la branche de production augmente (comme ce fut le cas à la suite des projets d'équipement accroissant la capacité de production), la productivité du capital diminue d'autant."[54] Nous aurions préféré qu'il y ait dans le rapport de la Commission un examen plus général de la "productivité" qui inclue explicitement la productivité *globale* de la branche de production – en particulier eu égard au fait que la Commission a reconnu que "la production de gluten de froment requiert une très forte intensité de capital et ne nécessite que très peu de travailleurs".[55] Néanmoins, nous estimons 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, donnent à penser que celle-ci a pris en considération la productivité de la branche de production comme le prescrit l'article 4:2 a).

8.46 **Pour ces raisons, nous estimons que les États-Unis n'ont pas agi de manière incompatible avec l'article 4:2 a) de l'AS dans la façon dont la "productivité" est traitée dans le rapport de la Commission.**

ii) Profits et pertes

8.47 S'agissant des profits et pertes, la Communauté européenne allègue que la Commission ne donne pas une explication suffisante au sujet de la détermination rendue, en violation de l'article 4:2 de l'AS. Ses allégations concernant les données financières obtenues par la Commission ont trait à la couverture des données et au fait que, de par leur nature, ces données ne peuvent pas faire l'objet d'un réexamen.

8.48 Les États-Unis font valoir que la Communauté européenne ne prétend pas que les constatations de la Commission ne puissent pas étayer une détermination de l'existence d'un dommage, mais critique la manière dont celle-ci a recueilli des données sur cette question sans fournir la moindre raison qui autorise à considérer que l'enquête ou la détermination de la Commission contreviennent aux dispositions de l'Accord.

8.49 Nous allons examiner les allégations spécifiques de la Communauté européenne concernant les données financières recueillies et analysées par la Commission, telles qu'elles figurent dans le rapport de cette dernière.

Couverture des données

8.50 En ce qui concerne la couverture des renseignements financiers, la Communauté européenne soutient que des données relatives à l'ensemble de la période visée par l'enquête n'étaient disponibles que pour deux sociétés de la branche de production. Elle note que la Commission n'a reçu des données financières utilisables que de trois des quatre producteurs nationaux de gluten de froment, et non d'ADM.[56] Elle soutient qu'il n'a pas été fourni d'explication quant aux raisons pour lesquelles

[53] Voir la page II-21 et le tableau 12 du rapport de la Commission. Des données figurant dans le tableau 12 sont omises dans le rapport de la Commission en tant que renseignements confidentiels.

[54] Première communication écrite des États-Unis, Appendice 2-1, paragraphe 97.

[55] Première communication écrite des États-Unis, Appendice 2-1, pages I-13, II-17.

[56] Les États-Unis affirment que l'allégation de la CE selon laquelle ils ont violé l'article 4:2 a) en raison de la nature des états financiers d'ADM (en réponse à la question n° 18 que le Groupe spécial a posée pour obtenir des éclaircissements au sujet d'une déclaration figurant dans la première communication écrite de la CE) sort du cadre de notre mandat étant donné qu'elle ne figurait pas dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la CE. Voir la deuxième déclaration orale des États-Unis, Appendice 2-7, paragraphe 20. Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial (WT/DS166/3), la CE allègue que "... les États-Unis

ADM ne pouvait pas communiquer des données distinctes sur ses activités aux États-Unis, et le rapport ne donne pas non plus de précisions sur les efforts que la Commission aurait déployés pour obtenir de telles données. La Communauté européenne observe en outre que l'une des quatre sociétés est arrivée sur le marché en 1996 et que les nouveaux venus sur un marché n'enregistrent presque jamais de bénéfices au cours de leur première année d'activité.

8.51 Les États-Unis affirment que la Commission a reçu des données financières utilisables de trois des quatre producteurs nationaux de gluten de froment. Le fait de ne pas avoir obtenu de renseignements d'un producteur pour une période antérieure à son entrée en activité ne constitue pas une insuffisance de l'enquête de la Commission. De l'avis des États-Unis, l'Accord ne pose pas en principe qu'une enquête doive toujours permettre de recueillir des données couvrant parfaitement son champ.

8.52 D'après le rapport de la Commission, celle-ci "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 [*sic*], Manildra et Heartland. Ces trois sociétés représentaient la majeure partie de la production nationale de gluten de froment."[57] La quatrième société, ADM, a communiqué des données sur l'ensemble de ses activités aux États-Unis et au Canada concernant le gluten de froment et l'amidon de froment.[58]

8.53 L'article 4:1 c) de l'AS dispose ce qui suit:

> "aux fins de la détermination de l'existence d'un dommage ou d'une menace de dommage, l'expression "branche de production nationale" s'entend de l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents en activité sur le territoire d'un Membre, ou de ceux dont les producteurs additionnées de productions similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits."

8.54 En conséquence, l'Accord envisage expressément que, dans certaines circonstances, la "branche de production nationale" puisse se composer des producteurs nationaux "dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits", ce qui implique qu'un taux de couverture de 100 pour cent pour ces données peut ne pas toujours être possible et n'est pas requis. La couverture doit être la plus complète possible afin que l'exactitude de l'enquête soit la plus grande possible, mais il peut y avoir des circonstances dans une affaire particulière qui ne permettent pas à l'autorité chargée de l'enquête d'obtenir une telle couverture. En l'espèce, le fait que le dossier de la Commission ne contenait de données portant sur toute la période que pour deux producteurs nationaux tenait en partie à ce que Heartland n'a fait partie de la branche de la production nationale qu'en 1996. De plus, les données sur la rentabilité communiquées par ADM n'avaient pas particulièrement trait à la branche de production nationale faisant l'objet de l'enquête et ont donc été exclues.

8.55 En outre, la Commission a constaté que "[l]a rentabilité a suivi les tendances des valeurs unitaires moyennes, qui avaient monté dans un premier temps avant de redescendre."[59] Elle disposait

---

contreviennent aux obligations qui leur incombent en vertu des articles 2:1 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, étant donné qu'ils n'ont pas tenu compte des prescriptions fondamentales en matière d'enquête énoncées dans ces dispositions". Nous estimons que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la CE, qui met en question l'enquête de la Commission et les obligations énoncées aux articles 2:1 et 4 de l'AS, est suffisamment générale pour englober cette question, en particulier eu égard au fait que les "profits et pertes" figurent parmi les facteurs explicitement énumérés à l'article 4:2 a) de l'AS.

[57] Rapport de la Commission, page I-13.

[58] Rapport de la Commission, page I-13, note 56, citant le rapport de la Commission, page II-17, note 45.

[59] Rapport de la Commission, page I-13.

de données relatives aux valeurs unitaires émanant de tous les producteurs, y compris ADM. La convergence des tendances de ces deux facteurs corrobore le point de vue selon lequel les données relatives à la rentabilité utilisées par la Commission étaient représentatives de la situation de la branche de production nationale.

8.56 **Sur la base des renseignements contenus, ou mentionnés, dans les sections du rapport de la Commission relatives aux profits et pertes et de la déclaration de la Commission, selon laquelle les trois producteurs nationaux qui ont communiqué des données financières utilisables concernant le gluten de froment "représentaient la majeure partie de la production nationale de gluten de froment"[60], nous estimons que les États-Unis n'ont pas agi de manière incompatible avec l'article 4:2 a) du point de la couverture des données relatives aux "profits et pertes".**

Méthodes de répartition

8.57 La Communauté européenne soutient que la constatation de la Commission selon laquelle la rentabilité avait chuté reposait sur une répartition des profits des producteurs nationaux des États-Unis entre les coproduits (gluten de froment et amidon de froment) et les produits dérivés. Selon la Communauté européenne, étant donné que la branche de production de gluten/d'amidon de froment dépend nécessairement d'une seule matière première comme intrant (le froment ou la farine de froment) et utilise une seule chaîne de production qui donne du gluten de froment, de l'amidon de froment et des effluents permettant de fabriquer, par exemple, de l'alcool, toute répartition de la rentabilité entre les produits obtenus est arbitraire. En outre, les données fournies par les producteurs des États-Unis pour montrer que la rentabilité de leurs ventes de gluten de froment avait chuté sont invérifiables. Pour la Communauté européenne, le rapport de la Commission ne donne pas une explication suffisante de la manière dont les faits étayent la détermination rendue en ce qui concerne les "profits et pertes".

8.58 Les États-Unis affirment que la détermination établie par une autorité ne saurait être jugée contraire à l'Accord parce qu'elle ne divulgue pas des renseignements qui sont de nature confidentielle. Ils soutiennent que la Commission a expressément traité la question de la répartition dans son rapport et a pris soin de s'assurer de l'exactitude et de la force probante des renseignements qui lui avaient été communiqués. Selon les États-Unis, la Commission a donné des instructions précises aux producteurs nationaux en ce qui concerne la communication de données financières. Les entreprises qui ne disposaient pas de données internes distinctes sur les résultats d'exploitation et les coûts de production relatifs au gluten de froment ont reçu pour instruction de répartir les coûts entre le gluten de froment et l'amidon de froment, d'expliquer leur méthode de répartition et de fournir leurs feuilles de calcul correspondantes. En outre, soutiennent les États-Unis, la Commission a pris des dispositions additionnelles pour vérifier si les données étaient exactes et raisonnables, y compris une vérification sur place effectuée par un auditeur de la Commission auprès de Midwest, le plus gros producteur.

8.59 Le rapport de la Commission nous donne à entendre que la Commission a recueilli et analysé des données et des renseignements relatifs aux profits et pertes de la branche de production nationale. La plus grande part de ces renseignements, y compris non seulement les données sur la rentabilité, mais aussi celles sur les méthodes de répartition de la rentabilité, ne figure pas dans le rapport car la Commission a désigné ces renseignements comme étant confidentiels et les a donc omis. Nous rappelons notre constatation ci-dessus selon laquelle les États-Unis n'ont pas agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes en omettant des renseignements confidentiels dans le rapport publié de la Commission.[61] Toutefois, nous estimons que la non-divulgation de renseignements confidentiels en application de l'article 3:2 de l'AS ne dispense pas un Membre de donner une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière

[60] Rapport de la Commission, page I-13.
[61] *Supra*, paragraphe 8.26.

dont les faits étayent la détermination rendue. Nous allons donc voir si le rapport de la Commission donne une telle explication. En ce qui concerne les méthodes de répartition des coûts utilisées par les producteurs nationaux des États-Unis concernés, la Commission a constaté ce qui suit:

> "[c]hacune des sociétés [Midwest, Manildra et Heartland] 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 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."[62]

8.60 Le passage ci-dessus démontre à nos yeux que la Commission a pris en considération les arguments avancés par les parties mises en cause de l'UE au cours de l'enquête au sujet des imputations faites par les producteurs nationaux pour communiquer des données financières sur leurs activités concernant le gluten de froment. Il démontre également que la Commission a examiné les méthodes de répartition utilisées et décidé que ces imputations étaient "appropriées".

8.61 Le Groupe spécial a 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 est fait référence.[63] Les États-Unis ont répondu que la majorité des entreprises qui ont répondu au questionnaire établissaient régulièrement des données internes distinctes sur les résultats d'exploitation et les coûts de production relatifs au gluten de froment et les ont communiquées à la Commission. L'entreprise qui ne disposait pas de données distinctes a procédé à des imputations, dont elle a expliqué le fondement à la Commission. Celle-ci a examiné les méthodes comptables utilisées par tous les producteurs et a effectué une vérification sur place auprès du Midwest, le plus gros producteur.[64] Selon les États-Unis, la quasi-totalité des renseignements figurant dans le rapport de l'auditeur, qui faisait partie du dossier de la Commission, sont des renseignements confidentiels, mais les États-Unis ont été en mesure de nous communiquer ce qui suit:

> "Pour établir les données financières concernant le gluten de froment à partir de l'ensemble des données financières concernant la société, l'auditeur de la Commission a procédé lors de la vérification à un rapprochement qui a comporté une évaluation détaillée des activités et du système comptable de l'entreprise. L'auditeur de la Commission a rapproché les données concernant le gluten de froment fournies par Midwest Grain en réponse au questionnaire pour chaque période avec les comptes de résultats relatifs à ce produit tirés des états financiers vérifiés. Ce rapprochement a été possible parce que Midwest Grain établit chaque mois des comptes de résultat distincts pour chacune de ses divisions, dont l'une est celle du gluten de froment. L'auditeur de la Commission a examiné les états financiers concernant chaque division et les imputations qui avaient pu être faites, et il a vérifié si elles étaient raisonnables par rapport à d'autres méthodes de répartition.
>
> L'auditeur de la Commission a en outre confirmé que les méthodes de répartition utilisées par Midwest pour évaluer les résultats financiers de chaque division, dans la mesure où des imputations étaient nécessaires, étaient employées depuis plusieurs

[62] Rapport de la Commission, page I-13.
[63] Question n° 26 du Groupe spécial, Appendices I-3 et 2-4.
[64] Réponse des États-Unis à la question n° 26 du Groupe spécial, Appendice 2-4.

> années et n'avaient pas été modifiées aux fins de l'enquête de la Commission relative au gluten de froment ..."[65]

8.62 En réponse à une question additionnelle posée par le Groupe spécial[66], les États-Unis ont indiqué que "[l]e rapport du personnel de la Commission explique comment celui-ci a réglé les problèmes qui se sont posés lors de son examen attentif des imputations des coûts par les producteurs, examen qui a donné lieu à une contribution importante de la part des parties mises en cause et à une étude approfondie dont il n'est pas question dans le rapport". Ils ont également indiqué que les méthodes de répartition avaient fait l'objet de questions posées par la Commission aux producteurs nationaux, au sujet desquelles les producteurs de l'UE avaient eu la possibilité de formuler des observations au cours de l'enquête.[67]

8.63 Nous reconnaissons l'importance fondamentale qu'il y a à s'assurer que les données recueillies au cours d'une enquête en matière de sauvegardes sont exactes et que toute imputation des coûts et des recettes reflète, dans la plus large mesure possible, les réalités de la branche de production nationale concernée. Nous notons cependant que l'Accord sur les sauvegardes n'énonce pas de règles précises concernant la collecte et l'analyse de données, et qu'il n'impose pas non plus l'utilisation d'une méthode de répartition particulière s'agissant des données financières recueillies par les autorités chargées de l'enquête au cours de l'enquête.

8.64 Nous notons que la Commission s'est penchée sur les méthodes de répartition utilisées par tous les producteurs nationaux et que, dans le questionnaire, elle a demandé aux entreprises qui ne tenaient pas de comptabilité distincte pour le gluten de froment de faire des imputations et d'expliquer la méthode utilisée.[68] Nous notons aussi que la Commission a mené certaines procédures, y compris une analyse interne réalisée par son personnel ainsi qu'une vérification sur place effectuée par un auditeur de la Commission, afin de vérifier si les renseignements financiers communiqués étaient exacts et suffisants. Nous estimons que, pour étayer la déclaration de la Commission concernant l'"examen attentif" et la constatation selon laquelle les méthodes étaient "appropriées", le rapport de la Commission aurait pu comporter, outre des précisions concernant les renseignements confidentiels omis, une description de ces procédures et une explication plus détaillée exposant en quoi et pourquoi la Commission a considéré que les imputations étaient "appropriées".

8.65 Néanmoins, à la lumière des indications relatives aux données effectivement recueillies et analysées par la Commission[69], des constatations figurant dans le rapport de la Commission qui reposent sur ces données et des éclaircissements fournis par les États-Unis au cours des travaux du Groupe spécial en ce qui concerne certains éléments ressortant du rapport de la Commission, nous estimons qu'il n'y a aucune raison de douter de la véracité des constatations de la Commission relatives aux méthodes de répartition, ni de mettre en question la minutie avec laquelle elle a examiné ces méthodes et s'est assurée que les données financières qu'elle a utilisées dans son analyse du dommage grave se rapportaient à la branche de production nationale faisant l'objet de l'enquête.

8.66 **Pour ces raisons, nous estimons que le rapport de la Commission donne une explication suffisante, motivée et raisonnable s'agissant des "profits et pertes" et que les États-Unis n'ont pas agi de manière incompatible avec l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes à cet égard.**

---

[65] Réponse des États-Unis à la question n° 26 du Groupe spécial, Appendice 2-4, paragraphes 74 et 75.
[66] Question n° 2 du Groupe spécial, Appendice 2-15.
[67] Réponse des États-Unis à la question n° 2 du Groupe spécial, Appendice 2-15, paragraphe 5.
[68] Pièce n° 1 des États-Unis.
[69] Rapport de la Commission, pages II-18 à II-20.

Facteurs non énumérés à l'article 4:2 a)

Arguments des parties

Communauté européenne

8.67 La Communauté européenne soutient que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'article 4:2 de l'AS en n'examinant pas de manière appropriée "tous les facteurs pertinents" pour établir leur détermination de l'existence d'un dommage grave. Pour la Communauté européenne, ces "facteurs pertinents" sont notamment les suivants: i) nouveaux venus/expansion au cours de la période visée par l'enquête; ii) évolution de la situation en ce qui concerne les coproduits; iii) "les importations en tant que "stratégie commerciale positive" de certains producteurs des États-Unis".[70] Selon elle, tous ces facteurs ont été évoqués devant la Commission par les producteurs mis en cause de l'UE.

États-Unis

8.68 Selon les États-Unis, la Communauté européenne se plaint que la Commission n'ait pas examiné des facteurs qui ne sont pas énumérés dans l'Accord sur les sauvegardes. À leur avis, l'article 4:2 c) de l'AS exige des autorités compétentes qu'elles publient une analyse de l'affaire qui justifie le *caractère pertinent* des facteurs examinés, mais il ne leur fait pas obligation d'expliquer pourquoi elles ont estimé que certains facteurs n'étaient pas pertinents et ne se sont par conséquent pas appuyées sur eux.

Évaluation du Groupe spécial

8.69 Nous avons déjà indiqué que l'article 4:2 a) de l'AS exige qu'il soit démontré que les autorités compétentes ont évalué "tous les facteurs pertinents" qui y sont énumérés ainsi que d'autres facteurs pertinents.[71] 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 devant elles comme étant des facteurs pertinents. L'article 3:1 de l'AS dispose qu'une enquête en matière de sauvegardes comprendra "des auditions publiques ou autres moyens appropriés par lesquels les importateurs, les exportateurs et les autres parties intéressées pourraient présenter des éléments de preuve et leurs vues et, notamment, avoir la possibilité de répondre aux exposés d'autres parties ..." Cela englobe la possibilité pour les parties intéressées de porter à l'attention des autorités chargées de l'enquête des facteurs que ces parties intéressées estiment pertinents parce qu'influant sur la situation de la branche de production nationale.[72] En outre, la prescription énoncée à l'article 4:2 b) de l'AS, selon laquelle "[l]a détermination dont il est question à l'alinéa a) [de l'article 4:2] *n'interviendra pas*" (pas d'italique dans l'original) à moins qu'un lien de causalité ne soit établi entre l'accroissement des importations et le dommage grave, constitue un lien textuel explicite entre les alinéas a) et b) de l'article 4:2, qui reconnaît le caractère interdépendant de l'analyse du dommage grave et du lien de causalité. Une autorité chargée de l'enquête doit évaluer tous les facteurs pertinents, mais l'Accord laisse une certaine latitude quant à la manière dont elle peut évaluer tel ou tel facteur. En gardant cela à l'esprit, nous allons examiner les facteurs dont la Communauté européenne allègue que la Commission n'en a pas tenu compte dans son analyse du dommage grave.

[70] Nous examinons *supra*, aux paragraphes 8.43 à 8.46, les allégations de la CE concernant la façon dont la Commission a traité la "productivité" visée à l'article 4:2 a).

[71] *Supra*, paragraphe 8.39.

[72] Voir aussi notre examen connexe *infra*, paragraphe 8.121.

i) Nouveaux venus/expansion

8.70 Nous allons tout d'abord examiner l'argument de la CE concernant le fait que la Commission n'a prétendument pas évalué les nouveaux venus et l'expansion de la branche de production nationale.[73]

8.71 Au cours de l'enquête menée par la Commission, les producteurs de l'UE ont soutenu, dans le cadre de leur argument selon lequel il n'avait pas été satisfait au critère relatif au dommage grave que prévoit la loi des États-Unis, que les décisions d'investir et d'accroître la capacité témoignaient de la bonne santé de la branche de production, ce qui allait à l'encontre d'une constatation de l'existence d'un dommage grave.[74] Cette déclaration particulière n'est pas reprise dans le résumé des arguments relatifs au "dommage grave" qui figure dans le rapport de la Commission, et n'est pas non plus explicitement mentionnée dans les constatations exposées dans ce rapport. Toutefois, dans le cadre d'un examen de la baisse du taux d'utilisation de la capacité pendant la période visée par l'enquête, il est indiqué ce qui suit dans le rapport de la Commission:

> "Cette baisse du taux d'utilisation de la capacité s'explique pour partie par le fait que la capacité nationale de produire du gluten de froment s'est accrue pendant la période visée par l'enquête en prévision d'augmentations importantes de la consommation intérieure. Cet accroissement de la capacité était en majeure partie achevé en juin 1995, c'est-à-dire avant le brusque accroissement des importations survenu pendant les campagnes agricoles 1996 et 1997. S'il n'y avait pas eu d'accroissement des importations par rapport aux niveaux de 1993, la branche de production aurait probablement pu tourner en 1997 à 61 pour cent de sa capacité. Par ailleurs, une usine faisant partie de la branche de production, mise en service par ADM en 1994, a fermé en juillet 1995 à cause d'importations à bas prix."[75] (notes de bas de page omises)

8.72 En outre, dans son analyse du lien de causalité, la Commission examine l'"accroissement de la capacité" en tant qu'autre facteur causal possible.[76]

8.73 Nous estimons que les constatations de la Commission concernant le dommage grave auraient pu indiquer expressément que, dans sa composition de l'existence d'un dommage grave, celle-ci avait examiné le caractère pertinent de l'accroissement de la capacité de la manière précise dont les producteurs de l'UE avaient évoqué cette question devant elle. Toutefois, à la lumière de la déclaration de la Commission concernant l'utilisation de la capacité que nous avons citée et eu égard au fait qu'il est tenu compte de ce facteur dans son analyse du lien de causalité, **nous estimons que la Commission n'a pas omis de prendre ce facteur en considération dans son analyse du dommage grave et du lien de causalité conformément à l'article 4:2 de l'AS.**

ii) Évolution de la situation en ce qui concerne les coproduits

8.74 En ce qui concerne l'allégation de la CE selon laquelle la Commission n'a pas examiné dans son enquête l'incidence sur les données relatives à la rentabilité[77] du fait qu'il y avait des coproduits, nous observons qu'au cours de l'enquête menée par la Commission, les producteurs de l'UE ont

---

[73] Première communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-1, paragraphes 74 et 75.

[74] Pièce n° 16 des CE, page 5.

[75] Rapport de la Commission, page I-12, y compris des renseignements initialement omis dans le rapport publié de la Commission en tant que renseignements confidentiels qui ont par la suite été communiqués dans la pièce n° 10 des États-Unis.

[76] Rapport de la Commission, page I-17.

[77] Première communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-1, paragraphe 76.

soutenu que celle-ci ne devrait accorder que peu ou pas de poids aux données relatives à la rentabilité communiquées en ce qui concerne le gluten de froment et l'amidon de froment, que les méthodes de répartition fondées sur les recettes peuvent affecter les tendances apparentes de la rentabilité et que la répartition des coûts du gluten de froment fondée sur le produit des ventes faussait les données relatives à la rentabilité.[78] Cet argument est repris dans le résumé des arguments des parties qui figure dans le rapport de la Commission.[79] Nous avons examiné plus haut[80] la manière dont la Commission a traité le facteur "profits et pertes" dans son analyse du dommage grave et exposé les raisons pour lesquelles nous avons estimé que la prise en considération de ce facteur par la Commission et son explication y relative étaient suffisantes aux fins de l'article 4:2 a) de l'AS. Nous notons, en outre, que la Commission traite la question des marchés des coproduits dans son analyse du lien de causalité.[81] À la lumière de la déclaration de la Commission que nous avons citée plus haut[82] et qui a trait aux données sur la rentabilité dont elle disposait et eu égard au fait qu'il est tenu compte de l'évolution des marchés des coproduits dans son analyse du lien de causalité, **nous estimons que la Commission n'a pas omis d'examiner dans son enquête l'évolution des marchés des coproduits – y compris en quoi le fait qu'il y a nécessairement fabrication de coproduits au cours de la production du gluten de froment influence la rentabilité de l'amidon de froment/du gluten de froment – dans son analyse du dommage grave et du lien de causalité conformément à l'article 4:2 de l'AS.**

iii) Importations effectuées par des producteurs nationaux

8.75 Nous allons ensuite examiner l'argument de la CE selon lequel la Commission n'a pas traité la question des importations effectuées par des producteurs nationaux dans son analyse du dommage grave.[83]

8.76 Les parties mises en cause de l'UE ont évoqué cette question au cours de l'enquête de la Commission. Or, cette question semble avoir été évoquée surtout dans le contexte du "lien de causalité"[84], et la Commission l'a traitée dans ce contexte.[85] Le fait que la Commission a examiné ce facteur dans le contexte de son analyse du lien de causalité, et non de son analyse du dommage grave, ne constitue pas une violation de l'article 4:2 de l'AS. De par sa nature et son rôle, un "facteur pertinent qui influe sur la situation de la branche de production" peut soit être révélateur de l'existence d'un dommage grave, soit être un facteur causal possible qui contribue au dommage grave, ou qui l'amoindrit ou les deux.

8.77 **En conséquence, nous estimons que la Commission n'a pas omis de prendre ce facteur en considération dans son analyse du dommage grave et du lien de causalité conformément à l'article 4:2 de l'AS.**

---

[78] Pièce n° 18 des CE, pages 34 à 36.
[79] Rapport de la Commission, page I-12.
[80] *Supra*, paragraphes 8.59 à 8.66.
[81] Rapport de la Commission, pages I-16 et I-17.
[82] Rapport de la Commission, page I-13, cité *supra*, paragraphe 8.59.
[83] Première communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-1, paragraphe 77.
[84] Dans sa réponse aux questions n° 6 et 7 du Groupe spécial, Appendice 1-3, la Communauté européenne a indiqué que la question des importations avait été évoquée devant la Commission, et elle s'est référée à sa pièce n° 16 (mémoire avant audition que l'AAC a présenté à la Commission), pages 2 et 24 à 27, et à sa pièce n° 18 (mémoire après audition que l'AAC a présenté à la Commission), pages 2, 3 à 5, 32. Dans le mémoire avant audition, pièce n° 16 de la CE, la sous-section dans laquelle figure l'argument des parties en cause de l'UE concernant les importations effectuées par des producteurs nationaux ("Les producteurs nationaux importent [...] parce que c'est plus économique que de fabriquer des coproduits lorsque la demande d'amidon de froment est faible sur le marché", section III.D, page 24) est intitulée "Les changements qui surviennent sur les marchés des coproduits ont sur la branche de production des États-Unis une incidence beaucoup plus grande que les importations de gluten de froment" (section III, pages 13 et suivantes).
[85] Rapport de la Commission, page I-17.

La détermination globale de l'existence d'un dommage grave rendue par la Commission est-elle compatible avec l'article 4:2 a)?

Arguments des parties

Communauté européenne

8.78 La Communauté européenne fait valoir que les éléments de preuve dont la Commission disposait ne corroboraient pas une constatation de l'existence d'un dommage grave. Elle souligne que, pour que l'imposition d'une mesure de sauvegarde soit justifiée au regard de l'Accord sur les sauvegardes, la branche de production nationale doit subir un dommage grave *courant*. La Communauté européenne affirme que, en ce qui concerne les tendances de plusieurs facteurs, il y a eu à la fin de la période visée par l'enquête des redressements qui montrent que, vu la situation dans laquelle elle se trouvait à la fin de la période, la branche de production était loin de subir un dommage grave.

États-Unis

8.79 Les États-Unis soutiennent que la détermination de la Commission reposait sur l'ensemble du dossier, y compris un examen de tous les facteurs pertinents énumérés à l'article 4:2 a). Selon eux, le poids relatif accordé à chaque facteur relève de la liberté d'appréciation des autorités compétentes, pour autant que celles-ci parviennent à une conclusion motivée. Les États-Unis font valoir qu'une constatation de l'existence d'un dommage grave n'exige pas que chacun des facteurs évalués accuse une baisse.

Évaluation du Groupe spécial

8.80 À l'article 4:1 a) de l'AS, l'expression "dommage grave" est définie comme s'entendant d'une "dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale". Nous sommes d'avis qu'une détermination quant à l'existence d'une telle "dégradation générale notable" ne peut être établie que sur la base d'une évaluation de la situation générale de la branche de production nationale, à la lumière de tous les facteurs pertinents qui influent sur la situation de cette branche.[86]

8.81 Nous estimons également que toute détermination de l'existence d'un dommage grave doit se rapporter au passé *récent*. C'est ce qui découle du libellé du texte de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et de l'article 2:1 de l'AS, qui exige qu'il soit procédé à un examen de la question de savoir si un produit "est importé" "en quantités tellement accrues... et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave ...". L'emploi du temps présent ("est importé") dans cette disposition indique qu'il faut que les autorités compétentes examinent les importations récentes.[87] Il nous semble logique que si l'accroissement des importations que les autorités chargées de l'enquête sont tenues d'examiner doit être récent, il doit en être de même de la base, quelle qu'elle soit, sur laquelle repose une détermination par les autorités quant à la situation de la branche de production nationale. Étant donné qu'une mesure de sauvegarde est nécessairement fondée sur une détermination de l'existence d'un dommage grave concernant une période antérieure, nous estimons qu'il est essentiel que soit constatée l'existence d'un dommage grave *courant*, jusqu'à et y compris la fin même de la période visée par l'enquête.[88]

[86] Nous trouvons des éléments à l'appui de notre point de vue dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures, supra*, note 17, paragraphes 138 et 139.

[87] Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures, supra*, note 17, paragraphe 130.

[88] Sauf, naturellement, lorsqu'il y a menace de dommage grave, auquel cas la question est celle du dommage futur.

8.82 Cela étant, nous allons voir si le rapport de la Commission donne une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits dans leur ensemble étayent la détermination de l'existence d'un dommage grave rendue par la Commission et, par voie de conséquence, si la détermination rendue est compatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

8.83 La Commission a conclu ce qui suit:

> "En résumé, à la fin de la période examinée, la quasi-totalité des facteurs ayant un rapport avec les résultats de la branche de production étaient négatifs. L'utilisation de la capacité de la branche de production a sensiblement diminué, la production et les expéditions ont baissé, les stocks en fin de période ont plus que doublé; la branche de production n'a plus enregistré de bénéfices et a travaillé à perte; les valeurs unitaires moyennes ont diminué et se trouvaient à leur plus bas niveau en 1997 alors que les coûts unitaires augmentaient; les salaires horaires ont été relativement stationnaires; la productivité du travail a baissé par suite de la diminution de l'utilisation de la capacité et les coûts unitaires de main-d'œuvre ont presque doublé. Bien qu'il y ait eu des améliorations mineures concernant plusieurs facteurs au cours de l'année la plus récente, ces améliorations sont isolées et ne changent rien à notre conclusion selon laquelle la branche de production nationale subit actuellement un dommage grave. Par conséquent, nous estimons que la branche de production nationale de gluten de froment subit un dommage grave."[89]

8.84 Pour rendre sa détermination de l'existence d'un dommage grave, la Commission a, à notre avis, manifestement tenu compte des tendances sur l'ensemble de la période de cinq ans visée par l'enquête, en sus des tendances spécifiques en 1996 et 1997. La Commission a constaté que plusieurs indicateurs étaient à la hausse de 1996 à 1997, y compris l'utilisation de la capacité (légère progression), la production et les ventes. Elle a pesé les facteurs soumis à son examen et, à la lumière de l'ensemble du dossier, a estimé que ces améliorations "mineures" étaient "isolées" et ne changeaient rien à sa conclusion selon laquelle, en 1997, la branche de production a subi, et subissait toujours, un dommage grave. Devant le Groupe spécial, la Communauté européenne insiste sur la période 1996-1997 pour faire valoir que les redressements enregistrés, de 1996 à 1997 en ce qui concerne plusieurs facteurs relatifs au dommage démontrent qu'en 1997, la branche de production nationale ne subissait aucun dommage grave *courant*.

8.85 Les renseignements sur lesquels la Commission a fondé sa détermination de l'existence d'un dommage grave indiquent qu'il y a eu, en 1997, des améliorations identifiables en ce qui concerne plusieurs facteurs: l'utilisation de la capacité, la production et les ventes ont enregistré des améliorations, les salaires étaient à la hausse et les stocks en diminution, signes qui tous dénotent une tendance positive de la branche de production. Nous ne pensons pas qu'une tendance négative concernant un seul des facteurs examinés soit nécessaire pour qu'une branche de production se trouve dans une situation de dégradation générale notable. C'est la totalité des tendances, et leur interaction, qu'il faut plutôt prendre en compte dans une détermination de l'existence d'un dommage grave.[90] Par conséquent, ces redressements enregistrés pour un certain nombre de facteurs n'empêchaient pas nécessairement de rendre une détermination de l'existence d'un dommage grave. C'est aux autorités chargées de l'enquête qu'il appartient d'examiner et de peser les éléments de preuve dont elles disposent et de donner une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits étayent la détermination rendue.

---

[89] Rapport de la Commission, page I-14.

[90] L'Organe d'appel a observé ce qui suit "... tel ou tel facteur ne sera peut-être pas en baisse, mais le bilan global démontrera peut-être néanmoins l'existence d'une "dégradation générale notable" de la branche de production...". Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures, supra,* note 17, paragraphe 139.

8.86 Nous estimons que, dans leur intégralité, les renseignements dont la Commission disposait n'empêchaient pas une autorité nationale de constater l'existence en 1997 d'un dommage grave courant, du point de vue de la persistance d'une "dégradation générale notable" de la branche de production nationale. Tels ou tels facteurs n'étaient pas en baisse, mais le bilan global pouvait néanmoins démontrer l'existence d'une "dégradation générale notable" de la branche de production. La Commission a constaté que "... à la fin de la période examinée, la quasi-totalité des facteurs ayant un rapport avec les résultats de la branche de production étaient négatifs".[91] L'utilisation de la capacité est restée peu élevée en 1997 (44,5 pour cent) et son amélioration de 1996 à 1997 a été faible (2,5 points de pourcentage). Ces tendances de la production, des ventes et des stocks ont fluctué au cours de la période visée par l'enquête, mais les niveaux absolus étaient beaucoup plus bas en 1997 qu'en 1993. D'après les données dont la Commission disposait, les valeurs unitaires moyennes étaient en baisse et étaient tombées en 1997 à leur plus bas niveau de la période visée par l'enquête, alors que les coûts unitaires augmentaient et que la branche de production travaillait encore à perte[92] en 1996 et 1997.

8.87 Nous estimons que le rapport de la Commission aurait peut-être pu donner une explication plus exhaustive des raisons pour lesquelles la diminution des stocks et les redressements en ce qui concerne les ventes, la production et l'utilisation de la capacité enregistrés vers la fin de la période visée par l'enquête n'allaient pas à l'encontre de sa détermination de l'existence d'un dommage grave. En particulier, la Commission aurait pu donner une explication quant aux raisons pour lesquelles elle a estimé que les redressements de tendances de divers facteurs (ventes, production, stocks, utilisation de la capacité) de 1996 à 1997 constituaient des "améliorations mineures" qui étaient "isolées". Néanmoins, à la lumière des indications fournies dans le rapport de la Commission au sujet des renseignements dont elle disposait au moment où a été rendue la détermination de l'existence d'un dommage grave et des constatations figurant dans son rapport relatives aux tendances générales des facteurs examinés au cours de la période visée par l'enquête, nous estimons que, dans leur totalité, les constatations de l'existence d'un dommage grave établies par la Commission donne une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits dans leur ensemble étayent la détermination de l'existence d'un dommage grave qu'elle a rendue, y compris sa détermination selon laquelle la branche de production nationale subissait toujours un dommage grave en 1997. À notre avis, il ressort à l'évidence des constatations figurant dans le rapport de la Commission que celle-ci a évalué si le bilan global dépeint par la totalité des facteurs examinés démontrait l'existence d'une "dégradation générale notable" de la branche de production comme le prescrivent les articles 4:1 a) et 4:2 de l'AS.

8.88 **Pour ces raisons, nous estimons que la détermination globale de l'existence d'un dommage grave rendue par la Commission n'était pas incompatible avec l'article 4:2 a) de l'AS.**

8.89 **En somme, nous avons estimé que la Commission n'a pas omis d'évaluer tous les facteurs pertinents qui influent sur la situation de la branche de production pour déterminer l'existence d'un dommage grave et que sa détermination globale de l'existence d'un dommage grave n'était pas incompatible avec l'article 4:2 a) de l'AS.** Toutefois, aux termes de l'article 4:2 b) de l'AS, une détermination au titre de l'article 4:2 a) "*n'interviendra pas*" à moins que l'enquête ne démontre l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave. Nous allons examiner cette question ci-après.

---

[91] Rapport de la Commission, page I-14.

[92] Il est indiqué ce qui suit dans le rapport de la Commission, à la page I-13: "... les bénéfices bruts et les bénéfices d'exploitation ont augmenté entre 1993 et 1994, puis ont fortement chuté en 1995; de nouvelles baisses enregistrées en 1996 et 1997 se sont traduites pour la branche de production par des pertes globales sur ses activités concernant le gluten de froment au cours de ces deux années."

d) Lien de causalité

8.90 La démonstration de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave est une condition fondamentale pour imposer une mesure de sauvegarde. Aux termes de l'article XIX.1 a) du GATT de 1994 et de l'article 2:1 de l'AS, il faut qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale. L'article 4:2 a) et b) de l'AS dispose ce qui suit:

> "2. a) 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.
>
> b) 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)

8.91 Nous estimons que, pour un groupe spécial, une façon de procéder appropriée pour déterminer si un Membre a rempli les conditions énoncées à l'article 4:2 a) et b) de l'AS en ce qui concerne le lien de causalité consiste à examiner: i) si une tendance à la hausse des importations coïncide avec des tendances à la baisse des facteurs relatifs au dommage, et si ce n'est pas le cas, s'il est donné une explication suffisante, motivée et raisonnable des raisons pour lesquelles les données font néanmoins apparaître l'existence d'un lien de causalité; ii) si les conditions de concurrence entre le produit importé et le produit d'origine nationale telles qu'elles sont analysées démontre l'existence du lien de causalité entre les importations et tout dommage; et iii) si d'autres facteurs pertinents ont été analysés et s'il est établi que le dommage causé par des facteurs autres que les importations n'a pas été imputé aux importations. Nous observons que cette façon de procéder en trois étapes en ce qui concerne le lien de causalité a également été adoptée par le Groupe spécial dans l'affaire *Argentine - Mesures de sauvegarde concernant les chaussures* et que l'Organe d'appel n'a vu "aucune erreur" dans cette façon de procéder du Groupe spécial.[93] Nous notons que, devant nous, la Communauté européenne a fait sienne la façon de procéder de ce groupe spécial et que les États-Unis n'y ont pas fait expressément objection.

[93] Voir le rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphe 8.229 et le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphe 145.

i) question de savoir si la tendance à la hausse des importations coïncide avec des tendances négatives des facteurs relatifs au dommage

Arguments des parties

Communauté européenne

8.92 Selon la Communauté européenne, la Commission n'a pas établi qu'il y avait coïncidence de tendances entre le dommage grave et l'accroissement des importations. À son avis, le fait que les facteurs relatifs au dommage cités à l'appui de la constatation de l'existence d'un dommage grave ont commencé à accuser une baisse avant l'accroissement des importations soulève de graves questions quant à l'existence d'un lien de causalité. La Communauté européenne soutient que la Commission ne fournit aucune analyse ni aucun raisonnement pour démontrer comment les tendances négatives des facteurs relatifs au dommage auraient pu avoir été causées par l'accroissement des importations, lequel n'est survenu que plus tard. À son avis, la plupart des facteurs révélateurs de l'existence d'un dommage ont évolué tantôt de manière négative avant l'accroissement des importations en 1996 et 1997, tantôt de manière positive pendant que les importations augmentaient, ou les deux. Pour trois facteurs en particulier – utilisation de la capacité, expéditions en trafic intérieur et stocks – la situation s'est aggravée avant la période de référence et s'est en fait améliorée pendant la période du "dommage grave" allégué.[94] La Communauté européenne allègue aussi que la Commission a mis l'accent sur l'accroissement des importations dans l'absolu tout en minimisant les tendances des importations par rapport à la demande totale aux États-Unis et les tendances de la part de marché absorbées par les importations.

États-Unis

8.93 Les États-Unis insistent sur l'accroissement de 38 pour cent des importations en 1996-1997 par rapport au niveau de 1995. De plus, ils soutiennent que, même si la consommation sur le marché des États-Unis était en augmentation, les importations ont accru leur part de marché au cours de cette période de deux ans (passant de 50,1 pour cent en 1995 à 58,9 pour cent en 1996 et à 60,2 pour cent en 1997). Selon eux, survenant comme cela fut le cas après une période au cours de laquelle la part de marché absorbée par les importations s'est légèrement contractée, une telle progression était soudaine et importante. Les États-Unis font valoir que la Communauté européenne n'explique pas pourquoi la Commission était tenue de donner la priorité aux tendances des importations qu'elle a prétendument minimisées.

8.94 En outre, affirment les États-Unis, la Communauté européenne ne tient pas compte du fait que la quasi-totalité des facteurs relatifs à la bonne santé de la branche de production de gluten de froment étaient en baisse en 1996 et 1997 par suite de l'accroissement brusque des importations. Selon les États-Unis, si la branche de production nationale a enregistré des bénéfices de 1993 à 1995, elle a connu des pertes d'exploitation croissantes en 1996 et 1997, années pendant lesquelles les importations, en particulier en provenance de la Communauté européenne, ont brusquement augmenté et se sont constamment vendues à un prix inférieur à celui du produit américain. Les États-Unis font valoir que, comme la Commission l'a constaté, les bénéfices bruts, les bénéfices d'exploitation et la part du marché de la branche de production ont tous baissé, tant en 1996 qu'en 1997. De même, la production et les ventes intérieures de la branche de production nationale ont nettement diminué quand les importations ont brusquement augmenté et sont tombées à leur niveau le plus bas en 1996-1997. Les États-Unis soutiennent que même si la production et les ventes ont légèrement

[94] Voir la première communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-1, paragraphes 79 et 80, et la deuxième communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-4, paragraphes 80 et 83.

remonté en 1996 et 1997, ces deux indicateurs sont restés en 1997 à un niveau nettement inférieur à celui d'avant le brusque accroissement des importations.

Évaluation du Groupe spécial

8.95 Nous estimons qu'une coïncidence entre l'évolution des importations et l'évolution des facteurs relatifs au dommage devrait normalement corroborer une constatation de l'existence d'un lien de causalité, mais que l'absence de coïncidence devrait normalement aller à l'encontre d'une telle constatation et exigerait une explication convaincante quant aux raisons pour lesquelles un lien de causalité existe quand même.[95] La question dont nous sommes saisis est celle de savoir si le rapport de la Commission fait apparaître une coïncidence entre l'évolution des importations et l'évolution des facteurs relatifs au dommage et s'il donne une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits étayent la détermination de l'existence d'un lien de causalité entre le dommage grave et l'accroissement des importations rendue par la Commission.

8.96 S'agissant du rapport entre l'évolution des importations et les indicateurs de l'existence d'un dommage grave, la Commission a constaté ce qui suit:

> "Cet accroissement brusque des importations à un prix relativement bas en 1996 et 1997 a coïncidé avec la baisse susmentionnée des résultats de la branche de production. Il y a une corrélation directe entre l'augmentation spectaculaire des importations de gluten de froment et la baisse importante des résultats de la branche de production nationale de gluten de froment enregistrées en 1996 et 1997. Alors même que la demande et la consommation intérieures étaient en hausse, la production nationale, les expéditions sur le marché intérieur, l'utilisation de la capacité, les prix unitaires, les résultats financiers de la branche de production et la productivité du travail ont tous reculé durant la période où la pénétration des importations a été la plus prononcée."[96]

8.97 Examinant les tendances *générales* des importations et les tendances *générales* des facteurs relatifs au dommage grave qui ont un rapport avec la situation *générale* de la branche de production pendant la période visée par l'enquête, nous estimons qu'il y a une coïncidence *générale* entre les tendances des facteurs relatifs au dommage et les tendances des importations qui corroboreraient une constatation par l'autorité chargée de l'enquête de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave.

8.98 La Commission a constaté qu'il y a eu en 1996/97 une augmentation des importations dans l'absolu de 38 pour cent par rapport au niveau de 1995 (de 128 millions de livres en 1995 à 156 millions en 1996 et à 177 millions en 1997), et qu'il y a eu un accroissement de la part de marché absorbée par les importations, qui est passée de 50,1 pour cent en 1995 à 58,9 pour cent en 1996 et à 60,2 pour cent en 1997. Nous notons l'argument de la CE selon lequel la progression de 1,3 point de pourcentage de la part de marché absorbée par les importations de 1996 à 1997 n'autorisait pas une constatation d'"importations accrues" conformément aux articles 2:1 et 4:2 de l'AS. Nous ne sommes pas d'accord. À la lumière des tendances au cours de la période visée par l'enquête que la Commission a constatées, y compris la constatation selon laquelle la part du marché intérieur du gluten de froment détenue par les producteurs nationaux de ce produit est tombée en 1997[97] à son plus

---

[95] Notre point de vue s'appuie sur ce qui est indiqué dans le rapport du Groupe spécial *Argentine - Mesures de sauvegarde concernant les chaussures, supra,* note 17, paragraphes 8.237 et 8.238; l'Organe d'appel n'a vu "aucune erreur" dans la façon dont le Groupe spécial a interprété les conditions relatives au lien de causalité, ni dans son interprétation de l'article 4.2 b) de l'AS dans ce différend, rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures, supra,* note 17, paragraphes 144 à 146.

[96] Rapport de la Commission, page I-16.

[97] Rapport de la Commission, pages I-16, II-25.

bas niveau de la période visée par l'enquête ainsi que la constatation concernant le rythme d'accroissement des importations dans l'absolu entre 1996 et 1997[98], nous estimons que le rythme d'accroissement des importations, à la fois en termes absolus et relatifs, n'empêchait pas une autorité chargée de l'enquête de qualifier cette tendance, à la fois en quantité et en qualité, de suffisamment récente, soudaine, brutale et importante pour causer un dommage grave.[99]

8.99 Nous notons aussi qu'il ressort des renseignements dont la Commission disposait que de nombreux facteurs relatifs au dommage étaient en baisse au cours de la période visée par l'enquête, alors que les importations s'accroissaient. Par exemple, les ventes, la production, les stocks et l'utilisation de la capacité affichaient une tendance négative générale au cours de la période visée par l'enquête. De plus, la Commission a constaté que la rentabilité a diminué en 1996 et 1997 et que la branche de production travaillait à perte à la fin de la période visée par l'enquête.[100]

8.100 Nous observons qu'il ressort des renseignements figurant dans le rapport de la Commission que si l'on considère les tendances des importations par rapport aux tendances de certains facteurs relatifs au dommage *particuliers pris isolément*, plusieurs de ces facteurs étaient en baisse avant le brusque accroissement des importations constaté par la Commission en 1996-1997. En outre, malgré l'accroissement continu des importations en 1996 et 1997, il est indiqué dans le rapport de la Commission que plusieurs facteurs relatifs au dommage se sont en fait améliorés. En particulier, les renseignements figurant dans ce rapport indiquent que la rentabilité a progressé en 1993 et 1994, a chuté en 1995 (avant l'accroissement brusque des importations) et a continué de baisser en 1996 et 1997. L'utilisation de la capacité a diminué de 1993 à 1995 (avant l'accroissement brusque des importations constaté par la Commission en 1996 et 1997). Les ventes ont progressé de 1993 à 1994, diminué en 1995 (avant l'accroissement brusque des importations) et 1996, mais ont ensuite augmenté de 1996 à 1997 (alors que les importations s'accroissaient brusquement). Les stocks ont augmenté entre 1993 et 1995, mais ont ensuite diminué en 1996 et 1997 (alors que les importations s'accroissaient brusquement). Le rapport des stocks aux expéditions a suivi une tendance analogue. Les salaires horaires ont progressé de 1993 à 1994, diminué de 1994 (avant l'accroissement brusque des importations) à 1996, pour augmenter de nouveau en 1997 (alors que les importations s'accroissaient brusquement).

8.101 Nous estimons que, au vu de la coïncidence *générale* de la tendance à la hausse des importations accrues et de la tendance négative des facteurs relatifs au dommage au cours de la période visée par l'enquête, de petites absences de coïncidence dans l'évolution de facteurs relatifs au dommage *particuliers* en fonction des importations n'empêchaient pas la Commission de constater l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave.

8.102 **Pour ces raisons, nous estimons que le rapport de la Commission fait apparaître une coïncidence générale de tendances et qu'il donne une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits étayent les constatations de la Commission s'agissant de cet aspect de l'analyse du lien de causalité.**

---

[98] Rapport de la Commission, pages I-10, II-12.

[99] Nous nous référons à la formulation utilisée par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphe 131: "Et ce langage utilisé à la fois à l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* et à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, exige, selon nous, que l'accroissement des importations ait été assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer ou menacer de causer un "dommage grave". Voir également notre constatation, *supra*, paragraphe 8.34, en ce qui concerne les "quantités accrues" d'importations.

[100] Rapport de la Commission, page I-13.

ii) "à des conditions telles" – conditions de concurrence

Arguments des parties

Communauté européenne

8.103 Selon la Communauté européenne, l'article XIX:1 du GATT de 1994 et l'article 2 de l'AS exigent qu'un produit soit importé "à des conditions telles" qu'il cause un dommage grave. Elle affirme aussi que, en application de l'article 4:2 b) de l'AS, la Commission aurait dû démontrer, "sur la base d'éléments de preuve objectifs", l'existence de cet aspect du lien de causalité entre les importations et le dommage. De plus, conformément à l'article 4:2 c), la Commission était tenue de publier "une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". La Communauté européenne allègue que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec ces obligations.

8.104 Selon la Communauté européenne, la Commission considère manifestement que les "conditions" auxquelles ont eu lieu les importations qui ont prétendument causé un dommage grave ont trait aux prix de ces importations. Pour elle, il n'y avait aucun élément prouvant que le produit avait constamment été vendu moins cher, élément qui est nécessaire pour constater que des importations on lieu "à des conditions telles" qu'elles causent un dommage. La Communauté européenne est d'avis qu'il n'y a aucun élément prouvant qu'il existe un lien de causalité entre les importations et le prix. S'agissant de la déclaration de la Commission selon laquelle des importations à un prix relativement bas ont fait baisser les prix en 1996 et 1997, la Communauté européenne affirme que l'accroissement des importations n'était pas la cause de la baisse des valeurs unitaires des ventes sur le marché intérieur, et qu'il ressort des éléments de preuve figurant dans le rapport de la Commission que les prix ont fortement chuté en 1995, avant que les importations ne s'accroissent. De plus, soutient-elle, la Commission reconnaît que le prix du gluten de froment est directement lié à sa teneur en protéines.

États-Unis

8.105 Les États-Unis soutiennent que l'Accord sur les sauvegardes ne donne pas matière à attribuer à l'analyse des prix le rôle déterminant que la CE voudrait lui donner. Le "prix" ne figure pas parmi les facteurs "pertinents" énumérés à l'article 4:2 a). Ils font valoir que la Communauté européenne n'explique pas pourquoi l'expression "à des conditions telles" qui figure à l'article 2:1 devrait être considérée comme se référant aux prix, et encore beaucoup moins pourquoi elle devrait conférer aux prix davantage de pertinence qu'aux facteurs énumérés à l'article 4:2 a). En tout état de cause, affirment les États-Unis, la Commission a pleinement pris en considération les éléments de preuve relatifs au prix dans cette affaire et elle a estimé qu'ils corroboraient une constatation positive de l'existence d'un dommage. Ils ne nient pas que des facteurs autres que les importations, par exemple la teneur en protéines du blé d'origine nationale récolté, puissent influer sur la demande intérieure de gluten de froment et sur le prix de ce produit sur le marché intérieur. Toutefois, selon les États-Unis, la seule explication de la baisse importante des prix en 1996 et 1997, alors que la demande et la consommation augmentaient, était le brusque accroissement des importations.

Évaluation du Groupe spécial

8.106 La question dont nous sommes saisis exige un examen de la nature de l'obligation qu'impose l'expression "à des conditions telles", qui figure à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'AS. En particulier, il nous faut voir si cette expression exige une analyse des prix, et si cette analyse doit apporter la preuve que le produit importé a constamment été vendu moins cher sur le marché intérieur du Membre importateur, afin d'établir une constatation de l'existence d'un dommage grave. Il nous faut ensuite voir si l'analyse du lien de causalité à laquelle la Commission a procédé est

suffisante pour satisfaire à l'obligation qu'impose l'expression "à des conditions telles" figurant à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 ainsi qu'aux articles 2:1 et 4:2 de l'AS.

8.107 Nous allons examiner tout d'abord la nature de l'obligation qu'impose 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'AS.

8.108 Nous sommes d'avis que l'expression "à des conditions telles" n'impose pas l'obligation de procéder à une analyse distincte en sus de celle portant sur l'accroissement des importations, le dommage grave et le lien de causalité.[101] Cette expression se réfère plutôt à la *substance* de l'analyse du lien de causalité à laquelle il doit être procédé conformément à l'article 4:2 a) et b) de l'AS. À notre avis, il doit être démontré que les conditions auxquelles les importations accrues ont lieu sont dommageables, en d'autres termes qu'elles sont *telles qu'elles causent* un dommage grave. Ce lien de causalité peut être établi en examinant les conditions de concurrence entre le produit importé et le produit d'origine nationale sur le marché du pays importateur, et celui-ci doit donc procéder à une évaluation suffisante de l'incidence des importations accrues en cause sur la branche de production nationale faisant l'objet de l'enquête. Ces conditions de concurrence (c'est-à-dire la nature précise de l'interaction du produit importé et du produit d'origine nationale et de la relation entre eux) sur le marché du pays importateur déterminent si les conditions auxquelles les importations accrues ont lieu sont telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave.

8.109 S'agissant de la nature et de la teneur de l'examen concernant les conditions de concurrence entre le produit importé et le produit d'origine nationale, nous observons que les articles 2 et 4:2 de l'AS ne font pas mention du "prix". Le "prix" n'est pas expressément mentionné à l'article 4:2 a) de l'AS en tant que "facteur pertinent" qui influe sur la situation de la branche de production nationale, ce qui ne veut cependant pas dire que le "prix" ne puisse pas être un facteur pertinent dans tel ou tel cas. Un produit importé peut faire concurrence à un produit d'origine nationale de plusieurs façons sur le marché du pays importateur. À l'évidence, le prix relatif du produit importé en est une, mais il n'est certainement pas la seule et peut ne pas être ou n'être que peu pertinent dans tel ou tel cas.

8.110 En conséquence, s'agissant de mesures de sauvegarde, le caractère pertinent du "prix" varie d'un cas à l'autre, en fonction des circonstances particulières ainsi que de la nature du produit particulier et de la branche de production nationale particulière considérés. Étant donné que telle est la nature du facteur "prix" dans l'Accord sur les sauvegardes, nous estimons que l'expression "à des conditions telles" n'exige pas nécessairement, dans chaque cas, une analyse des prix. De plus, s'il est procédé à une analyse des prix, nous estimons qu'elle ne doit pas nécessairement démontrer que le produit importé s'est constamment vendu moins cher sur le marché intérieur du Membre importateur pour que puisse être établie une constatation de l'existence d'un dommage grave.

8.111 En l'espèce, la Communauté européenne met l'accent sur l'aspect "prix" des conditions de concurrence dans ses arguments concernant l'incompatibilité alléguée du rapport de la Commission avec les obligations qu'imposent l'expression "à des conditions telles" figurant à l'article XIX:1 du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'AS, et les conditions relatives au lien de causalité énoncées à l'article 4:2 a) et b) de l'Accord. La Commission a elle aussi accordé de l'importance aux "importations à un prix relativement bas" dans son analyse du lien de causalité.[102] Nous allons

[101] Deux groupes spéciaux précédents sont arrivés à une conclusion analogue au sujet de la nature de l'obligation qu'impose l'expression "à des conditions telles". Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures, supra*, note 17, paragraphes 8.249 à 8.252. L'Organe d'appel n'a vu "aucune erreur" dans la façon dont le Groupe spécial a abordé la question du lien de causalité dans ce différend, voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures, supra*, note 17, paragraphes 140 à 145. Rapport du Groupe spécial *Corée – Mesures de sauvegarde concernant des produits laitiers, supra*, note 16, paragraphes 7.51 et 7.52. Dans ce différend, cette question précise n'a pas été examinée en appel.

[102] Rapport de la Commission, pages I-17 et I-18.

examiner l'allégation de la CE selon laquelle la prise en considération du prix par la Commission est insuffisante pour établir un lien de causalité entre les importations et le dommage grave conformément à l'article 4:2 a) et b) de l'AS.

8.112 Il est indiqué dans le rapport de la Commission que celle-ci a examiné le "prix" et estimé qu'il corroborait une constatation de l'existence d'un dommage grave causé par les importations. La Commission a déclaré ce qui suit:

> "Le rapport des importations à la consommation a ensuite fortement augmenté pour atteindre 58,9 pour cent en 1996 et 60,2 pour cent en 1997. Il ressort du dossier que la majeure partie de cette augmentation était le fait des importations en provenance de l'UE. Il ressort aussi du dossier que le gluten de froment importé de l'UE était constamment vendu à un prix inférieur à celui du gluten de froment d'origine nationale. Cet accroissement brusque des importations à un prix relativement bas en 1996 et 1997 a coïncidé avec la baisse des résultats de la branche de production."[103]

8.113 Le rapport de la Commission contient des données qui corroborent la déclaration de la Commission selon laquelle le gluten de froment importé de la CE était vendu moins cher que le produit américain en 1996 et 1997.[104] Ces données figurent dans le tableau 18 du rapport de la Commission, intitulé "Gluten de froment élastique produit aux États-Unis et dans l'Union européenne: prix de vente nets moyens pondérés à la livraison et quantités déclarées par les producteurs et les importateurs des États-Unis, et marges de sous/sur-cotation, par trimestre, juillet 1992-juin 1997".[105]

8.114 La Commission a également estimé ce qui suit:

> "Nous notons que les coûts des matières premières ont augmenté au cours de la période examinée, en particulier en 1996 et 1997. La consommation a elle aussi sensiblement augmenté pendant cette période. La demande de gluten de froment étant relativement insensible aux variations des prix, nous sommes fondés à penser que les producteurs de gluten de froment pourraient répercuter ces hausses des coûts sur leur clientèle. Les producteurs des États-Unis ont indiqué dans leur déposition qu'ils avaient toujours répercuté le renchérissement des matières premières sur leur clientèle. *En 1996 et 1997, cependant, les prix de vente unitaires ont baissé*, malgré l'augmentation de la demande et le renchérissement des matières premières. Nous estimons que cette évolution inhabituelle s'explique par l'accroissement spectaculaire d'*importations à un prix relativement bas* au cours de cette période, qui a eu pour effet de *faire baisser les prix du gluten de froment*."[106] (pas d'italique dans l'original, notes de bas de page omises)

---

[103] Rapport de la Commission, page I-16.

[104] Nous notons qu'il y a eu une divergence de vues initiale entre les parties quant à la période à laquelle se référait la Commission, période pendant laquelle "le gluten de froment importé de l'UE était constamment vendu à un prix inférieur à celui du gluten de froment d'origine nationale" (Première communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-1, paragraphes 82 et 83). Les États-Unis ont précisé devant nous que cette indication dans le rapport de la Commission concernant le fait que le produit importé "était constamment vendu moins cher" se référait à la période 1996-1997 (Première communication écrite des États-Unis, Appendice 2-1, paragraphes 121 à 123). Nous estimons que ce point de vue est corroboré par le contexte du membre de phrase pertinent tel qu'il figure dans le rapport de la Commission.

[105] Rapport de la Commission, page II-33.

[106] Rapport de la Commission, pages I-17 et I-18.

8.115 D'après les données trimestrielles sur les prix figurant dans le tableau 18 du rapport de la Commission, il y a eu, en 1994[107], une forte hausse du prix du gluten de froment. La Commission a explicitement reconnu que cette hausse était imputable, du moins en partie, à la faible teneur en protéines du blé récolté.[108] En 1995, les prix ont chuté. Ils ont ensuite légèrement augmenté en 1996 par rapport à leur niveau au dernier trimestre de 1995.

8.116 La Commission déclare que les "prix de vente unitaires ont baissé" en 1996 et 1997, mais il ressort des données figurant dans le tableau 18 que les prix trimestriels du gluten de froment ont en fait augmenté au cours des trois premiers trimestres de 1996 par rapport au niveau où ils se situaient au dernier trimestre de 1995. Nous rappelons que la Commission a estimé que l'accroissement brusque des importations a eu lieu en 1996 et 1997. Il ressort des données figurant dans le rapport de la Commission que, sur une base trimestrielle, les prix ont chuté en 1995 (avant l'accroissement brusque et du moins en partie à cause de la teneur en protéines du blé récolté) et ont augmenté en 1996 (au moment de l'accroissement brusque des "importations à un prix relativement bas").

8.117 En particulier, dès lors que, dans le cadre de son analyse du lien de causalité, la Commission elle-même met l'accent et se fonde sur une diminution des prix de vente unitaires (malgré l'augmentation de la demande et le renchérissement des matières premières) et sur des "importations à un prix relativement bas ... qui ont eu pour effet de faire baisser les prix du gluten de froment", nous estimons qu'elle aurait pu donner dans ses constatations une explication plus solide de la corrélation entre données sur les prix et les tendances des importations. Nous notons que dans la Partie II de son rapport, lorsqu'elle donne des indications concernant les renseignements sur les prix qu'elle a obtenus au cours de l'enquête, la Commission décrit très en détail les tendances trimestrielles des prix au cours de la période visée par l'enquête.[109] Cette description détaillée ne figure cependant pas dans les constatations de la Commission reproduites dans la Partie I de son rapport, qui traitent essentiellement des prix de vente unitaires annuels moyens et qui se bornent à indiquer que "les prix de vente unitaires ont baissé". Toutefois, comme les tendances annuelles moyennes des prix telles qu'elle les a constatées corroborent ce que la Commission a déclaré[110], nous estimons que le rapport de la Commission donne une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits étayent la détermination rendue sur ce point, et que ce rapport fournit une justification du caractère pertinent de ce facteur.

8.118 **Pour ces raisons, nous estimons que les États-Unis n'ont pas agi de manière incompatible à cet égard avec les obligations qu'impose l'expression "à des conditions telles" qui figure à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'AS, ni avec leurs obligations au titre de l'article 4:2 de l'AS.**

iii) autres facteurs et imputation

Dans son enquête, la Commission a-t-elle pris en considération d'autres facteurs pertinents s'agissant du lien de causalité?

Arguments des parties

8.119 La Communauté européenne fait valoir que, dans son enquête, la Commission n'a pas dûment pris en considération des facteurs autres que l'accroissement des importations en tant que causes

[107] Les années de référence de la Commission s'entendent d'une période de 12 mois se terminant en juin de l'année considérée.

[108] Rapport de la Commission, page II-9, pages I-22 et I-23: "L'augmentation de la demande de gluten de froment en 1994 ... tenait, du moins en partie, à une insuffisance, pour des raisons climatiques, de la teneur en protéines du blé récolté dans les principaux pays producteurs, dont les États-Unis, en 1993." Il en est également fait mention dans la note 84 figurant à la page II-32 du rapport de la Commission.

[109] Rapport de la Commission, pages II-32 et suivantes.

[110] Rapport de la Commission, pages II-31 et II-32.

possibles de dommage, comme le prescrit l'article 4:2 b) de l'AS. Selon la Communauté européenne, ces facteurs sont notamment les suivants: i) l'incidence des primes aux protéines du froment sur le prix des protéines du froment sur le marché des États Unis; ii) les marchés des coproduits; iii) l'accroissement de la capacité; iv) les prix des intrants et v) les importations effectuées par des producteurs des États Unis.[111] À son avis, conformément à l'article 4:2 a), les autorités compétentes doivent, de leur propre initiative, identifier les facteurs qui sont susceptibles d'être pertinents, puis, de leur propre initiative, obtenir tous les renseignements qui sont nécessaires pour évaluer la façon dont ce facteur a évolué. En tout état de cause, la Communauté européenne soutient que, devant la Commission, les producteurs mis en cause de l'UE ont évoqué tous ces facteurs, y compris les primes aux protéines du froment comme étant pertinents pour l'ensemble de la période visée par l'enquête.

8.120 Les États-Unis font valoir que la Commission a examiné des facteurs autres que les importations qui étaient susceptibles de causer un dommage grave à la branche de production nationale et a inséré ces constatations dans son rapport. Ils estiment que l'autorité compétente devrait pouvoir se fonder sur les points évoqués par les parties et qu'elle ne doit pas nécessairement examiner au cours de son enquête, de sa propre initiative, d'autres facteurs causals possibles. Les États-Unis soutiennent que les producteurs mis en cause de l'UE n'ont pas évoqué les primes aux protéines du froment comme étant un facteur causal possible pour l'ensemble de la période visée par l'enquête.

Évaluation du Groupe spécial

8.121 Comme nous l'avons indiqué[112], selon la lecture que nous en faisons, la prescription énoncée à l'article 4:2 a) de l'AS exige que les autorités chargées de l'enquête évaluent au moins tous 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 devant elles comme étant des facteurs pertinents. Les autorités chargées de l'enquête ont certes la faculté d'examiner d'autres "facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la [nature] de la branche de production" en plus de ceux qui ont été évoqués par les parties au cours de l'enquête, mais, à notre avis, elles ne sont pas obligées de rechercher et d'évaluer, *de leur propre initiative*, des facteurs autres que ceux qui sont explicitement énumérés à l'article 4:2 a) en plus de ceux qui sont clairement évoquées devant elles par les parties intéressées au cours de l'enquête.

8.122 Il ressort manifestement du résumé des arguments figurant dans le rapport de la Commission, ainsi que de certaines pièces de la CE[113] qui nous ont été communiquées et qui faisaient partie du dossier dont la Commission disposait, que les parties de l'UE mises en cause dans la procédure menée par la Commission ont clairement évoqué devant celle-ci les facteurs ii) à v) mentionnés plus haut par la Communauté européenne, à savoir l'évolution de la situation en ce qui concerne les coproduits[114], un "nouveau producteur national et des taux d'utilisation de la capacité par les producteurs nationaux qui ne correspondent pas à une pleine utilisation"[115], hausse des coûts des intrants[116] et "importations sur une grande échelle effectuées par des producteurs des États-Unis".[117] À notre avis, il ressort aussi manifestement d'un examen des constatations de la Commission que celle-ci a pris en considération

[111] La Communauté européenne a également soulevé la question de l'inclusion dans l'enquête des importations en provenance du Canada et de l'exclusion de ces importations du champ d'application de la mesure. Nous en traitons *infra*, paragraphes 8.160 et suivants.

[112] *Supra*, paragraphes 8.39, 8.69.

[113] Pièces n°16 à 18 de la CE.

[114] Résumé par Commission de l'argument des parties mises en cause de l'UE, rapport de la Commission, page I-15; constatations de la Commission, rapport de la Commission, page I-16.

[115] Résumé par la Commission de l'argument des parties mises en cause de l'UE, rapport de la Commission, page I-16; constatations de la Commission, page I-17.

[116] Pièce n° 16 de la CE, "Mémoire avant audition du 11 décembre 1997 déposée par l'AAC auprès de la Commission", page 29; constatations de la Commission, page I-15.

[117] Résumé par la Commission de l'argument des parties mises en cause de l'UE, rapport de la Commission, page I-15; constatations de la Commission, rapport de la Commission, page I-16.

ces quatre causes possibles de dommage que les parties mises en cause de l'UE ont évoquées devant elle et que la Communauté européenne a mentionnées au cours des travaux du Groupe spécial. Les constatations de l'existence d'un lien de causalité établies par la Commission portent expressément sur les marchés des co-produits[118]; l'utilisation de la capacité[119], les prix des intrants[120] et l'importation de gluten de froment par des producteurs des États-Unis.[121]

8.123 Nous allons maintenant examiner le facteur restant que la Communauté européenne a mentionné à cet égard devant nous – la question des primes aux protéines du froment.[122] En ce qui concerne ce facteur, la Communauté européenne allègue que la Commission n'a pas recueilli de données et n'a pas évalué correctement le lien de causalité éventuel entre les importations et le dommage grave allégué, en violation de l'article 4:2 a) et b) de l'AS.

8.124 Nous allons donc voir si la question des primes aux protéines du froment a été évoquée devant la Commission par les parties mises en cause de l'UE comme étant un facteur pertinent influant sur la situation de la branche de production qui a peut-être causé un dommage à la branche de production nationale pendant toute la période visée par l'enquête. Nous observons qu'il y a désaccord entre les parties au sujet de la mesure dans laquelle la question des "primes aux protéines" a été évoquée par les producteurs de l'UE au cours de l'enquête de la Commission. Les deux parties conviennent que la teneur en protéines du blé récolté était un facteur pertinent en 1993-1994, que ce facteur a été évoqué par les parties mises en cause de l'UE devant la Commission et que celle-ci a explicitement examiné son caractère pertinent dans son rapport. Toutefois, pour ce qui est de la période postérieure à 1994, les États-Unis soutiennent devant nous que:

> "L'ITC ne disposait d'aucun élément de preuve d'une chute de la teneur en protéines du blé récolté en 1996 et 1997, ni d'aucune autre modification ayant trait à la teneur en protéines du blé récolté qui expliquerait l'augmentation de la consommation de gluten de froment pendant ces deux années. Aucune des parties à l'enquête de l'ITC n'a fait valoir l'argument que les CE ont avancé au cours de la présente procédure. Si les producteurs de l'UE ont cité, pendant la procédure menée par la Commission, l'insuffisance des approvisionnements en 1993/94, les fluctuations des prix du froment et le surprix du froment par rapport au *maïs* comme étant des facteurs qui influent sur le marché intérieur du gluten de froment, ils n'ont pas allégué le "facteur prime aux protéines du froment" ou l'insuffisance de la teneur en protéines du blé récolté en 1996 et 1997. Si la teneur en protéines du froment a été, pendant les années 1996 et 1997, un facteur qui a gravement influé sur le prix du gluten de froment et sur la demande de ce produit, il est étonnant que cela n'ait été découvert par les CE que longtemps après la clôture de l'enquête de l'ITC."[123]

8.125 Devant nous, à l'appui de son assertion selon laquelle la question de la prime aux protéines du froment a été évoquée devant la Commission comme étant un facteur causal pertinent pendant toute la période visée par l'enquête, la Communauté européenne indique plusieurs endroits dans le dossier de la Commission où les producteurs de l'UE ont mentionné cette question devant la Commission au cours de la procédure orale et écrite[124] et appelle l'attention sur ce que les requérants ont déclaré au

---

[118] Rapport de la Commission, pages I-16 et I-17.
[119] Rapport de la Commission, page I-17.
[120] Rapport de la Commission, pages I-17 et I-18.
[121] Rapport de la Commission, page I-17.
[122] La "prime aux protéines" représente la différence de prix entre le froment à faible teneur et le froment à haute teneur en protéines.
[123] Deuxième déclaration orale des États-Unis, Appendice 2-7, paragraphe 25.
[124] Voir la deuxième communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-4, paragraphe 54, qui fait référence à la pièce n° 18 de la CE, pages 24 et 31; réponse de la Communauté européenne à la question additionnelle du Groupe spécial, Appendice 1-15.

cours de l'enquête de la Commission.[125] 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.

8.126 Nous notons que la Commission a expressément reconnu que la teneur en protéines du blé récolté a une incidence sur la demande de gluten de froment[126], et nous estimons que, dans son rapport, elle aurait pu inclure un examen explicite et distinct de la teneur en protéines du froment comme étant un "facteur pertinent qui influe sur la situation de la branche de production nationale" et rendre compte des résultats de cet examen, y compris en ce qui concerne le caractère pertinent de ce facteur. Toutefois, à la lumière de notre constatation selon laquelle les producteurs mis en cause de l'UE n'ont pas évoqué cette question clairement et avec persistance devant la Commission comme étant une autre cause possible de dommage dans la période postérieure à 1994, nous estimons que le fait que la Commission n'a pas recueilli de données sur ce facteur et n'a pas inclus dans son rapport, en sus de ses considérations relatives au prix et à la demande, un examen explicite et distinct de ce facteur (qui rende compte de l'évolution de la teneur en protéines du blé récolté), ne constitue pas une violation de l'article 4:2 a) et b) de l'AS.

8.127 **Pour ces raisons, nous n'estimons pas que le fait que la Commission n'a pas examiné au cours de son enquête le caractère pertinent de la question des primes aux protéines dans la partie postérieure à 1994 de la période visée par l'enquête constitue une violation de l'article 4:2 a) et b) de l'AS.**

8.128 Il nous faut encore nous pencher sur la compatibilité avec l'article 4:2 b) de l'AS de l'examen par la Commission des facteurs qui *ont été* clairement évoqués devant elle par les parties intéressées au cours de l'enquête et qui *ont été* pris en considération par elle.

L'examen auquel la Commission a procédé assurait-il la non-imputation aux importations d'un dommage causé par d'autres facteurs?

Arguments des parties

Communauté européenne

8.129 La Communauté européenne allègue que la Commission n'a pas satisfait à l'obligation qui est faite à l'article 4:2 b) de l'AS de ne pas imputer aux importations un dommage causé par d'autres facteurs. Selon la Communauté européenne, les États-Unis auraient dû fournir un critère objectif qui permette de démontrer que le dommage imputable aux importations, après déduction du dommage causé par d'autres facteurs, atteignait le seuil d'un dommage "grave". Sur la base des éléments objectifs qu'elle a examinés ou auraient dû examiner, la Commission n'aurait jamais dû arriver à la conclusion que ce dommage était "grave".

8.130 La Communauté européenne fait valoir que les États-Unis se fondent sur un critère de "prépondérance" lorsqu'ils déterminent l'existence du lien de causalité. À son avis, la législation des États-Unis qui prescrit aux autorités nationales d'examiner si l'accroissement des importations n'est ou

[125] Voir la deuxième communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-4, paragraphe 55, qui fait référence à la pièce n° 17 de la CE, pages 149 et 150.

[126] Voir, par exemple, le rapport de la Commission, page II-5.

n'est pas qu'une "cause substantielle" et si certains facteurs sont ou non "une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations" n'a aucun fondement dans le droit de l'OMC. En cas de causes concomitantes de dommage, la loi des États-Unis empêche les autorités chargées de l'enquête de vérifier le seul point important, c'est-à-dire celui de savoir si l'accroissement des importations est, par lui-même, la cause d'une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale". La Communauté européenne fait valoir que l'article 4:2 b) exige qu'un Membre démontre que l'"accroissement des importations" a causé "par lui-même, c'est-à-dire à lui seul, un dommage grave".[127] À son avis, les autorités chargées de l'enquête ne peuvent pas imputer la cause d'un dommage grave à l'accroissement des importations si celui-ci est une cause concomitante de ce dommage grave, mais n'atteint pas par lui-même, pris isolément, le seuil d'un "dommage grave". Selon la Communauté européenne, aux États-Unis, les autorités chargées de l'enquête sont tenues, en vertu de la loi des États-Unis, d'examiner au cours de leur enquête une question différente, c'est-à-dire celle de savoir s'il y a une seule cause "plus importante" que l'accroissement des importations, ce qui est incompatible avec l'article 4:2 de l'AS.

8.131 La Communauté européenne allègue, s'agissant en particulier de l'accroissement de la capacité, que la Commission a violé l'article 4:2 b) en ce sens qu'elle n'aurait dû imputer à l'accroissement des importations "aucun dommage (facilement quantifiable) causé par ce facteur".[128] Elle insiste sur le fait que les États-Unis auraient dû exclure de leurs déterminations de l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité le dommage causé par la surcapacité. Pour ce faire, ils auraient dû déterminer si, dans le cas où la capacité serait restée la même depuis 1993, il y aurait quand même eu une "dégradation générale notable de la branche de production nationale".

États-Unis

8.132 Les États-Unis font valoir que la Commission a expressément examiné d'autres causes possibles de dommage grave évoquées par les parties intéressées au cours de l'enquête, y compris: les changements survenus sur les marchés des coproduits; les importations de gluten de froment effectuées par des producteurs nationaux; la concurrence entre producteurs nationaux; l'accroissement de la capacité et la hausse des coûts des intrants. La Commission a inclus dans son rapport des constatations concernant ces autres causes possibles de dommage grave. Selon les États-Unis, dans chaque cas, la Commission a constaté que la prétendue cause n'avait pas sur la branche de production l'effet suggéré (par exemple, coproduction, concurrence entre l'amidon de maïs et l'amidon de froment, importations effectuées par des producteurs nationaux, hausse des prix des intrants), ou n'avait joué qu'un rôle manifestement mineur dans le dommage grave subi par la branche de production (accroissement de la capacité).[129] Les États-Unis soutiennent que la Communauté européenne cherche à obtenir que le Groupe spécial reconstate les faits pour chacun de ces facteurs et évalue le poids donné par la Commission à ces facteurs.

8.133 De l'avis des États-Unis, le critère de causalité pertinent pour l'examen dans le cadre de l'OMC d'une détermination de l'existence d'un dommage est énoncé à l'article 4:2 b). La Commission expose clairement dans sa détermination les raisons pour lesquelles elle a constaté "l'existence du lien de causalité" entre l'accroissement des importations et de dommage grave. Les États-Unis font valoir que rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'oblige l'autorité compétente à définir le moindre critère de causalité; l'article 4:2 b) exige seulement d'être appliqué.

8.134 Selon les États-Unis, la Commission a expressément traité chacun des autres facteurs qui, selon les importateurs et les producteurs étrangers, causaient un dommage, et elle a constaté qu'aucun autre facteur susceptible d'avoir une incidence négative sur la branche de production de gluten de

[127] Réponse de la Communauté européenne aux questions n° 8 et 9 du Groupe spécial, Appendice 1-3.
[128] Deuxième communication écrite de la Communauté européenne, Appendice 1-4, paragraphe 69.
[129] Première communication écrite des États-Unis, Appendice 2-1, paragraphe 125.

froment n'était plus important que l'accroissement rapide des importations.[130] Les États-Unis soutiennent qu'en ce qui concerne les coproduits, la Commission a constaté ce qui suit: il n'y a pas eu de baisse des prix de l'amidon de froment parallèle à la chute de ceux du gluten de froment sur le marché intérieur observée depuis 1994 ou qui explique le recul brutal des résultats financiers des producteurs nationaux de gluten de froment; et la relative stabilité et la hausse progressive des prix de l'amidon de froment sur le marché intérieur donnaient à penser que la concurrence entre l'amidon de maïs et l'amidon de froment n'avait sans doute pas ou guère eu d'effet sur la production de gluten de froment.[131] Les États-Unis font en outre valoir que la Commission a constaté que les importations des producteurs nationaux n'étaient pas responsables du brusque accroissement des importations survenu en 1996 et 1997.[132] Selon eux, la Commission a aussi constaté que les prix de vente unitaires avaient baissé en 1996 et 1997 malgré l'augmentation de la demande et le renchérissement des matières premières, et que cette évolution inhabituelle s'expliquait par l'accroissement spectaculaire d'importations à un prix relativement bas au cours de cette période, qui avait eu pour effet de faire baisser les prix du gluten de froment.[133] Dans la mesure où un seul autre facteur - à savoir les augmentations de la capacité aux États-Unis - avait contribué à la diminution du taux d'utilisation de la capacité pendant cette période, la Commission a démontré pourquoi c'était un facteur moins important que les importations. Les États-Unis affirment que la Commission a même très précisément déterminé les contributions respectives du taux d'utilisation de la capacité et des importations au dommage.[134] Ils font valoir que la Commission a précisément constaté que si la branche de production nationale, et non l'accroissement des importations, avait absorbé la croissance de la demande observée en 1996 et 1997, elle aurait tourné à 61 pour cent de sa capacité au lieu de 44,5 pour cent comme ce fut le cas. Dans ces conditions, en 1997, la production nationale aurait été bien supérieure, et non inférieure, à son niveau de 1996. Le taux d'utilisation de la capacité aurait été plus élevé en 1997 qu'en 1995. Bref, selon les États-Unis, "la baisse de la quasi-totalité des indicateurs de résultats de la branche enregistrée en 1996 et 1997 par rapport aux périodes antérieures – dont la Commission a constaté qu'elle constituait un dommage grave – ne se serait pas produite".[135] Pour les États-Unis, la genèse comme le contexte de l'article 4:2 b) démontrent pourquoi, contrairement à ce qu'affirme la CE, la Commission n'était pas tenue de chiffrer d'une manière ou d'une autre et de déduire du dommage total les effets spécifiques causés par d'autres facteurs.

8.135 Les États-Unis soutiennent que l'élément de la loi des États-Unis qui exige qu'il soit constaté que les importations sont une "cause substantielle" de dommage fait obligation à la Commission d'établir une constatation relative au lien de causalité qui, bien que n'étant pas prescrite par l'article 4:2, contribue à assurer que les objectifs qu'il vise soient atteints. L'obligation d'examiner le poids relatif d'autres facteurs assure à la fois que la commission examine le lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave, comme le prescrit l'article 4:2 b), et n'impute pas aux importations les effets d'autres causes de dommage qui sont plus importants. Selon les États-Unis, bien qu'elles conduisent à l'établissement de constatations qui fournissent plus de détails que ne l'exige l'article 4:2 b), les procédures applicables en l'espèce aux États-Unis sont entièrement compatibles avec la lettre et l'esprit de cet article.

Évaluation du Groupe spécial

8.136 Nous allons examiner la question dont nous sommes saisis qui est de savoir si, lorsqu'elle a mené son enquête pour voir si l'accroissement des importations était "une cause qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause" de dommage grave pour la branche de production nationale de gluten de froment, la Commission a satisfait à l'obligation qui est faite à l'article 4:2 b) de l'AS de

[130] *Id.*, paragraphe 127.
[131] *Id.*, paragraphes 31 et 32, citant le rapport de la Commission, pages I-16 et 17.
[132] *Id.*, paragraphe 33, citant le rapport de la Commission, pages I-17.
[133] *Id.*, paragraphe 35, citant le rapport de la Commission, pages I-17.
[134] *Id.*, paragraphe 127.
[135] *Id.*, paragraphe 132.

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.[136] Nous allons tout d'abord examiner la nature des obligations imposées par l'article 4:2 b) s'agissant de l'analyse du lien de causalité auquel doivent procéder les autorités chargées de l'enquête.

8.137 L'article 4:2 b) de l'AS traite expressément du lien de causalité entre les importations et le dommage grave. Il exige que l'enquête en matière de sauvegardes 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". Il dispose aussi que "[l]orsque 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". Par conséquent, dans le cadre de l'analyse du lien de causalité, il faut qu'il y ait une prise en considération suffisante d'"autres facteurs" qui agissent en même temps sur le marché pour qu'un dommage causé par ces autres facteurs puisse être dûment identifié et imputé.

8.138 Comme nous l'avons précédemment observé, l'article 4:2 b) de l'AS comporte un lien textuel explicite avec l'article 4:2 a) de l'Accord. Il dispose que "[l]a détermination dont il est question à l'alinéa a) *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. 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.

8.139 À notre avis, 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 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

[136] Les États-Unis affirment que la "CE se livre à quelques considérations sur la législation américaine mais sans la contester, moyennant quoi les allégations qu'elle avance à ce propos n'entrent pas dans le cadre du mandat du Groupe spécial" (Première communication écrite des États-Unis, Appendice 2-1, note de bas de page 119). A l'appui de cette affirmation, les États-Unis se réfèrent au rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, WT/DS60/AB/R, adopté le 25 novembre 1998, paragraphe 73 (la "mesure" et les allégations formulées au sujet de cette mesure constituent la "question portée devant l'ORD", qui est le fondement du mandat d'un groupe spécial). Les États-Unis font valoir ce qui suit: "La seule question, en ce qui concerne les articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, qui a été portée devant le Groupe spécial, est celle de savoir si les constatations et conclusions de la Commission cadrent avec les dispositions de ces articles." Nous croyons comprendre que la mesure soumise à notre examen est la mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis avec effet au 1er juin 1998, conformément à la "Proclamation 7103 du 30 mai1998 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de gluten de froment" émanant du Président des États-Unis, *supra*, note 7 et au "Mémorandum du 30 mai 1998 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet du gluten de froment", *supra*, note 8. La mesure soumise à notre examen n'est pas l'article 202 de la loi des États-Unis sur le commerce extérieur. Il nous faut voir si les États-Unis ont satisfait aux prescriptions énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes pour appliquer cette mesure. En conséquence, nous devons examiner les constatations et conclusions de la Commission quant aux conditions à remplir pour imposer la mesure, ainsi que l'analyse sur laquelle se fondent ces constatations et conclusions.

l'Accord[137], il n'est pas satisfait aux conditions à remplir pour imposer une mesure de sauvegarde. En pareille situation, il se peut que les importations causent un "dommage" et il se peut même que soit démontrée l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le "dommage". Toutefois, dans le cas où ce dommage n'atteint pas le seuil d'un "dommage *grave*", telle que cette expression est définie à l'article 4:1 a) de l'AS, les conditions et circonstances autorisant l'imposition d'une mesure de sauvegarde ne sont pas présentes.

8.140 Il ne faudrait pas déduire de ce qui précède que nous considérons que l'Accord sur les sauvegardes impose au Membre importateur une méthode particulière pour évaluer si des facteurs autres que les importations causent un dommage à son marché intérieur en même temps que les importations, ou une manière de procéder pour s'assurer que le dommage imputable à d'autres facteurs n'est pas imputé aux importations. Les États-Unis conservent la faculté de choisir une méthode qui permette de procéder à cette évaluation et d'assurer qu'il n'y ait pas imputation.[138] Toutefois, bien que les États-Unis aient la faculté de décider d'une méthode appropriée pour évaluer le lien de causalité, la méthode qu'ils choisissent doit permettre d'assurer que le dommage causé par l'accroissement des importations, considéré seul, soit un dommage "grave", c'est-à-dire "une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale". Pour ce faire, les autorités chargées de l'enquête doivent s'assurer que le dommage imputable à d'autres facteurs n'est pas imputé aux importations. Elles ne sont peut-être pas tenues d'*énoncer* explicitement dans leur rapport un "critère de causalité particulier" en plus de celui qui est prévu à l'article 4:2 b) de l'AS, mais la façon de procéder qu'elles *adoptent* en fait doit néanmoins aboutir à un résultat qui soit compatible avec les obligations énoncées à l'article 4 de l'AS, y compris celle de ne pas imputer aux importations tout dommage causé par d'autres facteurs.

8.141 Nous relevons que le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Imposition de droits compensateurs sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège* a examiné la question du traitement à accorder aux éléments autres que les importations subventionnées dans le cadre de l'article 6:4 du Code des subventions du Tokyo Round. Ce groupe spécial a considéré[139]:

> "... que la prescription de l'article 6:4 exigeant que soit démontrée l'existence d'un lien de causalité entre les importations visées par l'enquête et le préjudice important causé à une branche de production nationale mettait principalement l'accent sur l'analyse des éléments énoncés à l'article 6:2 et 6:3, c'est-à-dire les effets des importations sur le volume et les prix et leur incidence sur la branche de production nationale. À cet égard, le Groupe spécial a rappelé ses conclusions concernant les constatations faites par l'ITC au sujet de ces éléments. En vertu de l'article 6:4, l'ITC était tenue de ne pas imputer les préjudices causés par d'autres éléments aux importations en provenance de Norvège. De l'avis du Groupe spécial, cela ne voulait pas dire que, outre l'examen des effets des importtions au titre de l'article 6:1, 6:2 et 6:3, l'ITC aurait dû d'une façon ou d'une autre déterminé l'étendue du préjudice causé par ces autres éléments afin d'isoler ce préjudice de celui qui était causé par les importations en provenance de Norvège. Cela signifiait plutôt que l'ITC était tenue d'effectuer un examen suffisant pour s'assurer que, dans son analyse des éléments énoncés à l'article 6:2

[137] Il est indiqué ce qui suit à l'article 4:1 a) de l'AS: "l'expression "dommage grave" s'entend d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale".

[138] Un point de vue similaire a été exprimé par le Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Mesures de sauvegarde concernant des produits laitiers*, *supra*, note 16, paragraphe 7.96.

[139] SCM/153, adopté par le Comité des subventions et des mesures compensatoires le 28 avril 1994, IBDD, S41/662, paragraphe 321. Le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, ADP/87, adopté par le Comité des pratiques antidumping le 27 avril 1994, IBDD, S41/254, paragraphe 555, a pareillement examiné la question du traitement à accorder aux éléments autres que les importations faisant l'objet d'un dumping dans le cadre de l'article 3:4 du Code antidumping du Tokyo Round.

> et 6:3, elle ne constatait pas qu'un préjudice important était causé par les importations en provenance de Norvège lorsque le préjudice important subi par la branche de production nationale et prétendument causé par les importations en provenance de Norvège était en fait causé par des éléments autres que ces importations ..."

8.142 Nous considérons qu'il existe des différences significatives entre le texte des dispositions juridiques particulières qui constituaient la base de l'analyse du Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis - Saumons* et le contexte juridique dans lequel s'étaient posées les questions dont ce groupe spécial était saisi (à savoir, subventionnement/dumping, par opposition aux sauvegardes). Néanmoins, dans la mesure où il est pertinent pour notre examen en l'espèce, nous estimons que le passage précité extrait du rapport du Groupe spécial *États-Unis – Saumons* fournit une orientation. Nous partageons l'avis de ce groupe spécial dans la mesure où il faudrait que la Commission procède à un examen en matière de sauvegardes suffisant pour s'assurer que, dans son analyse des facteurs relatifs au dommage que mentionne ou évoque l'article 4:2 a) de l'AS, elle n'a pas constaté que le dommage grave était causé par un accroissement des importations de gluten de froment quand le dommage prétendument causé à la branche de production nationale par un accroissement des importations était en fait causé par des facteurs autres que cet accroissement. Un Membre n'est pas nécessairement tenu de quantifier, séparément, l'étendue précise du "dommage" causé par chaque autre facteur possible, mais il doit procéder à un examen qui lui permette de s'assurer que tout dommage causé par ces autres facteurs n'est pas imputé à l'accroissement des importations.[140]

8.143 Ainsi, conformément à l'article 4:2 a) et b) de l'AS, l'accroissement des importations doit par lui-même causer un dommage grave. En outre, les autorités chargées de l'enquête doivent procéder à un examen qui leur permette de s'assurer tout dommage causé par d'autres facteurs n'est pas imputé à l'accroissement des importations. Lorsque le dommage causé par un – ou plusieurs – autre(s) facteur(s) est imputé à ces autres facteurs, il se peut qu'un éventuel dommage persistant causé par un accroissement des importations n'atteigne pas le seuil d'un "dommage *grave*", au sens de l'article 4:1 a) de l'AS.

8.144 Cela étant, nous allons voir si l'analyse du lien de causalité appliquée par la Commission dans cette enquête en matière de sauvegardes a satisfait à la prescription concernant la "non-imputation" énoncée à l'article 4:2 b) de l'AS.

8.145 Dans son enquête, la Commission a examiné si l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de dommage grave, c'est-à-dire "une cause qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause". La Commission a formulé la constatation suivante:

> "Nous avons minutieusement examiné les autres causes possibles de dommage suggérées par les parties ainsi que d'autres causes éventuelles, et nous avons conclu que l'accroissement des importations est à la fois une cause importante de dommage grave et une cause qui est plus grande qu'aucune autre cause."[141]

8.146 Le rapport de la Commission indique que cette dernière a pesé séparément chacun des autres facteurs causals en question par rapport aux importations afin de voir si l'un quelconque de ces facteurs était en soi "une cause plus importante de dommage" ou une "cause plus grande de dommage grave" que l'accroissement des importations. La Commission a déterminé qu'aucun de ces facteurs n'était en soi "une cause plus importante de dommage grave" que l'accroissement des importations.

---

[140] Nous reconnaissons les difficultés pratiques que peut poser l'application de ce principe. Nous formulons une constatation au sujet du type général d'examen auquel un Membre est tenu de procéder, mais nous ne nous prononçons pas sur les dispositions précises qu'il doit prendre à cet égard.

[141] Rapport de la Commission, page I-16.

8.147 En ce qui concerne les marchés des coproduits, la Commission a formulé la constatation suivante:

> "Nous avons minutieusement examiné les arguments des parties mises en cause de l'UE au sujet des marchés des coproduits. Même s'il existe des éléments tendant à prouver que les décisions en matière de production de gluten de froment sont influencées par les conditions sur le marché de l'amidon de froment, *nous concluons que les changements intervenus sur les marchés des coproduits ne constituaient pas une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations.*"[142] (pas d'italique dans l'original, notes de bas de page omises)

8.148 En ce qui concerne la hausse des coûts des intrants[143], la Commission a déclaré ce qui suit:

> "Nous ne considérons pas non plus la hausse des prix du froment et de la farine de froment, qui constituent les principaux intrants dans la production de gluten/d'amidon de froment, comme étant une cause de dommage plus importante que l'accroissement des importations."[144]

8.149 S'agissant des importations de gluten de froment par des producteurs nationaux des États-Unis, la Commission a constaté ce qui suit:

> "*Nous ne considérons pas les importations continues de gluten de froment par des producteurs nationaux comme étant une cause plus importante du dommage grave*, contrairement à ce qu'ont fait valoir les parties mise en cause."[145] (pas d'italique dans l'original, notes de bas de page omises)

8.150 En ce qui concerne l'utilisation de la capacité et l'accroissement de la capacité, la Commission a constaté ce qui suit:

> "Nous avons examiné les autres causes possibles de dommage, y compris la concurrence entre les producteurs nationaux, l'accroissement de la capacité et le renchérissement des matières premières (froment et farine de froment). 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

---

[142] Rapport de la Commission, page I-16.

[143] Compte tenu de notre constatation formulée ci-après, nous n'estimons pas nécessaire d'examiner l'argument de la CE selon lequel la Commission n'a pas satisfait aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'AS en se fondant sur des assertions orales de "personnes qui ont un intérêt dans le résultat d'une enquête" (à savoir, les présidents de deux des producteurs des États-Unis, Midwest et Manildra) pour avancer que "[l]a demande de gluten de froment étant relativement insensible aux variations des prix, nous sommes fondés à penser que les producteurs de gluten de froment pourraient répercuter ces hausses des coûts sur leur clientèle. Les producteurs des États-Unis ont indiqué dans leur déposition qu'ils avaient toujours répercuté le renchérissement des matières premières sur leur clientèle". Pour la CE, la Commission ne pouvait pas s'en remettre à ces assertions orales sans vérifier l'exactitude de ces allégations "intéressées" en recourant à d'autres sources. Voir la première communication écrite de la CE, paragraphes 97 à 100, la déclaration orale de la CE à la première réunion avec le Groupe spécial, paragraphes 84 à 86, et la deuxième communication écrite de la CE, paragraphes 29 et 30 et 45.

[144] Rapport de la Commission, page I-17.

[145] Rapport de la Commission, page I-17.

> 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.*"[146] (pas d'italique dans l'original)

8.151 Comme nous l'avons déjà observé, l'article 4:2 b) de l'AS interdit d'imputer à un accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs, ce qui, à notre sens, donne à entendre qu'un facteur donné soit est une cause de dommage, soit ne l'est pas. S'il *est* une cause de dommage (même une cause mineure), il s'ensuit que, conformément à l'article 4:2 b) de l'AS, ce dommage "ne sera pas imputé à un accroissement des importations". Nous notons que les États-Unis ont affirmé que l'accroissement de la capacité avait eu un rôle (qualifié par les États-Unis dans la présente procédure de "rôle manifestement mineur")[147] dans le dommage grave subi par la branche de production, que "dans la mesure où un seul autre facteur, à savoir les augmentations de la capacité aux États-Unis, avait contribué à la diminution du taux d'utilisation de la capacité [en 1996 et 1997], la Commission a démontré pourquoi c'était un facteur moins important que les importations"[148], et que la Commission avait très précisément déterminé les contributions respectives du taux d'utilisation de la capacité et des importations au dommage.[149] 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. À l'issue de l'analyse du lien de causalité qu'elle a effectuée, dans laquelle chaque autre facteur a été pesé séparément par rapport aux importations pour déterminer s'il était "une cause de dommage plus importante" et a ensuite été exclu comme "cause de dommage" lorsqu'il ne répondait pas, en soi, à ce critère, la Commission a soutenu qu'il ne restait effectivement plus que les importations comme cause du dommage, dont elle a présumé qu'il demeurait "grave". Mais, à nos yeux, cette démarche est à l'opposé de celle qui consiste à s'assurer que c'était l'accroissement des importations qui causait à lui seul le dommage *grave*. Démontrer qu'un facteur causal donné n'a pas contribué autant ou davantage que les importations au dommage grave ne démontre pas qu'il n'a pas contribué *du tout* au dommage grave.

8.152 L'examen par la Commission de la question de savoir si chaque autre facteur constituait séparément "une cause de dommage plus grande que les importations" n'est pas de nature à lui permettre de s'assurer qu'il subsisterait nécessairement un "dommage grave", au sens de l'article 4:1 a) de l'AS, après la non-imputation aux importations du dommage imputable à ces autres causes. À notre avis, il ne ressort pas clairement de l'analyse du lien de causalité appliquée par la Commission en l'espèce que l'accroissement des importations du produit considéré cause un "dommage *grave*" à la branche de production nationale. Nous estimons que cette analyse ne permet pas d'assurer que les importations, en elles-mêmes et à elles seules, soient suffisantes pour causer un dommage *grave* à la branche de production nationale dès lors que le dommage causé par d'autres facteurs ne leur est pas imputé.

---

[146] Rapport de la Commission, page 1-17.
[147] Première communication écrite des États-Unis, Appendice 2-1, paragraphe 125.
[148] Première communication écrite des États-Unis, Appendice 2-1, paragraphe 127.
[149] *Ibid.*

8.153 **Pour ces raisons, nous estimons que l'examen par la Commission de la question de savoir si l'accroissement des importations était "une cause qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause" de dommage grave et la conclusion à laquelle elle aboutit dans l'enquête qui a conduit à l'imposition de la mesure de sauvegarde en cause, selon laquelle l'accroissement des importations est "une cause importante de dommage grave et une cause qui est plus grande qu'aucune autre cause" ne sont pas compatibles avec l'article 4:2 b) de l'AS car ils ne permettent pas d'assurer que le dommage causé par d'autres facteurs ne soit pas imputé aux importations.**[150]

iv) Résumé en ce qui concerne le lien de causalité

8.154 En bref, nous avons constaté que le rapport de la Commission fait apparaître une coïncidence générale entre la tendance à la hausse des importations et les tendances négatives des facteurs relatifs au dommage et qu'il donne une explication suffisante, motivée et raisonnable de la manière dont les faits étayent les constatations de la Commission s'agissant du premier aspect de l'analyse du lien de causalité.[151] Pour ce qui est du deuxième aspect de l'analyse du lien de causalité se rapportant aux conditions de concurrence entre le produit importé et le produit d'origine nationale, nous avons estimé que les États-Unis n'ont pas agi de manière incompatible avec les obligations que leur impose l'expression "à des conditions telles" énoncée à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'AS ni avec les obligations qui découlent pour eux de l'article 4:2 de l'AS. Cependant, nous avons estimé que l'examen par la Commission de la question de savoir si l'accroissement des importations était "une cause qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause" de dommage grave et la conclusion à laquelle elle aboutit, selon laquelle l'accroissement des importations est "une cause importante de dommage grave et une cause qui est plus grande qu'aucune autre cause" ne sont pas compatibles avec l'article 4:2 b) de l'AS car ils ne permettent pas d'assurer que le dommage causé par d'autres facteurs ne soit pas imputé aux importations.

e) Exclusion de certaines importations du change d'application de la mesure sur la base de l'origine

i) Arguments des parties

Communauté européenne

8.155 Lorsqu'elle conteste l'enquête en matière de sauvegardes et la mesure imposée par les États-Unis dans la présente affaire, la Communauté européenne soulève la question de l'inclusion, dans l'enquête, des importations de gluten de froment de toutes provenances, alors que certaines importations sont exclues du champ d'application de la mesure en fonction de l'origine (en particulier, celles qui proviennent du Canada, partie à l'ALENA) conformément à plusieurs cas de figure prévus à l'article XIX:1 du GATT de 1994 et des articles 2:1 et 4 de l'AS[152], en particulier, "l'accroissement des importations", "le dommage grave" et le "lien de causalité". La Communauté européenne a également

[150] Il n'est pas dans notre intention, par cette constatation, de nous prononcer sur la question de savoir si les États-Unis auraient pu ou non constater à bon droit qu'il existait un dommage grave causé par un accroissement des importations, s'ils avaient procédé à un examen leur permettant de s'assurer que tout dommage causé par ces autres facteurs n'est pas imputé à cet accroissement. Comme les États-Unis l'ont eux-mêmes fait valoir, il nous appartient d'examiner la détermination établie par une autorité chargée de l'enquête, et non de nous engager dans un examen *de novo* ni de procéder à notre propre évaluation sur la base des données brutes dont disposait cette autorité. Voir *supra*, le paragraphe 8.3.

[151] Voir *supra*, le paragraphe 8.91 pour les trois angles sous lesquels le Groupe spécial aborde la question du lien de causalité.

[152] Voir *infra*, les paragraphes 8.184 et 8.220 en ce qui concerne les allégations formulées à ce sujet par la CE au titre de l'article 5 de l'AS et de l'article premier du GATT de 1994.

fait valoir que la procédure suivie par la Commission "ne constitue pas une application correcte de la disposition NPF fondamentale énoncée à l'article 2:2 de l'AS".[153]

8.156 La Communauté européenne affirme que les États-Unis ont constaté l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par les importations de toutes provenances, y compris celles en provenance des pays parties à l'ALENA, dont le Canada, mais qu'ils ont ensuite appliqué leur mesure de sauvegarde visant le gluten de froment qu'aux pays non signataires de l'ALENA, excluant ainsi le Canada, ce qui constitue, pour la Communauté européenne, une atteinte au principe du "parallélisme" qui a été reconnu dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*.[154] Selon la Communauté européenne, rien dans l'article 4:2 de l'AS n'autorise un Membre à procéder à un examen distinct de l'existence d'un dommage grave sur la base de l'origne des produits importés considérés. La Communauté européenne affirme que l'article 2:1 de l'AS, et en particulier la note de bas de page 1 y relative, ne corroborent pas les arguments avancés par les États-Unis (et le Canada) en l'espèce. Elle estime que la "réserve générique" énoncée dans la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 concernant l'interprétation du rapport entre les articles XXIV et XIX du GATT de 1994 n'influe pas sur l'interprétation de l'article 4:2 de l'AS.

États-Unis

8.157 Les États-Unis soutiennent que, dans son enquête, la Commission a constaté que le dommage grave subi par la branche de production nationale de gluten de froment était imputable à un brusque accroissement des importations en provenance de l'UE en 1996 et 1997, qui allait de pair avec une sous-cotation constante de la part des producteurs de l'UE.[155] Dans un deuxième temps, la Commission a examiné les seules importations en provenance du Canada et a déterminé qu'elles ne constituaient pas une cause significative de dommage grave. Cette analyse distincte du lien de causalité s'agissant des importations en provenance des pays de l'ALENA a été menée conformément à la loi des États-Unis, comme l'exige l'article 802 de l'ALENA. Selon les États-Unis, il ressort clairement de la constatation de la Commission que, contrairement à l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, la détermination de l'existence d'un dommage n'était pas fondée sur des effets imputables aux importations en provenance du Canada.

8.158 Les États-Unis ne considèrent pas que l'Organe d'appel ait établi une obligation de "parallélisme" de vaste portée. Néanmoins, ils affirment que les procédures prévues à l'article 802 de l'ALENA, et qu'ils ont suivies en l'espèce, répondent au but que vise la notion de "parallélisme" énoncée dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*.

8.159 Les États-Unis font valoir que rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'interdit d'analyser séparément le lien de causalité s'agissant d'importations originaires du territoire d'un autre membre d'une zone de libre-échange, ni ne donne à penser qu'il convient de ne faire qu'une seule et unique analyse en la matière. Selon les États-Unis, des dispositions spécifiques concernant l'application de mesures de sauvegarde par les membres d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange figurent dans la note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes. Ils affirment que les dispositions applicables du GATT de 1994, à savoir les articles XIX et XXIV:8, déterminent les droits et obligations des Membres pour ce qui est de l'application d'une mesure de sauvegarde dans le cadre d'une zone de libre-échange. En particulier, il ressort clairement de cette note de bas de page que la prescription de non-discrimination énoncée à l'article 2:2 de l'AS n'est pas pertinente pour évaluer le traitement en matière de sauvegardes accordé par un membre d'une union douanière ou d'une zone de

[153] Deuxième communication écrite de la CE, Appendice 1-4, paragraphe 123.

[154] Deuxième communication écrite de la CE, Appendice 1-4, paragraphes 118 à 128. La Communauté européenne fait référence au rapport du Groupe spécial et à celui de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17.

[155] Réponse des États-Unis à la question n° 29 du Groupe spécial, 17 janvier 2000.

libre-échange aux marchandises originaires d'autres pays membres. Selon les États-Unis, l'article XXIV ne vise pas la chronologie, ou le nombre, des analyses du lien de causalité auxquelles il peut être procédé dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegardes au titre de l'article XIX.

ii) Évaluation du Groupe spécial

8.160 Nous considérons la question dont nous sommes saisis comme étant celle de savoir si, en l'espèce, 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 de gluten de froment, les États-Unis étaient fondés à exclure 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 ces dernières représentaient une "part substantielle" des importations totales et si elles "contribuaient de manière importante" au dommage grave causé par les importations.[156]

8.161 Au cours de la présente procédure de groupe spécial, les États-Unis ont confirmé que la Commission a tout d'abord mené une enquête "globale" concernant l'existence du dommage et du lien de causalité, qui incluait les importations de gluten de froment *de toutes provenances*, quelle qu'en soit l'origine. À la suite d'une détermination positive selon laquelle le gluten de froment était importé *de toutes provenances* aux États-Unis en quantités telles qu'il causait un dommage grave à la branche de production nationale de gluten de froment des États-Unis[157], la Commission a ultérieurement procédé à un examen distinct pour déterminer si les importations en provenance du Canada

[156] Dans sa première communication écrite, la Communauté européenne a contesté l'exclusion, par les États-Unis, des importations en provenance du Canada et de "certains autres pays" du champ d'application de la mesure (première communication écrite de la CE, Appendice 1-1, paragraphe 103); les arguments formulés ultérieurement par la CE étaient centrés sur les importations en provenance du Canada dans ce contexte (voir, par exemple, la première déclaration orale de la CE, Appendice 1-2, paragraphes 87 et suivants et la deuxième communication écrite de la CE, Appendice 1-4, paragraphes 118 et suivants). Nous observons que les importations en provenance du Mexique ont elles aussi été exclues en vertu de l'ALENA et de la législation américaine qui en porte application. Selon le rapport de la Commission, "il n'y a pas eu d'importations déclarées en provenance du Mexique durant la période examinée" (rapport de la Commission, page I-19). Les importations en provenance d'Israël et des pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA ont elles aussi été exclues du champ d'application de la mesure. Selon le rapport, il n'y a pas eu non plus "d'importations déclarées de gluten de froment en provenance de l'un quelconque de ces pays durant la période visée par l'enquête" (à l'exception d'une livraison en provenance de l'Équateur qui a peut-être résulté d'une erreur de saisie de données) (rapport de la Commission, page I-29). Ainsi, outre les importations en provenance des pays exclus du champ d'application de la mesure conformément à l'article 9:1 de l'AS, les importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël et des pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA ont elles aussi été exclues. Parmi ces derniers pays, le Canada était le seul en provenance duquel des importations effectives avaient eu lieu aux États-Unis pendant la période examinée par la Commission. Par conséquent, les importations en provenance du Canada ont été en fait les seules importations effectivement visées par l'enquête de la Commission, mais ultérieurement exclues du champ d'application de la mesure (à part, comme nous l'avons déjà dit, les importations en provenance des pays exclus du champ d'application de la mesure conformément à l'article 9:1 de l'AS). C'est pour cette raison que l'examen que nous faisons ici est centré sur les importations en provenance du Canada.

[157] En réponse à une question du Groupe spécial, les États-Unis ont confirmé qu'une détermination positive au titre de l'article 202 b) 1) A) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur des États-Unis est une détermination établissant "qu'un produit est importé aux États-Unis en quantités telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à une branche de production d'un produit similaire ou directement concurrent aux États-Unis". Voir la réponse des États-Unis à la question n° 15 du Groupe spécial, Appendice 2-8. Le rapport de la Commission indique ce qui suit, à la page I-10: "Étant donné que l'article 202 est une disposition générale en matière de sauvegardes, la Commission prend en compte les importations de toutes provenances pour déterminer si les importations se sont accrues."

représentaient une part substantielle des importations totales et si elles contribuaient de manière importante au dommage grave causé par les importations.[158]

8.162 Le rapport de la Commission contient le compte rendu ci-après de la constatation faite par la Commission en ce qui concerne les importations en provenance du Canada (et du Mexique) dans l'analyse distincte du lien de causalité effectuée au sujet de ces importations:

> "Nous établissons une constatation négative en ce qui concerne tant le Mexique que le Canada. Il n'y a pas eu d'importations déclarées de gluten de froment en provenance du Mexique durant la période examinée. Le Mexique ne représente donc pas une part substantielle des importations totales. Ayant constaté que la première condition du critère n'était pas remplie, nous avons établi une constatation négative pour ce qui est du Mexique. Le Canada, en revanche, était le troisième grand fournisseur (après l'UE et l'Australie) de gluten de froment durant la période de trois ans la plus récente, contribuant en moyenne pour 10,2 pour cent aux importations. Nous constatons donc que les importations en provenance du Canada représentent une part substantielle des importations totales. Cependant, les importations en provenance du Canada ont baissé de manière significative durant la période examinée, tandis que les importations augmentaient globalement, et, en 1997, le Canada contribuait pour 8,9 pour cent aux importations totales. En outre, le requérant a indiqué dans sa demande que les importations en provenance du Canada ne contribuaient pas de manière importante aux dommages graves causés par les importations. Nous constatons donc que les importations en provenance du Canada ne contribuent pas de manière importante au dommage grave causé par les importations."[159] (notes de bas de page omises)
>
> et,
>
> "Ayant établi des constatations négatives en ce qui concerne les importations de gluten de froment en provenance du Canada et du Mexique au titre de l'article 311 de la Loi portant application de l'ALENA, nous recommandons que ces importations soient exclues du champ d'application de la restriction quantitative."[160]

8.163 Le "Mémorandum du 30 mai 1998 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet du gluten de froment", émanant du Président des États-Unis, indique ce qui suit:

> "Je souscris aux constatations de la Commission formulées au titre de l'article 311 a) de la Loi portant application de l'ALENA et détermine par conséquent, conformément à l'article 312 a) de ladite loi, que les importations de gluten de froment produit au Canada ne contribuent pas de façon importante au dommage grave causé par les importations et que les importations de gluten de froment produit au Mexique ne

---

[158] Les États-Unis ont exclu les importations en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde sur la base de l'article 311 a) de la Loi portant application de l'ALENA, qui, selon le rapport de la Commission, page I-18, prévoit que, si la Commission établit une "détermination positive de l'existence d'un dommage" dans une enquête au titre de l'article 202 de la Loi des États-Unis sur le commerce extérieur, elle doit aussi déterminer si: i) les importations de l'article en provenance d'un pays signataire de l'ALENA, considérées séparément, représentent une part substantielle des importations totales; et ii) les importations de l'article en provenance d'un pays signataire de l'ALENA, considérées séparément, ou, dans des circonstances exceptionnelles, les importations en provenance des pays signataires de l'ALENA considérées collectivement, contribuent de manière importante au dommage grave, ou à la menace de dommage grave, causé par les importations.

[159] Rapport de la Commission, page I-19.

[160] Rapport de la Commission, page I-21.

> représentent pas une part substantielle des importations totales de ce gluten de froment. En conséquence, conformément à l'article 312 b) de la Loi portant application de l'ALENA, la limitation quantitative ne s'appliquera pas aux importations de gluten de froment en provenance du Canada ou du Mexique."[161]

8.164 Nous croyons donc comprendre que les États-Unis ont appliqué les mesures de sauvegarde en cause après avoir procédé à une enquête globale *initiale* portant sur le produit (le gluten de froment) importé sur le territoire des États-Unis *de toutes provenances* et sur les effets de ces importations sur la branche de production nationale des États-Unis. Ainsi, la détermination positive globale de l'existence d'un dommage grave causé à la branche de production nationale par l'accroissement des importations a été faite sur la base des importations *de toutes provenances*:

8.165 Nous allons examiner la nature des obligations juridiques qu'impose l'Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne les importations qui font l'objet de l'enquête et les importations qui sont soumises à l'application de la mesure.

8.166 Plusieurs dispositions sont à prendre en considération pour notre examen, en particulier, les articles 2:1 et 4:2 de l'AS. L'article 2:1 de l'AS dispose ce qui suit:

Conditions

> 1. Un Membre[1] 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 production nationale de produits similaires ou directement concurrents.

> [1] Une union douanière pourra appliquer une mesure de sauvegarde en tant qu'entité ou pour le compte d'un État membre. Lorsqu'une union douanière appliquera une mesure de sauvegarde en tant qu'entité, toutes les prescriptions pour la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave au titre du présent accord seront fondées sur les conditions existant dans l'ensemble de l'union douanière. Lorsqu'une mesure de sauvegarde sera appliquée pour le compte d'un État membre, toutes les prescriptions pour la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave seront fondées sur les conditions existant dans cet état membre et la mesure sera limitée à cet état membre. Aucune disposition du présent accord ne préjuge l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994.

L'article 4:2 de l'AS dispose, en partie, ce qui suit:

> "a) *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

---

[161] *Supra*, notes 8 et 10.

> 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.
>
> b) 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)

8.167 À notre avis, le texte des articles 2:1 et 4:2 énonce une obligation de symétrie entre les produits importés qui font l'objet de l'enquête et les produits importés qui sont soumis à l'application de la mesure. L'article 2:1 de l'AS fait référence à "un produit". Pour qu'un Membre applique une mesure de sauvegarde, il faut, conformément à cette disposition, que "*ce produit"* (pas d'italique dans l'original) "[soit] importé sur son territoire en quantités tellement accrues ... et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents". Il existe à l'article 2:1 de l'AS une symétrie fondamentale entre les termes "un produit" et "ce produit". Les uns et les autres doivent faire référence à la *même* chose, en ce sens qu'une mesure de sauvegarde doit être appliquée à l'égard d'un *produit*, et qu'il faut avoir déterminé que c'est l'accroissement des importations de *ce produit* sur le territoire du Membre importateur qui cause ou menace de causer un dommage grave. À notre avis, rien dans l'article 2:1 de l'AS ne permet d'établir une distinction en fonction de l'origine entre le "produit" qui fait l'objet de l'enquête et le "produit" qui est soumis à l'application de la mesure, et, par conséquent, 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.

8.168 De même, l'article 4:2 a) fait référence à "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 …". L'article 4:2 b) dispose que cette détermination "n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre … l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations *du produit considéré* et le dommage grave ou la menace de dommage grave …". (pas d'italique dans l'original) Ces dispositions laissent entendre que c'est l'accroissement des importations du "produit considéré" qui doit constituer le fondement de la détermination de l'existence du dommage grave et du lien de causalité. À notre avis, rien dans l'article 4:2 de l'AS ne permet d'établir une distinction en fonction de l'origine d'un produit lorsqu'on examine l'élément de causalité dans une enquête en matière de sauvegardes.

8.169 Nous trouvons des éléments contextuels à l'appui de notre point de vue dans l'article 2:2 de l'AS qui dispose ce qui suit:

> "Des mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance."

8.170 Nous trouvons dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine - Mesures de sauvegarde concernant les chaussures* une confirmation supplémentaire de notre point de vue selon lequel il existe une obligation de symétrie entre les importations qui relèvent du champ de l'enquête et les importations qui relèvent du champ d'application de la mesure. Dans ce rapport, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit:

"Nous examinons maintenant si le Groupe spécial a eu raison d'interpréter le texte de l'Accord comme impliquant "un *parallélisme* entre la portée d'une *enquête* en matière de sauvegardes et le champ d'*application* des mesures de sauvegarde".[162] L'article 2:1 dispose que:

> Un *Membre ne pourra* appliquer une mesure de sauvegarde … *que* si *ce Membre* a déterminé … que ce produit est importé sur *son territoire* en quantités tellement accrues … et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale … (pas d'italique dans l'original)

L'article 4:1 c) définit la "branche de production nationale" comme désignant "l'ensemble des producteurs de produits similaires ou directement concurrents en activité *sur le territoire d'un Membre* ..." (pas d'italique dans l'original). Lues conjointement, les dispositions des articles 2:1 et 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* démontrent qu'un Membre de l'OMC ne peut appliquer une mesure de sauvegarde qu'une fois que ce Membre a déterminé qu'un produit est importé *sur son territoire* en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à *sa* branche de production nationale *sur son territoire*. Par conséquent, d'après les articles 2:1 et 4:1 c), c'est le Membre qui en fin de compte applique la mesure de sauvegarde qui doit s'occuper de tous les aspects pertinents de l'enquête en matière de sauvegardes, compte tenu des importations accrues qui entrent sur son territoire et causent ou menacent de causer un dommage grave à la branche de production nationale sur son territoire.

Les articles 2:1 et 4:1 c) énoncent les conditions requises pour imposer une mesure de sauvegarde et les prescriptions concernant le champ d'une *enquête* en matière de sauvegardes, mais ces dispositions ne résolvent pas la question du champ d'*application* d'une mesure de sauvegarde. Dans ce contexte, l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* dispose ce qui suit:

> Des mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance.

Comme nous l'avons indiqué, en l'espèce, l'Argentine a appliqué les mesures de sauvegarde en cause après avoir mené une enquête sur les produits importés sur le territoire de l'Argentine et les effets de ces importations sur la branche de production nationale de l'Argentine. En appliquant des mesures de sauvegarde sur la base de cette enquête, en l'espèce, l'Argentine était également tenue, en vertu de l'article 2:2, d'appliquer ces mesures aux importations de toutes provenances, y compris les autres États membres du MERCOSUR.

Sur la base de ce raisonnement, et compte tenu des faits propres à la présente affaire, nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé si un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegarde aux importations de *toutes* provenances. Par conséquent, nous concluons que l'enquête menée par l'Argentine, en l'espèce, ne peut pas servir de base pour exclure

---

[162] Rapport du Groupe spécial, *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphe 8.87.

> les importations en provenance des autres États membres du MERCOSUR de l'application des mesures de sauvegarde."[163]

8.171 Ayant établi qu'il existe une obligation de symétrie en vertu des articles 2:1 et 4:2 de l'AS entre les importations qui font l'objet d'une enquête en matière de sauvegardes et les importations qui sont soumises à l'application de la mesure[164], nous allons examiner si la façon de procéder adoptée par la Commission dans son enquête a abouti à cette symétrie.

8.172 Les États-Unis font valoir que "les procédures prévues à l'article 802 de l'ALENA, et qu'ils ont suivies dans le cas de leur mesure de sauvegarde concernant le gluten de froment, répondent au but que vise la notion de "parallélisme" énoncée par le Groupe spécial *Chaussures*".[165] Selon les États-Unis, ce but "est de faire en sorte que lorsqu'un Membre impute un dommage grave aux importations originaires du territoire d'un pays qui est membre d'une union douanière (ou d'une zone de libre-échange, en l'espèce), ces importations soient incluses dans la mesure de sauvegarde que le Membre décide d'appliquer".[166] Les États-Unis soutiennent que "l'article 802 et les dispositions de la loi des États-Unis qui en porte application prévoient que les importations en provenance du Mexique et du Canada soient exclues du champ d'application d'une éventuelle mesure de sauvegarde lorsqu'elles n'ont pas contribué de façon significative au dommage grave ou à la menace de dommage".[167]

8.173 Nous ne partageons pas l'avis des États-Unis selon lequel, en l'espèce, le traitement des importations en provenance du Canada au cours de l'enquête et leur exclusion ultérieure du champ d'application de la mesure sont conformes à la symétrie dont nous avons constaté qu'elle était prescrite par les articles 2:1 et 4:2 de l'AS.

8.174 Nous rappelons que l'expression "dommage grave" est définie à l'article 4:1 a) de l'AS comme étant "une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale". Dans la présente affaire, la Commission a rendu une détermination globale de l'existence d'un "dommage grave". Il s'agissait d'une détermination de l'existence d'un dommage grave causé par les importations totales du produit sur le territoire des États-Unis *de toutes provenances*. Après avoir déterminé que le dommage grave avait été causé par l'accroissement des importations du produit considéré *de toutes provenances*, la Commission *a ultérieurement exclu* du champ d'application de la mesure les importations de certaines provenances (en l'espèce, notamment, le Canada). Nous croyons comprendre que la Commission a initialement imputé le dommage aux importations *de toutes provenances*, y compris les importations en provenance du Canada, afin d'établir sa constatation globale de l'existence d'un "dommage grave" causé par les importations, puis, se fondant sur une analyse *distincte et ultérieure* concernant les importations en provenance du Canada, qu'elle a exclu ces dernières du champ d'application de la mesure.

8.175 Les États-Unis soutiennent qu'en raison de l'analyse distincte et ultérieure que la Commission a faite des importations en provenance du Canada, "la constatation globale de l'existence d'un lien de causalité que la Commission a établie ne dépendait pas de la prise en considération des importations

---

[163] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire, *Argentine - Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphes 111 à 113.

[164] La seule disposition dans l'Accord sur les sauvegardes qui s'écarte explicitement de ce principe figure à l'article 9:1, qui dispose qu'une mesure de sauvegarde "ne ser[a] pas appliquée […] à l'égard d'un produit originaire d'un pays en développement Membre tant que la part de ce membre dans les importations du produit considéré du Membre importateur ne dépassera pas 3 pour cent, à condition que les pays en développement Membres dont la part dans les importations est inférieure à 3 pour cent ne contribuent pas collectivement pour plus de 9 pour cent aux importations totales du produit considéré".

[165] Réponse des États-Unis à la question n° 30 du Groupe spécial, Appendice 2-4, paragraphe 108.

[166] *Ibid.*

[167] *Ibid.*, paragraphe 109.

en provenance du Canada".[168] Toutefois, le fait qu'elle a constaté que les importations en provenance du Canada - dont elle a estimé qu'elles constituaient une "part substantielle" des importations totales - n'ont néanmoins pas "contribué de manière importante" au dommage grave causé par les importations ne démontre pas, à notre avis, que les importations causaient un "dommage *grave*", au sens de l'article 4:1 a) de l'AS, après l'exclusion des importations en provenance du Canada qui était, à l'époque, le troisième plus gros fournisseur de gluten de froment des États-Unis) et des répercussions de ces importations. Dans ces conditions, il n'est pas démontré que les importations restantes du produit considéré soient encore suffisantes pour causer un "dommage *grave*" à la branche de production nationale. Le fait que les importations en provenance du Canada ont baissé dans les années en question ne modifie pas notre point de vue, étant donné que celles-ci représentaient encore 11,0 pour cent et 8,9 pour cent des importations totales sur le marché intérieur des États-Unis en 1996 et 1997, respectivement.[169]

8.176 C'est en poussant la démarche des États-Unis jusqu'au bout de sa logique, qu'on peut démontrer qu'elle est indéfendable. Une démarche qui exclut du champ d'application de la mesure les importations en provenance de certains pays si elles ne représentent pas une "part substantielle" des importations totales et ne "contribuent pas de manière importante" au dommage grave causé par les importations pourrait aussi aboutir à une situation dans laquelle, une fois qu'on a exclu du champ d'application de la mesure de multiples quantités mineures d'importations, qui représentaient *collectivement* une proportion majeure des importations, on ne verrait plus très bien si le dommage qui subsisterait éventuellement, à cause du reste des importations, atteindrait encore le seuil d'un dommage "grave", tel que ce terme est défini à l'article 4:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes. À supposer, par exemple, que, prises séparément, les importations en provenance de cinq pays, contribuant chacun pour environ 10 pour cent aux importations totales, soient toutes considérées comme ne représentant pas une "part substantielle" des importations totales et ne "contribuant pas de manière importante" au dommage grave, et qu'elles soient par conséquent exclues pour ces raisons. Collectivement, ces importations représentent 50 pour cent des importations totales. Il n'est pas démontré qu'un éventuel dommage causé par les importations qui resteraient après l'exclusion de 50 pour cent des importations totales atteindrait encore le seuil d'un "dommage *grave*".

8.177 Nous considérons que dans les circonstances de la présente affaire, lorsqu'ils ont appliqué des mesures de sauvegarde en se fondant sur l'enquête qu'ils ont menée en l'espèce, les États-Unis étaient également tenus, en vertu des articles 2:1 et 4:2 de l'AS, d'appliquer ces mesures aux importations *de toutes provenances*, y compris du Canada, autre État partie à l'ALENA. Cela étant, nous concluons que les États-Unis, sur la base des faits de la présente espèce, ne peuvent pas justifier la non-application de leurs mesures de sauvegarde aux importations en provenance du Canada, autre État partie à l'ALENA, en se fondant sur une enquête *initiale* globale en matière de sauvegardes qui a conduit à constater l'existence d'un dommage grave, au sens de l'article 4:1 de l'AS, *causé par* l'accroissement des importations *de toutes provenances*, y compris les importations en provenance du Canada.

8.178 Nous allons maintenant examiner l'argument des États-Unis selon lequel "l'article XXIV prévoit une exception à l'article XIX du GATT de 1994"[170] et "[u]n examen de l'article XXIV montre que la manière dont les États-Unis ont traité le Canada, qu'il s'agisse de l'enquête relative à l'existence du dommage ou de la mesure corrective appliquée, est compatible avec l'article XXIV".[171] Selon les États-Unis, la dernière phrase de la note de bas de page 1 de l'AS contient des dispositions spécifiques relatives à l'application de mesures de sauvegarde par les membres d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Les États-Unis affirment qu'il est impossible de répondre à la question de

[168] Réponse des États-Unis à la question n° 29 du Groupe spécial, Appendice 2-4, paragraphe 93.
[169] Comme l'a constaté la Commission, ces importations représentaient en moyenne 10,2 pour cent des importations considérées sur la "période de trois ans la plus récente". Rapport de la Commission, pages I-19.
[170] Réponse des États-Unis à la question n° 8 du Groupe spécial, Appendice 2-8, paragraphe 13.
[171] *Ibid.*, paragraphe 15.

savoir comment un membre d'une zone de libre-échange peut/doit traiter les importations en provenance de ses partenaires à l'intérieur de cette zone en se référant à l'Accord sur les sauvegardes, mais qu'il convient plutôt de se référer aux articles XXIV et XIX du GATT. En particulier, les États-Unis affirment encore qu'il ressort clairement de la note de bas de page 1 que la prescription de non-discrimination énoncée à l'article 2:2 de l'AS n'est pas pertinente pour évaluer le traitement en matière de sauvegardes accordé par un membre d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange aux marchandises originaires d'autres pays membres.[172]

8.179 En analysant cet argument, nous relevons tout d'abord que les obligations énoncées à l'article XIX du GATT de 1994 et dans l'Accord sur les sauvegardes sont *cumulatives*.[173] Ainsi, "toute mesure de sauvegarde imposée après l'entrée en vigueur de l'*Accord sur l'OMC* doit être conforme *à la fois* aux dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* et à celles de l'Article XIX du GATT de 1994".[174] (note de bas de page omise, pas d'italique dans l'original)

8.180 Par ailleurs, selon notre interprétation, l'article XXIV du GATT de 1994 peut offrir un moyen de défense contre une allégation de violation d'une disposition du GATT de 1994[175], et peut aussi offrir un moyen de défense contre une allégation d'incompatibilité avec une disposition d'un autre accord visé s'il est incorporé de quelque manière dans cette disposition ou cet accord.[176]

8.181 En l'espèce, les États-Unis ont fait valoir que l'article XXIV du GATT de 1994 leur offrirait un moyen de défense contre une violation de l'article XIX du GATT de 1994, mais ils ont confirmé, dans la présente procédure, leur interprétation selon laquelle "l'article XXIV ne prévoit ni exception ni dérogation aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes".[177] Ils ne font donc pas valoir que l'article XXIV du GATT de 1994 leur offrirait un moyen de défense contre une violation d'une disposition de l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, nous n'allons pas examiner la question de savoir si l'article XXIV du GATT de 1994 peut offrir un moyen de défense contre une violation d'une disposition de l'Accord sur les sauvegardes. En tout état de cause, contrairement à ce que font les États-Unis dans leur argument[178], nous n'interprétons pas la dernière phrase de la note de bas de page 1 de l'AS[179] comme établissant qu'il est impossible de répondre à la question de savoir comment

---

[172] Réponse des États-Unis à la question n° 30 du Groupe spécial, Appendice 2-4, paragraphes 99 et 100.

[173] Nous trouvons des éléments à l'appui de ce point de vue dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesures de sauvegarde concernant des produits laitiers*, *supra*, note 16, paragraphe 77 et dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures*, *supra*, note 17, paragraphe 84.

[174] *Ibid.*

[175] Ce point de vue est confirmé dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Turquie - Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements ("Turquie - Textiles")*, WT/DS34/AB/R, adopté le 19 novembre 1999, paragraphe 58. Dans ce rapport, l'Organe d'appel estime que "l'article XXIV peut justifier une mesure qui est incompatible avec certaines autres dispositions du GATT".

[176] Dans son rapport sur l'affaire *Turquie – Textiles*, l'Organe d'appel a noté que "les juristes éminents ont depuis longtemps estimé que l'article XXIV était une "clause d'exception" ou un "moyen de défense" possible contre des allégations concernant une infraction à des dispositions du GATT" (*supra*, note 175, paragraphe 45, note 13). Toutefois, l'Organe d'appel a également fait observer que le texte introductif du paragraphe 5 de l'article XXIV mentionne uniquement les dispositions du GATT de 1994 (et non celles d'autres Accords de l'OMC). Comme l'Organe d'appel a considéré que l'article 2:4 de l'Accord sur les textiles et les vêtements incorporait l'article XXIV du GATT de 1994 dans l'Accord, il a noté que l'article XXIV "peut être invoqué comme moyen de défense contre une allégation d'incompatibilité avec l'article 2:4 de l'ATV, pour autant que les conditions énoncées à l'article XXIV pour le recours à ce moyen de défense soient remplies".

[177] Réponse des États-Unis à la question n° 8 du Groupe spécial, Appendice 2-8, paragraphe 13.

[178] *Supra*, paragraphe 8.178; réponse des États-Unis à la question n° 30 du Groupe spécial, Appendice 2-4, paragraphes 99 et 100.

[179] La dernière phrase de la note de bas de page 1 de l'AS est ainsi libellée: "Aucune disposition du présent accord ne préjuge l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994."

un membre d'une zone de libre-échange peut/ou doit traiter les importations en provenance de ses partenaires à l'intérieur de cette zone en se référant à l'Accord sur les sauvegardes mais qu'il convient plutôt de se référer exclusivement aux articles XXIV et XIX du GATT. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous estimons que la symétrie, dont nous avons constaté qu'elle est prescrite par les articles 2:1 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes entre les produits importés qui font l'objet de l'enquête et les produits importés qui sont soumis à l'application de la mesure est aussi pertinente à cet égard. Notre point de vue n'est pas modifié par la note de bas de page 1 de l'AS.

8.182 **Pour ces raisons, nous estimons qu'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. Nous sommes d'avis qu'en l'espèce, les États-Unis n'étaient pas fondés à s'écarter des dispositions explicites des articles 2:1 et 4:2 de l'AS en excluant du champ d'application de leur mesure de sauvegarde les importations en provenance du Canada après les avoir incluses aux fins d'établir leur constatation globale de l'existence d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations du produit considéré.**

8.183 Nous ne pensons pas qu'il nous ait été demandé de trancher la question de savoir si, en règle générale, un membre d'une zone de libre-échange peut ou non exclure du champ d'application d'une mesure de sauvegarde les importations en provenance d'autres membres de cette zone, et, par conséquent, nous ne nous prononçons pas sur cette question.

8.184 Compte tenu de nos constatations relatives aux articles 2:1 et 4:2 de l'AS ainsi que de notre conclusion générale, nous n'estimons pas nécessaire d'examiner, à ce sujet, les allégations de la CE au titre de l'article 5 de l'AS ou de l'article premier du GATT de 1994. En d'autres termes, 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 incompatible enfreint aussi l'article 5 de l'AS ou l'article premier du GATT de 1994. Nous ne nous prononçons donc pas sur la recevabilité de l'allégation de la CE concernant l'article premier s'agissant de la manière dont les États-Unis ont traité les importations en provenance du Canada, au vu des termes figurant dans la demande d'établissement du Groupe spécial[180], où il est allégué que "la mesure a été conçue et est appliquée d'une manière telle qu'elle enfreint le principe de la nation la plus favorisée énoncé à l'article premier du GATT de 1994, en particulier étant donné que l'Australie est favorisée pour ce qui est de l'incidence sur le commerce", mais où il n'est pas fait mention du Canada à ce sujet.[181]

[180] WT/DS166/3.
[181] Voir la deuxième déclaration orale de la Communauté européenne, Appendice 1-6, paragraphe 127.

2. Allégations au titre des articles 8 et 12 de l'AS

a) Type de notifications et moment où des notifications doivent être adressées

i) Arguments des parties

Communauté européenne

8.185 La Communauté européenne allègue que les États-Unis n'ont pas notifié en temps voulu, conformément à l'article 12 de l'AS, les dispositions liées à l'imposition de leur mesure de sauvegarde. En particulier, elle affirme que les États-Unis n'ont pas notifié en temps voulu les dispositions suivantes:

- l'ouverture de l'enquête au titre de l'article 12:1 a) (1er octobre 1997[182]; notification du 17 octobre 1997; document de l'OMC daté du 21 octobre 1997)[183];
- la détermination de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations, au titre de l'article 12:1 b) (15 janvier 1998; notification du 11 février 1998; document de l'OMC daté du 12 février 1998); et
- la décision d'appliquer la mesure au titre de l'article 12:1 c) (le Président des États-Unis a pris la décision d'appliquer la mesure le 30 mai 1998; les États-Unis ont imposé leur mesure définitive avec effet au 1er juin 1998; les États-Unis l'ont notifiée au titre de l'article 12:1 c) dans un document daté du 4 juin 1998; le document de l'OMC était daté du 8 juin 1998).

8.186 La Communauté européenne affirme que, conformément au texte même et au sens de l'article 12 de l'AS, ces dispositions procédurales, constatations et décisions auraient dû intervenir à une date qui aurait permis au Comité des sauvegardes et, éventuellement, au Conseil du commerce des marchandises, de demander des renseignements additionnels et d'avoir un débat utile. La Communauté européenne fait valoir que les notifications des États-Unis au titre de l'article 12:1 a) et b) de l'AS ne respectent pas l'obligation de notification immédiate énoncée à l'article 12:1 de l'AS.

8.187 La Communauté européenne soutient par ailleurs que les États-Unis n'ont pas notifié valablement et en temps voulu la mesure projetée comme l'exige l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes. Selon elle, l'article 12 établit une chronologie des faits, commençant par la notification au titre du paragraphe 1 c) qui fournit des renseignements au Comité des sauvegardes et au Conseil du commerce des marchandises au titre du paragraphe 2 et les consultations au sujet de la mesure projetée au titre du paragraphe 3. La Communauté européenne affirme que les États-Unis n'ont pas respecté l'obligation qui leur est faite à l'article 12:1 c) et 2, de notifier la mesure définitive *projetée* au Comité des sauvegardes *avant* de l'appliquer.

États-Unis

8.188 Les États-Unis font valoir qu'ils ont adressé les notifications en temps voulu, conformément aux prescriptions de l'article 12 de l'AS. Ils soutiennent qu'il ressort clairement du texte de

[182] Nous notons que l'avis concernant l'ouverture et le déroulement de l'enquête de la Commission qui était joint à la notification au titre de l'article 12:1 a) de l'AS mentionne le 19 septembre 1997 comme étant la date d'ouverture effective. Le 1er octobre 1997 est la date de publication de l'ouverture de l'enquête au Federal Register.

[183] La Communauté européenne mentionne la date de mise en distribution des documents par l'OMC, et non la date figurant sur la communication des États-Unis à l'OMC. Nous avons procédé à notre examen sur la base de la date de notification à l'OMC, et non de la date de mise en distribution du document de l'OMC.

l'article 12:1 que la notification ne peut être faite qu'*après* que la constatation a été établie ou la décision prise. Ils indiquent qu'ils ont notifié au Comité des sauvegardes l'ouverture de l'enquête au titre de l'article 12:1 a) quelques jours seulement après sa publication au Federal Register. S'agissant de leur notification de la constatation de l'existence d'un dommage grave au titre de l'article 12:1 b), les États-Unis font valoir que ledit article dispose clairement qu'un Membre n'est tenu d'adresser une notification qu'*après* qu'il a établi une détermination de l'existence d'un dommage grave. De même, ils affirment qu'aux termes de l'article 12:1 c) de l'AS, une notification doit être adressée dès que la décision d'appliquer la mesure est prise: dans la présente affaire, le Président des États-Unis a pris la décision d'appliquer la mesure le 30 mai 1998 et les États-Unis ont notifié cette décision le 4 juin 1998. Tout en contestant l'existence d'une obligation de notifier une mesure projetée *avant* qu'une mesure ne soit prise, les États-Unis affirment, à titre subsidiaire, que la notification du 24 mars 1998, adressée au titre de l'article 12:1 b) de l'AS, satisfait néanmoins à cette prescription alléguée. Les États-Unis estiment que l'Accord sur les sauvegardes n'interdit pas qu'une mesure projetée soit modifiée à la suite d'une notification au titre de l'article 12:1 b).

ii) Évaluation du Groupe spécial

8.189 Nous allons examiner les dispositions de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes qui exposent en détail les prescriptions concernant les notifications à adresser au Comité des sauvegardes. Dans la partie pertinente, l'article 12 de l'AS dispose ce qui suit:

"Article 12

Notification et consultations

1. 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.

2. 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. En cas de prorogation d'une mesure, des éléments de preuve selon lesquels la branche de production concernée procède à des ajustements seront également fournis. Le Conseil du commerce des marchandises ou le Comité des sauvegardes pourra demander au Membre qui projette d'appliquer ou de proroger la mesure les renseignements additionnels qu'il jugera nécessaires.

3. 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 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.

4. Un Membre adressera une notification au Comité des sauvegardes avant de prendre une mesure de sauvegarde provisoire visée à l'article 6. Les consultations commenceront immédiatement après que la mesure aura été prise.

5. Les résultats des consultations visées dans le présent article, ainsi que les résultats des réexamens de milieu de période d'application visés au paragraphe 4 de l'article 7, toute forme de compensation visée au paragraphe 1 de l'article 8 et les suspensions projetées de concessions et d'autres obligations visées au paragraphe 2 de l'article 8, seront notifiés immédiatement au Conseil du commerce des marchandises par les Membres concernés ..."

8.190 Nous considérons que l'article 12 de l'AS fait référence à deux points différents dans le temps qui déterminent si la notification par un Membre de toute décision ou constatation a été faite en temps voulu. Premièrement, l'article 12:1 fait référence à la décision ou constatation effective. La notification doit être faite *immédiatement après* cette décision ou constatation. Deuxièmement, nous considérons que l'article 12:2 et 3, de l'AS dispose que les notifications prévues au paragraphe 1 doivent être faites *en tout état de cause avant* l'application de la mesure pour permettre de mener des consultations préalables au sujet de la mesure projetée. En bref, nous estimons que les notifications prévues à l'article 12:1 se situent dans le temps entre le moment de la prise de la décision ou de l'établissement de la constatation qui sont à notifier et l'application définitive de la mesure considérée.

Respect de l'article 12:1 de l'AS: obligation d'immédiateté

8.191 Pour plus de clarté, nous rappelons que les États-Unis ont adressé les notifications suivantes au Comité des sauvegardes en ce qui concerne leur enquête portant sur le gluten de froment:

Notification au titre de l'article 12:1 a) de l'AS

- Le 1er octobre 1997, les États-Unis ont décidé d'ouvrir une enquête en matière de sauvegardes au sujet des importations de gluten de froment. Dans une communication datée du 17 octobre 1997 (c'est-à-dire 16 jours plus tard), ils ont notifié au Comité des sauvegardes, au titre de l'article 12:1 a), leur décision d'ouvrir une enquête.[184]

Notifications au titre de l'article 12:1 b) de l'AS

- Le 15 janvier 1998, la Commission a constaté qu'il existait des éléments prouvant l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations et les États-Unis ont notifié ces constatations au Comité des sauvegardes, conformément à l'article 12:1 b) de l'AS, dans une communication datée du 11 février 1998 (c'est-à-dire 26 jours plus tard).[185]

- Le 18 mars 1998, la Commission a adressé au Président des États-Unis son rapport contenant ses constatations relatives au dommage et ses recommandations en matière de mesure corrective. Dans une communication datée du 24 mars 1998 (c'est-à-dire six jours plus tard), les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes, conformément à l'article 12:1 b) de l'AS, une constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations de gluten de froment.[186] Une copie de ce rapport de la Commission, contenant également l'analyse faite par

[184] G/SG/N/6/USA/4.
[185] G/SG/N/8/USA/2.
[186] G/SG/N/8/USA/2/Rev.1.

celle-ci et un résumé des renseignements recueillis au cours de l'enquête, à l'exclusion des renseignements désignés comme étant confidentiels, a été communiquée avec la notification des États-Unis.

- Le 3 avril 1998, l'USTR a demandé que la Commission communique des renseignements additionnels concernant la mesure dans laquelle le plan d'ajustement de la branche de production nationale contribuerait à en améliorer la compétitivité à moyen et long terme. Ces renseignements additionnels avaient été demandés pour aider le groupe interinstitutions qui examinait quelle mesure il serait recommandé au Président de prendre. Le 8 avril 1998, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes, conformément à l'article 12:1 b) de l'AS, cette demande de renseignements additionnels et ont informé le Comité que le Président avait jusqu'au 31 mai 1998 au plus tard pour décider quelle mesure de sauvegarde serait prise.[187]

Notification au titre de l'article 12:1 c) de l'AS

- Le 30 mai 1998, le Président des États-Unis a décidé d'appliquer une mesure de sauvegarde et, le 1er juin 1998, les États-Unis ont imposé des restrictions quantitatives sous la forme d'un contingent applicable aux importations de gluten de froment pendant une période d'un peu plus de trois ans. Le 4 juin 1998 (c'est-à-dire cinq jours après que la décision a été prise), les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes, conformément à l'article 12:1 c) de l'AS, la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde.[188]

8.192 Nous rappelons que l'article 12:1 de l'AS énonce une directive temporelle explicite qui s'applique aux trois types de notifications expressément énumérées dans cet article, à savoir "un Membre notifiera *immédiatement* au Comité ...": a) "l'ouverture" d'une enquête en matière de sauvegardes; 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".

8.193 Le Groupe spécial *Corée – Mesures de sauvegarde concernant des produits laitiers* a constaté que le terme "immédiatement" dénotait une certaine urgence et qu'il dépendait du contenu de la notification elle-même:

> "L'article 12:1 dispose ce qui suit: "Un Membre notifiera immédiatement au Comité des sauvegardes ..." (non souligné dans le texte original). Le sens ordinaire du terme "immédiatement"[189] introduit une certaine notion d'urgence ... Nous notons enfin qu'aucun nombre précis de jours n'est mentionné à l'article 12. Selon nous, il en résulte qu'il est nécessaire, par l'Accord, de réaliser un équilibre entre l'obligation de fournir un niveau minimum de renseignements dans une notification et celle de notifier "immédiatement". Les Membres sont d'autant moins en mesure de notifier "instantanément" qu'il leur est demandé de fournir plus de détails. À ce sujet, nous sommes également conscients que les Membres dont la langue officielle n'est pas une langue de travail de l'OMC peuvent être encore retardés dans l'établissement de leurs notifications."[190]

---

[187] G/SG/N/8/USA/2/Rev.1/Suppl.1.

[188] G/SG/N/10/USA/2 et G/SG/N/11/USA/2.

[189] Note de bas de page originale: "D'après le New Webster Encyclopedic Dictionary, le terme "immédiatement" signifie " sans délai, sur le champ", et d'après le New Shorter Oxford Dictionary, "sans délai, tout de suite, instantanément".

[190] Rapport du Groupe spécial *Corée – Mesures de sauvegarde concernant des produits laitiers*, *supra*, note 16, paragraphe 7.128.

8.194 Nous considérons que le texte de l'article 12:1 de l'AS est clair et qu'il n'appelle pas une interprétation plus poussée. Le sens ordinaire de l'obligation faite à un Membre de notifier immédiatement ses décisions ou constatations interdit à ce dernier de différer indûment la notification des décisions ou constatations mentionnées à l'article 12:1, alinéas a) à c), de l'AS. Le respect de cette prescription revêt encore plus d'importance si l'on considère la nature d'une enquête en matière de sauvegardes. Une mesure de sauvegarde est appliquée aux importations d'un produit, quelle qu'en soit la provenance, et elle est susceptible d'affecter tous les Membres, lesquels sont donc en droit d'être tenus informés, sans délai, des différentes étapes de l'enquête.

8.195 Nous allons maintenant examiner les notifications des États-Unis au titre de l'article 12:1 de l'AS dont la Communauté européenne allègue qu'elles n'ont pas été adressées immédiatement après que la décision a été prise ou la constatation établie. Il s'agit de la notification, au titre de l'article 12:1 a), de l'ouverture de l'enquête et de la notification, au titre de l'article 12:1 b), de la constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations.

8.196 D'après la date mentionnée sur leur notification de l'ouverture de l'enquête adressée au titre de l'article 12:1 a) de l'AS, les États-Unis ont ouvert, le 1er octobre 1997, une enquête en matière de sauvegardes portant sur les importations de gluten de froment sur leur territoire. Ils ont notifié l'ouverture de cette enquête le 17 octobre 1997, c'est-à-dire 16 jours plus tard. Les renseignements contenus dans la notification sont minimes. Une copie de l'avis concernant l'ouverture et le déroulement de l'enquête de la Commission est jointe en annexe.

8.197 **Nous constatons donc que le délai de 16 jours qui s'est écoulé entre l'ouverture de l'enquête et la notification de celle-ci ne satisfait pas à l'obligation de notification immédiate énoncée à l'article 12:1 a) de l'AS.**[191]

8.198 Le 15 janvier 1998, la Commission a constaté que le gluten de froment était importé en quantités tellement accrues qu'il représentait une cause substantielle de dommage grave pour la branche de production nationale de gluten de froment. C'est seulement le 11 février 1998, c'est-à-dire 26 jours plus tard, que les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes, au titre de l'article 12:1 b) de l'AS, cette constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations. Cette notification d'une page fait référence au rapport de la Commission, qui devait être publié le 18 mars 1998.

8.199 **Nous estimons donc que le délai de 26 jours qui s'est écoulé entre la constatation de l'existence d'un dommage grave et la notification de celle-ci ne satisfait pas à l'obligation de notification immédiate énoncée à l'article 12:1 b) de l'AS.**

> Obligation d'adresser une notification au titre de l'article 12:1 c) de l'AS avant la mise en œuvre de la mesure.

8.200 Comme nous l'avons établi plus haut, un Membre est tenu de notifier la décision d'appliquer une mesure immédiatement après que la décision a été prise. Nous considérons toutefois que l'article 12:1 c) de l'AS, tel qu'il est précisé par l'article 12:2 et 12:3, exige que la notification de la décision d'appliquer une mesure soit adressée en tout état de cause avant que la mesure ne soit mise en œuvre.

---

[191] Comme on l'a fait observer plus haut, à la note 182, l'avis concernant l'ouverture et le déroulement de l'enquête qui était joint à la notification au titre de l'article 12:1 a) de l'AS mentionne le 19 septembre 1997 comme étant la date d'ouverture effective. Si l'on considérait cette date comme étant la date d'ouverture, vu le délai de 27 jours qui s'est écoulé entre l'ouverture de l'enquête et sa notification, cette dernière aurait un caractère encore moins "immédiat".

8.201 L'article 12:2 de l'AS dispose qu'un Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde communiquera au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents. Les renseignements requis comprendront une 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. Aux termes de l'article 12:3 de l'AS, un Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde doit ménager des possibilités adéquates de consultation préalable.

8.202 L'article 12:2 et 12:3 de l'AS dispose donc que les notifications au titre de l'article 12:1 b) et c), qui doivent être adressées immédiatement après la décision ou la constatation, doivent contenir des renseignements concernant la *mesure projetée* et doivent être faites à un moment qui permette de ménager des possibilités adéquates de consultation *préalable*. Le libellé de l'article 12:2 et 12:3 confirme par conséquent l'importance qu'il y a à notifier une mesure *projetée* avant qu'elle ne soit appliquée afin de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable, c'est-à-dire, des consultations ayant lieu avant que la mesure ne soit effectivement appliquée. S'agissant des notifications au titre de l'article 12:1 b) et 12:1 c) de l'AS, concernant, respectivement, la constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations et la décision d'appliquer une mesure, l'article 12:2 fait référence, entre autres choses, au "Membre *qui projette* d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde", à "la désignation précise ... de la mesure *projetée"*, et à la "date *projetée* pour l'introduction" de la mesure (pas d'italique dans l'original). L'article 12:3 fait référence à un "Membre *qui projette* d'appliquer ou de proroger une mesure" et prescrit que le Membre "ménage[...] des possibilités adéquates de consultation *préalable* ..." (pas d'italique dans l'original).

8.203 Les rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde concernant des produits laitiers* offrent une orientation pertinente. Dans l'affaire *Corée - Produits laitiers*, le Groupe spécial a conclu que l'article 12:2 et 12:3 de l'AS prescrit implicitement que toute mesure *projetée* soit notifiée *avant* les consultations visées à l'article 12:3 afin de permettre de mener des consultations valables en toute connaissance de cause. À cet égard, le Groupe spécial a indiqué ce qui suit[192]:

> "Par conséquent, il ressort clairement des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 12 pris dans leur ensemble qu'avant qu'une mesure de sauvegarde définitive ne puisse être appliquée, le Membre qui projette de l'appliquer doit notifier tous les renseignements pertinents concernant la mesure projetée et la base factuelle (la constatation de l'existence d'un dommage) sur laquelle il s'appuie pour l'appliquer, et doit ménager des possibilités de consultation aux Membres dont le commerce sera affecté par la mesure projetée. En d'autres termes, le détail de la mesure projetée doit être notifié avant qu'elle ne soit appliquée, de façon que les Membres affectés puissent tenir des consultations à son sujet avant son entrée en vigueur."

8.204 Nous rappelons que l'Organe d'appel a souscrit à ce que le Groupe spécial avait dit dans l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde concernant des produits laitiers*, à savoir[193]:

> "... la notification répond pour l'essentiel à des fins de transparence et d'information. Afin d'assurer la transparence, l'article 12 permet aux Membres, par l'intermédiaire du Comité des sauvegardes, d'examiner les mesures. Un autre objet de la notification de la constatation de l'existence d'un dommage grave et de la mesure projetée est d'informer les Membres des circonstances du cas d'espèce et des conclusions de

[192] Rapport du Groupe spécial *Corée – Mesure de sauvegarde concernant des produits laitiers*, *supra*, note 16, paragraphe 7.120.

[193] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde concernant des produits laitiers*, *supra*, note 16, paragraphe 111.

> l'enquête ainsi que des intentions particulières du pays importateur. Cela permet à tout Membre intéressé de décider de demander ou non l'ouverture de consultations avec le pays importateur, ce qui peut conduire à la modification de la ou des mesures projetées et/ou à une compensation".

8.205 Le texte de l'article 12:2 de l'AS évoque des mesures *projetées* au sujet des notifications au titre de l'article 12:1 b) *et* c). En d'autres termes, une mesure qui est notifiée au titre de l'article 12:1 c) est encore une mesure "projetée". L'article 12:2 prescrit que des renseignements soient communiqués dans une notification au titre de l'article 12:1 c) au sujet de la date "projetée" pour l'introduction de la mesure, de sa durée "probable" et du calendrier établi pour sa libéralisation progressive. Le fait de notifier une mesure projetée *après* avoir pris la décision de l'appliquer et *avant* qu'elle ne soit appliquée a pour but de "communiquer tous les renseignements pertinents" afin de fournir une base pour les consultations visées à l'article 12:3.[194]

8.206 L'article 12:1 c) de l'AS, lu conjointement avec l'article 12:2 et 12:3, fait référence à une mesure définitive projetée, à savoir, la mesure que le Membre de l'OMC concerné a l'intention d'adopter et non une mesure qu'il a déjà mise en œuvre. S'il en allait autrement, les obligations de transparence et d'information ne seraient pas pleinement respectées. Il convient de rappeler que l'objectif des consultations préalables, tel qu'il est énoncé à l'article 12:3 de l'AS, est d'examiner les renseignements communiqués dans les notifications, d'échanger des vues au sujet de la mesure et d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article 8:1. Cette dernière disposition fait obligation à un Membre *qui projette d'appliquer* une mesure de sauvegarde 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. Par conséquent, l'Accord sur les sauvegardes fait obligation à un Membre, lorsqu'il projette d'appliquer une mesure de sauvegarde, de ménager des possibilités adéquates de consultation avec les Membres affectés avant d'appliquer la mesure pour, entre autres choses, débattre des moyens de maintenir un niveau de concessions équivalent et peut-être convenir de moyens adéquats pour offrir une compensation au plan commercial. L'obligation de s'efforcer de maintenir un niveau de concessions substantiellement équivalent entre le Membre qui projette d'appliquer une mesure et les Membres exportateurs affectés par cette mesure est intrinsèquement liée au fait que "... prendre une mesure de sauvegarde entraîne des restrictions visant des importations entrant dans le cadre du commerce loyal".[195] L'obligation de ménager des possibilités adéquates de consultation *préalable* est donc essentielle pour la bonne application du mécanisme de sauvegarde.

8.207 Nous rappelons que les États-Unis ont appliqué la mesure de sauvegarde en cause le 1er juin 1998. Toutefois, ils n'ont notifié, au titre de l'article 12:1 c) de l'AS, leur décision du 30 mai 1998 d'appliquer une mesure que le 4 juin 1998, c'est-à-dire trois jours après que la mesure, a été effectivement imposée. 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. **Cependant, nous estimons que 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.**

---

[194] Par conséquent, le fait que les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes, le 24 mars 1998, la recommandation de la Commission relative à la mesure corrective n'est pas à prendre en considération pour notre examen quant à la présentation en temps voulu par les États-Unis de leur notification au titre de l'article 12:1 c) de l'AS. Il ressort clairement du libellé de l'article 12:2 et 12:3 que la mesure notifiée au titre de l'article 12:1 c) est encore une mesure projetée et que la notification y relative doit être adressée avant sa mise en œuvre afin de ménager des possibilités adéquates de consultation.

[195] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde concernant des produits laitiers*, *supra*, note 16, paragraphe 87.

8.208 Nous allons examiner brièvement deux autres arguments des États-Unis à l'appui de leur position selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes n'oblige pas un Membre à notifier sa mesure projetée avant qu'elle ne soit appliquée. Premièrement, les États-Unis font référence à la disposition en matière de notification concernant les mesures de sauvegarde provisoires. Ils soutiennent que si une telle obligation de notification préalable existait s'agissant des mesures définitives, ce serait explicitement indiqué dans l'Accord, comme c'est le cas à l'article 12:4 au sujet des mesures de sauvegarde provisoires. Deuxièmement, les États-Unis affirment que l'obligation de notifier la mesure projetée irait à l'encontre du but visé, qui est d'encourager des consultations positives avec les Membres intéressés, étant donné qu'aucun Membre ne serait enclin à modifier la mesure à la suite de consultations avec d'autres Membres, puisque toute modification donnerait lieu à une nouvelle série de notifications de la nouvelle mesure projetée. Cela, affirment les États-Unis, ne peut pas avoir été dans l'intention des rédacteurs de l'Accord.

8.209 L'article 12:4 de l'AS fait obligation aux Membres de notifier toute mesure de sauvegarde provisoire avant de la prendre et dispose que des consultations doivent commencer immédiatement après que la mesure a été prise. Selon l'article 6 de l'Accord, un Membre ne peut prendre de mesures de sauvegarde provisoires qu'après qu'il a été déterminé à titre préliminaire qu'il existe des éléments de preuve manifestes selon lesquels un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave. Par conséquent, l'article 12:4 fait obligation à un Membre de notifier la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde provisoire après qu'il a été déterminé à titre préliminaire qu'un accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave, mais avant de prendre la mesure. Nous considérons donc que l'article 12:4 renforce en fait la règle générale qui veut qu'un Membre notifie sa décision d'appliquer une mesure de sauvegarde avant qu'il ne l'applique, même s'il s'agit seulement d'une mesure de sauvegarde provisoire. Ce qui diffère des prescriptions en matière de notification concernant les mesures définitives, c'est l'obligation d'engager des consultations uniquement *après* que la mesure (provisoire) a été prise. Il nous semble logique de penser que c'est très probablement l'absence de prescription prévoyant des consultations préalables en ce qui concerne les mesures de sauvegarde provisoires qui est à l'origine de l'obligation explicite faite à l'article 12:4 de notifier la mesure provisoire avant de l'appliquer.

8.210 Enfin, nous ne pensons pas que, contrairement à ce que font valoir les États-Unis, l'obligation de notifier la mesure projetée donnerait lieu à une longue série de nouvelles notifications si la mesure était modifiée à la suite des consultations. Nous nous référons à l'article 12:5 de l'AS qui prévoit, entre autres choses, que les résultats de toutes consultations seront notifiés immédiatement au Conseil du commerce des marchandises par l'intermédiaire du Comité des sauvegardes, ce qui laisserait supposer que lorsque des consultations aboutissent à une modification de la mesure, cette modification doit être notifiée au titre de l'article 12:5. Les Membres sont en droit de présumer qu'en l'absence de notification au titre de l'article 12:5, la mesure de sauvegarde appliquée est la mesure projetée et notifiée au titre de l'article 12:1 c) de l'AS.

Résumé

8.211 En somme, nous avons estimé que les États-Unis ont enfreint l'obligation de notifier en temps voulu énoncée à l'article 12 de l'AS. Leurs deux notifications, de l'ouverture de l'enquête, d'une part, et de la constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations, d'autre part, du 17 octobre 1997 et du 11 février 1998, respectivement, n'ont pas été adressées immédiatement après la décision ou la constatation comme l'exige l'article 12:1 de l'AS. En outre, et ce qui est plus important, nous avons constaté 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.

b) Adéquation des consultations

i) Arguments des parties

Communauté européenne

8.212 La Communauté européenne reconnaît que des consultations ont eu lieu entre les parties le 24 avril 1998 et le 22 mai 1998. Elle souligne que ces consultations n'ont porté que sur les renseignements communiqués par les États-Unis dans leurs notifications au titre de l'article 12:1 b) et que, par conséquent, elles ne peuvent pas être considérées comme des consultations préalables au sujet de la mesure définitive projetée, à savoir, la mesure sous sa forme définitive, du point de vue de la forme, du niveau et de la durée.

8.213 La Communauté européenne estime par ailleurs que les États-Unis ne se sont pas réellement efforcés de maintenir un niveau de concessions substantiellement équivalent et qu'ils n'ont jamais offert de véritables possibilités de consultation et de négociation, enfreignant ainsi les articles 8:1 et 12:3 de l'AS. Elle fait valoir que l'obligation d'engager des consultations valables avant de modifier l'équilibre des concessions négociées, même temporairement, est fondamentale pour le fonctionnement du système de l'OMC. Selon elle, les États-Unis n'ont pas démontré qu'ils se sont employés à offrir concrètement une compensation adéquate et que cette compensation a été rejetée (ou, du moins, n'a pas été acceptée) par le Membre concerné.

États-Unis

8.214 Les États-Unis affirment qu'ils ont mené des consultations avec la Communauté européenne le 24 avril 1998 et le 22 mai 1998, conformément à l'article 12:3 de l'AS. Ils font valoir que celle-ci a reconnu, dans deux lettres datées du 8 mai 1998[196] et du 21 mai 1998[197], respectivement, que des consultations au sujet de l'enquête portant sur le gluten de froment avaient eu lieu au titre de l'article 12:3 de l'AS. Enfin, les États-Unis considèrent que le Groupe spécial devrait rejeter l'allégation de la Communauté européenne selon laquelle un Membre est tenu d'offrir des concessions avant de pouvoir prendre une mesure de sauvegarde.

ii) Évaluation du Groupe spécial

8.215 L'article 8:1 dispose ce qui suit:

> **Article 8**
>
> *Niveau de concessions et d'autres obligations*
>
> 1. "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."

[196] Pièce n°11des États-Unis.
[197] Pièce n°12 des États-Unis.

8.216 La principale question qui se pose au Groupe spécial est celle de savoir si les articles 12:3 et 8:1 de l'AS exigent que les consultations visées dans ces dispositions comportent des consultations sur la mesure *définitive* projetée. L'examen de cette question est à l'évidence étroitement lié à la façon dont le Groupe spécial considère les prescriptions de l'article 12 concernant le type de notifications et le moment où des notifications doivent être adressées.[198] Comme nous l'avons établi plus haut, les consultations au titre de l'article 12:3 au sujet de la mesure projetée doivent nécessairement avoir lieu *après* qu'un Membre a notifié la mesure "projetée", mais *avant* que cette mesure ne soit effectivement appliquée.

8.217 En l'espèce, les États-Unis ont appliqué leur mesure de sauvegarde avec effet au 1er juin 1998, deux jours après que le Président des États-Unis avait décidé de la mesure de sauvegarde à appliquer et qu'il avait "pris la décision" d'appliquer cette mesure, le 30 mai 1998. 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 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. Il en découle nécessairement que les États-Unis n'ont pas satisfait à 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, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 12.

8.218 Le fait que des consultations ont eu lieu entre les États-Unis et la Communauté européenne les 24 avril et 22 mai 1998 n'influe pas sur cette constatation. Il convient de rappeler qu'il est envisagé à l'article 12:1 b) de l'AS, lu conjointement avec l'article 12:2 et 12:3, que des consultations puissent aussi être menées sur la base des notifications au titre du paragraphe 1 b) concernant la constatation de l'existence d'un dommage grave. Les Membres sont encouragés à se consulter mutuellement avant que la décision finale d'appliquer ou non une mesure ne soit prise. De telles consultations pourraient répondre en partie aux buts visés à l'article 12:3, à savoir, examiner les renseignements contenus dans les notifications et échanger éventuellement des vues au sujet de la mesure. Cependant, l'un des objectifs importants des consultations au titre de l'article 12:3 est d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 8:1 concernant la compensation. Nous estimons que c'est seulement après que la décision d'appliquer une mesure est prise et que des renseignements sont communiqués au sujet de la mesure définitive projetée, qu'il est possible de mener des consultations valables en toute connaissance de cause au titre des articles 12:3 et 8:1 de l'AS. Une autre interprétation voudrait dire que les Membres de l'OMC tiendraient des consultations au sujet d'une mesure hypothétique qui pourrait ne pas entrer en vigueur.

8.219 Nous avons estimé plus haut[199] 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. Partant, nous estimons que les États-Unis ont également 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.**

[198] Voir l'analyse *supra*, paragraphes 8.189 à 8.211.
[199] Voir *supra*, paragraphe 8.207.

3. Allégations au titre de l'article XIX du GATT de 1994 ("évolution imprévue des circonstances"), de l'article 5 de l'AS et de l'article premier du GATT de 1994

8.220 La Communauté européenne formule aussi des allégations au titre de l'article XIX:1 a) ("évolution imprévue des circonstances"), de l'article 5 de l'AS et de l'article premier du GATT de 1994. Nous notons qu'un "groupe spécial ne doit traiter que les allégations qui doivent l'être pour résoudre la question en cause dans le différend".[200] Étant donné que nous avons estimé que la mesure de sauvegarde définitive appliquée par les États-Unis au gluten de froment, fondée sur l'enquête qu'ils ont menée et la détermination qu'ils ont établie, est incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner ces allégations de la Communauté européenne au titre de l'article 5 de l'AS et des articles I^{er} et XIX du GATT de 1994. En d'autres termes, 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 incompatible, et la répartition qu'elle prévoit, enfreignent l'article 5 de l'AS ou l'article premier du GATT de 1994.[201]

4. Allégation au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

8.221 La Communauté européenne a inclus une allégation au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Cependant, elle n'a exposé cette allégation dans aucune de ses communications écrites ou orales adressées au Groupe spécial. Nous considérons par conséquent que cette allégation a été abandonnée.

IX. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

9.1 À la lumière des constatations formulées à la section VIII ci-dessus, nous concluons que 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.

9.2 À la lumière des constatations formulées à la section VIII ci-dessus, nous concluons que 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:

---

[200] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *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, page 22.

[201] Nous trouvons des éléments à l'appui de notre approche dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Canada – Certaines mesures affectant l'industrie automobile*, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, adopté le 19 juin 2000, paragraphes 112 à 117. Dans ce rapport, l'Organe d'appel cite ses précédents rapports sur les affaires *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, pages 20 et 21, et *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, WT/DS18/AB/R, adopté le 6 novembre 1998, paragraphe 223, et confirme que "pour s'acquitter de ses fonctions au titre des articles 7 et 11 du Mémorandum d'accord, un groupe spécial n'est pas tenu d'examiner *toutes* les allégations juridiques dont il est saisi. Il peut appliquer le principe d'économie jurisprudentielle".

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 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).

9.3 À la lumière des constatations formulées à la section VIII ci-dessus, nous concluons également que 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.

9.4 En vertu de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord, dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre des avantages résultant de cet accord. En conséquence, nous concluons que les États-Unis ont annulé ou compromis des avantages qui résultent pour la Communauté européenne de l'Accord sur les sauvegardes, au sens de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord.

9.5 Le Groupe spécial *recommande* que l'Organe de règlement des différends demande aux États-Unis de rendre leur mesure conforme à l'Accord sur les sauvegardes.

APPENDICE 1-1

PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

(15 novembre 1999)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. OBJECTIFS DES CE ET MÉTHODOLOGIE 75

2. FAITS CONCERNANT LA PROCÉDURE 76

2.1 Procédure relative à la SGF américaine 76
2.2 Description de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment 77
2.3 Réactions des CE 78

3. FAITS CONCERNANT LA BRANCHE DE PRODUCTION D'AMIDON/DE GLUTEN DE FROMENT 79

3.1 Description du produit, ses procédés de production, ses emplois, les coproduits qui caractérisent la branche de production, et divers autres facteurs 79
3.1.1 Le produit 79
3.1.2 Les procédés de production 79
3.1.3 Emplois (utilisations) du gluten de froment 79
3.1.4 Caractéristiques de la branche de production d'amidon/de gluten de froment: la fabrication de coproduits 80
3.1.5 Facteurs ayant une influence sur la demande de gluten de froment et sur le prix de ce produit; produits concurrents 80
3.2 Description du marché du gluten de froment, en particulier aux États-Unis 81
3.2.1 La branche de production américaine 81
3.2.2 Le marché américain 82

4. LES CONDITIONS CONTRAIGNANTES ÉNONCÉES À L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 ET AUX ARTICLES 2 ET 4 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES. L'AFFAIRE DE LA SGF AMÉRICAINE 83

4.1 L'ITC utilise, sans justification, des données invérifiables 84
4.2 "Évolution imprévue des circonstances" 84
4.3 "Quantités accrues" 85
4.4 "À des conditions telles" 86
4.5 "Dommage grave" 87
4.5.1 Les éléments de preuve rassemblés par l'ITC ne justifiaient pas une constatation de l'existence d'un "dommage grave" 87
4.5.1.1 Rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, et part du marché intérieur absorbée par les importations accrues 87
4.5.1.2 Ventes 88
4.5.1.3 Production 89
4.5.1.4 Utilisation de la capacité 89
4.5.1.5 Profits/pertes 92
4.5.1.6 Emploi 93
4.5.1.7 Autres facteurs – Salaires 93

4.5.1.8 Autres facteurs – Stocks 93
4.5.2 Les facteurs pertinents n'ont pas tous été pris en considération de manière appropriée dans l'enquête de l'ITC 94
4.5.2.1 Productivité 94
4.5.2.2 Nouveaux venus/expansion, alors qu'un dommage est censé exister 95
4.5.2.3 L'évolution de la situation en ce qui concerne les coproduits a été complètement laissée de côté 95
4.5.2.4 Les importations en tant que stratégie commerciale positive de certains producteurs américains 96
4.6 "À des conditions telles qu'il cause" 96
4.6.1 La tendance à la hausse des importations coïncide-t-elle avec des tendances négatives des facteurs relatifs au dommage? 97
4.6.2 Conditions de concurrence 98
4.6.3 Il n'a pas été accordé suffisamment d'importance à l'analyse d'autres facteurs qui sont à l'origine des difficultés de la branche de production américaine d'amidon/de gluten de froment 99
4.6.3.1 Les primes aux protéines du froment déterminent le prix du gluten de froment sur le marché américain 99
4.6.3.2 La situation sur les marchés des coproduits 100
4.6.3.3 Utilisation de la capacité 103
4.6.3.4 Prix des intrants 103
4.6.3.5 Importations effectuées par les producteurs américains eux-mêmes 104
4.6.3.6 Les importations en provenance de certains pays qui étaient exclues de l'application de la SGF américaine n'ont pas été exclues de l'enquête 104
4.6.4 Les États-Unis n'ont appliqué aucun critère de causalité 105
4.7 Conclusion pour ce chapitre 105

5. LA SGF AMÉRICAINE CONTREVIENT À L'ARTICLE 5 DE L'AS 105

5.1 Article 5, paragraphe 1, première phrase 106
5.1.1 Aperçu général de la question dans le contexte du présent différend 106
5.1.2 Application au présent différend: la forme et la portée de la SGF américaine 109
5.2 Article 5, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'AS 111
5.3 Article 5, paragraphe 1, troisième phrase 113
5.4 Article 5, paragraphe 2 a) 113
5.4.1 Absence de consultation préalable et de justification 114
5.4.2 La SGF américaine redistribue de manière inéquitable une part de marché entre des Membres de l'OMC 114
5.5 Article 5, paragraphe 2 b) 114

6. LA SGF AMÉRICAINE CONTREVIENT AUX ARTICLES 8 ET 12 DE L'AS 116

6.1 Notification immédiate et consultation préalable 117
6.2 Des consultations inadéquates 118

7. LA SGF AMÉRICAINE CONTREVIENT À L'ARTICLE PREMIER DU GATT DE 1994 119

8. CONCLUSIONS 120

LISTE DES PIÈCES DES CE 121

1. OBJECTIFS DES CE ET MÉTHODOLOGIE

1. Les Communautés européennes déclarent en ouverture de la procédure qu'à leur avis, la présente affaire dépasse largement le problème économique en tant que tel et qu'elle constitue un exemple typique d'une situation dans laquelle des procédures légitimes prévues dans des Accords de l'OMC sont employées à mauvais escient. En réalité, certains faits objectifs qui seront établis au cours de la procédure indiquent que cette mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment (ci-après dénommée la SGF américaine) que les États-Unis ont prise répondait à des fins politiques et protectionnistes et non à des préoccupations compatibles avec l'OMC concernant la branche de production nationale.

2. Premièrement, les CE démontreront que derrière les choix faits à cet égard par les autorités américaines se cache très probablement une tentative, incompatible avec l'OMC, de couvrir de graves erreurs de stratégie économique commises par les producteurs américains d'amidon et de gluten de froment et d'influencer les relations de concurrence entre les producteurs d'amidon et de gluten de froment et les producteurs d'amidon et de gluten de maïs aux États-Unis, aux dépens du gluten de froment provenant des CE, de ses producteurs et de ses exportateurs.

3. Le deuxième problème essentiel tient au fait que les autorités américaines ont mené leur enquête de manière à faire dire aux faits ce qu'ils ne peuvent objectivement dire. Des contradictions internes, un silence volontaire sur des questions de fait et de droit pertinentes et déterminantes, et même des "*petitiones principii*" non étayées (c'est-à-dire des assertions catégoriques non démontrées) ponctuent le rapport de l'ITC[1] (Commission du commerce international des États-Unis) sur lequel s'est fondé le Président des États-Unis pour décider d'appliquer la SGF américaine.

Les CE vont démontrer qu'un examen de bonne foi des faits exposés dans le rapport même de la Commission et des faits que les participants privés ont publiquement présentés aux autorités américaines aurait dû conduire le gouvernement des États-Unis à la conclusion inverse, c'est-à-dire au rejet de la requête par laquelle l'application de la SGF américaine était demandée.

À cet égard, les CE souhaiteraient éclaircir immédiatement une question de nature procédurale, dont l'importance a néanmoins une certaine incidence sur les travaux du Groupe de travail et en fin de compte sur ses constatations finales.

Les CE ne demandent pas au Groupe spécial d'entamer un examen *de novo*. Non seulement un tel examen serait inadéquat au regard de la procédure de l'OMC, mais il créerait en outre une certaine confusion dans la répartition des responsabilités entre le Membre de l'OMC qui applique la mesure de sauvegarde, en l'espèce les États-Unis, et le Groupe spécial, dont la tâche est, aux termes de l'article 11 du Mémorandum d'accord, "d'aider l'ORD à s'acquitter de ses responsabilités au titre du présent mémorandum d'accord".

Les CE attendent donc du Groupe spécial qu'il procède à une évaluation objective de la question de savoir:

- si l'autorité nationale a pris en considération tous les faits pertinents dans leur ensemble, y compris en particulier chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes (l'"AS");

- si le rapport publié sur l'enquête donne une explication suffisante de la manière dont les faits étayent la détermination rendue; et enfin

[1] Pièce n° 1 des CE.

- si cette détermination est compatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes du GATT de 1994 et de l'Accord sur l'agriculture.[2]

À cet égard, le rôle du Groupe spécial est de déterminer si la Commission a de manière objective et complète examiné les éléments de preuve qui lui étaient présentés, y compris ceux qui allaient à l'encontre d'une détermination positive de l'existence d'un accroissement des importations, d'un dommage grave ou d'un lien de causalité.[3]

Le Groupe spécial devrait également vérifier la pertinence du raisonnement de la Commission en déterminant si les constatations et les conclusions de cette dernière sont compatibles avec les éléments de preuve.[4]

4. Le troisième problème essentiel est lié au fait que la SGF américaine est manifestement une mesure disproportionnée et partiale. Les CE démontreront, d'une part, que cette mesure résulte d'un objectif incompatible avec l'OMC qui consiste à redéfinir les relations de concurrence entre des produits provenant de pays tiers et les producteurs aux États-Unis, ce qui constitue une violation flagrante des dispositions NPF du GATT/de l'OMC. D'autre part, elles démontreront que, en tout état de cause, la portée de la SGF américaine va très largement au-delà de ce que même les conclusions erronées du rapport de l'ITC pouvaient justifier.

5. Le quatrième et dernier problème essentiel résulte du fait que les États-Unis n'ont pas notifié en temps utile au Comité des sauvegardes chacune des étapes de la procédure, comme l'exige l'AS; en outre, ils n'ont jamais engagé des consultations de bonne foi en vue de rétablir l'équilibre des concessions qui se trouvait compromis par la SGF. En fait, les garanties procédurales impératives prévues aux articles 8 et 12 de l'AS ont été ignorées à plusieurs reprises. Plus grave encore – pour autant que cela soit possible – la SGF américaine constitue une tentative unilatérale de ramener une position de négociation des États-Unis à ce qu'elle était avant la conclusion des négociations tarifaires du Cycle d'Uruguay. N'importe quel Membre de l'OMC peut toujours obtenir ce résultat en engageant des négociations de bonne foi et en offrant une compensation adéquate afin de préserver l'équilibre des concessions réalisé lors des cycles multilatéraux de négociations tarifaires. Toutefois, les États-Unis ne l'ont manifestement pas fait.

2. FAITS CONCERNANT LA PROCÉDURE

2.1 Procédure relative à la SGF américaine

6. Le présent différend concerne une mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis à l'importation de gluten de froment relevant des positions 1109.00.10 et 1109.00.90 du SH.

7. Le Conseil des producteurs de gluten de froment des États-Unis, qui ne regroupe que deux des quatre producteurs américains[5], a déposé une requête auprès de la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) le 19 septembre 1997 par laquelle il demandait qu'une mesure de sauvegarde soit prise à l'encontre des importations de gluten de froment.

8. La Commission a ouvert une enquête le 1er octobre 1997 pour déterminer si le gluten de froment était importé aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'il constituait une cause

[2] Voir le rapport du Groupe spécial Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers, WT/DS98/R, 21 juin 1999, ci-après dénommé "*Corée – Produits laitiers*", paragraphe 7.29, et le rapport du Groupe spécial Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures, WT/DS121/R, 25 juin 1999, ci-après dénommé "*Argentine - Chaussures*", paragraphe 8.124.

[3] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.30.

[4] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.124.

[5] Rapport de l'ITC, I-5 et II-6.

substantielle de dommage grave, ou de menace de dommage grave, pour la branche de production nationale fabriquant un "article" (c'est-à-dire un produit) similaire ou directement concurrent de l'article importé (Enquête de l'ITC n° TA-201-67). La période prise en compte par les autorités américaines dans cette enquête allait de juillet 1992 à juin 1997.[6]

9. Le 21 octobre 1997, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes de l'OMC, au titre de l'article 12:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes, l'ouverture de l'enquête en matière de mesures de sauvegarde.[7]

Une audition publique portant sur la période pendant laquelle le dommage a été subi a eu lieu le 16 décembre 1997.

10. Le 15 janvier 1998, la Commission a décidé par scrutin que le gluten de froment était importé aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'il constituait une cause substantielle de dommage grave pour la branche de production nationale de ce produit. Une audition sur la question de la mesure corrective a eu lieu le 10 février 1998.

11. Le 12 février 1998, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes, au titre de l'article 12:1 b), leur constatation de l'existence d'un dommage grave.[8]

12. Le rapport d'enquête, qui comprend les recommandations de l'ITC concernant la mesure corrective, a été rendu public le 18 mars 1998 et a été soumis au Président des États-Unis. Il a été notifié au Comité des sauvegardes le 27 mars 1998.[9] Ce rapport (ci-après dénommé "le rapport de l'ITC" ou "rapport de l'ITC") est joint en annexe en tant que pièce n° 1 des CE.

13. Le 9 avril 1998, les États-Unis ont informé le Comité des sauvegardes, au titre de l'article 12:1 b), du fait que le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales avait demandé des renseignements supplémentaires à l'ITC pour déterminer dans quelle mesure le plan d'ajustement de la branche de production nationale allait améliorer la compétitivité de celle-ci à moyen et long terme.[10]

14. Le 1er juin 1998, les États-Unis ont imposé des restrictions quantitatives sous la forme d'un contingent applicable aux importations de gluten de froment en provenance des Communautés européennes, de l'Australie et d'autres pays pendant une période d'un peu plus de trois ans. La décision du Président des États-Unis est jointe en annexe en tant que pièce n° 2 des CE.

15. Le 4 juin 1998, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes, au titre de l'article 12:1 c) et de l'article 9, note de bas de page n° 2, la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde et d'en exempter les importations en provenance des pays en développement.[11]

2.2 Description de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment

16. Le contingent global est de 57 521 tonnes métriques (soit 126,812 millions de livres)[12] pour la première année d'application.[13] Il est entré en vigueur le 1er juin 1998.

---

[6] Rapport de l'ITC, II-3. La Commission a pris en considération les "campagnes de commercialisation" de cette branche de production, c'est-à-dire les périodes de 12 mois allant de juillet à juin. La "campagne de commercialisation de 1997" est donc la période allant du 1er juillet 1996 au 30 juin 1997.

[7] Voir le document G/SG/N/6/USA/4 de l'OMC.

[8] Voir le document G/SG/N/8/USA/2 de l'OMC.

[9] Voir le document G/SG/N/8/USA/2/Rev.1 de l'OMC.

[10] Voir le document G/SG/N/8/USA/2/Rev.1/Suppl.1 de l'OMC.

17. Pour la première année d'application, les contingents par pays ont été les suivants:

Australie	28 315 tonnes (62,425 millions de livres) (49 pour cent)
CE	24 513 tonnes (54,041 millions de livres) (43 pour cent)
Autres	4 695 tonnes (10,346 millions de livres) (5 pour cent)

Certains pays sont exemptés du contingent, notamment le Canada, qui était le troisième fournisseur de gluten de froment des États-Unis pendant la période visée par l'enquête (10 pour cent des importations).

18. Il est actuellement prévu que la période d'application de la mesure corrective arrive à expiration le 1er juin 2001.

2.3 Réactions des CE

19. Le 3 août 1998, les Communautés européennes ont notifié au Comité des sauvegardes, au titre de l'article 12:5, la suspension projetée de concessions et d'autres obligations visées à l'article 8:2 de l'Accord sur les sauvegardes, cette suspension devant prendre effet à partir du 1er juin 2001 ou cinq jours après la date d'une décision de l'Organe de règlement des différends de l'OMC statuant que la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis est incompatible avec les Accords de l'OMC.[14]

20. Le 17 mars1999, les Communautés européennes ont demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis au sujet de la mesure de sauvegarde définitive appliquée au gluten de froment.[15] La demande de consultations a été présentée conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le Mémorandum d'accord), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT de 1994), à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture.

21. Les consultations ont eu lieu à Genève le 3 mai 1999, mais n'ont pas abouti à une solution mutuellement satisfaisante. Le 3 juin 1999, les Communautés européennes ont demandé l'établissement d'un groupe spécial, lequel a été établi le 26 juillet 1999.[16] L'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont réservé leurs droits de tierces parties.

22. Le 9 juin 1999, les États-Unis ont notifié à l'OMC leur décision de réduire le contingent ouvert aux importations en provenance des CE pour la deuxième année contingentaire en raison d'un "dépassement" allégué du contingent pendant la première année contingentaire.[17]

23. Le 11 octobre 1999, les parties sont convenues de la composition du Groupe spécial.[18]

---

[11] Voir les documents G/SG/N/10/USA/2 et G/SG/N/11/USA/2 de l'OMC.

[12] Un kg équivaut à 2,2046 livres des États-Unis.

[13] Ce contingent augmentera de 6 pour cent chaque année pendant la période d'application de la mesure corrective.

[14] Voir le document G/L/251 et G/SG/N/12/EEC/1 de l'OMC.

[15] Voir le document WT/DS166/1 de l'OMC.

[16] Voir le document WT/DS166/3 de l'OMC.

[17] Voir le document G/SG/N/10/USA/2/Suppl.1 et G/SG/N/11/USA/2/Suppl.1 de l'OMC. Les États-Unis ont communiqué par la suite un corrigendum à ces notifications (G/SG/N/10/USA/2/Suppl.1/Corr.1 et G/SG/N/11/USA/2/Suppl.1/Corr.2).

[18] Voir le document WT/DS166/4 de l'OMC.

3. FAITS CONCERNANT LA BRANCHE DE PRODUCTION D'AMIDON/DE GLUTEN DE FROMENT

3.1 Description du produit, ses procédés de production, ses emplois, les coproduits qui caractérisent la branche de production, et divers autres facteurs

3.1.1 Le produit

24. Le gluten de froment est un produit à haute teneur en protéines fabriqué à partir de la farine de froment. L'ITC le décrit comme "la partie correspondant à la protéine naturelle du froment qui est extraite après transformation du froment en farine".[19]

25. Le gluten de froment est dit "élastique" lorsqu'il présente encore toutes ses caractéristiques originales (celles-ci peuvent disparaître, par exemple en cas de chauffage excessif). Ces caractéristiques comprennent, notamment, ce que la Commission appelle des "propriétés visco-élastiques".[20] En bref, lorsque le gluten de froment est mélangé avec de l'eau, il forme une pâte (voir la pièce n° 3 des CE, photo sur le côté droit). C'est alors une substance grisâtre à la fois dure et élastique qui ressemble à du chewing-gum. En boulangerie – emploi le plus courant aux États-Unis – c'est le gluten de la farine qui contribue à retenir les bulles de gaz formées par la levure lorsque la pâte est pétrie. Le gaz contenu dans la pâte favorise la levée du pain ou d'autres produits de boulangerie, créant ainsi une structure légère.

3.1.2 Les procédés de production

26. La pièce n° 4 des CE contient un diagramme des procédés de production de l'amidon et du gluten de froment.

Un grain de froment non transformé, généralement appelé grain de blé, se compose de trois éléments essentiels: le son (l'épaisse enveloppe extérieure), le germe et l'endosperme (voir la pièce n° 5 des CE). L'endosperme du froment, qui constitue la majeure partie du grain, contient beaucoup d'amidon, de protéines, de niacine et de fer. Ce sont les protéines de l'endosperme du froment qui constituent le gluten de froment. Au cours du procédé dit de "mouture à sec", le froment est séparé en trois parties: le son, le germe et la farine.

27. On transforme ensuite la farine en pâte en la mélangeant avec de l'eau. Les liens entre les polymères de gluten sont ainsi renforcés, ce qui donne lieu à la formation de grumeaux de gluten dans la pâte liquide. Cette formation de grumeaux permet de séparer le gluten des autres composants de la farine.

28. On sépare donc dans la pâte le gluten, l'amidon et les effluents. Selon la Commission, ce procédé "revient approximativement à prendre une boule de pâte (farine et eau) et à la rincer jusqu'à ce que tout l'amidon soit éliminé et qu'il ne reste que le gluten".[21]

29. Pendant la phase d'affinage, l'amidon et les effluents encore présents dans le gluten sont lavés; puis le gluten est retiré de l'eau et séché.

3.1.3 Emplois (utilisations) du gluten de froment

30. Selon la Commission, environ 80 pour cent du gluten de froment consommé aux États-Unis sert d'intrant dans les secteurs de la minoterie et de la boulangerie; il est employé comme additif au

[19] Rapport de l'ITC, I-3, note de bas de page 1.
[20] Rapport de l'ITC, II-5.
[21] Rapport de l'ITC, II-5.

gluten contenu dans les farines utilisées en boulangerie.[22] Il a essentiellement pour fonction d'accroître la teneur en protéines (par exemple les années où cette teneur est faible dans le froment) ou de modifier le volume, la structure ou la consistance des produits de boulangerie (voir la pièce n° 6 des CE). Les utilisations autres que pour la boulangerie, y compris dans le secteur des aliments pour animaux de compagnie, correspondent au solde de 15 à 20 pour cent de la consommation de gluten.[23] (Voir la pièce n° 7 des CE pour une description des différents usages de ce produit.)

3.1.4 Caractéristiques de la branche de production d'amidon/de gluten de froment: la fabrication de coproduits

31. Il convient de préciser d'emblée un point très important: la branche de production d'amidon/de gluten de froment se caractérise par la fabrication de coproduits. Comme le souligne elle-même la Commission:

> "le processus de fabrication du gluten de froment aboutit toujours à deux produits: une part de gluten pour environ cinq parts d'amidon."[24] (non souligné dans le texte)

De plus, ce processus produit toujours des effluents, qui peuvent être envoyés dans une distillerie pour entrer dans la production d'éthanol ou d'alcool à usage alimentaire.[25] Cette utilisation est confirmée par la figure 1 du rapport de l'ITC: cette figure, qui schématise la production de gluten de froment, a été établie par l'un des producteurs américains et indique qu'une partie des déchets liquides de l'amidon est destinée aux distilleries.[26] On peut aussi employer certaines parties des effluents comme matière première dans l'alimentation animale et d'autres parties dans la fabrication de fourrage à base de froment (voir la pièce n° 8 des CE).

32. En outre, il convient de souligner que la production d'amidon de froment est beaucoup plus importante que celle de gluten. Cent kg de farine donnent environ 11 à 13 kg de gluten de froment et 63 à 65 kg d'amidon .[27]

33. En raison de la nature intégrée des procédés de production, les résultats financiers de la branche de production sont déterminés par:

1) les ventes de tous les produits – gluten de froment, amidon de froment, produits alcooliques dérivés de l'amidon de froment (y compris l'éthanol) et autres dérivés (par exemple les aliments pour animaux); et

2) les coûts d'exploitation totaux, liés pour l'essentiel aux matières premières et à l'énergie.

Les recettes provenant du gluten de froment représentent généralement 20 à 35 pour cent des recettes totales, l'amidon de froment et les produits alcooliques en représentant 65 à 80 pour cent.[28]

3.1.5 Facteurs ayant une influence sur la demande de gluten de froment et sur le prix de ce produit; produits concurrents

34. Le prix du gluten de froment est directement lié à la teneur en protéines du froment.[29] Comme nous l'avons vu, le gluten de froment est le seul produit qui puisse être employé comme

[22] Rapport de l'ITC, I-6.
[23] Rapport de l'ITC, II-5.
[24] Rapport de l'ITC, II-5.
[25] Rapport de l'ITC, II-5.
[26] Rapport de l'ITC, II-7, côté droit.
[27] Rapport de l'ITC, II-6.
[28] Ces pourcentages peuvent être déduits du tableau 9 du rapport de l'ITC (II-19).

additif dans la farine de froment destinée à la fabrication du pain afin que cette farine atteigne la teneur en protéines requise pour les produits de boulangerie. D'une manière générale, la fabrication du pain nécessite un froment ayant une teneur en protéines élevée.

Dès lors, les années où la teneur générale en protéines du froment récolté est faible, la demande de gluten de froment augmente puisqu'il faut davantage de gluten pour compléter la teneur en protéines du froment utilisé pour la fabrication du pain. Une pression à la hausse s'exerce donc sur les prix. Inversement, lorsque la teneur générale en protéines du froment récolté est élevée, la demande de gluten de froment recule, ce qui se traduit par une pression à la baisse sur les prix.

35. Comme l'ITC l'indique elle-même, notamment pour ce qui concerne la minoterie et la boulangerie:

> "La demande de gluten de froment augmente dans les périodes où la teneur en protéines du froment est faible puisqu'il faut davantage de gluten pour compléter la teneur en protéines de la farine de froment utilisée pour la fabrication du pain. Inversement, 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".[30]

36. En conséquence, lorsque le gluten de froment est employé comme complément protéique en boulangerie, il peut être remplacé par de la farine de froment à haute teneur en protéines.[31] La concurrence entre ces deux produits joue donc un rôle prépondérant sur le marché américain.

37. En outre, étant donné que – comme nous l'avons expliqué plus haut – la branche de production fabrique nécessairement des coproduits, en l'occurrence l'amidon de froment et le gluten de froment, il convient de souligner dès le départ l'importance de la concurrence entre l'amidon de froment et l'amidon de maïs sur le marché américain. Le maïs est la matière première la plus économique et donc la plus couramment utilisée pour la production d'amidon aux États-Unis. On peut produire bien plus d'amidon à partir du maïs qu'à partir du froment; le coût de la matière première destinée à la production d'amidon de maïs aux États-Unis présentait un avantage concurrentiel de 45 pour cent pendant la période visée par l'enquête. Les CE reviendront sur ce point plus loin, lorsqu'elles analyseront les facteurs que les autorités américaines n'ont pas (ou du moins pas correctement) examinés au cours de leur enquête.

3.2 Description du marché du gluten de froment, en particulier aux États-Unis

3.2.1 La branche de production américaine

38. On dénombre quatre producteurs d'amidon/de gluten de froment aux États-Unis:

- Archer Daniel Midland ("ADM");
- Heartland Wheat Growers ("Heartland");
- Manildra Milling Corporation ("Manildra"); et
- Midwest Grain Products, Inc. ("Midwest").[32]

39. En ce qui concerne Heartland, Manildra et Midwest, l'ITC a indiqué ce qui suit:

> "Ces trois sociétés représentaient la majeure partie de la production nationale de gluten de froment. Chacune d'elles fabrique du gluten de froment et de l'amidon de

---

[29] Voir, par exemple, le rapport de l'ITC, I-23.
[30] Rapport de l'ITC, I-23.
[31] Rapport de l'ITC, II-27.
[32] Rapport de l'ITC, I-5-6.

> froment dans un processus de coproduction. Chacune fabrique aussi d'autres sous-produits ou produits connexes, notamment de l'alcool".[33]

Bien entendu, ADM produit elle aussi, nécessairement, de l'amidon de froment et du gluten de froment.[34]

40. Il est important de noter à ce stade que la capacité de production intérieure des États-Unis a fortement augmenté pendant la période visée par l'enquête. Ainsi, Heartland a entrepris de produire de l'amidon et du gluten de froment en juin 1996. Manildra dispose de deux usines, dont l'une est récente et a été mise en activité en mai 1994.[35] Quant aux usines de Midwest, elles ont également été agrandies et modernisées à plusieurs reprises au cours de la période visée par l'enquête.[36]

41. Enfin, il convient de souligner que Manildra est la filiale d'un groupe australien qui contrôle deux producteurs australiens de gluten de froment[37], ce qui peut expliquer la structure discriminatoire que les États-Unis ont donnée à leur mesure de sauvegarde (voir les chapitres 5 et 7 ci-après).

3.2.2 Le marché américain

42. À la suite des négociations du Cycle d'Uruguay, les États-Unis ont accordé des concessions tarifaires sur le gluten de froment. Ces concessions sont indiquées dans la pièce n° 9 des CE. Le droit appliqué en 1993 et 1994 au gluten de froment était de 8 pour cent, sauf si ce produit était destiné à l'alimentation animale, auquel cas il était de 4 pour cent. Ces droits sont progressivement abaissés depuis 1995 et doivent l'être encore jusqu'en l'an 2000; ils s'établiront alors, respectivement, à 6,8 et 1,8 pour cent.[38]

43. La consommation apparente de gluten de froment aux États-Unis a augmenté de près de 18 pour cent entre 1993 et 1997.[39] Selon l'USITC:

> "la demande de gluten de froment aux États-Unis, mesurée d'après la consommation apparente totale dans le pays, a fortement progressé entre 1993 et 1997, passant de 249,7 millions de livres en 1993 à 294,2 millions en 1997, soit une augmentation d'environ 18 pour cent".[40]

44. Le gluten de froment importé aux États-Unis provient de nombreux pays[41], dont l'Australie, le Canada, les CE et d'autres pays. Au cours de la période visée par l'enquête, les importations de gluten de froment aux États-Unis sont passées de 128 millions de livres en 1993 à 177 millions en 1997. La part de marché du gluten de froment importé a donc augmenté, passant de 51,26 pour cent de la consommation apparente totale aux États-Unis en 1993 à 60,16 pour cent en 1997 (soit une progression de 8,9 points de pourcentage en volume). Les importations en provenance de gros fournisseurs (tels que l'Australie, le Canada et les CE) ont particulièrement augmenté en 1996.[42]

---

[33] Rapport de l'ITC, I-13.
[34] Ce fait est confirmé par la description de la société ADM figurant dans le rapport de l'ITC, II-8.
[35] Rapport de l'ITC, II-17.
[36] Rapport de l'ITC, II-6.
[37] Rapport de l'ITC, II-8. Deux des sociétés du groupe Manildra (Manildra US et Shoalhaven Starches Pty.) fournissent la majeure partie des exportations de gluten de froment de l'Australie vers les États-Unis.
[38] Rapport de l'ITC, II-6.
[39] Rapport de l'ITC, I-17.
[40] Rapport de l'ITC, I-22.
[41] Rapport de l'ITC, en haut de la page I-6.
[42] Rapport de l'ITC, II-25.

4. LES CONDITIONS CONTRAIGNANTES ÉNONCÉES À L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 ET AUX ARTICLES 2 ET 4 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES. L'AFFAIRE DE LA SGF AMÉRICAINE

45. Aux termes de l'article XIX:1 a) du GATT:

> "Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé (…) en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté (…) de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession."

Un Membre de l'OMC – en l'espèce, les États-Unis – qui envisage d'appliquer une mesure de sauvegarde doit donc démontrer que l'accroissement des importations résulte de "l'évolution imprévue des circonstances".

46. L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes contient les dispositions suivantes (note de bas de page omise):

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

L'enquête en matière de sauvegarde devait donc établir en l'espèce que le gluten de froment était importé sur le territoire américain en *quantités* tellement *accrues*, dans l'absolu ou par rapport à la production américaine, et *à des conditions telles* qu'il *causait ou menaçait de causer un dommage grave* à la branche de production américaine.

47. Selon l'article 4 de l'AS, second paragraphe:

> "a) 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.
>
> b) 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.

> c) Les autorités compétentes publieront dans les moindres délais, conformément aux dispositions de l'article 3, une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés."

Par conséquent, les autorités américaines auraient dû respecter plusieurs obligations précises énoncées dans cette disposition, dont certaines complètent les conditions susmentionnées stipulées à l'article 2 de l'AS.

48. Les États-Unis ont contrevenu gravement et à plusieurs reprises à leurs obligations découlant des dispositions susmentionnées, comme les CE le démontreront dans les sous-chapitres suivants.

4.1 L'ITC utilise, sans justification, des données invérifiables

49. Presque toutes les données qui figurent dans le rapport de l'ITC et sur lesquelles celle-ci a fondé ses constatations ont été omises dans la version du rapport soumis pour examen. Le lecteur trouvera très souvent l'indication "***" lorsqu'il est question de faits qui sont pertinents pour déterminer si une mesure de sauvegarde peut être prise.

Les CE ne contestent pas que, dans certaines circonstances très précises, il puisse être justifié de protéger certains renseignements concernant des entreprises particulières. Toutefois, on ne trouve même pas de données agrégées pour l'ensemble de la branche de production américaine de gluten/d'amidon de froment, alors que la Commission fournit sans problème des données agrégées à propos de la branche de production des CE. Pour citer un exemple particulièrement flagrant, l'ensemble des données historiques relatives au prix du gluten de froment sur le marché américain est jugé confidentiel pour ce qui concerne le produit américain, mais les données équivalentes concernant le prix de ce produit importé des CE sur le même marché américain sont publiées.[43]

Les constatations de la Commission fondées sur des données secrètes sont totalement invérifiables et sans justification suffisante. Elles ne peuvent pas non plus faire l'objet d'un réexamen.

Les autorités américaines sont tenues de fournir "une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". Cette obligation présuppose que l'analyse détaillée et la justification du caractère pertinent des facteurs soient rendues publiques et non qu'elles soient tenues secrètes, à moins que la confidentialité ne constitue réellement un problème. Si l'on acceptait des analyses qui s'appuient si complètement sur des données non divulguées – comme c'est le cas dans la présente affaire, les obligations strictes de motiver et de justifier de telles constatations perdraient tout effet.

Les États-Unis ont donc violé les articles 2 et 4 de l'AS.

4.2 "Évolution imprévue des circonstances"

50. Il ressort clairement du libellé de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 que pour autoriser l'imposition d'une mesure de sauvegarde, le facteur pertinent n'est pas n'importe quel accroissement des importations, mais uniquement les accroissements qui résultent à la fois de "l'évolution imprévue des circonstances" et du "respect des obligations contractées dans le cadre du GATT", y compris la libéralisation tarifaire conformément à la Liste de concessions d'un Membre.

51. L'accroissement des importations découlant des engagements assumés en vertu du GATT de 1994, y compris les concessions tarifaires convenues pour le gluten de froment au cours du Cycle d'Uruguay, ne peut être considéré comme étant "imprévu" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT

[43] Rapport de l'ITC, II-33.

de 1994.[44] S'il en était autrement, un Membre de l'OMC serait autorisé à retirer les avantages mêmes qu'il était convenu d'accorder en contractant des engagements tarifaires, ce qui ne serait compatible ni avec une interprétation de bonne foi de cette disposition ni avec les objectifs de libéralisation du GATT de 1994 et de l'Accord sur l'OMC dans son ensemble.[45]

52. En substance, l'article XIX impose une chaîne logique qui commence avec les engagements assumés en vertu du GATT de 1994 et se poursuit avec la survenue d'une évolution imprévue des circonstances, laquelle se traduit en fin de compte par un accroissement des importations, qui cause un dommage grave. Il convient de noter que ce n'est pas l'accroissement des importations qui doit être imprévu, mais plutôt "l'évolution des circonstances" qui, conjuguée aux obligations contractées dans le cadre du GATT, a conduit à cet accroissement.

53. En outre, comme nous l'avons indiqué plus haut, les mesures de sauvegarde sont par définition, des mesures "d'urgence". De pas sa nature même, une mesure de sauvegarde doit permettre de faire face à une situation d'urgence à laquelle on ne s'attendait pas. Dès lors, un Membre de l'OMC qui souhaite imposer une mesure de sauvegarde doit prouver qu'une "évolution imprévue des circonstances" était la cause, ou du moins la cause déterminante, de l'accroissement des importations.

Or, en l'espèce, les événements ayant finalement conduit à l'application par le Président des États-Unis de la SGF américaine étaient entièrement prévisibles. Ils résultaient de l'effet combiné de certains choix économiques faits librement par la branche de production nationale américaine, qui a décidé d'augmenter la production (ce qui s'est révélé n'être rien de moins qu'un pari inconsidéré), et de la concurrence sur le marché intérieur des États-Unis entre l'amidon de froment et l'amidon de maïs produits dans le pays.

Comme les CE l'expliqueront plus loin dans le présent document, les mesures de sauvegarde ne peuvent servir à protéger des fournisseurs nationaux qui ont augmenté leur capacité de manière irrationnelle. Ces fournisseurs n'ont pris en compte ni le fait que les conditions favorables du marché résultant de la faible teneur en protéines du froment récolté constatée pendant deux ans n'allaient probablement pas durer, ni le fait qu'en raison des consolidations tarifaires acceptées par les États-Unis, l'accroissement de la demande intérieure pouvait fort bien profiter à des fournisseurs étrangers. Au demeurant, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée dans le but d'instaurer des conditions de concurrence artificielles entre des produits concurrents fabriqués dans le pays (en l'espèce, l'amidon de froment et l'amidon de maïs) au détriment des importations totalement légitimes d'un coproduit, le gluten de froment, provenant d'autres Membres de l'OMC, en l'espèce les CE.

54. En conséquence, les CE soutiennent qu'en imposant une mesure de sauvegarde en l'absence d'un accroissement des importations de gluten de froment résultant de l'"évolution imprévue des circonstances", les États-Unis ont violé les engagements qu'ils assumaient en vertu de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

4.3 "Quantités accrues"

55. Aux termes de l'article 2 de l'AS, l'une des conditions pour pouvoir appliquer une mesure de sauvegarde est qu'un produit soit importé:

---

[44] C'est aussi conforme à un principe généralement admis en théorie économique, à savoir que la protection tarifaire peut être mesurée à l'avance selon des formules spécifiques: voir B. Hoekman, M. Kostecki, "The Political Economy of the World Trading System", Oxford, 1995, pages 88, 93.

[45] Voir les préambules de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce et du GATT de 1994, dans lesquels il est fait référence à des "*accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce*".

> "en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale", qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale.

Or, l'ITC a limité son analyse à une comparaison de données absolues, souvent retenues de manière sélective[46], et elle s'est employée à mettre ces données bout à bout.[47] De plus, en agissant de la sorte, les autorités américaines ont aussi pris en compte les importations provenant du Canada et de certains autres pays, qui ont par la suite été exclus de l'application de la mesure de sauvegarde.

Cette méthode contrevient au principe de parallélisme qui a été reconnu dans le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*[48]:

> "Ce résultat étaye l'interprétation selon laquelle les deux options offertes par la note de bas de page relative à l'article 2:1 lue conjointement avec l'article 2:2 impliquent un *parallélisme* entre la portée d'une *enquête* en matière de sauvegardes et le champ d'*application* des mesures de sauvegarde. En conséquence, à la lumière du contexte de la note de bas de page relative à l'article 2:1, une enquête à l'échelle d'un État membre donné dans laquelle l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave est constatée sur la base des importations de toutes provenances pourrait uniquement aboutir à l'imposition de mesures de sauvegarde sur une base NPF à l'égard de toutes les sources d'approvisionnement aussi bien intrarégional qu'extrarégional d'une union douanière."

Même si l'ALENA n'est pas une union douanière, les CE ne voient aucune raison pour laquelle ce principe particulier ne devrait pas s'appliquer également aux zones de libre-échange. Par conséquent, les États-Unis ont contrevenu à l'article XIX du GATT et à l'article 2 de l'AS.

4.4 "À des conditions telles"

56. Une autre condition à laquelle il doit être satisfait pour être autorisé à prendre une mesure de sauvegarde, qui est énoncée aussi bien à l'article XIX du GATT de 1994 qu'à l'article 2 de l'AS, est que le produit soit importé "à des conditions telles" qu'il cause ou menace de causer un dommage grave. Cette disposition doit cependant être lue à la lumière de deux faits importants:

- L'ITC considère manifestement que les "conditions" auxquelles ont eu lieu les importations qui ont prétendument causé un dommage grave ont trait aux prix de ces importations.[49] Or, il ressort clairement du rapport de la Commission que les prix des importations provenant des CE ont augmenté, puis baissé, pendant la majeure partie de la période visée par l'enquête, et qu'à la fin de la période pour laquelle celle-ci a collecté des données ils étaient pratiquement au même niveau qu'au début de cette période.[50]

---

[46] Le rapport de l'ITC fait parfois référence à l'ensemble de la période 1993-1997, c'est-à-dire la période visée par l'enquête, alors qu'à d'autres moments il se fonde sur d'autres références choisies arbitrairement à l'intérieur de cette période et qui étaient probablement jugées plus adéquates pour étayer un raisonnement préétabli.

[47] Cette façon de procéder est nécessairement erronée: imaginons, par exemple, qu'un Membre n'ait importé que 1 seule tonne de gluten de froment. Une augmentation des importations de 200 pour cent, c'est-à-dire de 2 tonnes, justifierait-elle une mesure de sauvegarde?

[48] Paragraphe 8.87; voir également le paragraphe 8.102.

[49] Rapport de l'ITC, I-16.

[50] Rapport de l'ITC, II-33; voir aussi la figure en haut de la page II-35.

- De plus, dans 35 pour cent des cas, le prix de vente trimestriel des importations en provenance des CE était aussi élevé que le prix américain, voire supérieur.[51] Par ailleurs, et probablement[52] dans la majorité des cas, la différence de prix ne représentait que quelques points de pourcentage, ce qui est négligeable du point de vue statistique. Il n'existait donc aucun élément prouvant que le produit avait constamment été vendu moins cher, élément qui est nécessaire pour constater que des importations ont lieu à des conditions telles qu'elles causent un dommage. En conséquence, l'ITC a violé l'article XIX du GATT et l'article 2 de l'AS en constatant néanmoins que tel était le cas. Les CE reviendront sur ce point plus loin dans le chapitre consacré aux termes "qu'il cause".

4.5 "Dommage grave"

57. L'article 4, paragraphe 2 a), de l'Accord sur les sauvegardes est important à cet égard. Il dispose ce qui suit:

> "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 (…), les autorités compétentes évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche (…)".

En conséquence, un Membre qui souhaite adopter une mesure de sauvegarde est soumis à des obligations de procédure et de fond: il doit, d'une part, évaluer tous les facteurs qui influent sur la situation, et, par conséquent, il doit d'autre part démontrer qu'il y a eu dommage grave.

58. Les plaintes des CE relatives à la constatation de l'existence d'un dommage grave formulée par l'ITC peuvent être articulées selon les deux axes suivants:

i) les constatations et les conclusions de l'ITC en ce qui concerne les facteurs sur lesquels son enquête a porté n'étaient pas étayées par les éléments de preuve;

ii) en outre, contrairement aux obligations qui leur incombent au titre de l'article 4:2 de l'AS, les autorités américaines n'ont pas évalué tous les facteurs qui influent sur la situation de la branche de production.

Les CE estiment qu'il convient de reprendre sur ce point, les éclaircissements concernant les normes en matière de constatation/d'enquête sur l'existence d'un dommage grave qui ont été apportés par les Groupes spéciaux dans les affaires *Argentine – Chaussures*[53] et *Corée – Produits laitiers.*[54]

4.5.1 Les éléments de preuve rassemblés par l'ITC ne justifiaient pas une constatation de l'existence d'un "dommage grave"

4.5.1.1 Rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, et part du marché intérieur absorbée par les importations accrues

59. Ces conditions sont traitées à l'article 4:2 a) de l'AS, aux termes duquel l'autorité compétente doit évaluer:

[51] Rapport de l'ITC, II-36.
[52] Comme il est indiqué plus haut, les données historiques relatives au prix du produit américain sont tenues secrètes sans justification; voir le rapport de l'ITC, II-33.
[53] Paragraphe 8.123.
[54] Paragraphe 7.29.

> "le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs" ainsi que "la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues".

60. L'ITC insiste beaucoup sur le fait que les importations aux États-Unis ont augmenté de près de 38 pour cent entre 1993 et 1997.[55] Or, en prenant ce pourcentage en considération, elle a minimisé de façon injustifiable l'importance d'un certain nombre d'éléments essentiels. En particulier, la demande aux États-Unis a progressé de 18 pour cent pendant la même période.[56] En conséquence, la part de marché des importations de toutes provenances aux États-Unis n'a augmenté que d'environ 9 points de pourcentage, aussi bien en volume qu'en valeur, sur l'ensemble de cette période.[57] En d'autres termes, les importations ont progressé en moyenne de moins de 2 points de pourcentage par an par rapport à la demande totale aux États-Unis.[58] De plus, la part de marché des importations était stable entre 1993 et 1995, avant d'augmenter de 6,8 points de pourcentage entre 1995 et 1996 et de 2,4 points de pourcentage entre 1996 et 1997. Étant donné qu'un accroissement des importations est une condition nécessaire pour pouvoir prendre une mesure de sauvegarde, des éléments de preuve de l'existence d'un dommage avant 1996 ne sont pas pertinents pour déterminer que l'accroissement des importations a causé un dommage grave et l'ITC n'aurait pas dû s'appuyer sur ces éléments de preuve dans ses constatations.

Toutefois, les autorités américaines n'en ont manifestement pas tenu compte.

Au demeurant, comme nous l'avons indiqué plus haut dans la partie consacrée aux "quantités accrues", l'ITC n'a pas appliqué le principe de parallélisme. En effet, d'une part, elle a inclus le Canada et certains autres pays lorsqu'elle a pris en considération le rythme d'accroissement des importations et leur accroissement en volume ainsi que leur part de marché au cours de l'examen concernant l'existence d'un "dommage grave". D'autre part, les autorités américaines ont exclu le Canada et certains autres pays de l'application de la SGF américaine, ce qui est contraire non seulement à l'article XIX du GATT et à l'article 2 de l'AS, comme nous l'avons montré plus haut, mais aussi à l'article 4 de l'AS.

4.5.1.2 Ventes

61. Il est explicitement indiqué à l'article 4:2 a) que les variations du niveau des ventes sont un facteur à prendre en compte dans l'enquête.

L'ITC traite cette question de façon contradictoire. D'une part, elle indique que "[l]es expéditions en trafic intérieur … " (expression qui s'entend manifestement des ventes sur le marché intérieur américain) "… ont suivi une tendance semblable [à celle de la production], augmentant tout d'abord pour diminuer ensuite, et elles se trouvaient à leur niveau le plus bas de la période visée par l'enquête en 1996 et 1997".[59] D'autre part, les ventes sont mentionnées dans la Partie II du rapport (renseignements obtenus au cours de l'enquête), dans laquelle la Commission indique ce qui suit: "Le volume des ventes à la fin de la période est supérieur d'environ 24 pour cent au volume des ventes au début de la période quinquennale".[60]

---

[55] Rapport de l'ITC, I-23.

[56] Rapport de l'ITC, I-22.

[57] Elle est passée de 51,4 à 60,2 pour cent en volume, et de 49,1 à 58,3 pour cent en valeur. Voir le rapport de l'ITC, II-25.

[58] Les CE notent à ce stade que les États-Unis ont décidé qu'une progression annuelle de 6 pour cent des importations était acceptable lorsqu'ils ont adopté la SGF américaine.

[59] Rapport de l'ITC, page I-13.

[60] Rapport de l'ITC, II-32.

Cet dernier élément de preuve objectif montre sans équivoque que la branche de production américaine ne subissait aucun dommage. Il est aussi conforme aux éléments de preuve fournis ailleurs dans le rapport de l'ITC[61], desquels il ressort qu'en 1997 les expéditions en trafic intérieur avaient augmenté de 7,7 pour cent par rapport à 1996.

4.5.1.3 Production

62. Entre la première et la dernière année de la période visée par l'enquête, la production américaine n'a que très peu diminué, en l'occurrence de 4,5 pour cent, tombant de 128 millions de livres en 1993 à 122 millions en 1997.[62] Il s'agit déjà en soi d'une variation tout à fait normale qui ne justifie certainement pas une constatation selon laquelle une branche de production subit un dommage grave, c'est-à-dire une dégradation générale notable de sa situation.

De plus, la production n'a baissé que pendant une année (1996) au cours de la période visée par l'enquête. Elle s'est redressée à la fin de cette période, passant de 112 millions de livres en 1996 à 122 millions en 1997.[63] La raison de cette baisse ponctuelle – qui apparaît clairement à la lecture attentive du rapport de l'ITC – tient au fait que pendant les deux années précédentes, la demande avait été exceptionnellement élevée, ce qui était essentiellement dû à "une insuffisance, pour des raisons climatiques, de la teneur en protéines du blé récolté dans les principaux pays producteurs, dont les États-Unis, en 1993".[64]

Les données relatives à la production ne justifient donc pas une constatation de l'existence d'un "dommage grave".

4.5.1.4 Utilisation de la capacité

63. L'utilisation de la capacité s'entend de la production (examinée ci-dessus) divisée par la capacité de production.

Un facteur important mentionné dans la constatation de l'existence d'un dommage établie par l'ITC était que l'utilisation de la capacité a fortement chuté pendant la période visée par l'enquête.[65] Cependant, nous avons souligné au paragraphe précédent que la production américaine de gluten de froment n'a pratiquement pas diminué pendant cette période. La baisse de l'utilisation de la capacité était par conséquent presque entièrement imputable à un accroissement de la capacité de production américaine au cours de cette période. De fait, comme la Commission l'a elle-même indiqué, "un fort accroissement de la capacité des producteurs américains" a été l'un des principaux facteurs de l'augmentation de l'offre disponible sur le marché américain.[66] La capacité de production américaine a enregistré une augmentation d'au moins 68,2 pour cent, soit 111 millions de livres, au cours de la période 1993-1997 visée par l'enquête.[67] La Commission estime qu'il s'agit là d'une "capacité amplement excédentaire des producteurs nationaux".[68] Cette augmentation de la capacité américaine est intervenue – toujours pour citer la Commission – "en prévision d'augmentations importantes de la

[61] Rapport de l'ITC, page II-16.
[62] Rapport de l'ITC, I-12/13. Voir également le tableau 5 du rapport de l'ITC, II-15.
[63] Rapport de l'ITC, Appendice C, page C-4.
[64] Rapport de l'ITC, I-22/23.
[65] Elle est tombée de 78,3 pour cent en 1993 à 42,0 pour cent en 1997. Néanmoins, comme la Commission l'a elle-même reconnu, la capacité d'utilisation s'est redressée en 1997 (soit la dernière année de la période visée par son enquête).
[66] Rapport de l'ITC, I-22.
[67] Rapport de l'ITC, I-24.
[68] Rapport de l'ITC, I-27.

consommation intérieure".[69] "La majeure partie de cette augmentation avait déjà eu lieu en juin 1995".[70]

Ainsi, la branche de production américaine de gluten de froment a décidé de se doter d'une capacité supplémentaire en partant (manifestement) de l'hypothèse qu'elle serait la seule à répondre à l'accroissement de la consommation intérieure. Or, lorsqu'il est apparu que de nombreux acheteurs américains de gluten de froment choisissaient des fournisseurs étrangers, et notamment des fournisseurs des CE, pour répondre à l'augmentation de leurs besoins, deux des quatre producteurs américains se sont adressés à l'ITC. Les autorités américaines ont alors engagé un processus destiné à protéger la branche de production nationale des conséquences des décisions peu judicieuses en matière d'investissement prises par deux producteurs.

Les États-Unis disposaient de moyens parfaitement légitimes pour faire en sorte que leurs fournisseurs nationaux soient en mesure de concurrencer les fournisseurs étrangers à des conditions qui leur auraient permis de développer leur capacité tout en résistant à la concurrence des produits dérivés du maïs qui étaient fabriqués aux États-Unis. Ils auraient pu, en particulier, au cours du Cycle d'Uruguay[71], renégocier à la hausse leurs consolidations tarifaires concernant le gluten de froment importé. Or, ils se sont manifestement abstenus de le faire, sans doute parce qu'ils auraient dû en payer le prix.

Les CE ne peuvent accepter que par la suite, on ait recours à des mesures de sauvegarde, sans compensation, pour protéger des fournisseurs nationaux qui ont développé leur capacité de manière irrationnelle[72], c'est-à-dire sans tenir compte du fait qu'en raison des consolidations tarifaires acceptées par les États-Unis, le surcroît de demande intérieure pouvait fort bien profiter à des fournisseurs étrangers.

64. L'ITC indique également que:

> "… 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".[73]

En d'autres termes, la branche de production américaine avait manifestement fait des investissements si excessifs dans le développement de sa capacité au début de la période visée par l'enquête que, même si les importations n'avaient pas du tout augmenté pendant toute cette période, on aurait quand même constaté une baisse notable de l'utilisation de la capacité en 1997. L'accroissement des importations n'était donc pas la cause de la diminution enregistrée dans l'utilisation de la capacité.

Pour exprimer la même idée en chiffres, si la capacité des États-Unis n'avait pas augmenté depuis 1993, à la fin de la période visée par l'enquête, l'utilisation de la capacité aurait été de 74,8 pour cent, soit une baisse de moins de 4 points de pourcentage. En réalité, pendant la période

---

[69] Rapport de l'ITC, I-12.

[70] Rapport de l'ITC, I-12. Cette décision des producteurs américains de gluten de froment d'accroître leur capacité s'explique peut-être par le fait qu'en 1994, la demande et le prix du gluten de froment avaient augmenté. Voir le rapport de l'ITC, I-23. Si tel est le cas, et étant donné que le phénomène survenu en 1994 était dû à une insuffisance, pour des raisons climatiques, de la teneur en protéines du froment récolté, les producteurs américains ont en fait misé soit sur la persistance de récoltes de mauvaise qualité, soit sur l'obtention d'une protection injustifiée des pouvoirs publics.

[71] Qui s'est achevé le 15 avril 1994.

[72] La société Heartland, par exemple, a entrepris de construire son usine de Russell en juillet 1993, alors que les négociations sur les produits agricoles battaient leur plein dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Voir le rapport de l'ITC, II-8.

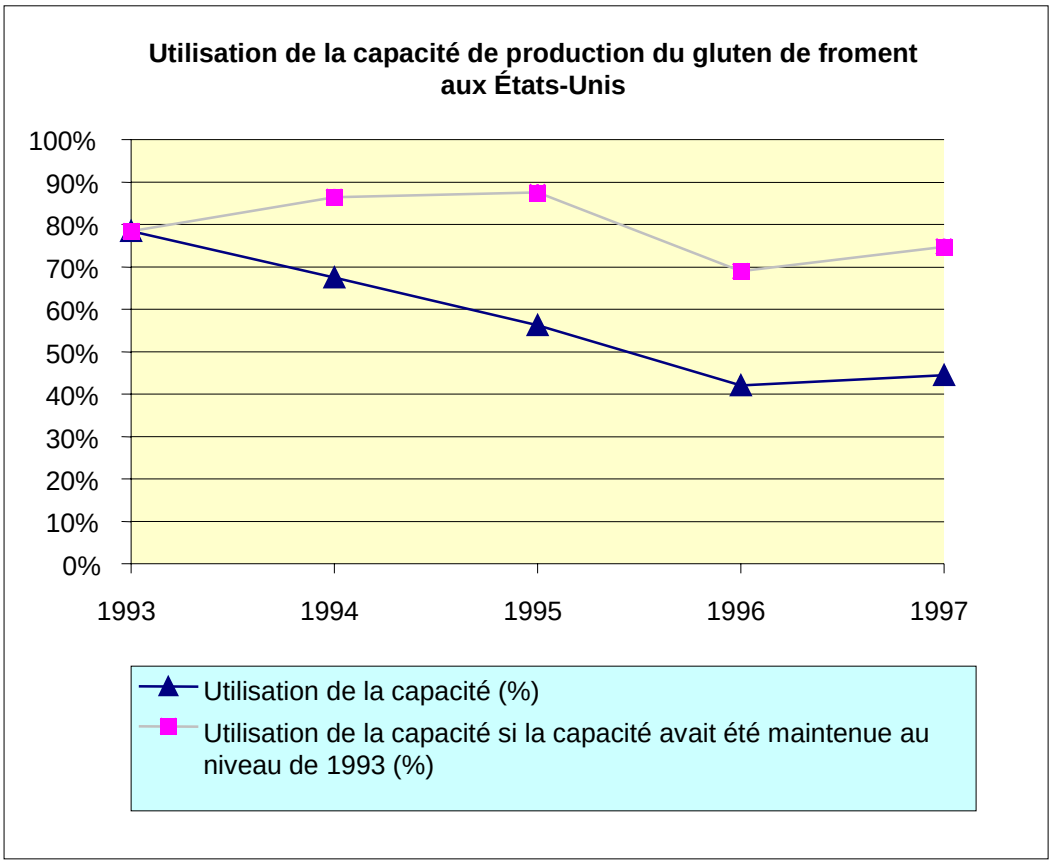
[73] Rapport de l'ITC, I-17.

considérée, l'utilisation de la capacité est tombée de 78,3 à 44,5 pour cent, soit une chute de 34 points de pourcentage. Ainsi, près de 89 pour cent du recul de l'utilisation de la capacité résulte de la décision prise par la branche de production américaine elle-même de développer sa capacité, alors qu'elle ne pouvait pas raisonnablement compter que les acheteurs américains de gluten de froment s'adresseraient à elle pour satisfaire leurs besoins accrus. Cette situation est illustrée par le tableau et la figure ci-après.

Tableau: Capacité de production, production et utilisation de la capacité de production du gluten de froment aux États-Unis

	1993	1994	1995	1996	1997
Capacité (milliers de livres)	162 856	208 832	253 712	267 168	273 895
Production (milliers de livres)	127 525	140 745	142 650	112 167	121 762
Utilisation de la capacité (%)	78,3%	67,4%	56,2%	42,0%	44,5%
Utilisation de la capacité si la capacité avait été maintenue au niveau de 1993 (%)	78,3%	86,4%	87,6%	68,9%	74,8%

Source: ITC, II-15



Les autorités américaines n'ont pas expliqué pourquoi une branche de production qui subissait prétendument un "dommage grave" augmenterait ses capacités de production alors qu'elle fonctionnait déjà à un niveau nettement inférieur à sa pleine capacité.

Cet investissement mal planifié a entraîné un accroissement des coûts de production et a eu un effet négatif sur les profits.

En ne prenant pas correctement en compte tous les facteurs précités, les autorités américaines ont violé les articles 2 et 4 de l'AS.

4.5.1.5 Profits/pertes

65. Il convient de noter que l'ITC déclare n'avoir reçu de données financières utilisables que de trois des quatre producteurs nationaux de gluten de froment; elle n'en a pas obtenu de la société ADM.[74] En outre, l'une des sociétés ayant fourni de telles données n'a commencé à produire du gluten de froment qu'en juin 1996, le dernier mois de la quatrième année de la période visée par l'enquête. En d'autres termes, on ne disposait de données concernant l'ensemble de cette période que pour deux des sociétés de la branche de production.

66. De plus, la constatation de la Commission selon laquelle la rentabilité avait chuté reposait sur une répartition des profits des producteurs américains entre les coproduits (gluten et amidon de froment) et les produits dérivés. Manifestement, la manière dont des facteurs financiers tels que les coûts et les recettes sont répartis peut avoir une incidence considérable sur la rentabilité telle qu'elle est perçue, des divers segments d'une branche de production. Toutefois, étant donné que la branche de production de gluten/d'amidon de froment dépend nécessairement d'une seule matière première comme intrant (le froment ou la farine de froment[75]) et utilise une seule chaîne de production qui donne du gluten de froment, de l'amidon de froment et des effluents permettant de fabriquer par exemple de l'alcool, toute répartition de la rentabilité entre les produits obtenus est arbitraire.

Par ailleurs, le fait que la branche de production américaine a lourdement investi pour accroître sa capacité de production a eu un effet négatif sur les coûts de production et les profits. La Commission n'a pas tenu compte de cet élément dans son analyse.

67. En outre, les données fournies par les producteurs américains pour montrer que la rentabilité de leurs ventes de gluten de froment avait chuté sont totalement invérifiables pour quiconque ne fait pas partie de l'ITC. Celle-ci se contente de faire observer ce qui suit: "à partir d'un examen attentif des méthodes de répartition utilisées par les producteurs nationaux de gluten de froment (…), nous estimons que ces imputations sont appropriées".

Quant à savoir quelles étaient les méthodes employées, ce point reste complètement obscur.

Dans une enquête concernant une mesure de sauvegarde, les autorités compétentes doivent fournir une explication suffisante de la façon dont les faits étayent la détermination rendue.[76] La Commission ne l'a pas fait en ce qui concerne la rentabilité, ce qui constitue une autre violation des dispositions de l'article 4:2 de l'AS.

68. Les CE reviendront sur la question de la rentabilité lorsqu'elles traiteront des facteurs sur lesquels n'a pas porté l'enquête de l'ITC.

---

[74] Rapport de l'ITC, I-13.

[75] Au moins un des principaux producteurs américains considérés achète de la farine de froment et non du froment en grains comme matière première. Il perd donc la marge réservée au minotier, ce qui réduit encore davantage ses profits. La Commission n'a pas pris ce fait en compte.

[76] *Argentine – Chaussures*, 8.124.

4.5.1.6 Emploi

69. Au cours de la période examinée, le nombre moyen de travailleurs affectés à la production ou à des activités connexes ainsi que le nombre d'heures ouvrées ont augmenté.

Ces données ne sont manifestement pas révélatrices de l'existence d'un "dommage grave". Bien qu'il y ait dans le rapport de l'ITC certaines allégations quant aux pertes d'emplois de cadres et d'emplois administratifs, il ne contient pas la moindre donnée vérifiable sur cette question.

Il est aussi édifiant à cet égard que l'ITC pense que l'imposition de la mesure de sauvegarde fera augmenter, à court terme, de seulement dix à 14 personnes[77] le nombre de travailleurs américains affectés à la production de gluten de froment. Il est donc évident que l'emploi n'a pour ainsi dire pas été touché, et encore moins gravement touché, par l'accroissement des importations.

4.5.1.7 Autres facteurs – Salaires

70. Au cours de la période examinée, les salaires horaires ont augmenté pendant trois des cinq années considérées, et en particulier aussi en 1997, ce qui montre qu'il n'existe aucun lien entre les importations et les salaires. En outre, le montant global des salaires versés a augmenté et certaines diminutions de salaires ont été rattrapées à la fin de la période visée par l'enquête.[78]

La branche de production était donc loin d'avoir subi un "dommage grave".

4.5.1.8 Autres facteurs – Stocks

71. Un accroissement des stocks est un autre facteur cité dans le rapport de l'ITC en tant qu'élément de preuve de l'existence d'un dommage grave.[79] Les stocks ont augmenté de 101,3 pour cent entre 1993 et 1997. Toutefois, la totalité de cette augmentation est intervenue entre 1993 et 1995, période pendant laquelle les stocks se sont accrus de plus de 200 pour cent. Au cours des deux seules années pendant lesquelles les importations ont augmenté, c'est-à-dire 1996 et 1997, les stocks ont diminué de 34,2 pour cent, comme l'indique le tableau ci-dessous. À l'évidence, le fait que les stocks ont diminué au cours des deux dernières années pendant lesquelles les importations ont augmenté non seulement n'étaye pas une constatation de l'existence d'un dommage grave, mais apporte même une preuve convaincante du contraire. À cet égard, la raison d'être de l'instrument de sauvegarde en tant que mesure d'urgence, exige manifestement qu'une attention particulière soit accordée aux périodes les plus récentes. En fait, une mesure de sauvegarde ne peut être imposée que s'il existe un dommage grave ou une menace de dommage grave actuels.

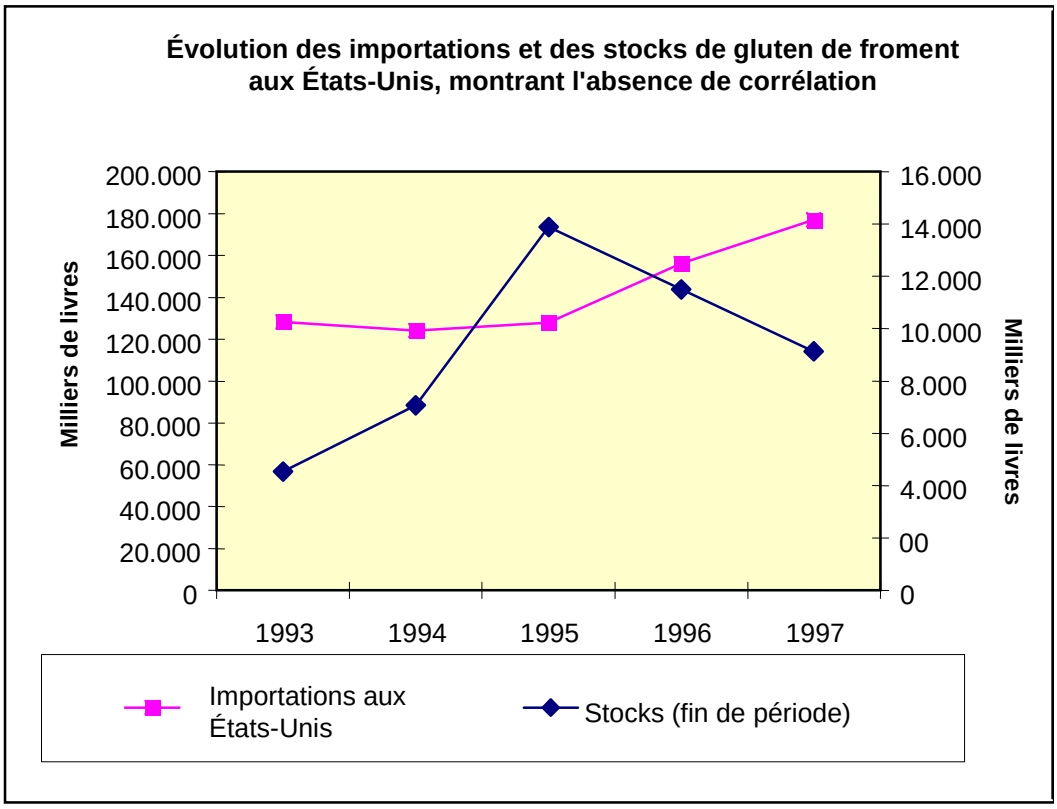
[77] Rapport de l'ITC, I-30.
[78] Rapport de l'ITC, II-17; voir également page I-13.
[79] Rapport de l'ITC, I-13.

Tableau: Importations et stocks de gluten de froment aux États-Unis, 1993-1997

(Milliers de livres)

	1993	1994	1995	1996	1997
Importations aux États-Unis	128 337	124 188	127 912	156 024	177 073
Stocks (fin de période)	4 539	7 085	13 883	11 491	9 137

Source: ITC, II-12, 16.



4.5.2 Les facteurs pertinents n'ont pas tous été pris en considération de manière appropriée dans l'enquête de l'ITC

72. Comme les CE l'ont déjà fait observer, le rôle du Groupe spécial consiste à déterminer si l'ITC a examiné de manière complète et objective tous les éléments de preuve dont elle disposait, y compris tout élément de preuve qui va à l'encontre d'une détermination positive de l'existence d'un dommage grave ou d'un lien de causalité.[80] Les CE montreront que la Commission ne l'a pas fait.

4.5.2.1 Productivité

73. En vertu de l'article 4:2 a) de l'AS, l'ITC était tenue d'évaluer tous les facteurs pertinents qui influent sur la situation de la branche de production américaine de gluten/d'amidon de froment, et en

[80] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.30.

particulier ceux qui sont explicitement mentionnés dans cette disposition.[81] Il ne fait donc aucun doute que l'évolution de la productivité de cette branche de production aurait dû être prise en considération dans l'enquête et dans le rapport.

La productivité s'entend du rapport de la production à tous les intrants. Or, la Commission a limité son analyse à la productivité des travailleurs[82], tout en reconnaissant que "la production de gluten de froment requiert une très forte intensité de capital et ne nécessite que très peu de travailleurs".[83] L'analyse de la productivité des travailleurs ne saurait donc suffire à évaluer la productivité globale de la branche de production; il faut pour cela prendre notamment en compte les dépenses d'équipement.

Les États-Unis n'ont donc pas respecté l'obligation qui leur était faite d'enquêter sur la productivité globale de la branche de production et ont, par conséquent, violé l'article 4 de l'AS.

4.5.2.2 Nouveaux venus/expansion, alors qu'un dommage est censé exister

74. L'ITC note ce qui suit: "[U]n nouveau producteur national Heartland est arrivé sur le marché en 1996".[84] Il est incompréhensible qu'un producteur national soit arrivé sur un marché qui, à cette époque, subissait prétendument un dommage grave à cause des importations. Or, la Commission n'explique nullement pourquoi, malgré cela, elle a pu constater que la branche de production nationale subissait, à ce moment-là, un dommage grave à cause des importations.

75. L'usine Atchison de la société Midwest a été agrandie et modernisée à plusieurs reprises pendant la période examinée.[85] Les indications concernant ce qui s'est passé exactement ont (une fois de plus) été retirées du rapport de l'ITC. Néanmoins, le texte ("En 1996, ***. En 1997, ***") laisse entendre que cela s'est passé dans les années postérieures à la période pendant laquelle le dommage grave allégué s'était produit. Là encore, les faits tendent à réfuter une constatation de l'existence d'un préjudice grave.

4.5.2.3 L'évolution de la situation en ce qui concerne les coproduits a été complètement laissée de côté

76. Comme nous l'avons expliqué plus haut, la production de gluten de froment donne toujours lieu simultanément à la production d'autres produits, et même, pour ce qui est de l'amidon, en quantités très supérieures à celles de gluten de froment. Dans son analyse de l'existence d'un dommage[86], l'ITC reconnaît ce fait fondamental:

> "Chacune [des sociétés] fabrique du gluten de froment et de l'amidon de froment dans un processus de coproduction. Chacune fabrique aussi d'autres sous-produits ou produits connexes, notamment de l'alcool."[87]

Néanmoins, la Commission n'a absolument pas étudié en quoi le fait qu'il y a nécessairement des coproduits influence la rentabilité des producteurs américains d'amidon/de gluten de froment, alors qu'il est incontestable – pour reprendre les termes de l'article 4, paragraphe 2, de l'AS – que ce fait "influe sur la situation de [la] branche [de production américaine d'amidon/de gluten de froment]".

---

[81] Cette obligation a été confirmée dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, aux paragraphes 7.55 et 7.68.

[82] Voir le rapport de l'ITC en haut de la page I-14, où il est uniquement fait mention de la "productivité des travailleurs".

[83] Rapport de l'ITC, I-13.

[84] Rapport de l'ITC, I-17.

[85] Rapport de l'ITC, II-6.

[86] Rapport de l'ITC, I-12 à 14.

[87] Rapport de l'ITC, I-13.

Cette omission fournit une raison de plus de rejeter le rapport final de l'ITC au motif qu'il est entaché d'erreurs, puisque, dans son rapport avant audition, le personnel de l'ITC avait fait la déclaration suivante: "Étant donné la méthode de répartition conjointe des coûts qui est employée pour déterminer la rentabilité de la branche de production de gluten de froment, les recettes que les producteurs américains peuvent tirer de l'amidon de froment ont une incidence sur la rentabilité du gluten de froment".[88]

4.5.2.4 Les importations en tant que stratégie commerciale positive de certains producteurs américains

77. Un important producteur américain d'amidon/de gluten de froment, Manildra, fait partie de la succursale américaine d'un groupe australien qui contrôle deux fabriques australiennes de gluten de froment.[89] On peut raisonnablement supposer qu'une part notable des importations de gluten de froment en provenance d'Australie est imputable à cette société particulière. En fait, en raison de la structure de cette société, le groupe Manildra peut décider en toute liberté de produire du gluten de froment en Australie et de l'expédier aux États-Unis, ou de le produire aux États-Unis, selon la situation du marché. De plus, en important du gluten de froment provenant des sociétés-sœurs australiennes, au lieu de le produire aux États-Unis, une société comme Manildra n'a pas à écouler dans le pays les coproduits et les sous-produits, l'amidon et l'alcool, lorsque les conditions du marché américain ne sont pas rentables à terme pour ces produits. Cette situation était objectivement celle qui existait pendant (au moins une partie de) la période visée par l'enquête.

Une politique d'importation, délibérée et mûrement pesée menée par une société nationale, qui correspond à sa stratégie commerciale d'optimisation des profits, ne peut, par définition, être considérée comme un dommage, et encore moins comme un dommage grave, qui justifierait une mesure de sauvegarde.

Le rapport de l'ITC ne traite absolument pas de cette question. Les États-Unis ont donc contrevenu aux articles 2 et 4 de l'AS.

4.6 "À des conditions telles qu'il cause"

78. L'ITC n'a pas établi l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave subi par la branche de production nationale, contrairement aux prescriptions des articles 2 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 4:2 b) fait très expressément obligation à l'autorité compétente de démontrer, "sur la base d'éléments de preuve objectifs", l'existence d'un lien de causalité. Pour qu'une analyse du lien de causalité réponde aux prescriptions des articles 2 et 4:2 de l'AS, elle doit se composer au moins de trois éléments:

i) une analyse qui permette de déterminer si la tendance à la hausse des importations coïncide avec des tendances négatives des facteurs relatifs au dommage;

ii) une analyse qui permette de déterminer si les conditions de concurrence entre le produit importé et le produit d'origine nationale démontrent, sur la base d'éléments de preuve objectifs, qu'il existe un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave; et

iii) une analyse d'autres facteurs pertinents et la part du dommage qui leur est imputable.[90]

---

[88] Rapport du personnel avant audition, II-30.
[89] Rapport de l'ITC, II-9.
[90] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.229.

4.6.1 La tendance à la hausse des importations coïncide-t-elle avec des tendances négatives des facteurs relatifs au dommage?

79. Selon l'ITC: "Cet accroissement brusque des importations à un prix relativement bas en 1996 et 1997 *a coïncidé* avec la baisse susmentionnée des résultats de la branche de production. Il y a une corrélation directe entre l'augmentation spectaculaire des importations de gluten de froment et la baisse importante des résultats de la branche de production nationale de gluten de froment enregistrées en 1996 et 1997."[91] (pas d'italique dans l'original)

80. Les CE estiment que les faits relatifs à la plupart des facteurs invoqués par la Commission pour constater l'existence d'un dommage attestent du contraire. La plupart des facteurs révélateurs de l'existence d'un dommage ont évolué tantôt de manière négative avant l'accroissement des importations en 1996 et 1997, tantôt de manière positive pendant que les importations augmentaient, ou les deux. Pour trois facteurs en particulier (l'utilisation de la capacité, les expéditions en trafic intérieur et les stocks), la situation s'est aggravée avant la période de référence et s'est en fait améliorée pendant la période du "dommage grave" allégué.

L'utilisation de la capacité n'a cessé de diminuer de 1993 à 1995, c'est-à-dire avant ce que l'ITC qualifie de progression "spectaculaire" des importations, puis elle s'est améliorée de 1996 à 1997.[92]

Les expéditions en trafic intérieur ont d'abord diminué en 1995, c'est-à-dire, une fois encore, avant ce que l'ITC qualifie de progression "spectaculaire" des importations, mais elles ont augmenté à partir de 1996-1997.[93]

De même, la tendance négative des *stocks en fin de période* a duré jusqu'en 1995, mais elle s'est ensuite inversée en 1996 et 1997 lorsque la situation s'est manifestement améliorée.[94] Le ratio des stocks aux expéditions et à la production américaines a connu une tendance identique.[95]

La *rentabilité* a commencé à baisser en 1995, avant l'accroissement des importations, et les salaires horaires ont diminué en 1995, mais ils se sont redressés en 1997.

S'agissant de l'*emploi*, les deux seuls facteurs dont le recul a été constaté étaient les salaires horaires et la productivité des travailleurs. Les salaires horaires ont commencé à baisser en 1995 et ils ont de nouveau augmenté en 1997. Les données relatives à la productivité des travailleurs sont tenues secrètes et sont donc invérifiables.[96] Enfin, les *valeurs unitaires moyennes annuelles des expéditions* de gluten de froment américain étaient déjà en baisse en 1995.[97]

L'ITC n'a pas satisfait au premier élément de l'analyse du lien de causalité, c'est-à-dire une coïncidence de tendances entre le dommage grave et l'accroissement des importations. Les éléments de preuve selon lesquels les facteurs relatifs au dommage cités à l'appui de la constatation de l'existence d'un dommage grave ont commencé à diminuer avant l'accroissement des importations soulèvent de graves questions quant à l'existence d'un lien de causalité. La Commission ne présente ni analyse ni raisonnement pour démontrer en quoi les tendances négatives des facteurs relatifs au dommage ont pu être causées par l'accroissement des importations qui est survenu ultérieurement.

[91] Rapport de l'ITC, I-16.
[92] Rapport de l'ITC, II-15.
[93] Rapport de l'ITC, II-16.
[94] Rapport de l'ITC, page II-16.
[95] Rapport de l'ITC, page II-14.
[96] Rapport de l'ITC, page II-16, tableau 8.
[97] Rapport de l'ITC, II-16.

4.6.2 Conditions de concurrence

81. Aux termes de l'article XIX du GATT et de l'article 2 de l'AS, pour que des mesures de sauvegarde soient autorisées, les produits doivent être importés non seulement en quantités fortement accrues, mais aussi:

> "à des conditions telles qu'il[s] cause[nt] ou menace[nt] de causer un dommage grave".

En vertu de l'article 4:2 b) de l'AS, l'enquête de l'ITC aurait dû démontrer, "sur la base d'éléments de preuve objectifs", l'existence de cet aspect du lien de causalité allégué entre les importations et le dommage.

De plus, en application de l'article 4:2 c) de l'AS, les États-Unis avaient l'obligation de publier:

> "une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". (non souligné dans l'original)

82. Les États-Unis ne se sont pas acquittés de cette obligation. Dans la partie de son rapport consacrée au lien de causalité[98], l'ITC indique ce qui suit:

> "Il ressort aussi du dossier que le gluten de froment importé de l'UE était constamment vendu à un prix inférieur à celui du gluten de froment d'origine nationale." (non souligné dans l'original)

En tant que telle, cette indication est invérifiable puisque les données pertinentes sur les prix de vente pratiqués par les producteurs américains ont été retirées de la version publique du rapport de l'ITC, même lorsqu'elles se trouvaient sous une forme agrégée.

Néanmoins, les quelques données dont la Commission fait mention montrent que cette indication donne une image déformée des faits. Il est clairement indiqué ailleurs dans le rapport[99] que sur 20 comparaisons trimestrielles des prix entre le gluten de froment élastique fabriqué aux États-Unis et celui qui était importé de l'UE, le prix du produit provenant de l'UE était supérieur à celui du produit américain dans six cas, et qu'il était identique au prix américain dans un cas.

À cet égard, il est aussi utile de noter qu'à la fin de la période pour laquelle la Commission fournit les prix des CE (c'est-à-dire au premier semestre de 1997), ces prix étaient pratiquement identiques à ceux qui étaient pratiqués au début de la période en question (soit le second semestre de 1992).[100]

Enfin, il convient de tenir également compte du fait que la concurrence au niveau des prix entre le gluten de froment importé et celui qui était produit aux États-Unis était entièrement légitime.

83. Le raisonnement de la Commission semble reposer sur l'hypothèse selon laquelle c'est le prix du produit importé de l'UE qui a contraint les producteurs américains à vendre à des prix tels que ceux-ci ont subi des pertes, ce qui a causé un dommage grave.[101] Les CE ont déjà montré, au paragraphe précédent, que le gluten de froment importé des CE n'était absolument pas vendu

[98] Rapport de l'ITC, I-16 à I-18.
[99] Rapport de l'ITC, II-36.
[100] Rapport de l'ITC, II-35.
[101] Rapport de l'ITC, I-16, conjointement avec le deuxième paragraphe entier de la page I-13.

constamment à un prix inférieur à celui du produit américain, contrairement à ce qu'allègue la Commission dans ses constatations. En réalité, la valeur des expéditions en trafic intérieur a commencé de baisser en 1995, c'est-à-dire un an avant l'accroissement des importations.[102] Nul ne peut conclure que l'accroissement des importations a été la cause de la baisse de la valeur unitaire des ventes sur le marché intérieur.

Au demeurant, la Commission reconnaît que le prix du gluten de froment est directement lié à la teneur en protéines du froment.[103] Lorsque cette teneur est faible, la demande de gluten de froment s'accroît puisqu'il faut davantage de gluten pour compléter la teneur en protéines du froment utilisé en boulangerie; en conséquence, le prix du gluten de froment augmente. Inversement, lorsque la teneur en protéines du froment est élevée, la demande de gluten de froment se contracte et le prix de ce produit baisse. La boulangerie contribue pour 80 pour cent à la consommation de gluten de froment aux États-Unis. En d'autres termes, la Commission savait parfaitement que le prix pratiqué sur le marché américain allait être influencé par l'évolution de la teneur en protéines du blé récolté aux États-Unis.

4.6.3 Il n'a pas été accordé suffisamment d'importance à l'analyse d'autres facteurs qui sont à l'origine des difficultés de la branche de production américaine d'amidon/de gluten de froment

84. Pour justifier une mesure de sauvegarde, une enquête doit démontrer, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence "du" lien de causalité entre l'accroissement des importations et (la menace de dommage grave) et le dommage grave. Si d'autres facteurs causent un dommage en même temps, celui-ci ne sera pas imputé à un accroissement des importations (article 4:2 b) de l'AS). La Commission ne s'est pas acquittée correctement de ses obligations à cet égard.

En l'espèce, la prise en considération d'autres facteurs revêt une importance accrue pour trois raisons. Premièrement, du fait de la nature même de la branche de production de gluten/d'amidon de froment, d'autres facteurs, tels que les conditions sur les marchés de l'amidon de froment et de l'alcool, jouent un rôle déterminant dans la situation générale de cette branche. Deuxièmement, les éléments qui apportent amplement la preuve que le dommage subi par la branche de production a débuté avant l'accroissement des importations laissent fortement à penser que des facteurs autres que l'accroissement des importations ont causé le dommage. Troisièmement, l'analyse des données pertinentes montre que les prix sur le marché intérieur n'ont pas été affectés par les importations. Dès lors, l'analyse du lien de causalité exigeait une étude et une évaluation minutieuses d'autres facteurs pertinents pour satisfaire aux prescriptions de l'article 4:2 b). L'évaluation d'autres facteurs qui est présentée dans le rapport de l'ITC ne répond pas à la norme requise.

4.6.3.1 Les primes aux protéines du froment déterminent le prix du gluten de froment sur le marché américain

85. Les CE ont déjà expliqué dans le sous-chapitre précédent – et la Commission le reconnaît elle-même – que le prix du gluten de froment est directement lié à la teneur en protéines du froment. Or, en violation de l'obligation qui lui est faite à l'article 4:2 a) de l'AS, d'évaluer tous les facteurs pertinents, la Commission a complètement omis d'examiner cette question. Les CE ont joint en annexe une analyse détaillée de cette question (pièce n° 10 des CE).

Cette analyse montre que le premier facteur qui affectait la valeur unitaire des ventes était la teneur en protéines du froment/de la farine de froment produits aux États-Unis, telle que mesurée par

[102] Rapport de l'ITC, Appendice C, page C-4, "Valeur unitaire des expéditions américaines en trafic intérieur".

[103] Voir par exemple le rapport de l'ITC, I-23.

les primes aux protéines pour le froment américain.[104] Il en ressort que les importations de gluten de froment n'ont eu pratiquement aucun effet sur les prix aux États-Unis du gluten de froment. L'évolution de ces prix entre 1993 et 1997 s'explique avant tout par les primes aux protéines du froment.

En d'autres termes, non seulement la Commission n'a pas évalué ce facteur, ce qui en soi constitue déjà une violation de l'article 4:2 a) de l'AS, mais en outre cette évaluation aurait dû l'amener à une conclusion différente.

4.6.3.2 La situation sur les marchés des coproduits

A) Amidon de froment

86. En ce qui concerne l'amidon de froment, l'analyse de l'ITC - qui se limite à quelques phrases - ne porte en fait que sur deux points:

i) les prix de l'amidon de froment étaient à leur plus haut niveau à la fin de la période visée par l'enquête, en 1997;

ii) ce fait semble indiquer que la concurrence entre l'amidon de maïs et l'amidon de froment n'est pas susceptible d'avoir eu beaucoup d'effet sur la production de gluten de froment.[105]

87. Il s'agit là, à l'évidence, d'une simplification excessive manifeste d'un point très important. Tous les producteurs américains considérés fabriquent, à partir du même froment, à la fois du gluten de froment et de l'amidon de froment dans les mêmes usines.[106] Comme nous l'avons expliqué plus haut, pour chaque kilogramme de gluten de froment produit, on obtient environ 5 kg d'amidon de froment. Tout ce qui a une incidence sur la rentabilité du secteur amidon de ces producteurs a donc nécessairement une incidence sur la rentabilité de l'ensemble de leurs activités.

88. Le prix de l'amidon de froment à la fin de la période visée par l'enquête est, bien entendu, un facteur à prendre en considération dans l'analyse de la rentabilité de la production de ce produit, mais ce n'est manifestement qu'un facteur parmi beaucoup d'autres. Or, dans son analyse, la Commission a complètement laissé de côté d'autres facteurs pertinents. Par exemple, les prix de l'amidon de froment produit aux États-Unis ont chuté après 1992/93 jusqu'en 1994/95 et, en 1995/96, ils étaient encore inférieurs à leurs niveaux de 1992/93 (voir la pièce n° 11 des CE). De plus, par rapport à 1995, la consommation d'amidon de froment aux États-Unis avait beaucoup diminué en 1996 et 1997, c'est-à-dire précisément pendant les années où l'accroissement allégué des importations de gluten de froment a causé un dommage grave. En 1996 et 1997, la consommation apparente d'amidon de froment était inférieure d'environ 12 et 7 pour cent, respectivement, au niveau de 1995.[107] Par ailleurs, la capacité de production d'amidon de froment avait augmenté de 93 pour cent entre 1993 et 1997.[108]

---

[104] La prime aux protéines est une mesure de la teneur en protéines du froment. Une mesure courante est la différence entre les prix à Kansas City du blé vitreux rouge d'hiver (teneur ordinaire en protéines) et du blé à 13 pour cent de protéines. Lorsque la teneur en protéines du froment ordinaire est faible, les acheteurs payent plus cher pour le froment à teneur en protéines plus élevée et la prime augmente.

[105] Rapport de l'ITC, I-16 et 17.

[106] Description reprise du rapport de l'ITC, II-7 et 8.

[107] Sur ce point, voir également le tableau C-2 à la page C-6 de la partie II du rapport de l'ITC. Il en ressort que la production américaine d'amidon de froment était d'environ 447 000 livres en 1995, puis qu'elle est tombée à environ 421 000 livres en 1996 avant de se redresser légèrement en 1997 pour atteindre quelque 430 000 livres.

[108] Rapport de l'ITC, Annexe C, page C-6.

89. Parallèlement, comme nous l'avons déjà indiqué au troisième chapitre de la présente communication, l'amidon de froment a été très vivement concurrencé par l'amidon de maïs pendant toute la période visée par l'enquête. L'amidon de froment présente des caractéristiques physiques semblables à celles des amidons obtenus à partir d'autres matières premières et ses utilisations sont le plus souvent les mêmes (sauf qu'aux États-Unis, l'amidon de froment n'est pas employé dans la fabrication d'édulcorants, point sur lequel les CE reviendront plus loin).

Toutefois, en moyenne annuelle, les prix mensuels au comptant du froment entre 1993 et 1997 étaient de 26 à 58 pour cent supérieurs aux prix au comptant du maïs (voir la pièce n° 12 des CE pour les prix du froment et la pièce n° 13 pour les prix du maïs). En outre, une tonne de maïs donne près de 25 pour cent d'amidon de plus qu'une tonne de froment: on obtient environ 690 kg d'amidon de maïs contre 575 kg d'amidon de froment. En conséquence, aux États-Unis, le coût de la matière première pour l'amidon de froment est de 45 pour cent supérieur à ce qu'il est pour l'amidon de maïs. C'est ce qui ressort du tableau suivant:

Amidon de froment et de maïs produit aux États-Unis
Avantage concurrentiel du maïs par rapport au froment
(prix moyens au comptant entre 1993 et 1997)

	Froment	**Maïs**	**Avantage concurrentiel du maïs par rapport au froment (%)**
Production d'amidon (%)	57,5	69	20%
Poids de froment/de maïs nécessaire pour produire 1 kg d'amidon (kg)	1,74	1,45	
Prix au comptant (dollars EU/kg)[109]	0,159	0,105	34%
Coût de l'intrant (froment/maïs) nécessaire pour produire 1 kg d'amidon (dollar EU/kg)	0,277	0,152	45%

90. Qui plus est, deux politiques suivies par les États-Unis encouragent et favorisent les producteurs d'amidon de maïs ainsi que le développement de la capacité de mouture humide du maïs. La première accorde un avantage fiscal à la production d'éthanol qui, dans la pratique, se révèle être plus intéressant pour le secteur de la mouture humide du maïs que pour les producteurs d'amidon/de gluten de froment.[110]

La seconde est la politique sucrière des États-Unis qui a favorisé une croissance substantielle de la production et de la consommation du sirop de maïs à haute teneur en fructose (HFCS) – un produit fabriqué à partir de l'amidon de maïs – au cours des 20 dernières années. Cette politique maintient les prix du sucre aux États-Unis à un niveau nettement supérieur aux prix mondiaux, ce qui rend la production du HFCS rentable et permet de le substituer au sucre dans la fabrication de certains produits, par exemple les boissons sans alcool. Au cours de la période 1985/86 à 1996/97, les prix de gros du sucre raffiné ont varié entre 0,25 et 0,29 dollar EU la livre, alors que les prix de gros du HFCS

[109] Prix au comptant du maïs jaune # 2 au centre de l'Illinois et prix au comptant du blé vitreux rouge d'hiver (protéine ordinaire) à Kansas City.

[110] Les revendeurs d'essence qui mélangent de l'éthanol à leurs carburants bénéficient d'une réduction, à raison de 0,054 dollar EU par gallon, du droit d'accise fédéral sur l'essence (qui est d'environ 0,183 dollar EU par gallon).

se situaient entre 0,16 et 0,21 dollar EU la livre.[111] Grâce à cette garantie de prix élevés qu'offre la politique sucrière, les producteurs de HFCS ont eu l'assurance de pouvoir vendre leur produit à des prix rémunérateurs et de bénéficier d'une demande croissante pour ce produit.

Stimulé par ces deux politiques en faveur de l'amidon de maïs, le développement de la capacité de mouture humide du maïs a entraîné une offre abondante d'amidon de maïs sur le marché américain.

91. Il convient de noter que deux tiers des importateurs/acheteurs de gluten de froment qui ont répondu aux questionnaires de l'ITC dans le cadre de son enquête ont déclaré que le facteur ayant la plus grande incidence sur la compétitivité du gluten de froment sur le marché américain tenait à la difficulté de vendre de l'amidon de froment sur ce marché, où l'amidon de maïs, qui est moins cher, est le type d'amidon le plus vendu.[112]

92. Compte tenu de tous ces facteurs, qui ont été portés à l'attention de l'ITC avant que celle-ci ne rende ses constatations[113], il est clair que la Commission ne s'est pas acquittée de l'obligation qui lui est faite à l'article 4 de l'AS d'évaluer la situation de manière sérieuse et exhaustive en ce qui concerne l'amidon de froment, alors que cette situation influe manifestement sur celle de la branche de production américaine d'amidon/de gluten de froment.

B) Éthanol/alcool

93. L'éthanol et l'alcool à usage alimentaire sont des produits issus du processus de production du gluten/de l'amidon de froment. La bouillie d'amidon de froment résultant de la première étape de ce processus est transformée soit en amidon de froment, soit en produits alcooliques.[114] D'après la description fournie par les producteurs américains, il est clair également que nombre d'entre eux disposent même de leurs propres installations pour fabriquer de l'alcool et de l'éthanol (à usage alimentaire ou à usage de carburant).[115] Ainsi, comme la Commission le reconnaît elle-même:

> "le volume et la valeur de l'amidon "B" (bouillie) qui fait l'objet d'un transfert interne pour servir à la fabrication de produits alcooliques ont des effets variables sur la rentabilité de chacun des producteurs".[116]

94. Les données fournies dans le rapport de l'ITC[117] sur les ventes nettes de l'un des producteurs, américains Midwest, témoignent de l'importance des produits alcooliques pour le secteur du gluten/de l'amidon de froment (ces produits représentaient 59 pour cent des ventes totales nettes pendant la période visée par l'enquête, soit plus du double des ventes de gluten de froment). En outre, la Commission fait observer que "tout porte à croire que Midwest a réduit sa production de gluten de froment en 1995 pour des raisons liées au moins en partie aux conditions sur le marché de l'alcool (…)".[118] De fait, la production américaine d'éthanol a fortement chuté en 1995 et est restée à un niveau inférieur à celui de 1994 au moins jusqu'en 1997 (voir la pièce n° 14 des CE). Pourtant, bien que la branche de production des CE ait explicitement indiqué à la Commission que le marché de l'éthanol était faible[119], celle-ci n'a pas jugé nécessaire d'examiner cette question plus en détail. Elle

---

[111] "USDA/ERS, Sugar and Sweetener Situation and Outlook Year Book 1998" et données complémentaires fournies par le Service de la recherche économique (ERS).
[112] Rapport de l'ITC, II-37.
[113] Rapport de l'ITC, I-15, deuxième paragraphe complet.
[114] Voir le rapport de l'ITC, II-5 et II-6, pour une description du processus de production.
[115] Rapport de l'ITC, II-6 et II-7.
[116] Rapport de l'ITC, II-20.
[117] Rapport de l'ITC, II-19.
[118] Rapport de l'ITC, I-17.
[119] Rapport de l'ITC, I-15.

en a au contraire minimisé l'importance, déclarant que ce problème ne concernait que Midwest, sans fournir d'explication sérieuse.[120]

95. Manifestement, cela constitue, là encore, un manquement de la part de la Commission à l'obligation qui lui est faite d'évaluer tous les facteurs pertinents.

4.6.3.3 Utilisation de la capacité

96. Comme nous l'avons déjà expliqué plus haut, la raison pour laquelle l'utilisation de la capacité a diminué ne tient pas à l'accroissement des importations, mais à des décisions de développer la capacité qui ont été prises par la branche de production à mauvais escient et à contretemps. De fait, la capacité a été accrue de 68 pour cent[121], alors que la consommation apparente de gluten de froment n'a progressé que de 18 pour cent pendant la période visée par l'enquête.[122] Il est donc évident que, conformément à l'article 4:2 b), dernière phrase, de l'AS, la baisse de l'utilisation de la capacité ne peut être imputée aux importations.

4.6.3.4 Prix des intrants

97. Comme le reconnaît l'ITC, le froment et la farine de froment représentent les principaux coûts en matières premières pour produire du gluten de froment.[123] La Commission note aussi que, d'une manière générale, ces coûts ont augmenté aux États-Unis pendant toute la période examinée[124], et "en particulier en 1996 et 1997".[125] En fait, les prix du froment ont enregistré un bond, passant de 132 dollars EU la tonne en juin 1994 à 258 dollars EU la tonne en mai 1996, soit une augmentation de 95 pour cent.[126] La période pendant laquelle les prix se sont ainsi envolés coïncide avec la forte chute de rentabilité observée en 1995.[127]

98. La Commission évacue cette question en déclarant que la demande de gluten de froment est relativement insensible au prix et qu'elle attendrait des producteurs de gluten de froment qu'ils soient en mesure de répercuter ces hausses de coûts sur leur clientèle.[128] Cette attente semble reposer uniquement sur des déclarations orales faites au cours de l'enquête par les deux sociétés qui avaient demandé que des mesures soient prises en vue de pallier les effets des importations. Aucun élément de preuve objectif ou quantifiable n'étaye ces assertions.

99. En fait, c'est en totale contradiction avec ce que la Commission reconnaît ailleurs dans le rapport, à savoir que "lorsque le gluten de froment est surtout employé comme complément protéique en boulangerie, il peut être remplacé par de la farine de froment à haute teneur en protéines.[129]

Comme il est indiqué dans la partie factuelle de la présente communication (chapitre 3.1.3), environ 80 pour cent du gluten de froment est acheté par le secteur de la boulangerie à cette fin.[130] La durée déclarée des contrats de vente de gluten de froment était généralement de trois à 12 mois pour

[120] Rapport de l'ITC, I-17.
[121] Rapport de l'ITC, II-14.
[122] Rapport de l'ITC, I-17.
[123] Rapport de l'ITC, II-27.
[124] Rapport de l'ITC, II-37.
[125] Rapport de l'USITC, I-17.
[126] Ces données proviennent de la pièce n° 12 des CE. En réalité, ce document indique les prix mensuels exprimés en dollars EU le boisseau. Le coefficient de conversion du boisseau en tonne est le suivant: MAÏS: 1 tonne métrique = 39,37 boisseaux; FROMENT: 1 tonne métrique = 36,75 boisseaux.
[127] Rapport de l'ITC, II-18.
[128] Rapport de l'ITC, I-17, au bas de la page.
[129] Rapport de l'ITC, II-27.
[130] Rapport de l'ITC, II-27.

les producteurs américains, les prix et les quantités étant fixés pour toute la durée du contrat.[131] Rien n'empêchait donc les boulangers américains de contraindre leur fournisseur de gluten de froment à respecter le prix fixé dans le contrat pendant toute la durée de celui-ci, puis de s'adresser à un fournisseur de froment ou de farine de froment à haute teneur en protéines si le fournisseur de gluten de froment souhaitait augmenter son prix. Après la récolte de 1993/94, la teneur en protéines du froment américain s'est généralement améliorée. Fait intéressant, les importations américaines de froment à haute teneur en protéines en provenance du Canada ont atteint en moyenne environ 1,44 million de tonnes par an entre 1993 et 1997, alors qu'elles étaient d'environ 0,412 million de tonnes par an en 1991 et 1992 (pièce n° 15 des CE).

100. Il est donc aussi évident que la Commission n'a pas tenté de déterminer de manière sérieuse et exhaustive si les prix élevés[132] du froment et de la farine de froment aux États-Unis n'étaient pas la cause réelle du dommage (allégué).

4.6.3.5 Importations effectuées par les producteurs américains eux-mêmes

101. Les CE ont déjà fait observer qu'une partie des importations étaient effectuées par les producteurs américains d'amidon/de gluten de froment eux-mêmes.[133] Malheureusement, là encore, toutes les données pertinentes ont été retirées de la version publique du rapport de la Commission. Celle-ci indique bien néanmoins, d'une part, que la partie des importations effectuées par les producteurs américains eux-mêmes a augmenté en 1994 par rapport à 1993, et d'autre part que cette partie est restée relativement stable pendant la période examinée. En outre, elle reconnaît explicitement que le marché américain dépend en partie des importations pour répondre à la demande intérieure.

102. Les CE ont déjà traité de la question des importations effectuées par les producteurs américains d'amidon/de gluten de froment eux-mêmes dans la partie consacrée au "dommage grave" ci-dessus. Ces faits ont bien entendu aussi une incidence s'agissant de l'analyse du lien de causalité. Là encore, en important du gluten de froment produit par les sociétés-sœurs australiennes, au lieu d'en produire aux États-Unis, une société comme Manildra n'a pas à écouler le coproduit, c'est-à-dire l'amidon, ainsi que l'alcool sur le marché américain lorsque les conditions sur ce marché n'y sont pas favorables. En outre, les conditions de production en Australie sont favorables à l'amidon de froment car le maïs ne lui fait pas concurrence, et la demande de gluten de froment est relativement faible, ce qui favorise également l'exportation de ce produit vers les États-Unis.

En conséquence, les données relatives aux importations en provenance d'Australie et à destination des États-Unis effectuées par les producteurs américains auraient dû être totalement exclues de l'analyse du lien de causalité et des constatations sur ce point. Ne pas l'avoir fait constitue une violation de l'ensemble de l'article 4:2 de l'AS.

4.6.3.6 Les importations en provenance de certains pays qui étaient exclues de l'application de la SGF américaine n'ont pas été exclues de l'enquête

103. Le Canada et certains autres pays ont été exclus de l'application de la SGF américaine. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, le Groupe spécial a déjà établi que, à la lumière de l'article 2 de l'AS, une mesure de sauvegarde ne visant que certaines sources d'approvisionnement ne peut pas être

[131] Rapport de l'ITC, II-30.
[132] En termes absolus ainsi que par rapport au maïs.
[133] Rapport de l'ITC, I-17 et II-14.

justifiée sur la base d'une enquête qui amène à constater l'existence d'un dommage grave causé par les importations en provenance de toutes les sources d'approvisionnement.[134]

En conséquence, ce qu'un Membre de l'OMC ne peut manifestement pas faire c'est constater que la totalité des importations causent ou menacent de causer un dommage grave, puis exclure l'un des plus gros fournisseurs de l'application de la mesure de sauvegarde. Or, c'est exactement ce que les États-Unis ont fait.

Toutes les déterminations de la Commission concernant l'accroissement des importations, le dommage grave et le lien de causalité sont fondées sur la totalité des importations aux États-Unis. Au demeurant, le Canada était le troisième fournisseur de gluten de froment entre 1995 et 1997, sa part dans les importations atteignant en moyenne 10,2 pour cent. Par exemple, les importations en provenance du Canada se sont élevées à 7 788,31 tonnes en 1996.

4.6.4 Les États-Unis n'ont appliqué aucun critère de causalité

104. Les États-Unis semblent se fonder sur une vague notion de prépondérance lorsqu'ils déterminent le lien de causalité entre un accroissement des importations et un "dommage grave". Cependant, ils n'ont nulle part défini de critères objectifs qui justifient l'application de cette notion.

Chose plus importante encore, après avoir admis que d'autres facteurs[135] contribuaient au dommage, les États-Unis n'ont indiqué nulle part de quelle manière ils étaient parvenus à la conclusion selon laquelle le dommage imputable, selon leur point de vue erroné, à l'accroissement des importations pouvait être qualifié de "dommage grave". En d'autres termes, les États-Unis auraient dû fournir un critère objectif au regard duquel il aurait été possible de démontrer que le dommage imputable aux importations, après "déduction" du dommage causé par d'autres facteurs, atteignait le seuil requis pour qu'on puisse le qualifier de "grave", au sens d'une "dégradation générale notable de la situation" de sa branche de production nationale.

Les États-Unis ne l'ont manifestement pas fait, ce qui constitue en soi une violation de l'article 4:2 b) et c) de l'AS. En outre, les CE estiment qu'au regard des éléments objectifs qu'ils ont examinés ou auraient dû examiner, les États-Unis n'auraient jamais dû parvenir à cette conclusion.

4.7 Conclusion pour ce chapitre

105. Les autorités américaines ne se sont pas acquittées de leurs obligations lorsqu'elles ont déterminé si un dommage grave était survenu et si un accroissement des importations avait causé ce dommage. En fait, peu de facteurs dénotent l'existence d'une forme quelconque de dommage, et même si tel est le cas, il est évident que ce dommage n'a été causé ni par un accroissement des importations ni par les conditions auxquelles ces importations ont eu lieu. Par conséquent, la SGF contrevient à l'article XIX du GATT de 1994 ainsi qu'aux articles 2 et 4 de l'AS.

5. LA SGF AMÉRICAINE CONTREVIENT À L'ARTICLE 5 DE L'AS

106. L'article 5 de l'AS énonce un certain nombre d'obligations qui sont contraignantes pour tout Membre de l'OMC qui applique une mesure de sauvegarde.

---

[134] Voir le raisonnement du Groupe spécial à partir du paragraphe 8.75. Il est vrai que le Groupe spécial examinait une situation concernant une union douanière, mais il n'y a aucune raison de ne pas exiger le même parallélisme dans le cas d'un Membre de l'OMC qui fait partie d'une zone de libre-échange. Il convient de noter à cet égard que le Groupe spécial a rejeté l'argument de l'Argentine reposant sur une pratique des États-Unis, et tout particulièrement la mesure de sauvegarde concernant le gluten de froment (paragraphe 8.100).

[135] Au sens de l'article 4:2 b), dernière phrase, de l'AS.

5.1 Article 5, paragraphe 1, première phrase

107. Dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le Groupe spécial a réglé en partie la question de l'interprétation de cette disposition. Il convient de rappeler ici certaines de ses conclusions.[136]

> "La première phrase de l'article 5:1 énonce en effet une obligation très précise, à savoir appliquer une mesure qui soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou réparer le dommage grave subi par la branche de production nationale et à faciliter l'ajustement de cette branche. Notre interprétation de cette obligation s'appuie sur la dernière phrase de l'article 5:1, aux termes duquel les Membres "devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser" les objectifs consistant à prévenir ou réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement."
>
> "À notre avis, une mesure est définie par les éléments ci-après: produits visés, forme, durée et niveau. Par conséquent, afin de se conformer aux dispositions de l'article 5:1, un Membre doit appliquer une mesure qui, dans sa totalité, n'est pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement. En outre, il doit être possible à un groupe spécial d'évaluer, conformément au critère d'examen applicable, si un Membre a agi en conformité avec l'article 5:1. En conséquence, le Membre qui applique la mesure doit fournir une explication circonstanciée concernant la manière dont les autorités sont arrivées à la conclusion que la mesure particulière en question satisfait à toutes les prescriptions de l'article 5:1. Nous considérons que les obligations énoncées à la première phrase de l'article 5:1 s'appliquent à toutes les mesures de sauvegarde dans leur intégralité."

5.1.1 Aperçu général de la question dans le contexte du présent différend

108. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, première phrase:

> "Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement."

109. Cette disposition introduit dans l'AS la règle dite "de la proportionnalité" en vertu de laquelle tout Membre de l'OMC qui souhaite appliquer une mesure de sauvegarde est contraint de limiter l'application de cette mesure (laquelle doit en tout état de cause satisfaire aux autres obligations énoncées dans l'AS) à ce qui suit:

a) il ne doit appliquer ("n'appliquera")
b) des mesures "que"
c) "dans la mesure" "nécessaire pour prévenir ou réparer"
d) "un dommage grave"
e) et "faciliter l'ajustement".

Les CE souhaitent rappeler à ce stade que dans son rapport sur l'affaire "*États-Unis - Vêtements de dessous*", l'Organe d'appel a défini la faculté qu'a un Membre de l'OMC d'adopter une mesure de sauvegarde comme étant:

> "(…) [les] possibilités (…) de restreindre l'entrée sur son territoire de produits pour lesquels aucune pratique commerciale déloyale telle qu'un dumping, une fraude ou

[136] Paragraphes 7.100 et 7.101.

> une pratique destinée à induire en erreur quant à l'origine, n'est alléguée ou prouvée à l'exportation."[137]

110. En ce qui concerne les points a) et b) ci-dessus, les libellés sont suffisamment explicites: ils fixent clairement une limite infranchissable pour le Membre qui applique la mesure de sauvegarde.

111. Dans les limites impératives fixées aux points a) et b), le point c) introduit le critère de proportionnalité: ce n'est que pour autant que la mesure de sauvegarde – que le Membre envisage d'appliquer – est "nécessaire" pour prévenir ou réparer un dommage grave qu'elle peut être admise.

Le sens ordinaire du terme "nécessaire" est le suivant: "qui s'impose, requis, essentiel".[138] Tout Membre souhaitant appliquer une mesure de sauvegarde est donc tenu de démontrer que la mesure projetée est "nécessaire", c'est-à-dire "s'impose", pour prévenir ou réparer le dommage grave. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le Groupe spécial a indiqué que l'autorité chargée de l'enquête devait démontrer qu'elle avait:

> "examiné [tous] les renseignements pertinents et expliqué [sa] décision, à savoir que la mesure choisie n'était pas plus restrictive que ce qui était nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave (…) et pour faciliter l'ajustement de cette branche de production."[139]

112. S'agissant du point d), l'expression "dommage grave" devrait être interprétée non seulement au regard de la définition donnée à l'article 4:1 a) de l'AS[140], mais également dans son contexte immédiat et à la lumière de l'objet et du but poursuivis par les parties contractantes de l'OMC. Comme il est indiqué à juste titre dans le rapport final du Groupe spécial sur l'affaire *États-Unis – Articles 301 à 310*, au paragraphe 7.22[141]:

> "(…) les éléments mentionnés à l'article 31 [de la Convention de Vienne] – texte, contexte ainsi que objet et but de même que bonne foi – doivent être considérés comme une seule règle holistique d'interprétation plutôt que comme une série de critères distincts qui devraient être appliqués selon un ordre hiérarchique.[142] Souvent,

---

[137] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*, AB-1996-3, WT/DS24/AB/R, 10 février 1997, page 13. La décision de l'Organe d'appel conserve toute sa validité en l'espèce, même si, dans l'affaire *États-Unis – Vêtements de dessous*, elle a été prise dans le contexte d'une mesure de sauvegarde transitoire spécifique appliquée au titre de l'Accord sur les textiles et les vêtements.

[138] Oxford English Reference Dictionary, Oxford University Press, 1995, page 968.

[139] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.102.

[140] "L'expression "dommage grave" s'entend d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale".

[141] Pas encore été adopté.

[142] [**Note de bas de page originale**] Comme l'a fait remarquer la Commission du droit international (CDI) – qui a rédigé initialement l'article 31 de la Convention de Vienne – dans son commentaire concernant cette disposition:

"En mettant le titre de l'article (Règle générale d'interprétation) au singulier, et en soulignant la relation, d'une part, entre les paragraphes 1 et 2 et, d'autre part, entre le paragraphe 3 et les deux paragraphes qui le précèdent, la Commission a voulu indiquer que l'application des moyens d'interprétation prévus dans l'article constituait une seule opération complexe. Tous les différents éléments, tels qu'ils se trouvent présents dans une situation donnée, seraient jetés dans le creuset et la résultante de leur interaction constituerait l'interprétation juridiquement pertinente. Ainsi, [l'article 31] est intitulé "*Règle* générale d'interprétation", au singulier, et non "*Règles* générales", au pluriel, parce que la Commission a voulu souligner que le processus d'interprétation constitue un tout et que les dispositions de l'article forment une seule règle, étroitement intégrée." (Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 239).

Voir aussi: Sinclair, I., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2ème édition, Manchester University Press, 1984, page 116:

> le contexte ainsi que l'objet et le but peuvent sembler simplement confirmer une interprétation apparemment tirée du texte "brut". En réalité, il existe toujours un contexte, même s'il est sous-entendu, qui détermine le sens qu'il faut considérer comme "ordinaire" et souvent, il est impossible de trouver un sens, pas même un "sens ordinaire", sans examiner également l'objet et le but".

Dans cette perspective, l'article 4:2 de l'AS, qui régit la causalité, définit le dommage grave qui est à prendre en considération afin de permettre à un Membre de l'OMC de prendre une mesure de sauvegarde. Il y est indiqué clairement, d'une part, que la détermination de l'existence d'un dommage grave ne peut être faite que lorsque l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave est démontrée sur la base d'éléments de preuve objectifs, et, d'autre part, que:

> "[L]orsque 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."

En d'autres termes, l'expression "nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave" employée à l'article 5:1 de l'AS s'entend d'un "dommage grave" imputable uniquement à un "accroissement des importations".

113. Dès lors, conformément à l'article 5:1 de l'AS, la portée de la mesure doit être limitée à la réparation ou à la prévention du dommage grave dont il est démontré que les produits importés sont la cause. Les produits importés ne sauraient supporter les conséquences de dommages qui ne peuvent leur être imputés: ce n'est pas permis, sauf s'il est procédé à une négociation préalable de bonne foi au titre de l'article XXVIII du GATT de 1994 (ce qui implique qu'une compensation suffisante soit offerte).[143]

114. Enfin, conformément au point e), l'ajustement futur de la branche de production nationale doit également être pris en considération.

115. En conséquence, comme le Groupe spécial précité l'a indiqué dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'autorité chargée de l'enquête doit démontrer qu'elle a "examiné [tous] les renseignements pertinents et expliqué [sa] décision, à savoir que la mesure choisie n'était pas plus restrictive que ce qui était nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave (…) et pour faciliter l'ajustement de cette branche de production".

L'obligation de justifier que la mesure choisie n'est appliquée que dans la mesure nécessaire concerne tous les éléments de la mesure: les produits visés, la forme, la durée et le niveau.[144]

116. De plus, et en tout état de cause, la mesure de sauvegarde ne peut être justifiée que si elle répare ou prévient le dommage grave dont il a été objectivement démontré qu'il résultait de l'accroissement des importations et qu'il ne pouvait être imputé à des facteurs autres qu'un accroissement des importations.

"Chaque texte, si clair soit-il à première vue, doit être examiné minutieusement dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but qu'il est censé servir. Le plus souvent, la conclusion à laquelle on peut parvenir après avoir procédé à cet examen minutieux est que le sens évident qui était apparu de prime abord est le bon, mais cela ne devrait pas nous faire oublier le fait qu'il s'agit d'un processus d'interprétation."

[143] Rapport du Groupe spécial du *papier journal*.

[144] Voir *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.100.

5.1.2 Application au présent différend: la forme et la portée de la SGF américaine

117. Les Communautés européennes soutiennent que les États-Unis n'ont pas fourni de justification suffisante en ce qui concerne la forme de la mesure.

118. Dans son rapport, la Commission reconnaît que parmi les trois mesures possibles visant à pallier les effets des importations – droits de douane, contingents tarifaires et contingents – ce sont les droits de douane qui faussent le moins les échanges.[145]

Étant donné que la première phrase du paragraphe 1 de l'article 5, telle qu'interprétée dans le rapport du Groupe spécial sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, fait obligation d'appliquer à l'importation la mesure la moins restrictive pour les échanges, il faudrait recourir à un droit de douane sauf si, comme le prévoit la troisième phrase du paragraphe 1, un droit de douane ne convenait pas pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement.

119. L'explication fournie dans le rapport de la Commission pour justifier le choix de restrictions quantitatives n'est pas du tout satisfaisante.[146]

120. Le premier facteur pris en considération pour rejeter l'application d'un droit de douane, en tant que mesure corrective appropriée, tenait au fait que la branche de production fabriquait des coproduits. La Commission a conclu que, puisque la demande d'amidon de froment avait une incidence sur la production et le prix du gluten de froment, il serait impossible de calculer un niveau de droit de douane approprié qui permette de limiter les importations de gluten de froment si la demande mondiale d'amidon de froment augmentait, provoquant un accroissement des approvisionnements en gluten de froment disponibles pour l'exportation.

Toutefois, lorsque, au cours de l'enquête, la branche de production des CE avait évoqué cette relation entre l'amidon de froment et le gluten de froment en tant que facteur causal du dommage, la Commission l'avait rejetée.[147] Le rapport de celle-ci repose donc sur une analyse incohérente des faits fondamentaux.

121. Les États-Unis doivent choisir: ou bien ils prennent en considération (comme ils le devraient) le fait que la branche de production fabrique des coproduits lorsqu'ils déterminent l'existence du "dommage grave" et du lien de causalité avec les produits importés, mais dans ce cas, comme les CE l'ont expliqué plus haut, la SGF américaine n'est plus justifiée.

122. Ou bien ils ne tiennent pas compte (à tort) du fait que la branche de production fabrique des coproduits. Mais dans ce cas, cet élément ne peut justifier par la suite de la forme de la mesure de sauvegarde appliquée pour réparer un dommage grave dont il est allégué qu'il est causé uniquement par les produits importés. En d'autres termes, on ne peut faire supporter aux produits importés les conséquences de dommages que le Membre qui applique la mesure ne considère pas comme étant la cause du dommage grave.

123. En outre, les États-Unis ne fournissent aucun élément de preuve qui donne à penser que la demande d'amidon de froment devrait augmenter à l'extérieur de leur territoire. Il s'agit là encore d'un *petitio principii*. La conclusion selon laquelle un droit de douane serait inefficace comme mesure corrective du fait que la branche de production fabrique des coproduits est donc fondée sur une spéculation non étayée quant à ce qui *pourrait* arriver, et non sur une analyse bien argumentée et étayée par des éléments de preuve.

[145] Rapport de l'ITC, I-26.
[146] Rapport de l'ITC, I-26-27.
[147] Rapport de l'ITC, I-16-17.

124. Le deuxième facteur pris en considération pour rejeter l'application d'un droit de douane est la sous-cotation alléguée des prix du gluten de froment des CE sur le marché américain, dont nous avons déjà démontré que les éléments de preuve y relatifs ne sont pas suffisants.[148] Là encore, le rapport de la Commission ne contient aucun élément de preuve étayant l'allégation de celle-ci selon laquelle les prix de l'amidon de froment sur le marché des CE permettent un subventionnement croisé du gluten de froment sur le marché américain.

Cette allégation non étayée, ainsi que la capacité d'expansion sur le marché des CE, sont citées comme éléments prouvant que "même une augmentation des droits de douane de 50 pour cent *ad valorem* (…) serait insuffisante".[149]

De plus, le rapport n'explique pas pourquoi dans le contexte d'une branche de production qui fabrique nécessairement des coproduits comme la branche de production de gluten/d'amidon de froment, des sociétés auraient tort de tirer profit de leur production combinée de gluten/d'amidon de froment afin de maximiser leurs bénéfices. En fait, étant donné que les branches de production de gluten/d'amidon de froment qui fabriquent des coproduits sont de nature identique aux États-Unis et dans le reste du monde, y compris dans les CE, le rapport de la Commission n'indique pas pourquoi la branche de production américaine elle-même ne tire pas profit de cette production combinée.

L'ITC est convaincue qu'"il est possible que les exportateurs des CE décident de prendre à leur charge toute augmentation de droits de douane autorisée par la législation en vigueur".[150] Les convictions et les allégations non étayées ne peuvent satisfaire à l'obligation de fournir une explication bien argumentée quant à la manière dont la Commission est parvenue à la conclusion qu'un droit de douane n'offrirait pas une protection suffisante. Le Groupe spécial est invité à prendre en considération le fait que, si la position des États-Unis telle qu'exprimée par la Commission était retenue, on pourrait toujours s'abstenir d'appliquer des mesures tarifaires (et donc toujours imposer des contingents) en "présumant" simplement que les exportateurs pourraient "prendre à leur charge" les coûts supplémentaires résultant du relèvement du droit de douane. Ce serait cependant contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 5:1 tel qu'interprété par le Groupe spécial dans l'affaire *Corée - Produits laitiers*.

125. Le troisième facteur cité tient au fait qu'"un droit de douane élevé serait inéquitable dans la mesure où il évincerait probablement encore plus [d'autres] fournisseurs [étrangers] du marché américain". Cette explication des raisons de rejeter l'application d'un droit de douane est très préoccupante.

L'ITC considère manifestement que son rôle est de protéger la part de marché d'autres importateurs face aux CE, ce qui est en contradiction flagrante avec l'article premier du GATT de 1994 et l'article 2:2 de l'AS. Le but d'une mesure de sauvegarde est uniquement de protéger une branche de production *nationale* d'un dommage. Une mesure de sauvegarde doit être appliquée à toutes les importations quelle qu'en soit la provenance. L'article 5:2 b) définit les strictes conditions dans lesquelles un pays peut faire l'objet d'une discrimination dans l'application d'une restriction quantitative.

Toutefois, cette disposition n'est applicable que lorsqu'une décision d'imposer une restriction quantitative a été prise en pleine conformité avec l'article 5:1. Aucune disposition de cet article n'autorise un Membre à voir, lorsqu'il choisit la mesure corrective appropriée, jusqu'à quel point cette mesure permet d'établir une discrimination entre les Membres, ou pis encore, lui permet d'établir son propre programme d'importations en distinguant ses importateurs "privilégiés" des importateurs "moins privilégiés". Le rapport de l'ITC ne fournit aucune explication bien argumentée pour

[148] Voir plus haut, chapitre 4.4.
[149] Rapport de l'ITC, I-26.
[150] Rapport de l'ITC, I-26.

démontrer qu'il est nécessaire d'établir une discrimination à l'encontre des importations en provenance des Communautés européennes afin de prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production américaine.

Les CE reviendront sur cette question dans le contexte de l'examen de la violation par la SGF américaine de l'article premier du GATT de 1994.

126. Enfin, à supposer, pour les besoins du débat, que la SGF américaine soit tout à fait justifiée - ce qui n'est pas le cas, les États-Unis ont en tout état de cause omis d'examiner un élément fondamental prévu à l'article 5:1, en l'occurrence le fait que la mesure de sauvegarde ne doit être appliquée "que **dans la mesure** nécessaire pour réparer un dommage grave" pour lequel on a pu établir un lien de causalité avec l'accroissement des importations de gluten de froment.

127. À la lecture du rapport de l'ITC, le Groupe spécial relèvera immédiatement que la Commission[151] fait elle-même mention du fait qu'elle a "minutieusement examiné les autres causes possibles de dommage suggérées par les parties ainsi que d'autres causes éventuelles". Cet examen l'a conduite à affirmer que "[M]ême s'il existe des éléments tendant à prouver que les décisions en matière de production de gluten de froment sont influencées par les conditions sur le marché de l'amidon de froment, nous concluons que les changements intervenus sur les marchés des coproduits ne constituaient pas une cause de dommage grave *plus* importante *que* l'accroissement des importations". (pas d'italique dans l'original) La Commission a aussi ajouté que "[M]ême si tout porte à croire que Midwest a réduit sa production de gluten de froment en 1995 pour des raisons liées au moins en partie aux conditions sur le marché de l'alcool, sa décision n'explique, tout au plus, *qu'une partie du problème* auquel se heurte un producteur". (pas d'italique dans l'original) Elle a ensuite insisté sur le fait 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". (pas d'italique dans l'original)

128. Il ressort à l'évidence de ce qui précède que les autorités américaines sont tenues en vertu de leur législation interne, d'appliquer une notion de prépondérance lorsqu'elles déterminent le lien de causalité aux fins de l'application d'une mesure de sauvegarde: la cause de dommage "plus importante" détermine alors leur décision. Les CE ont déjà souligné plus haut les lacunes du rapport de l'ITC à cet égard. Quoi qu'il en soit, et quelle que puisse être la compatibilité à proprement parler avec les règles de l'OMC des articles 201 et suivants de la Loi américaine de 1974 sur le commerce (qui n'est pas l'objet de l'examen du Groupe spécial), la notion de prépondérance ne peut absolument pas être employée dans la détermination du lien de causalité (au titre de l'article 4:2 de l'AS) pour juger de ce qui est nécessaire conformément à l'article 5:1: la notion de prépondérance n'est en fait pas équivalente (elle est même contraire) à la règle de la proportionnalité prescrite à l'article 5:1 de l'AS.

129. La forme et la portée de la SGF américaine sont donc manifestement contraires à l'article 5:1, première phrase, de l'AS.

5.2 Article 5, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'AS

130. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, deuxième phrase de l'AS:

> "Si une restriction quantitative est utilisée, cette mesure ne ramènera pas les quantités importées au-dessous du niveau d'une période récente, qui correspondra à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles, sauf s'il est clairement démontré qu'un niveau différent est nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave."

[151] Rapport de l'ITC, I-16 à I-18.

131. Cette disposition constitue l'application du principe de proportionnalité examiné plus haut au cas particulier d'une restriction quantitative. Comme l'ITC l'a elle-même admis dans son rapport, une restriction quantitative est la mesure la plus extrême et la plus restrictive qu'un Membre puisse prendre.[152] De toutes les mesures possibles, c'est celle qui perturbe le plus les échanges. C'est aussi la mesure la moins susceptible de développer les relations commerciales entre les Membres, comme le confirme la lecture de l'article XI du GATT de 1994. Dès lors, la règle de la proportionnalité énoncée à l'article 5:1, première phrase, doit être lue avec encore plus de rigueur lorsqu'elle a trait à l'hypothèse visée à la deuxième phrase, c'est-à-dire aux restrictions quantitatives.

132. Les autorités américaines ont ignoré toutes les obligations découlant de cette disposition.

133. En vertu de la deuxième phrase de l'article 5:1, il doit être "clairement démontré" qu'il est nécessaire d'utiliser une période autre que les trois années précédentes comme base pour établir un contingent. Cette disposition requiert bien plus qu'une simple allégation: le sens ordinaire de l'expression "clairement" démontré implique qu'il faut fournir une raison plus évidente, plus précise et plus catégorique qu'un simple *obiter dictum* ou une vague référence à des faits économiques.

134. Dans le cas de la SGF américaine, l'ITC a invoqué un accroissement des importations[153] comme seule démonstration de la nécessité d'utiliser une période représentative différente de celle se composant les trois dernières années pour lesquelles des statistiques étaient disponibles. Cette démonstration est non seulement "pas claire", mais elle est aussi absurde puisqu'une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que si des importations ont augmenté.

Logiquement, si un accroissement des importations démontrait "clairement" qu'il fallait utiliser une période représentative autre que les "trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles", c'est ce qui se passerait toujours et la disposition telle qu'elle est libellée serait alors dénuée de sens. Si les États-Unis avaient raison, les parties contractantes de l'OMC auraient rédigé le texte de la manière suivante: "les trois années les plus récentes *avant l'accroissement des importations*". Or, à l'article 5:1, le membre de phrase "trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles" n'est pas assorti des termes restrictifs "avant l'accroissement des importations".

De plus, les CE rappellent que dans son rapport sur l'affaire *CE – Bananes – Recours de l'Équateur à l'article 21.5*[154], le Groupe spécial a indiqué ce qui suit:

> "Si les données se rapportant à une période sont périmées ou si les importations sont faussées du fait que le marché pertinent est soumis à restriction, le recours à cette période comme période représentative ne peut alors pas permettre d'atteindre l'objectif énoncé dans le texte introductif. Ainsi, suivant la pratique du GATT, il faut que la "période représentative antérieure" aux fins de l'article XIII:2 d) soit la période la plus récente exempte de distorsions dues aux restrictions."

Bien entendu, les importations de gluten de froment en provenance des CE ne faisaient pas l'objet de restrictions ni de distorsions car ce produit entrait de manière tout à fait légitime sur le territoire douanier des États-Unis en application de concessions tarifaires tout à fait valables accordées par les États-Unis dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

---

[152] Rapport de l'ITC, I-26.

[153] Rapport de l'ITC, I-28.

[154] Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Recours de l'Équateur à l'article 21.5*, WT/DS27/RW/ECU, 12 avril 1999, paragraphe 6.39. Ce groupe spécial fait expressément référence aux précédents rapports de Groupes spéciaux sur les affaires "*CEE – Pommes en provenance du Chili*" et "*Japon – Produits agricoles*", dans lesquels ces derniers avaient rendu des décisions similaires.

135. Le sens ordinaire des termes tout autant que la logique amènent à conclure qu'un Membre qui applique une mesure de sauvegarde est tenu en vertu de l'article 5:1, deuxième phrase, de prouver qu'il y a quelque chose de plus qu'un accroissement des importations pour qu'il soit "clairement démontré" qu'il est nécessaire d'utiliser une période représentative différente.

136. Ce "quelque chose de plus" manque manifestement dans le rapport de l'ITC. Il est indiqué dans ce rapport qu'"en l'absence de circonstances anormales en raison desquelles l'une des [trois] années [les plus récentes] ne serait pas représentative des importations, toute restriction quantitative devrait tenir compte des niveaux moyens des importations pendant les trois années les plus récentes".[155] Le rapport conclut ensuite qu'une restriction quantitative fondée sur la moyenne des trois années les plus récentes ne réparerait pas le dommage grave et qu'il est donc clairement démontré qu'une quantité différente est nécessaire. Il y est recommandé d'appliquer un contingent fondé sur les niveaux d'importations de 1993-1995 et l'ensemble du raisonnement est le suivant: "[N]otre analyse économique indique qu'un contingent ramenant les importations approximativement aux niveaux correspondant aux parts de marché relatives existant en 1993-1995 permettrait à la branche de production nationale de retrouver des bénéfices d'exploitation raisonnables".[156]

137. Cette déclaration ne montre pas comment l'ITC est parvenue à sa conclusion, à savoir que ce niveau d'importations permettrait à la branche de production de redevenir rentable; elle réaffirme simplement sa conclusion selon laquelle c'est le niveau approprié. Il s'agit là d'un raisonnement qui tourne en rond et qui ne propose aucun critère significatif susceptible d'assurer le lecteur que, pour les États-Unis, il avait été "clairement" démontré qu'ils pouvaient s'écarter de la règle.

138. En conséquence, les États-Unis ne se sont pas acquittés de l'obligation qui leur est faite de fournir une explication bien argumentée de leur conclusion selon laquelle il est "clairement démontré" qu'il est nécessaire d'utiliser une période représentative autre que les trois années les plus récentes.[157]

5.3 Article 5, paragraphe 1, troisième phrase

139. À la lumière de ce qui précède, il devient inévitable de conclure aussi que les États-Unis n'ont pas choisi la mesure qui "convien[t] le mieux" pour "réaliser [les] objectifs [de l'article 5:1]". Les États-Unis ont donc violé aussi l'article 5:1, troisième phrase, de l'AS.

5.4 Article 5, paragraphe 2 a)

140. Aux termes de l'article 5:2 a) de l'AS:

> "Dans les cas où un contingent est réparti entre des pays fournisseurs, le Membre appliquant les restrictions pourra chercher à se mettre d'accord, au sujet de la répartition des parts du contingent, avec tous les autres Membres ayant un intérêt substantiel dans la fourniture du produit considéré. Dans les cas où cette méthode ne sera raisonnablement pas applicable, le Membre concerné attribuera aux Membres ayant un intérêt substantiel dans la fourniture du produit des parts calculées sur la base des proportions, fournies par ces Membres pendant une période représentative précédente, de la quantité ou de la valeur totale des importations du produit, tout facteur spécial qui pourrait avoir affecté ou pourrait affecter le commerce du produit étant dûment pris en compte."

---

[155] *Ibid.*

[156] Rapport de l'ITC, I-28.

[157] La Proclamation présidentielle mettant en application la mesure de sauvegarde (Fed. Reg. Vol. 63, n° 106, pages 30363-30364, 3 juin 1998) et le Mémorandum à l'appui de la Proclamation (Fed. Reg. Vol. 63, n° 106, pages 30357-30360, 3 juin 1998) ne contiennent aucune autre explication du raisonnement suivi par les États-Unis pour établir un contingent fondé sur les importations de 1993-1995.

5.4.1 Absence de consultation préalable et de justification

141. La disposition ci-dessus est reprise mot pour mot du texte de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994, qui traite de l'"application non discriminatoire des restrictions quantitatives". Dans son rapport sur l'affaire *CE – Bananes*, le Groupe spécial a indiqué[158] ce qui suit:

> Le texte de cet article prévoit que lorsqu'il n'est raisonnablement pas possible d'appliquer la première "méthode", c'est-à-dire l'accord, alors des parts doivent être attribuées. Ainsi, s'il n'y a pas accord avec tous les Membres ayant un intérêt substantiel à la fourniture du produit, le Membre qui applique la restriction doit attribuer des parts conformément aux règles établies à la deuxième phrase de cet article.

142. Les États-Unis n'ont engagé de consultations avec aucun des Membres ayant un intérêt substantiel dans la fourniture du produit considéré en vue de se mettre d'accord sur une répartition.[159]

143. En outre, aucune explication n'a été fournie quant à la raison pour laquelle cette méthode n'était "raisonnablement pas applicable".[160]

5.4.2 La SGF américaine redistribue de manière inéquitable une part de marché entre des Membres de l'OMC

144. La mesure corrective appliquée par les États-Unis réattribue de manière inéquitable la part de marché d'un Membre de l'OMC à un autre Membre. Le paragraphe 2 a) de l'article 5 prévoit qu'une restriction quantitative doit être répartie entre des fournisseurs ayant un intérêt substantiel sur la base de leurs parts proportionnelles pendant une période représentative précédente pour laquelle des statistiques fiables sont disponibles. En l'espèce, la période représentative précédente était 1995-1997.

145. Au cours de cette période, les parts moyennes dans les importations étaient les suivantes:

Australie	38%
Canada	10%
CE	47%
Autres	5%

146. Bien que leur part de marché ait été de 47 pour cent pendant la période représentative précédente, les CE ne se sont vues attribuer que 43 pour cent du contingent. L'Australie, en revanche, a obtenu une part de 49 pour cent, alors que sa part au cours de la période représentative précédente était de 38 pour cent.

147. Les États-Unis ont donc contrevenu manifestement et à plusieurs reprises à l'article 5:2 a) de l'AS.

5.5 Article 5, paragraphe 2 b)

148. Aux termes de l'article 5, paragraphe 2 b):

> "Un Membre pourra déroger aux dispositions de l'alinéa a) à condition que des consultations au titre du paragraphe 3 de l'article 12 soient menées sous les auspices du Comité des sauvegardes visé au paragraphe 1 de l'article 13 et qu'il soit clairement

[158] Paragraphe 7.72.
[159] Rapport de l'ITC, I-29.
[160] *Ibid*.

> démontré à celui-ci *i)* que les importations en provenance de certains Membres se sont accrues d'un pourcentage disproportionné par rapport à l'accroissement total des importations du produit considéré pendant la période représentative, *ii)* que les raisons pour lesquelles il est dérogé aux dispositions de l'alinéa a) sont valables et *iii)* que les conditions de cette dérogation sont équitables pour tous les fournisseurs du produit considéré. La durée de toute mesure de ce genre ne sera pas prolongée au-delà de la période initiale prévue au paragraphe 1 de l'article 7 (…)".

149. Les États-Unis n'ont pas respecté les prescriptions du paragraphe 2 b).

150. Premièrement, la condition préalable obligatoire fixée au début de l'article 5.2 b) ("à condition que des consultations au titre du paragraphe 3 de l'article 12 soient menées sous les auspices du Comité des sauvegardes") n'a pas été respectée.

151. Pour que les prescriptions du paragraphe 2 b) soient satisfaites, des consultations auraient dû être menées avec les CE, à l'initiative du Membre appliquant la mesure, c'est-à-dire des États-Unis; à l'occasion de ces consultations, les CE auraient été informées des détails précis de la répartition du contingent tarifaire.

Les États-Unis auraient également dû présenter des justifications quant au fait qu'ils avaient dérogé aux dispositions du paragraphe 2 a) et expliquer de manière satisfaisante en quoi la répartition du contingent tarifaire était équitable pour tous les fournisseurs. Une simple notification de la mesure de sauvegarde devant être prise ne satisfait pas à l'obligation de mener des consultations. L'article 12:3 auquel il est fait référence au paragraphe 2 b) de l'article 5, dispose expressément que les consultations devraient permettre d'échanger des vues.

Une simple notification n'équivaut pas à un échange de vues qui a lieu à l'initiative du Membre appliquant la mesure.

152. Deuxièmement, le paragraphe 2 b) de l'article 5 ne permet à un Membre de déroger à ce qui est prévu au paragraphe 2 a) que si trois conditions considérées ensemble sont remplies, et notamment *iii*) si les conditions de cette dérogation sont équitables pour tous les fournisseurs du produit considéré.

153. Compte tenu de la nature exceptionnelle de cette disposition, les Membres devraient être tenus à la plus grande rigueur lorsqu'ils l'appliquent.

Une mesure de sauvegarde ne nécessite pas que l'on constate une infraction de la part des pays exportateurs. En fait, les Membres exportateurs sont pénalisés pour avoir mené précisément l'activité que les règles de l'OMC sont destinées à faciliter. L'argument de l'équité avancé pour autoriser un Membre qui prend une mesure de sauvegarde à établir une discrimination à l'encontre de fournisseurs efficaces du produit considéré n'est pas soutenable. L'article 5:2 b) iii) fait d'ailleurs mention de conditions qui sont "équitables pour **tous** les fournisseurs du produit considéré" (y compris, donc, le plus efficace) et pas simplement de "conditions plus équitables".

154. Une approche superficielle de cette question pourrait porter à croire qu'un Membre dont les exportations du produit considéré ont augmenté par rapport à d'autres fournisseurs pourrait être considéré comme ayant contribué davantage au dommage.

155. Toutefois, un examen plus attentif conduit à rejeter cette conclusion apparemment "évidente" (et qui en fait est erronée). Le Membre exportateur a exercé son droit d'accroître les importations en toute légalité, c'est-à-dire dans le cadre de concessions tarifaires multilatérales non discriminatoires, valables et applicables. Si l'on se place de ce point de vue, il devient évident qu'en cas d'application de la disposition spéciale prévue à l'article 5.2 b), le Membre plus efficace ne supporte pas moins ou

autant que tout autre exportateur les conséquences de cette disposition, il en supporte les conséquences à un double titre. Non seulement le Membre exportateur efficace est pénalisé par la mesure de sauvegarde pour avoir été plus compétitif que la branche de production nationale, mais il l'est aussi pour avoir été plus efficace que d'autres fournisseurs.

156. Pour éviter une violation injustifiable de la clause NPF, et conformément aux deuxième et troisième conditions fixées au paragraphe 2 b), une telle réattribution ne devrait être autorisée que lorsque le Membre appliquant la mesure a "clairement" démontré dans le rapport d'enquête que cette réattribution a un rapport direct avec les bénéfices de la branche de production nationale.

157. Dans le cas contraire, l'emploi d'une mesure de sauvegarde pour réattribuer des parts de marché d'importation est à la fois injustifiable et inéquitable, et contrevient donc, entre autres, à l'article 5 de l'AS. De fait, il serait extraordinaire de donner au Membre importateur, dans le contexte d'une mesure d'urgence destinée à protéger sa propre branche de production nationale, le pouvoir absolu d'organiser les relations commerciales entre d'autres Membres.

158. En l'espèce, les États-Unis n'ont nullement justifié la réattribution des parts de marché des fournisseurs des CE aux fournisseurs australiens, et ils n'ont nullement tenté de démontrer en quoi cette réattribution était équitable pour tous les fournisseurs du produit considéré. Une telle réattribution est manifestement inéquitable car elle établit une discrimination à l'encontre des CE et en faveur de l'Australie.

La méthode choisie pour répartir le contingent tarifaire est d'autant plus suspecte que l'une des quatre sociétés composant la branche de production américaine est contrôlée par la même société australienne qui contrôle deux des producteurs australiens de gluten de froment exportant ce produit vers les États-Unis.[161] Un grand producteur américain a un intérêt manifeste dans cette réattribution, mais cet intérêt n'est pas et ne saurait être protégé par le recours (en fait, le recours abusif) à l'article XIX du GATT ou aux dispositions de l'AS.

159. Il est donc plus que justifié d'affirmer que les autorités américaines ont établi une discrimination en faveur d'un producteur australien de gluten de froment (du fait que celui-ci contrôle un producteur américain) en favorisant les sources d'approvisionnement où cette société a d'importants intérêts économiques, ce qui n'a évidemment rien à voir avec la protection de la branche de production nationale contre un dommage grave causé par un accroissement des importations.

160. Les États-Unis n'ont pas fourni, pour cette réattribution d'une part de marché, de justification autre que l'accroissement des importations. Ils n'ont pas non plus apporté la preuve que la répartition était équitable pour tous les fournisseurs.[162] En l'absence d'une démonstration claire du fait que la branche de production nationale de gluten de froment tirait profit de la réattribution de la part de marché des CE à l'Australie, le Groupe spécial devrait constater que les États-Unis n'ont pas satisfait aux conditions que leur imposait l'article 5:2 b) pour ne pas respecter le processus normal de répartition des contingents tarifaires.

6. LA SGF AMÉRICAINE CONTREVIENT AUX ARTICLES 8 ET 12 DE L'AS

161. L'article 12 de l'AS établit essentiellement des règles de procédure à suivre au cours de l'enquête et pendant l'application de la mesure de sauvegarde. En outre, il fait obligation au Membre concerné d'adopter une conduite transparente non seulement vis-à-vis des Membres dont les exportations sont visées par la procédure en cours, mais aussi vis-à-vis de tous les autres Membres de l'OMC. Enfin, en imposant une procédure prévoyant des consultations avec les Membres visés, les

[161] Rapport de l'ITC, II-8.
[162] Rapport de l'ITC, I-29.

articles 12 et 8 considérés conjointement établissent le cadre juridique permettant de rétablir l'équilibre de concessions compromis par la mesure d'urgence que constitue la mesure de sauvegarde.

162. Manifestement, ces règles sont fondamentales pour atteindre les objectifs fixés dans le Préambule de l'AS, et notamment pour "rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes", "éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle" et "accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux".

6.1 Notification immédiate et consultation préalable

163. Aux termes de l'article 12:1:

> "Un Membre notifiera immédiatement au Comité des sauvegardes:
>
> a) l'ouverture d'une enquête au sujet de l'existence d'un dommage grave (…)
> b) la constatation de l'existence d'un dommage grave (…); et
> c) la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde". (non souligné dans l'original)

164. En vertu de l'article 12:2:

> "(…) le Membre qui projette d'appliquer (…) une mesure de sauvegarde communiquera (…) 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. (…) Le Conseil du commerce des marchandises ou le Comité des sauvegardes pourra demander au Membre qui projette d'appliquer (…) la mesure les renseignements additionnels qu'il jugera nécessaires. (non souligné dans l'original)

165. Le paragraphe 3 de l'article 12, qui incorpore l'article 8:1 par référence, précise que la mesure doit être notifiée immédiatement au moment où elle est projetée, et non après avoir été mise en place.

166. Les États-Unis n'ont pas notifié en temps voulu chacune des étapes prévues à l'article 12:1 de l'AS. Ils ont engagé le processus d'enquête le 1er octobre 1997, mais n'ont notifié cette décision au Comité des sauvegardes que le 21 octobre 1997.[163] Ils ont ensuite constaté l'existence d'un dommage grave le 15 janvier 1998, mais n'en ont donné notification à l'OMC que le 11 février 1998.[164] Enfin, ils ont mis en œuvre la mesure le 1er juin 1998, mais n'en ont pas donné notification au Comité des sauvegardes avant le 4 juin 1998.[165]

167. Or, d'après le texte et le sens clairs de l'article 12 de l'AS, toutes ces étapes procédurales de même que les constatations et la décision auraient dû intervenir à une date qui aurait permis au Comité des sauvegardes, et éventuellement au Conseil du commerce des marchandises de demander des renseignements additionnels et de procéder à un débat utile dans un cadre multilatéral.

168. En particulier, les États-Unis ont notifié leurs constatations de l'existence d'un dommage grave et leur décision après que les constatations avaient été faites et que la mesure avait été adoptée. Or le libellé du paragraphe 2 indique clairement que la mesure projetée doit être notifiée. Le paragraphe 2 fait référence au "Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de

[163] G/SG/N/8/USA/2.
[164] G/SG/N/8/USA/2.
[165] G/SG/N/10/USA/2 et G/SG/N/11/USA/2.

sauvegarde", à la "mesure projetée" et à la date projetée pour l'introduction de la mesure". Une fois qu'une mesure a été mise en œuvre, il ne s'agit plus d'une mesure projetée mais d'une mesure effective et l'objectif consistant à ménager la possibilité de demander des renseignements additionnels, comme prévu dans la dernière phrase du paragraphe 2, a été contrecarré.

169. De plus, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le Groupe spécial a confirmé ces vues:

> "L'article 12:3 fait obligation au Membre auteur de la notification de ménager des possibilités adéquates de "consultation préalable" aux Membres intéressés, c'est-à-dire de consultation préalable à l'application effective de la mesure."[166]

Il a ensuite reconnu ce qui suit en ce qui concerne une mesure notifiée après son entrée en vigueur:

> "[c]ette notification ne peut être considérée que comme une notification de la décision finale prise étant donné qu'elle n'a été adressée et distribuée qu'après l'entrée en vigueur de cette décision; il ne peut pas en être tenu compte aux fins d'évaluer si la Corée s'est conformée à l'obligation qui lui est faite de notifier sa mesure projetée, car elle a été adressée après les consultations et ne peut donc pas remédier aux lacunes que comportait la notification précédente."[167] (non souligné dans l'original)

170. Par conséquent, les États-Unis ont manifestement violé l'article 12 de l'AS en s'abstenant systématiquement d'adresser en temps voulu des notifications au Comité des sauvegardes conformément à cette disposition.

6.2 Des consultations inadéquates

171. Tout Membre projetant d'appliquer une mesure de sauvegarde est tenu en vertu de l'article 8:1 de:

> "s'efforcer (...) de maintenir un niveau de concessions (...) substantiellement équivalent".

172. Cette disposition est renforcée par l'article 12, et notamment par son paragraphe 3, en vertu duquel tout Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde

> "ménagera" des possibilités adéquates d'"arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8".

173. L'obligation pour les Membres d'engager des consultations et des négociations sérieuses avant de modifier, même temporairement, l'équilibre des concessions négociées est fondamentale pour le GATT.[168] Ainsi, l'article XXVIII:3 prévoit explicitement une telle procédure préalable. Cette règle fondamentale est, pour autant que cela est possible, encore plus capitale pour le système de l'OMC: le rejet par les Membres de l'OMC de toute forme d'unilatéralisme au profit de règles multilatérales organisées, non discriminatoires et transparentes est à l'origine même de cette approche cohérente.

174. En conséquence, lorsque, comme c'est le cas des mesures de sauvegarde prises en conformité avec les dispositions de l'AS, un Membre se voit accorder le droit de modifier unilatéralement l'équilibre de concessions, la charge qui lui incombe d'engager en temps voulu des consultations et des négociations sérieuses et transparentes ne s'en trouve pas réduite, mais en fait accrue. Des

---

[166] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.119.
[167] *Corée – Produits laitiers*, note de bas de page 481.
[168] Groupe spécial du *papier journal*.

consultations et des négociations sérieuses constituent un nécessaire contrepoids aux mesures unilatérales pour les Membres affectés.

175. On peut se demander comment il est possible de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent compte tenu des conditions dont est assorti le droit que prévoit l'AS de retirer immédiatement des concessions. Le Groupe spécial n'a pas à répondre à cette question, qui est précisément celle qui doit être abordée lors des consultations et des négociations entre les Membres. En revanche, le Groupe spécial a le devoir de clarifier et d'appliquer les dispositions existantes des accords visés[169], y compris les articles 12 et 8 de l'AS. Ces règles doivent être interprétées avec rigueur si l'on veut maintenir un équilibre effectif des droits et obligations découlant de l'Accord sur l'OMC, et en particulier des articles I[er], II, XI, XIII et XXVIII du GATT ainsi que de l'AS.

176. Le processus de modification de l'équilibre de concessions négociées est bien défini à l'article XXVIII du GATT. Les dispositions de l'article 8 de l'Accord reprennent celles de l'article XXVIII. Ce processus prévoit, à sa dernière étape, le retrait de concessions substantiellement équivalentes.

177. En imposant certaines conditions spécifiques au droit qu'a un Membre affecté de retirer des concessions substantiellement équivalentes, le paragraphe 3 de l'article 8 ne traite que de la dernière étape du processus. Il ne libère pas les Membres de l'obligation qui leur est fait de n'épargner aucun effort pour maintenir un niveau de concessions substantiellement équivalent lorsqu'ils imposent une mesure au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Tout Membre affecté serait pleinement en droit de demander des concessions temporaires sur d'autres produits pour compenser les concessions compromises par la mesure de sauvegarde.

178. En n'offrant pas de possibilité effective – et de fait, en n'offrant aucune possibilité – de procéder à des consultations et à des négociations, les États-Unis ont privé les CE de leurs droits découlant de l'AS et ont par conséquent violé les articles 8 et 12:3 de l'AS.

7. LA SGF AMÉRICAINE CONTREVIENT À L'ARTICLE PREMIER DU GATT DE 1994

179. Aux termes de l'article premier du GATT,

> "Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par [un Membre de l'OMC] à [un autre pays] seront, immédiatement (...), étendus à tout produit similaire originaire (...) de [tous les autres Membres de l'OMC]. Cette disposition concerne l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations (...)".

180. En appliquant leur SGF, les États-Unis traitent les CE de manière manifestement discriminatoire. En répartissant ainsi le contingent, ils accordent sciemment un avantage à l'Australie puisqu'ils lui donnent le droit de maintenir les exportations vers les États-Unis à un niveau pratiquement identique au niveau immédiatement précédent. Les CE font ici référence aux faits examinés plus haut dans le contexte du chapitre 5. Les exportations de l'Australie se sont continuellement accrues au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête; leur progression a atteint près de 21 pour cent.[170] En d'autres termes, s'il y avait réellement eu un brusque accroissement des importations ayant causé un préjudice grave – ce qui n'est pas le cas – l'Australie y aurait contribué de manière substantielle. En fait, l'ITC a bien pris en compte les importations en provenance d'Australie dans toutes ses constatations relatives à l'accroissement des importations, au

[169] Article 3:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.
[170] Rapport de l'ITC, II-12.

dommage grave et au lien de causalité. Il ressort de son rapport que, par exemple, en 1996, année pendant laquelle, selon l'ITC, le rapport des importations à la consommation a fortement augmenté[171], les importations en provenance d'Australie représentaient, dans la consommation américaine, pratiquement la même part que les importations en provenance des CE.[172]

181. Cependant, en se fondant sur les parts moyennes d'importations pendant la période allant de juin 1993 à juin 1995 pour répartir le contingent, les États-Unis ont fait en sorte que l'Australie maintienne ses exportations à leur niveau de 1997, qui était le niveau le plus élevé pendant toute la période visée par l'enquête.[173] En outre, étant donné que les contingents par pays sont augmentés de 6 pour cent chaque année, l'Australie pourrait même commencer à accroître encore plus ses exportations à partir de la deuxième année d'application du contingent.

182. En revanche, les États-Unis ont calculé les contingents par pays de manière à faire en sorte que les exportations des CE soient réduites de 16 816 tonnes, soit une baisse de 41 pour cent. Les CE rappellent au Groupe spécial que le producteur américain Manildra est la filiale d'un producteur australien de gluten de froment qui exporte vers les États-Unis. L'effet aussi bien que l'intention discriminatoires de la SGF américaine sont donc évidents. La SGF américaine constitue une violation flagrante de l'article premier du GATT.

8. CONCLUSIONS

183. À la lumière de ce qui précède, les CE demandent respectueusement au Groupe spécial de constater qu'en imposant leur SGF, les États-Unis ont contrevenu aux articles I[er] et XIX du GATT de 1994 ainsi qu'aux articles 2, 4, 5, 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes.

[171] Rapport de l'ITC, I-16.

[172] Rapport de l'ITC, II-25. Au cours de la campagne s'achevant en juin 1996, les importations en provenance d'Australie représentaient 23,4 pour cent de la consommation apparente des États-Unis en volume et 21,7 pour cent en valeur, contre, respectivement, 26,5 pour cent et 24,9 pour cent pour les importations en provenance des CE.

[173] L'Australie a exporté 62,496 millions de livres pendant la campagne s'achevant en juin 1997 (rapport de l'ITC, II-12). Son contingent pour la première campagne agricole suivante était de 62,425 millions de livres, soit un niveau pratiquement identique.

LISTE DES PIÈCES DES CE

Pièce n° 1 des CE:	**Rapport de l'ITC de mars 1998**
Pièce n° 2 des CE:	**Proclamation présidentielle du 30 mai 1998**
Pièce n° 3 des CE:	**Illustration du gluten de froment**
Pièce n° 4 des CE:	**Processus de production du gluten/de l'amidon de froment**
Pièce n° 5 des CE:	**Le grain de froment**
Pièce n° 6 des CE:	**Le gluten de froment utilisé en boulangerie**
Pièce n° 7 des CE:	**Autres emplois du gluten de froment**
Pièce n° 8 des CE:	**Transformation du froment – Traitement des effluents**
Pièce n° 9 des CE:	**Liste de concessions des États-Unis**
Pièce n° 10 des CE:	**Analyse des facteurs ayant une incidence sur le prix du gluten de froment aux États-Unis**
Pièce n° 11 des CE:	**Prix de l'amidon de froment aux États-Unis**
Pièce n° 12 des CE:	**Statistiques relatives aux prix du froment**
Pièce n° 13 des CE:	**Statistiques relatives aux prix du maïs**
Pièce n° 14 des CE:	**La production d'éthanol aux États-Unis**
Pièce n° 15 des CE:	**Statistiques relatives aux importations américaines de froment en provenance du Canada**

APPENDICE 1-2

DÉCLARATION ORALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

(20 décembre 1999)

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

1. La présente procédure de règlement des différends porte sur l'établissement d'une distinction claire et nette entre:

- ce qui constitue une véritable mesure d'urgence prise par un Membre en réponse à un dommage grave démontré attribuable à un accroissement des importations; et

- ce qui n'est rien d'autre qu'une tentative déguisée de retirer unilatéralement des concessions accordées durant les négociations tarifaires multilatérales sans engager la procédure prévue à l'article XXVIII du GATT et sans offrir une compensation suffisante.

Selon nous, la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis et examinée dans le cadre de la présente procédure de règlement des différends relève de la seconde catégorie.

Le caractère exceptionnel de l'instrument de sauvegarde

2. Avant d'entrer dans le détail de la présente affaire, il importe de rappeler le caractère exceptionnel de l'instrument de sauvegarde.

Le fait que des importations peuvent augmenter est l'effet escompté de l'exercice tout à fait légitime d'un droit prévu aux termes des accords visés, et en particulier des articles I^{er} et II du GATT. Les droits d'accès aux marchés sont négociés pendant les négociations tarifaires multilatérales et sont au cœur même du système commercial multilatéral.

Ainsi que l'a mentionné l'Organe d'appel dans son rapport très récent sur l'affaire *Corée - Produits laitiers* (paragraphe 87),

> "Il ne faut pas oublier que le fait de prendre une mesure de sauvegarde entraîne des restrictions visant des importations entrant dans le cadre du commerce loyal. L'application d'une mesure de sauvegarde n'est pas fonction de mesures commerciales "déloyales", comme c'est le cas des mesures antidumping ou compensatoires."

3. Aussi faut-il établir un équilibre entre la possibilité qui est ménagée aux Membres de prendre une mesure de protection en faveur de leur branche de production nationale lorsque l'évolution imprévue des circonstances crée une situation d'urgence et des difficultés économiques prouvées pour ladite branche de production et la nécessité de préserver et de protéger le niveau équivalent des concessions négociées qui sont au cœur du système commercial multilatéral (voir dans le même ordre d'idées le raisonnement suivi par l'Organe d'appel au paragraphe 93 de son rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures*).

4. C'est dans ce cadre spécifique que le Groupe spécial *Argentine - Chaussures*[1] a correctement indiqué que "pour donner sens à cet objet et à ce but [de l'Accord sur les sauvegardes], il faut une interprétation et une mise en œuvre strictes des disciplines prévues dans l'Accord sur les sauvegardes.

[1] Paragraphe 8.88.

Autrement, le renforcement des disciplines, le rétablissement d'un contrôle multilatéral et l'élimination des mesures dites "de la zone grise" ne pourraient pas être réalisés (…)".

Le critère d'examen et le rôle du présent groupe spécial

5. Pour examiner la compatibilité des mesures de sauvegarde appliquées par le Membre avec les accords visés, le Groupe spécial doit déterminer si les autorités dudit Membre ont pleinement et objectivement tenu compte des éléments de preuve qui lui ont été soumis, y compris tout élément de preuve allant à l'encontre d'une détermination positive de l'existence d'un accroissement des importations, d'un dommage grave ou d'un lien de causalité.[2] Le Groupe spécial devrait aussi s'interroger sur la justesse du raisonnement du Membre en examinant si les constatations qu'il a faites et les conclusions auxquelles il est arrivé sont compatibles avec les éléments de preuve.[3]

6. Ainsi que l'a confirmé l'Organe d'appel dans son très récent rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures* (au paragraphe 118), l'article 11 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le "Mémorandum d'accord") renferme les principes directeurs sur lesquels doivent s'appuyer les groupes spéciaux qui effectuent un tel examen de fond. Ledit article précise que

> "(…) un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions (…)".

7. Il s'agit du principal élément permettant de distinguer l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire faisant l'objet d'un examen multilatéral de l'arbitraire. Il trace la ligne de démarcation entre l'examen approfondi que doit effectuer un groupe spécial conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord et un simulacre de justice.

8. Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner que dans le même rapport (paragraphe 117), l'Organe d'appel a clairement écarté l'idée d'établir un quelconque parallèle entre le critère d'examen à appliquer dans l'affaire en cause et ceux utilisés dans certaines affaires antérieures périmées remontant aux Accords du Tokyo Round, comme celle *États-Unis - Saumons*. Or, c'est précisément sur cette dernière affaire que se fondent les arguments des États-Unis concernant le critère d'examen (voir le paragraphe 61 de la première communication écrite des États-Unis).

9. Les CE estiment que manifestement il incombe avant tout au Membre adoptant la mesure de sauvegarde de démontrer que les conditions énoncées à l'article XIX du GATT et dans l'AS ont été satisfaites, puisque c'est ce Membre qui est tenu d'indiquer dans le détail dans son rapport qu'il s'est fondé sur les conditions requises pour appliquer l'instrument exceptionnel de défense commerciale au titre de l'article XIX du GATT et de l'AS.

10. Pour leur part, les CE ont démontré prima facie qu'une évaluation objective des faits montre

- que l'administration américaine n'a pas tenu compte de tous les éléments de preuve, comme elle aurait dû le faire, et

- que les conclusions qu'elle a tirées des éléments de preuve partiels qu'elle a examinés étaient soit incomplètes soit inexactes parce qu'elles reposaient sur une présentation lacunaire, partiale ou subjective des faits.

[2] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.30.
[3] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.124.

En outre, les CE ont également démontré *prima facie* que la mesure prise était démesurée et qu'elle avait été adoptée en violation des règles de fond et de procédure énoncées dans l'AS.

11. Les États-Unis cherchent à brouiller les cartes au sujet de la question importante du critère d'examen du présent groupe spécial en avançant une interprétation exagérément restrictive de vos pouvoirs et de votre mandat. Par exemple, au paragraphe 59 de leur première communication écrite, ils voudraient vous faire croire que le fait de vérifier la justesse du raisonnement de la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) en déterminant si ses constatations sont compatibles avec les éléments de preuve présentés à l'autorité durant l'enquête ou avec ceux qui sont du domaine public et auxquels elle a entièrement accès, ainsi que le donnent à entendre les CE, vous amènerait à effectuer un examen de novo des éléments de preuve.

12. Les CE s'opposent fermement à une telle approche.

> Selon nous, on pourrait dire qu'un examen *de novo* consiste à réévaluer les faits et à en tirer des conclusions, comme si le Groupe spécial se substituait aux autorités compétentes. Ce serait le cas si le présent groupe spécial avait repris la procédure utilisée par le Membre afin de parvenir à "sa propre" décision sur l'opportunité d'adopter "telle" ou "telle autre" mesure de sauvegarde. Ce n'est certainement pas ce que les CE vous demandent de faire.

13. Les CE demandent plutôt au présent groupe spécial d'examiner si, dans leur rapport d'enquête et dans le document juridique en vertu duquel est appliquée la mesure de sauvegarde, les autorités américaines se sont conformées aux règles énoncées à l'article XIX du GATT et dans l'AS. Ainsi que l'a indiqué l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire Argentine - Chaussures (paragraphe 95)

> "[E]n tant que telles, des mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que s'il est clairement démontré que [la conformité avec] *toutes* les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article XIX du GATT de 1994 [est] respectée."

14. Pour parvenir à ce résultat, le Groupe spécial est donc tenu d'examiner les questions suivantes:

- Les autorités des États-Unis ont-elles démontré, comme elles le doivent, que les conditions énoncées à l'article 2 de l'AS et à l'article XIX du GATT de 1994 ont été remplies? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis ont-elles examiné, comme elles le doivent, "tous les points de fait et de droit pertinents" (article 3:1 de l'AS), y compris "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche" (article 4:2 a) de l'AS)? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis ont-elles présenté, comme elles le doivent, leurs constatations, conclusions et déterminations de façon "motivée" (c'est-à-dire rationnelle, non contradictoire et claire) (article 3:1 du Mémorandum d'accord), sur la base d'"éléments de preuve objectifs" (c'est-à-dire sur la base de critères qui ne sont pas faussés par des visées subjectives, politiques ou étrangères à l'affaire) (article 4:2 b) de l'AS)? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis ont-elles établi, comme elles le doivent, l'"existence" (c'est-à-dire fourni des éléments de preuve positifs et irréfutables de sa réalité) du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave (article 4:2 b) de l'AS)? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis n'ont-elles, comme elles le doivent, appliqué la mesure de sauvegarde "que dans la mesure nécessaire" (c'est-à-dire de façon proportionnée ou proportionnelle) pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement (article 5:1 de l'AS)? Ont-elles "clairement démontré" (c'est-à-dire expliqué de manière détaillée, objective et impartiale) qu'il y avait lieu de décider d'appliquer des restrictions quantitatives et de choisir une période différente des trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles? Se sont-elles en outre acquittées des autres obligations de fond et de procédure énoncées à l'article 5:2 de l'AS et à l'article premier du GATT de 1994? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis ont-elles respecté les obligations de procédure énoncées aux articles 8 et 12 de l'AS? Les CE soutiennent que non.

15. Les CE soutiennent également que, pour effectuer un examen approfondi de la question, le Groupe spécial ne devrait pas effleurer ces points en tenant pour acquis le texte du rapport d'enquête, ainsi que le feraient les États-Unis. Le Groupe spécial doit plutôt se concentrer sur le fond des éléments de preuve qui sont en fait dans le rapport ou qui auraient dû y être puisqu'ils ont été pris en compte pendant la procédure d'enquête ou auraient dû être considérés comme étant des éléments pertinents relevant du domaine public.

16. Permettez-moi de vous donner un exemple éloquent. Au paragraphe 150 de leur première communication, les États-Unis allèguent que "bien que les données sur les prix du blé … aient été communiquées [à l'ITC], elles n'étaient pas présentées en chiffres mensuels". Il est totalement absurde de laisser entendre que pour cette raison le présent groupe spécial ne devrait pas tenir compte de l'effet du prix du froment sur le marché américain.

Les États-Unis cherchent à ne tenir aucun compte de l'augmentation des prix du froment en faisant valoir qu'il s'agit d'une allégation sans fondement des CE alors qu'en fait l'augmentation est incontestablement mise en évidence par les statistiques américaines officielles (la pièce n° 12 des CE concernant les statistiques du prix du froment qui sont régulièrement publiées depuis les années 50, est un document officiel du gouvernement des États-Unis (Département de l'agriculture). Par conséquent, ces statistiques qui sont du domaine public constituent en fait des éléments de preuve très pertinents que l'ITC aurait dû prendre en compte dans son enquête.

17. Pour prendre un autre exemple éloquent, le Groupe spécial ne devrait pas se contenter d'une "explication raisonnable des conclusions" (ainsi que le soulignent les États-Unis au paragraphe 117 de leur première communication). L'"explication raisonnable" est celle avancée par le Membre qui adopte la mesure de sauvegarde, c'est-à-dire le Membre intéressé. Par conséquent, le critère du "caractère raisonnable" ne peut être satisfait que si le Groupe spécial, à titre de juge impartial de l'affaire dans le cadre d'une procédure multilatérale de règlement des différends, peut de lui-même décider si les éléments présentés dans le rapport ou dans la décision du Membre qui applique la mesure de sauvegarde peuvent le convaincre que la décision prise est de fait raisonnable.

18. Les CE sont d'avis qu'en l'absence d'un tableau complet de la situation, il n'est possible que de respecter le jugement d'autrui ou de demeurer dans la superficialité.

À titre d'illustration, permettez-moi, M. le Président, de prendre un dernier exemple, fondé sur le bon sens.

19. Supposons que nous sommes en plein été, que la journée est ensoleillée et qu'il y a eu de violents orages la nuit précédente. Supposons aussi qu'en regardant par la fenêtre on peut apercevoir des enfants qui jouent, les pieds chaussés de bottes en caoutchouc (pour se protéger de l'humidité de l'herbe encore mouillée par la pluie de la veille), qu'à l'ombre le sol est détrempé et que certaines personnes qui se promènent alentours portent un parapluie pour se protéger du soleil ardent.

Il semblerait à première vue raisonnable de rapporter qu'il s'agit d'une journée pluvieuse si l'on prend pour éléments de preuve le fait que l'herbe soit mouillée et le sol détrempé, que les enfants portent des bottes en caoutchouc et que certaines personnes se promènent un parapluie à la main. Mais ce ne serait pas exact puisque la réalité objective, non biaisée et évidente est qu'il s'agit d'une journée d'été ensoleillée. Mais si l'on devait appliquer le critère d'examen restrictif proposé par les États-Unis, il faudrait par égard pour le rapport accepter qu'il s'agit d'une journée pluvieuse, ce qui empêcherait alors les CE de montrer que le rapport n'a pas tenu compte de la réalité, à savoir qu'il s'agit d'une journée ensoleillée, et qu'il n'a pas non plus tiré de cette réalité les conclusions qui s'imposaient.

M. le Président, une telle approche irait à l'encontre de ce que les Membres de l'OMC ont négocié et décidé lorsqu'ils ont adopté le Mémorandum d'accord et l'AS.

20. Comme nous venons de le voir, la fonction du présent groupe spécial (aux termes de l'article 11 du Mémorandum d'accord) consiste à procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi. Dans une autre procédure de groupe spécial, les États-Unis eux-mêmes ont récemment souscrit aux vues défendues par les CE dans la présente affaire:

> "(…) rien dans le texte du GATT ou dans aucune autre partie de l'Accord sur l'OMC ne venait appuyer l'idée que des mesures pouvaient être exclues du règlement des différends pour la simple raison qu'un Membre *avait fait valoir un argument* à propos de la justification d'une mesure. C'était exactement l'inverse: (…) Si un Membre pouvait empêcher un groupe spécial de se prononcer en faisant simplement valoir des arguments au sujet de ses mesures, le règlement des différends serait bloqué".[4]

Nous ne saurions mieux dire.

M. le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

21. Nous présenterons maintenant de façon assez détaillée les principales violations commises par les États-Unis lorsqu'ils ont adopté la mesure de sauvegarde à l'importation de gluten de froment. Nous n'avons pas l'intention de reprendre chacun des arguments que nous avons déjà analysés dans notre première communication écrite, mais il y aurait lieu de répondre maintenant à certaines affirmations erronées faites par les États-Unis dans leur première communication écrite. Les CE sont bien entendu disposées à répondre à toute question ou à clarifier tout point que vous pourriez juger approprié de soulever.

22. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, nous nous proposons de procéder comme suit: je commencerai par examiner la violation par les États-Unis de l'article XIX du GATT de 1994. Puis mon collègue, M. Van Vliet traitera des questions en rapport avec les constatations et déterminations faites par les autorités américaines au sujet de l'accroissement des importations, du dommage grave, du lien de causalité et de la violation du principe NPF. Je conclurai la déclaration des CE en abordant la question des allégations communautaires concernant la violation par les États-Unis des articles 5, 12 et 8 de l'AS.

Violation de l'article XIX du GATT de 1994: "Évolution imprévue des circonstances"

23. Selon le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire Corée – Produits laitiers, au paragraphe 77,

> "(…) toute mesure de sauvegarde imposée après l'entrée en vigueur de l'*Accord sur l'OMC* doit être conforme *à la fois* aux dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* et à celles de l'article XIX du GATT de 1994".

[4] Rapport du Groupe spécial *Turquie - Textiles*, paragraphe 7.117.

L'Organe d'appel a donc définitivement rejeté l'interprétation avancée par les États-Unis dans leur défense. Il a également mentionné que

> "(…) nous pensons que la clause de l'article XIX:1 a) – "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 ..." – doit avoir un sens" (paragraphe 82).
>
> (…) [I]l nous semble que le sens ordinaire de l'expression "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" veut que l'évolution des circonstances qui a conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux ait été "inattendue" (paragraphe 84).
>
> Bien que nous ne pensions pas que la première clause de l'article XIX:1 a) établisse des *conditions* indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde, s'ajoutant aux *conditions* énoncées dans la deuxième clause de ce paragraphe, nous estimons que la première clause décrit certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 (paragraphe 85)."

24. Ainsi que l'a reconnu l'Organe d'appel, la nature même d'une mesure de sauvegarde est de faire face à une situation d'urgence, qui n'était pas attendue. Un Membre de l'OMC qui entend imposer une mesure de sauvegarde doit donc prouver que l'évolution imprévue des circonstances était la cause, ou à tout le moins le facteur déterminant, de l'accroissement des importations.

Comme l'ont indiqué les CE dans leur première communication écrite, les États-Unis ont contrevenu à l'article XIX:1 a). Les autorités américaines n'ont pas "démontré" en fait que l'évolution imprévue des circonstances a conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause un dommage grave aux producteurs nationaux.

25. En outre, dans la présente affaire, le rapport d'enquête ne fait pas état d'une évolution imprévue, c'est-à-dire inattendue, des circonstances susceptibles de déboucher sur un accroissement des importations de nature à causer un dommage grave. De plus, rien n'indique en fait l'existence d'une telle évolution imprévue des circonstances. Les CE se réservent le droit de reprendre ce point plus en détail dans leur deuxième communication écrite.

Je cède maintenant la parole à M. Van Vliet.

26. M. le Président, sur le plan méthodologique, je tiens à préciser que lorsqu'il sera fait mention dans ma présentation des années de commercialisation, il s'agira de la période de 12 mois prenant fin le 30 juin de l'année considérée.

Violation des articles 2 et 4 de l'AS: Données non vérifiables

27. Les CE jugent approprié de poursuivre leur présentation par l'examen d'une violation commise par les États-Unis, qui est de nature plus générale et qui a une forte incidence sur l'ensemble de la procédure.

Dans le rapport de l'ITC, presque chaque fois où il est question de données, sans lesquelles il est impossible de déterminer si une mesure de sauvegarde peut être prise, le lecteur tombe sur l'annotation "***", qui veut dire que les données en question ont été omises du texte.

28. En vertu de l'article 4:2 c) de l'AS, les États-Unis ont l'obligation de "publie[r]" "une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés".

En outre, l'article 3:1 de l'AS stipule que "les autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents".

Ainsi que l'a indiqué l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, il y a violation de l'article 4 de l'AS s'il n'est pas montré dans un rapport que les autorités compétentes "avaient considéré tous les faits pertinents et avaient expliqué de manière adéquate en quoi les faits étayaient les déterminations ayant été formulées".[5]

L'article 3:2 de l'AS permet certes de ne pas faire figurer dans la version publique d'un rapport sur une enquête en matière de sauvegardes les renseignements qui doivent réellement demeurer confidentiels sans l'autorisation de la société concernée. Toutefois, le rapport de l'ITC outrepasse cette disposition du fait qu'il ne fournit même pas de données agrégées.

29. Les CE soutiennent qu'en refusant de divulguer des renseignements pertinents, même sous forme agrégée, les États-Unis commettent une violation très grave des obligations qui leur incombent dans le cadre de l'OMC et ce, pour les raisons suivantes:

- La transparence vis-à-vis le Membre dont les exportations ont souffert de l'application de la mesure de sauvegarde n'est pas assurée.

- La transparence vis-à-vis les Membres de l'OMC en général n'est pas non plus assurée.

- Le Groupe spécial ne peut s'acquitter de la tâche qui lui incombe en vertu de l'article 11 du Mémorandum d'accord, à savoir procéder à une évaluation objective de tous les faits pertinents au présent différend.

- Enfin, les obligations en matière de procédure prévues aux articles 3 et 4 de l'AS ne sont pas respectées.

30. Dans leur première communication écrite, les États-Unis ont explicitement reconnu qu'ils avaient "mal appliqué" les dispositions des articles 3 et 4 de l'AS (voir le paragraphe 158). Ainsi que l'a précisé l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire Corée- Produits laitiers (paragraphe 98) en traitant d'une question similaire:

> "Nous pensons comme le Groupe spécial qu'un Membre qui applique la mesure de sauvegarde doit "clairement démontrer" qu'elle était nécessaire *au moment de la décision, dans ses recommandations ou déterminations concernant l'application de la mesure de sauvegarde*." (italique dans l'original)

31. Contrairement à cette précision apportée par l'Organe d'appel, les États-Unis cherchent à "réparer" rétroactivement leur violation des dispositions pertinentes de l'Accord sur les mesures de sauvegarde en présentant, à la pièce n° 10 de leur communication, une version révisée de certaines parties du rapport de l'ITC où figurent des données qu'ils avaient auparavant refusé d'inclure dans la version publique dudit rapport.

[5] Paragraphe 121.

32. Étant donné cette interprétation établie, le Groupe spécial devrait repousser cette tentative tardive. Sinon les articles 3 et 4 de l'AS perdraient alors toute utilité. Il n'est pas possible de "réparer" rétroactivement leur violation.

33. Le Groupe spécial devrait donc constater que les États-Unis ont eux-mêmes reconnu qu'en retirant certains renseignements de la version publique du rapport de l'ITC, ils avaient manqué aux obligations qui leur incombent au titre des articles 3 et 4 de l'AS.

Violation de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'article 2 de l'AS: Allégation de sous-cotation

34. Conformément à l'article XIX du GATT de 1994 et à l'article 2 de l'AS, un accroissement des importations peut justifier l'adoption d'une mesure de sauvegarde uniquement s'il a lieu "à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave". (non souligné dans l'original)

35. Le seul facteur que mentionne l'ITC à cet égard est le fait que des "importations à un prix relativement bas" ont, semble-t-il, fait baisser les prix en 1996 et 1997.

36. L'Organe d'appel a confirmé la position des CE selon laquelle le fait qu'un produit est importé "à des conditions telles" qu'il cause ou menace de causer un dommage grave est l'une des conditions dont il faut objectivement démontrer la présence pour pouvoir être en mesure d'appliquer une mesure de sauvegarde.6 L'autorité chargée de l'enquête doit considérer les "conditions de concurrence" entre les importations et les produits nationaux, l'une de celles-ci étant le prix.7 Les autorités américaines ne se sont pas conformées à cette obligation. Les États-Unis le reconnaissent lorsqu'ils cherchent à vous convaincre que vous n'avez pas à examiner ce point.

37. Par conséquent, les États-Unis ne peuvent maintenant contester le fait qu'ils n'ont pas satisfait à cette condition et qu'ils ont de ce fait violé les articles 2 et 4 de l'AS.

38. Concernant le fond de la question des prix, dans leur première communication écrite, les CE ont expliqué en détail pourquoi les prix ne montrent pas que les importations ont été effectuées "à des conditions telles qu'[ils] causent" un dommage grave à la branche de production américaine.8

Le rapport de l'ITC indique[9] que "les prix de vente des producteurs américains (…) de gluten de froment élastique ont généralement augmenté entre juillet-septembre 1992 et janvier-mars 1994 et ils ont atteint leur niveau record (…) au dernier trimestre de la période considérée, avant de chuter en avril-juin 1995". La pièce n° 10 des CE, figure 4, montre que ce recul des prix a été de loin le plus important pendant la période visée par l'enquête. Par contre, au cours de la période 1993 à 1995, les importations sont demeurées stables. Aussi les constatations de l'ITC confirment-elles qu'il ne peut y avoir de corrélation significative entre les niveaux des prix du gluten de froment élastique sur le marché américain et le niveau des importations.

La diapositive n° 1

est tirée du rapport même de l'ITC. Elle montre que les prix des produits importés des CE à la fin de la période visée par l'enquête se situaient pratiquement au même niveau qu'au début de la période.

39. Les États-Unis ne peuvent évidemment pas contester maintenant ces faits qui ne laissent subsister aucun doute. Étant donné ces éléments de preuve indiscutables, l'ITC ne pourrait

[6] Corée – Produits laitiers, paragraphe 100.
[7] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire Argentine – Chaussures, paragraphe 145.
[8] Voir en particulier les points 4.6.2 et 4.6.3.1 de la première communication écrite des CE.
[9] Page II-32.

raisonnablement arriver à la conclusion que le niveau des prix des importations a eu une incidence significative sur les prix intérieurs américains.

40. Les États-Unis le reconnaissent indirectement en se reportant tardivement à une version révisée et non publiée du rapport de l'ITC que nous avons mentionnée un peu plus tôt.

41. Les CE viennent de rappeler que l'Organe d'appel a pris position à ce sujet dans son récent rapport sur l'affaire Corée – Produits laitiers (paragraphe 98), en repoussant catégoriquement toute tentative de ce genre. À l'époque, le rapport même de l'ITC aurait dû fournir les renseignements pertinents. Il n'est pas possible de "réparer" rétroactivement cette omission. C'est une question de jurisprudence établie dans le cadre de l'OMC.10

42. Toujours est-il que ces données irrecevables ne contredisent pas le fait qu'il n'y a aucune corrélation significative entre les prix du gluten de froment sur le marché américain et le niveau des importations.

Violation des articles 2 et 4 de l'AS: Dommage grave

43. La détermination faite par les États-Unis selon laquelle un dommage grave a eu lieu ne satisfait pas aux critères de l'article XIX du GATT de 1994 et des dispositions de l'AS. Les CE ont montré que les États-Unis n'avaient pas suffisamment examiné tous les facteurs pertinents et/ou n'avaient pas suffisamment expliqué comment les faits étayaient leurs déterminations.

Aussi suffit-il de rappeler ici certains points seulement qui ont été développés dans notre première communication écrite.

Parts de marché

44. Aux termes de l'article 4:2 a) de l'AS, avant de prendre une mesure de sauvegarde, un Membre de l'OMC doit examiner la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues. Au cours de la période 1995 à 1997, la consommation américaine a fortement augmenté. En fait, elle a progressé de 18 pour cent pendant la période visée par l'enquête. Il n'est pas étonnant que les importations aient épousé la même tendance. Par conséquent, l'accroissement des importations, du point de vue de la part du marché intérieur, ne peut étayer une constatation de l'existence d'un dommage, et encore moins d'un dommage grave.

La diapositive n° 2

indique que la part du marché absorbée par les importations durant la période considérée ne révèle pas l'existence d'un dommage ni d'une situation d'urgence.

45. Plusieurs autres facteurs indiquent clairement que la branche de production nationale des États-Unis n'a subi aucun dommage grave.

Ventes (ventes intérieures de la branche de production américaine)

46. En 1997, les ventes de la branche de production américaine (les "expéditions en trafic intérieur" ainsi que les appellent les États-Unis) étaient en hausse par rapport à 1996. À un niveau

[10] Voir également le rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24, et celui du Groupe spécial *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*, paragraphe 6.8.

plus global, même si elles ont enregistré quelques variations, la tendance est demeurée relativement constante.[11]

Production (production de la branche de production américaine)

47. Il en va exactement de même pour la production américaine. En 1997, celle-ci était en hausse par rapport à 1996.[12] À un niveau plus global, même si elle a enregistré quelques variations, la tendance est demeuré relativement constante.[13]

Stocks

48. Les variations des stocks des producteurs américains ont également été satisfaisantes. Les stocks ont fortement baissé en 1996 et 1997.

C'est ce qu'illustre

la diapositive n° 3.

Elle montre aussi par la même occasion que les stocks avaient augmenté avant que les importations ne s'accroissent, de sorte qu'il n'était matériellement pas possible que leur hausse ait été causée par les importations. En fait, ce facteur concorde avec les données concernant les ventes et la production.

49. Les autorités chargées de l'enquête ne pouvaient, sur la base de ces données convergentes, raisonnablement conclure que la branche de production américaine subissait un dommage grave.

M. le Président, les données précédentes illustrent de façon très claire une importante question de principe. Ainsi que l'a rappelé l'Organe d'appel, les sauvegardes sont des mesures d'urgence. La situation de la branche de production américaine s'était améliorée dernièrement avant l'adoption de la mesure de sauvegarde. Aucune situation d'"urgence" ne justifiait donc l'adoption de sauvegardes.

Profits et pertes

50. Ce qui nous amène à un autre facteur mentionné à l'article 4:2 de l'AS, que les autorités américaines n'ont pas dûment expliqué dans leur rapport.

51. La constatation de l'ITC selon laquelle la rentabilité avait diminué se fondait sur une répartition des profits effectuée par les producteurs américains entre les coproduits que sont le gluten de froment et l'amidon de froment, et les sous-produits dérivés.

Manifestement, la manière dont sont répartis des facteurs financiers, tels que les coûts et les revenus, a une incidence considérable sur la rentabilité de chaque segment de la branche de production considérée. Cela vaut certainement dans le cas présent, étant donné que la branche de production du gluten de froment/de l'amidon de froment dépend nécessairement d'une seule matière première (le froment ou la farine de froment[14]) et qu'elle utilise une seule ligne de production qui donne du gluten de froment, de l'amidon de froment et des effluents permettant de fabriquer par exemple de l'alcool.

[11] Rapport de l'ITC, page II-16.
[12] Rapport de l'ITC, page II-15.
[13] Rapport de l'ITC, page II-15.
[14] Au moins un des grands producteurs américains concernés achète de la farine de froment plutôt que du froment en grain pour servir de matière première. Il perd ainsi la marge réservée au meunier, ce qui réduit encore plus ses profits. L'ITC n'a pas tenu compte de ce fait.

Dans une telle situation, toute répartition de la rentabilité entre les produits obtenus est arbitraire si aucun critère objectif et vérifiable n'est utilisé.

52. Contrairement aux obligations contractées par les États-Unis en vertu de l'AS, dans son rapport, l'ITC ne fournit aucune explication que ce soit au sujet de la méthode qu'elle a employée à cette fin. Le lecteur a l'impression que la méthode de répartition des coûts entre les coproduits et les sous-produits de la production du gluten de froment proposée par les plaignantes a été acceptée par l'ITC sans examen approfondi. En fait, l'ITC déclare simplement qu'elle a examiné cette méthode et qu'elle l'a jugée "appropriée". Quant à savoir quelle méthode était jugée appropriée par l'ITC ou pour quelles raisons elle était considérée appropriée, ce point reste totalement obscur.

53. Toute évaluation de la rentabilité présentée dans le rapport qui ne démontre pas objectivement (c'est-à-dire à partir d'une explication circonstanciée) comment a été répartie la rentabilité est arbitraire d'un point de vue économique. Par conséquent, elle ne peut jamais servir à étayer les allégations de dommage causé à la branche de production considérée.

54. Le rapport de l'ITC n'a justement pas pu apporter d'élément de preuve objectif de l'existence d'un dommage. Aussi les constatations de l'ITC concernant l'existence d'un dommage grave qui sont fondées sur ce facteur sont-elles complètement injustifiées.

Importations effectuées par les producteurs américains

55. Les États-Unis n'ont pas contesté le fait qu'une part notable des importations de gluten de froment en provenance d'Australie est imputable à une société particulière, la Manildra, qui, en raison de sa structure, peut décider en toute liberté de produire du gluten de froment en Australie et de l'expédier aux États-Unis, ou de le produire aux États-Unis, selon la situation du marché.

Une politique d'importation, délibérée et mûrement pesée menée par une société nationale, qui correspond à sa stratégie commerciale d'optimisation des profits, ne peut, par définition, être considérée comme un dommage, et encore moins comme un dommage grave, qui justifierait une mesure de sauvegarde.

56. Pour clore la question du dommage, M. le Président, il convient d'ajouter que malgré le grand nombre de pages que l'ITC y consacre dans son rapport, celui-ci ne contient aucune enquête véritablement approfondie sur la question de savoir si la branche de production nationale des États-Unis a vraiment subi un dommage grave, au sens où le définit l'AS ("dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale"). Par contre, des faits notoirement connus et des données officielles relevant du domaine public que l'ITC a examinés de façon superficielle ou n'a pas examinés indiquent exactement le contraire. L'ITC n'a pas examiné comme elle le devait, et par conséquent montré, si la branche de production américaine subissait un dommage grave au sens de la définition de l'AS.

<u>Violation des articles 2 et 4: Lien de causalité</u>

57. Les CE ont démontré qu'il n'y avait pas eu de forte augmentation de la part du marché absorbée par les importations et qu'aucun dommage grave ne pouvait dans ce cas justifier l'application d'une mesure de sauvegarde. Ainsi que l'a rappelé l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire Argentine – Chaussures (paragraphe 145):

> "[i]l serait difficile, de fait, de démontrer l'existence d'un "lien de causalité" entre des "importations accrues" qui n'ont pas eu lieu et un "dommage grave" qui n'a pas existé".

Les CE traiteront donc des lacunes des constatations et des déterminations des États-Unis au cas où le Groupe spécial déciderait de rejeter leurs allégations concernant les points abordés précédemment.

58. Les CE estiment que les constatations et les déterminations faites par les États-Unis au sujet du lien de causalité n'ont aucune justification rationnelle. De fait, ainsi que le montrera maintenant notre exposé, les principaux facteurs ayant un effet déterminant sur la situation de la branche de production nationale du gluten de froment sur le marché américain n'ont été aucunement examinés ni évalués de façon objective.

Désavantage concurrentiel inhérent des entreprises américaines de transformation du froment par rapport aux entreprises américaines de transformation du maïs

59. Les CE souhaiteraient rappeler une caractéristique particulière du processus de production du gluten de froment. Il n'est matériellement pas possible de produire du gluten de froment sans produire en même temps, et en bien plus grandes quantités (cinq fois plus environ), son coproduit indissociable, l'amidon de froment.

60. Pour leur part, l'amidon et ses produits dérivés sont interchangeables, qu'ils soient produits à partir de froment ou de maïs, et ils servent en général pour les mêmes fins. Sur le marché américain, l'amidon de froment, le coproduit indissociable du gluten de froment, doit donc faire face à la concurrence féroce que lui livre l'amidon de maïs. Dans une telle situation économique, il va sans dire que les effets économiques de cette concurrence ont nécessairement une incidence directe et très importante sur la rentabilité des activités du gluten de froment sur le marché américain.

61. C'est un fait également que sur le marché américain la branche de production américaine de l'amidon/du gluten de froment souffre d'un désavantage concurrentiel inhérent par rapport aux maïseries et ce, pour les principales raisons suivantes:

- Sur le marché américain, le prix du froment dépasse de 34 pour cent celui du maïs. L'écart était particulièrement important en 1997.

Diapositive n° 4

- En outre, le rendement en amidon de la tonne de froment est beaucoup plus faible que celui du maïs.

Diapositive n° 5

Cette diapositive montre également qu'en raison de l'effet combiné de ces facteurs les producteurs américains d'amidon de froment/de gluten de froment font face à un désavantage concurrentiel énorme de 45 pour cent par rapport aux producteurs d'amidon de maïs. La première colonne à gauche indique la quantité additionnelle d'amidon que peut produire une tonne de maïs par rapport à une tonne de froment. La colonne du milieu montre à quel point le maïs est plus économique que le froment sur le marché américain. La troisième colonne illustre l'effet combiné de ces deux facteurs.

62. Il aurait fallu que les autorités américaines examinent de façon plus exhaustive et objective un facteur qui influe autant sur la viabilité économique de la branche de production américaine du gluten de froment/de l'amidon de froment. Mais elles ne l'ont pas fait. Cela montre à nouveau que la branche de production américaine de gluten de froment/d'amidon de froment a été affligée d'une faiblesse inhérente qui n'avait rien à voir avec un quelconque accroissement des importations.

Prime aux protéines

63. Dans leur première communication écrite, les CE ont déjà fourni des éléments de preuve et des explications détaillés sur le fait que les variations des prix du gluten de froment des producteurs américains étaient directement affectées par les niveaux des protéines du froment américain récolté et non par les importations.

Diapositive n° 6 (provenant de la pièce n° 10 des CE)

64. La diapositive présente une analyse économique du degré de corrélation élevé existant entre la teneur en protéines – à savoir le gluten – du froment américain et les prix de ce même froment. La différence entre les prix américains du froment à haute teneur en protéines et du froment à teneur ordinaire en protéines représente ce que les CE appellent la "prime aux protéines du froment" ou la "prime".

65. Lorsque la "prime" augmente, la situation économique sous-jacente est telle que la teneur en protéines du froment ordinaire est faible, de sorte que la demande des boulangers en froment à teneur en protéines plus élevée – et par conséquent son prix – s'accroît. Dès que la "prime" augmente, la compétitivité du substitut naturel du froment à haute teneur en protéines, à savoir le gluten de froment, s'accroît aussi. Aussi la demande de gluten de froment augmente-t-elle également.

66. Par conséquent, une hausse de la "prime" entraîne aussi une augmentation du prix du gluten de froment. À lui seul ce facteur est responsable, par exemple, des prix élevés enregistrés en 1994.

67. Le graphique montre que le prix du gluten de froment des producteurs américains dépend fondamentalement de la teneur en protéines du froment américain récolté, et non des quantités ou des niveaux des prix des importations. Une lecture attentive du rapport de l'ITC15 permet de constater que la Commission est du même avis. L'ITC confirme en particulier que le niveau record du prix du gluten de froment aux alentours de 1994 était directement attribuable à la teneur insuffisante en protéines du froment récolté en 1993. Ainsi que le montre le graphique, il existe incontestablement une corrélation à long terme entre les prix du gluten de froment et la teneur en protéines du froment.

68. Cette corrélation de longue date que révèlent les statistiques auxquelles a accès l'ITC aurait dû être examinée par les autorités américaines lorsqu'elles ont analysé la condition relative au lien de causalité. L'ITC a cependant décidé sans raison valable de sauter à la conclusion que les importations étaient à l'origine de la chute des prix sans tenir compte de la haute teneur en protéines du froment américain récolté à la fin de la période visée par l'enquête.

Augmentation de la capacité de la branche de production américaine

69. Au cours des années 1993 à 1995, la branche de production américaine a accru sa capacité de près de 70 pour cent. Ainsi que les États-Unis eux-mêmes le reconnaissent, la majeure partie de cette capacité était en place avant que n'ait lieu la hausse des importations.

70. Du fait que la branche de production américaine de l'amidon de froment/du gluten de froment avait créé une capacité additionnelle, en 1995, l'utilisation de sa capacité était tombée de 78,3 pour cent (en 1993) à 56,2 pour cent.

[15] Rapport de l'ITC, bas de la page I-22 et haut de la page I-23.

71. Ce taux d'utilisation était de plus de 20 pour cent inférieur à celui qui, d'après l'ITC, permettait à la branche de production américaine du gluten de froment de fonctionner "de manière raisonnablement rentable".[16]

72. En 1995, la branche de production américaine du gluten de froment/de l'amidon de froment avait déjà créé une telle capacité additionnelle que son taux d'utilisation se situait à un niveau de loin inférieur à celui que l'ITC jugeait rentable. Il est donc clair que, contrairement à la constatation des autorités américaines, les importations ne peuvent être la cause de la sous-utilisation de la capacité.

73. La justification a posteriori fournie par les États-Unis dans leur première communication écrite (paragraphe 34) peut se résumer comme suit: cette capacité avait été créée en prévision de fortes hausses de la consommation intérieure. S'il n'y avait pas eu un accroissement des importations, la branche de production américaine aurait fonctionné à 61 pour cent de sa capacité, ce qui est beaucoup plus proche de son niveau de rentabilité.

74. Les CE répondent, ainsi que nous l'avons démontré dans la partie précédente, que la demande de gluten de froment dépend principalement de la teneur en protéines du froment récolté. Cette teneur est par définition imprévisible. Aucun opérateur sérieux sur le marché du gluten de froment ne projetterait d'importants investissements trois ans avant un tel événement imprévisible. L'explication a posteriori des États-Unis revient en fait à reconnaître que la branche de production américaine a joué à quitte ou double sans connaître ses chances de succès.

75. En outre, la défense des États-Unis suppose sans aucune rationalité et de façon irréaliste que les fournisseurs américains auraient dû satisfaire à la totalité de la consommation intérieure, ou à tout le moins à la totalité de l'augmentation de la demande intérieure américaine.

76. Cet argument traduit clairement les visées protectionnistes de la mesure de sauvegarde américaine. Il part en fait de l'hypothèse que les producteurs étrangers n'auraient aucunement pu profiter de l'accroissement de la demande intérieure. Les États-Unis nous disent ainsi que dès que les producteurs étrangers en profiteront une mesure de sauvegarde sera imposée. Il découle donc nécessairement d'une telle hypothèse que les concessions tarifaires accordées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC ne pourraient jamais se traduire par un accès accru au marché et qu'elles seraient sans valeur.

77. Une telle hypothèse est fondamentalement contraire à l'objectif de base des Accords de l'OMC qui vise l'expansion du commerce des marchandises et des services tel qu'indiqué au premier considérant de l'Accord de Marrakech. Elle confirme le véritable objectif poursuivi par les autorités américaines lorsqu'elles ont adopté leur mesure de sauvegarde, à savoir revenir sur la concession tarifaire qu'elles avaient accordée sans engager une négociation au titre de l'article XXVIII du GATT de 1994 et sans offrir une compensation suffisante.

78. En outre, les faits objectifs contredisent l'hypothèse des États-Unis. Avant 1996-1997, les importations répondaient déjà à la moitié de la consommation intérieure américaine. Par conséquent, les États-Unis n'auraient pu raisonnablement s'attendre que la totalité de l'accroissement de la consommation soit satisfaite par les producteurs américains.[17] En vertu de l'hypothèse, les acheteurs américains de gluten de froment importé auraient dû aussi modifier les relations commerciales qu'ils entretiennent de longue date avec les fournisseurs étrangers et répondre à l'accroissement des ventes en s'adressant aux producteurs nationaux. Mais le rapport de l'ITC ne donne aucune explication des raisons pour lesquelles ils auraient dû adopter un comportement économique visiblement étrange.

[16] Rapport de l'ITC, page I-17.
[17] Rapport de l'ITC, page II-25.

79. La conclusion qui s'impose est donc claire: l'ITC ne dispose d'aucun fondement économique solide pour attribuer la sous-utilisation de la capacité de la branche de production nationale américaine à l'accroissement des importations et le raisonnement qu'elle a suivi à ce sujet est aussi totalement injustifié.

Coûts des intrants

80. Le principal coût de la matière première nécessaire pour produire de l'amidon de froment/du gluten de froment est celui du froment ou de la farine de froment (75 pour cent).[18]

81. L'ITC n'a pas examiné objectivement le fait que le coût de l'intrant a fortement augmenté au cours de la même période exactement où – selon la Commission – il est allégué que le dommage grave a eu lieu. Les CE en ont déjà fourni des éléments de preuve statistiques dans leur première communication écrite.[19]

La diapositive n° 7

montre que les prix du froment américain ont atteint des niveaux records entre juillet 1995 et juin 1997.

82. Vous vous rappellerez que dans son rapport l'ITC alléguait qu'avant cette période la production américaine de gluten de froment était rentable, et que c'est entre juillet 1995 et juin 1997 qu'elle est devenue non rentable.

83. Un examen judicieux et objectif de ces deux facteurs, considérés ensemble, aurait dû inciter l'ITC à justifier l'absence d'un lien de causalité entre la hausse des coûts des intrants qui ont une incidence aussi importante sur les coûts globaux et la perte alléguée de rentabilité durant cette période.

84. L'ITC a toutefois mis de côté cette conclusion évidente au seul motif que les allégations avaient été formulées oralement par les plaignantes. Les affirmations orales faites par des personnes ayant un intérêt dans le résultat d'une enquête ne répondent visiblement pas aux obligations des États-Unis en vertu de l'article 4:2 b) de l'AS. Quoi qu'il en soit, on ne saurait considérer qu'il s'agit d'une évaluation objective de la situation factuelle étant donné que l'ITC a omis de vérifier auprès d'autres sources l'exactitude de ces allégations intéressées.

85. Si l'ITC avait procédé à une telle évaluation, elle aurait constaté que les allégations formulées par les plaignantes déforment les faits et sont incompatibles avec la réalité du marché.

86. Les plaignantes ont allégué que les producteurs de gluten de froment auraient été en mesure de répercuter ces hausses de coûts sur leurs clients puisque la demande de gluten de froment est relativement insensible au prix .[20] Cependant, l'ITC mentionne expressément que le froment ou la farine de froment à haute teneur en protéines est "commercialement substituable" lorsque le gluten de froment est utilisé en boulangerie.[21] Ainsi que l'ont déjà expliqué les CE dans leur première communication écrite[22] rien n'empêchait les boulangers américains (qui sont de loin les principaux utilisateurs de gluten de froment sur le marché américain puisqu'ils en achètent chaque année plus de 80 pour cent) de recourir au froment ou à la farine de froment à haute teneur en protéines si les prix du

[18] Rapport de l'ITC, page II-27.
[19] Voir la pièce n° 12 des CE.
[20] Rapport de l'ITC, page I-19.
[21] Rapport de l'ITC, page I-22.
[22] Paragraphes 97 à 100.

gluten de froment américain augmentaient. Logiquement, l'ITC n'aurait donc pu accepter l'hypothèse avancée par les plaignantes.

Violation des articles 2 et 4 de l'AS. L'exclusion du Canada: Manquement au principe de parallélisme

87. Les États-Unis ont exclu le Canada de l'application de leur mesure de sauvegarde. Il conviendrait de rappeler que l'ITC reconnaît[23] que pendant la période visée par l'enquête le Canada a contribué aux importations de façon appréciable.

88. C'est un fait que le Canada était le troisième fournisseur en importance de gluten de froment sur le marché américain. En outre, les importations canadiennes ont été plus élevées en 1996 et 1997 qu'en 1995. Les autorités américaines n'avaient donc aucune raison objective d'exclure le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde.

89. Dans son rapport sur l'affaire Argentine – Chaussures, l'Organe d'appel a confirmé sans l'ombre d'un doute l'existence d'un principe de parallélisme entre la détermination d'un dommage grave et d'un lien de causalité et l'imposition d'une mesure de sauvegarde:

> "Comme nous l'avons indiqué, en l'espèce, l'Argentine a appliqué les mesures de sauvegarde en cause après avoir mené une enquête sur les produits importés sur le territoire de l'Argentine et les effets de ces importations sur la branche de production nationale de l'Argentine. En appliquant des mesures de sauvegarde sur la base de cette enquête, en l'espèce, l'Argentine était également tenue, en vertu de l'article 2:2, d'appliquer ces mesures aux importations de toutes provenances, y compris les autres États membres du MERCOSUR.
>
> Sur la base de ce raisonnement, et compte tenu des faits propres à la présente affaire, nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé si un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegarde aux importations de *toutes* provenances. Par conséquent, nous concluons que l'enquête menée par l'Argentine, en l'espèce, ne peut pas servir de base pour exclure les importations en provenance des autres États membres du MERCOSUR de l'application des mesures de sauvegarde."

(paragraphes 112 et 113)

90. Le rapport de l'ITC et la mesure de sauvegarde américaine ont contrevenu au principe de parallélisme.

91. Les États-Unis cherchent comme moyen de défense à invoquer le fait qu'ils n'ont pas "imput[é] à des pays tiers dans leur détermination le dommage causé par les importations en provenance de l'ALENA".

Il s'agit d'une déformation des faits. Pour déterminer si leur branche de production subissait un dommage grave, les États-Unis ont clairement pris aussi en compte les importations en quantités importantes en provenance du Canada ainsi que l'indiquent les constatations de l'ITC concernant le dommage grave.[24]

---

[23] Rapport de l'ITC, page I-19: ("… nous constatons que les importations en provenance du Canada comptent pour une part importante des importations totales").

[24] Rapport de l'ITC, pages II-12 à 14.

Violation des dispositions NPF au titre de l'article 5:2 de l'AS et de l'article premier du GATT de 1994

92. Les CE allèguent que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment a été délibérément conçue de manière à accorder à l'Australie un avantage qui n'est pas étendu, comme il devrait l'être, à tous les autres Membres de l'OMC. La motivation fondamentale sous-jacente des États-Unis en l'occurrence est que l'un des principaux producteurs américains et aussi l'un des plaignants dans la procédure interne des États-Unis ayant entraîné l'adoption de la mesure de sauvegarde, Manildra, appartient à un holding australien. Les CE croient savoir que cette société occupe une part majoritaire du commerce australo-américain de gluten de froment.

93. Les États-Unis ont contrevenu aux dispositions NPF au titre de l'AS et du GATT de 1994 en prenant les mesures mentionnées ci-après.

94. D'une part, les États-Unis n'ont pas correctement mis en œuvre l'article 5:2 a) de l'AS lorsqu'ils ont réparti le contingent entre les fournisseurs ayant un intérêt substantiel dans la fourniture du produit considéré. Ainsi que les CE l'ont indiqué dans leur première communication écrite, l'article 5:2 a) de l'AS est repris mot pour mot du texte de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994, qui traite de l'"application non discriminatoire des restrictions quantitatives". C'est le principe d'interprétation lex specialis qui s'applique aux contingents ou contingents tarifaires dans le contexte de l'adoption d'une mesure de sauvegarde.

95. Les CE appellent l'attention du Groupe spécial sur le fait que les États-Unis ne contestent pas les allégations qu'elles ont formulées dans leur première communication, à savoir que les États-Unis n'ont engagé de consultations avec aucun des Membres ayant un intérêt substantiel dans la fourniture du produit considéré en vue de se mettre d'accord sur une répartition. De plus, les États-Unis acceptent qu'aucune explication n'ait été fournie quant à la raison pour laquelle cette méthode ne pouvait être "raisonnablement applicable". De fait, mon collègue, M. Gussetti vous expliquera dans un moment comment les États-Unis ont refusé de négocier quoi que ce soit.

Pour autant qu'ils ne se sont pas acquittés des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 5:2 a), c'est-à-dire la disposition équivalente à l'article III:2 d) du GATT de 1994, les États-Unis ont donc clairement contrevenu à leurs obligations NPF par la manière dont ils ont réparti le contingent.

96. D'autre part, les États-Unis ont aussi contrevenu aux dispositions de l'article 5:2 b) de l'AS. Bien qu'elles occupaient une part de marché de 47 pour cent au cours de la période représentative précédente, les CE n'ont obtenu que 43 pour cent du contingent. Pour sa part, l'Australie a reçu une part de 49 pour cent du contingent, alors que pendant la période représentative précédente sa part de marché était de 38 pour cent. Cette répartition a permis à l'Australie de préserver dans sa totalité sa part de marché au même niveau élevé qu'en 1997 bien que ses exportations aient constamment progressé, de près de 21 pour cent, au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête.[25]

97. Compte tenu de ces arguments, il est clair que la défense retenue par les États-Unis selon laquelle l'article XIII du GATT devrait s'appliquer en l'espèce ne tient pas. L'article 5:2 de l'AS est le principe d'interprétation qui s'applique pour l'attribution des contingents et des contingents tarifaires dans le contexte d'une mesure de sauvegarde et les États-Unis y ont contrevenu.

98. En ce qui concerne la clause NPF fondamentale au titre de l'article premier du GATT de 1994, les CE soutiennent une fois de plus que les États-Unis ont réintroduit un retrait sélectif des concessions tarifaires et d'autres obligations qui établit nettement une discrimination entre les Membres de l'OMC sans qu'aucune disposition de l'OMC ne le justifie.

[25] Rapport de l'ITC, page II-12.

Il s'agit sans aucun doute d'une violation de l'article premier du GATT de 1994. La défense invoquée par les États-Unis dans leur communication (paragraphes 210 à 213) est donc inefficace. En déformant nos arguments, les États-Unis ne renforcent aucunement leur défense. Les CE reviendront sur la question de la déformation de nos arguments dans leur deuxième communication écrite.

Si vous le permettez, je cèderai maintenant la parole à M. Gussetti.

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

Violation de l'article 5:1 de l'AS: La règle de la proportionnalité

99. Dans son rapport, le Groupe spécial Corée – Produits laitiers a indiqué[26]:

> "La première phrase de l'article 5:1 énonce en effet une obligation très précise, à savoir appliquer une mesure qui soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou réparer le dommage grave subi par la branche de production nationale et à faciliter l'ajustement de cette branche. Notre interprétation de cette obligation s'appuie sur la dernière phrase de l'article 5:1, aux termes duquel les Membres "devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser" les objectifs consistant à prévenir ou réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement."

100. La récente décision de l'Organe d'appel dans cette affaire a confirmé sans ambiguïté une telle approche (paragraphe 96). Aux paragraphes 107 à 126 de notre première communication écrite nous avons suivi exactement ce modèle d'interprétation.

101. Dans leur première communication écrite (paragraphe 165 et suivants), les États-Unis contestent cependant l'existence même d'une règle de la proportionnalité à l'article 5:1 qui, allèguent-ils, est une "invention" des CE.

102. Monsieur le Président, je me permettrais de dire que la déclaration des États-Unis est incompréhensible.

Dans leur communication écrite, les États-Unis se fondent ouvertement sur une interprétation (incorrecte) du rapport du Groupe spécial *Corée - Produit laitiers*. À la lecture du rapport, les représentants américains doivent donc avoir remarqué ce que le Groupe spécial a expressément mentionné dans la constatation que nous venons tout juste de citer, à savoir l'obligation

> "d'appliquer une mesure qui soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou réparer le dommage grave subi par la branche de production nationale et à faciliter l'ajustement de cette branche".

103. Le terme "proportionnée" est synonyme du terme "proportionnelle". Ils correspondent tous deux au sens ordinaire des termes "que dans la mesure", ainsi que l'a confirmé le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire Corée – Produits laitiers au paragraphe 96. La règle de la proportionnalité existe donc bien à l'article 5:1 et son existence ne peut être contestée.

104. Néanmoins les États-Unis mentionnent sans aucune raison au paragraphe 167 de leur communication que l'article 5:1 n'étaye aucunement l'idée que la mesure corrective choisie doit être "proportionnelle" au dommage grave dont les autorités ont constaté l'existence.

[26] Paragraphe 7.100.

La règle de la proportionnalité: la portée de la mesure

105. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de reprendre tous les arguments présentés dans notre première communication écrite, les CE souhaiteraient appeler l'attention du Groupe spécial sur deux points importants:

a) la portée d'une mesure de sauvegarde ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave qui est attribuable à l'accroissement des importations. Non seulement la lecture parallèle des articles 4:2 b) et 5:1 de l'AS ne laisse subsister aucun doute quant à cette interprétation, mais il s'agit aussi d'une question de bon sens: il n'est pas possible de restreindre les importations légitimes en provenance des Membres de l'OMC afin de réparer un dommage qui n'est pas attribuable à ces importations.

Autrement dit, si l'existence d'un lien de causalité entre le dommage grave et les produits importés est établie (ce qui, selon nous, n'est pas le cas dans la présente procédure), la mesure de sauvegarde devrait être proportionnée ou proportionnelle audit dommage, c'est-à-dire sans tenir compte de facteurs autres que l'accroissement des importations. Si plusieurs causes contribuent conjointement au dommage grave mais qu'une partie seulement du dommage est attribuable à l'accroissement des importations, seule cette partie du dommage pourrait justifier une mesure de sauvegarde, dont la portée devrait aussi être limitée à la réparation de cette partie du dommage. Le Membre qui projette d'appliquer la mesure de sauvegarde doit prévoir l'utilisation d'un critère significatif et sujet à réexamen qui permet d'appliquer correctement ce principe fondamental.

Tout autre raisonnement, ainsi que les États-Unis le font valoir dans leur communication et qu'ils ont mis en œuvre dans le cas du gluten de froment, reviendrait à restreindre exagérément et à surprotéger la branche de production nationale; il reviendrait en fait à retirer de façon injustifiée des concessions tarifaires et d'autres obligations sans engager une négociation au titre de l'article XXVIII du GATT et sans offrir une compensation suffisante.

Des éléments de preuve de l'existence de cet objectif injustifié figurent dans la législation américaine elle-même que les États-Unis citent à la note de bas de page n° 119 de leur première communication. Selon cette note, pour pouvoir être considéré comme la cause d'un dommage grave, l'accroissement des importations doit, en vertu de l'article 2252 b) 1) A) du chapitre 19 du Code des États-Unis, être une "cause substantielle". Une "cause substantielle" est définie (à l'article 2252 b) 1) B)) comme "une cause qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause".

Il est de nouveau plus éloquent de prendre un exemple que de se lancer dans de longues explications pour souligner les conséquences de l'approche proposée par les États-Unis.

Supposons que trois grandes causes créent un dommage grave à une branche de production nationale, mais que la moitié environ du dommage est dû à un accroissement important des importations. Les deux autres causes (par exemple, une catastrophe naturelle et des troubles sociaux) sont à l'origine de l'autre moitié environ du dommage. Dans cet exemple, en vertu de la législation américaine, l'accroissement des importations serait la cause substantielle conformément à la définition qu'en donne le Code américain et une mesure de sauvegarde pourrait être prise. Mais si nous utilisons dans cet exemple l'interprétation présentée par les

États-Unis devant le présent groupe spécial, où seulement la moitié du dommage grave est attribuable aux importations, les États-Unis pourraient adopter une mesure de sauvegarde qui restreindrait les importations (c'est-à-dire l'accès au marché des produits étrangers) afin de réparer 100 pour cent du dommage.

Les CE estiment que cette approche n'est pas compatible avec l'article 5:1 de l'AS. Mais c'est exactement ce qu'ont fait les États-Unis dans le cas de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment.

b) Les États-Unis se plaignent que les CE n'ont pas considéré dans leur allégation au titre de l'article 5:1 le fait que la mesure de sauvegarde doit non seulement être proportionnée à la prévention ou à la réparation du dommage grave, mais également qu'elle doit faciliter l'ajustement.

Il est possible de répondre très brièvement à cet argument des États-Unis. Le libellé de l'article 5:1 indique clairement qu'il faut satisfaire simultanément aux deux conditions ("prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement"). Les États-Unis ont clairement contrevenu à la règle de la proportionnalité pour ce qui est de la première condition. C'est pourquoi les CE n'ont pas jugé nécessaire d'apporter des précisions sur la question de savoir s'ils s'étaient conformés à la deuxième condition.

S'il fallait cependant interpréter l'argument des États-Unis comme signifiant que la "facilitation de l'ajustement" au titre de l'article 5:1 pourrait l'emporter sur la proportion à maintenir entre les produits importés et le dommage grave qui leur est attribuable, ladite interprétation devrait être rejetée. Une telle interprétation reviendrait en fait à autoriser un Membre à appliquer une mesure de sauvegarde qui imposera aux produits étrangers plus de restrictions que ne le justifie l'accroissement des importations pour ce qui est du dommage grave. Là encore, les États-Unis donnent à entendre qu'une mesure protectionniste pourrait être appliquée sans aucun coût et sans offrir de compensation. Les CE sont fermement en désaccord avec une telle interprétation.

La règle de la proportionnalité: la forme de la mesure

106. En ce qui concerne la forme de la mesure qu'ils ont choisie, à savoir un contingent, le seul argument invoqué par les États-Unis est que "elles ne s'appuient sur aucun argument textuel pour affirmer que l'Accord sur les sauvegardes indique une préférence pour le choix d'une forme de mesure plutôt que d'une autre, ou en prescrit l'explication" (paragraphe 172).

107. Il est évident que les dispositions de l'AS sont "fondé[es] sur les principes de base du GATT de 1994"[27] et que les Membres de l'OMC reconnaissent "la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux".[28]

Ainsi que l'a constaté dans son rapport le Groupe spécial *Turquie - Textiles*[29]:

"L'interdiction du recours à des restrictions quantitatives est l'une des pierres angulaires du système du GATT. Suivant un principe fondamental du système du GATT, les droits de douane constituent la forme de protection acceptable et à préférer. (…) [d]eux obligations fondamentales, à savoir la clause du traitement

[27] Considérant n° 4 de l'Accord sur les sauvegardes.
[28] Considérant n° 3 de l'Accord sur les sauvegardes.
[29] Paragraphe 9.63.

> national et l'interdiction des restrictions quantitatives. L'interdiction des restrictions quantitatives témoigne du fait que les droits de douane sont la forme "privilégiée" de protection à la frontière dans le cadre du GATT. Les restrictions quantitatives imposent des limites absolues sur les importations, ce que les droits de douane ne font pas. Contrairement aux droits NPF qui permettent au concurrent le plus efficace de fournir les produits importés, les restrictions quantitatives ont généralement un effet de distorsion sur le commerce, leur répartition peut poser des problèmes et elles peuvent ne pas être administrées de manière transparente."

108. Aussi est-il tout simplement faux d'affirmer, ainsi que le font les États-Unis, que l'AS ne privilégie pas les mesures tarifaires par rapport aux restrictions quantitatives. En fait, contrairement à l'interprétation proposée par les États-Unis, tant l'objet et le but de l'Accord, tels qu'énoncés dans ses considérants, que la règle de la proportionnalité à l'article 5:1 font état d'une telle préférence.

109. Les États-Unis voudraient vous faire croire que les restrictions quantitatives pourraient devenir la règle plutôt que l'exception. Cela est inexact, et les courts arguments de l'ITC qui visent à étayer ce choix sont totalement inappropriés pour que les États-Unis se conforment à leurs obligations au titre de l'AS, ainsi que le démontrent les CE aux paragraphes 119 à 129 de leur communication.

La règle de la proportionnalité: l'incohérence inhérente de l'approche américaine concernant la mesure corrective

110. Les CE ne tiennent pas à revenir une nouvelle fois sur la question des relations entre les coproduits indissociables, l'amidon de froment et le gluten de froment. M. Van Vliet a déjà examiné ce point. Je n'appellerai donc votre attention que sur le fait, que quelles que soient les acrobaties dialectiques auxquelles les États-Unis cherchent à se livrer aux paragraphes 183 à 186 de leur première communication, il subsiste dans leur position une contradiction évidente, ainsi que l'indique le rapport de l'ITC.

111. D'une part, les autorités américaines ont exclu de leur raisonnement sur le lien de causalité les effets de la faiblesse inhérente de la branche de production américaine du gluten de froment/de l'amidon de froment sur le marché intérieur américain de l'amidon, pour déterminer si les importations de gluten de froment avaient causé un dommage grave.

112. D'autre part, les autorités américaines ont inclus dans leurs principales considérations les conditions du marché de l'amidon de froment aux États-Unis dans l'examen de la forme, de la portée et de l'ampleur de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment importé.[30]

113. Cette façon contradictoire de procéder a doublement nui aux conditions d'accès au marché du gluten de froment produit dans les CE. Ces dernières soutiennent que les États-Unis ne peuvent pas tergiverser ainsi.

Violation de l'article 5:1 de l'AS: La période représentative

114. Une autre question d'importance est le choix par les États-Unis de la période de référence pour le contingent d'importation. Les États-Unis soutiennent que les CE ont fait "bon marché du texte et du but de l'article 5:1 comme des constatations explicites de la Commission" (paragraphe 191 de la première communication des États-Unis).

[30] À la page I-26 du rapport de l'ITC, à propos du "choix d'un contingent d'importation" en tant que mesure corrective recommandée, il est dit ceci: "Du fait que la fabrication du gluten de froment se caractérise par la production de coproduits, l'offre et le prix du gluten de froment sont en partie déterminés par la demande d'amidon de froment."

115. Les CE souhaiteraient appeler l'attention du Groupe spécial sur le sens ordinaire de la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'AS. Les "trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles" signifie ce que le libellé veut dire, à savoir que les États-Unis devraient s'être fondés sur la dernière période de trois ans pour laquelle des statistiques étaient disponibles au moment de l'adoption de la mesure (30 mai 1998).

116. Les États-Unis ne contestent pas que des statistiques étaient disponibles pour 1997, 1996 et 1995.

117. Ces statistiques sont-elles "représentatives"? Il est évident qu'elles le sont puisqu'elles reflètent exactement la structure des échanges existant avant l'entrée en vigueur de la mesure, ainsi que le stipule l'article 5:1. Comme l'ont indiqué les CE dans leur première communication écrite, les États-Unis ne pourraient mettre en évidence aucune circonstance exceptionnelle ni violation des obligations contractées dans le cadre de l'OMC pour prouver que la physionomie des échanges, telle que reflétée par les statistiques de 1995 à 1997, était faussée.

118. Les États-Unis soutiennent qu'une période "représentative" correspondrait normalement à une période durant laquelle les importations n'ont pas causé de dommage grave "sinon" le niveau des importations ne permettrait ni de réparer le dommage grave ni de faciliter l'ajustement".

119. Les CE répondent qu'il n'y a dans l'AS aucun fondement textuel ni logique à une telle interprétation tendancieuse. Logiquement, si un accroissement des importations démontrait "clairement" qu'il fallait utiliser une période représentative autre que les "trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles", c'est ce qui se passerait toujours, et la disposition serait dénuée de sens.

120. En fait, l'article 5:1 exige que la période "représentative" soit choisie de façon objective. Par la suite, le Membre qui applique la mesure de sauvegarde peut envisager la mesure la mieux indiquée pour réparer le dommage grave causé par les produits importés et pour faciliter l'ajustement de sa branche de production nationale. Il s'agit d'une suite logique de décisions dont l'ordre doit être respecté.

121. L'interprétation des États-Unis fausse le libellé clair de la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'AS. Elle complique la définition de la période représentative (qui est une question objective, factuelle) ainsi que la portée et l'ampleur de la mesure.

Il s'agit d'une erreur de droit qui entraîne la mise en œuvre de mesures de sauvegarde exagérément restrictives.

Le but véritable de l'"interprétation" des États-Unis en l'espèce consiste à faire marche arrière et à rétablir les conditions du marché qui étaient en vigueur avant le Cycle d'Uruguay, comme si les négociations tarifaires multilatérales n'avaient pas eu lieu et ce, sans aucun coût.

Violation de l'article 5:1 de l'AS: Il n'a pas été "clairement démontré"

122. Contrairement à l'impression donnée par les États-Unis aux paragraphes 196 et 197 de leur communication, la charge de la preuve leur incombe toujours. Il appartient aux États-Unis de démontrer que la période de 1995 à 1997 n'était pas représentative. Il ne s'agit pas de la charge de la preuve habituelle, puisque, selon le libellé de l'article, il doit être "clairement démontré …" avant de déroger à cette règle. Ainsi que l'a indiqué l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire Corée - Produits laitiers (paragraphe 98),

> "Nous pensons comme le Groupe spécial qu'un Membre qui applique la mesure de sauvegarde doit "clairement démontrer" qu'elle était nécessaire *au moment de la*

> *décision, dans ses recommandations ou déterminations concernant l'application de la mesure de sauvegarde*."

123. Il est manifestement inapproprié et insuffisant d'invoquer une interprétation tendancieuse et incorrecte du libellé de l'AS pour s'acquitter d'une telle obligation.

124. Par contre, les CE ont satisfait à leurs obligations de procédure en faisant savoir aux États-Unis que les statistiques de 1995 à 1997 étaient disponibles, qu'aucun événement exceptionnel ne s'était produit et qu'elles n'avaient contrevenu à aucune de leurs obligations dans le cadre de l'OMC susceptible de fausser les courants d'échange durant cette période.

Le commencement de preuve que nous avons fourni sur cette question est donc fermement établi.

Avant de conclure cette présentation, les CE souhaiteraient appeler brièvement l'attention du Groupe spécial sur leurs allégations au titre des articles 12 et 8 de l'AS.

Violation de l'article 12 de l'AS: Les États-Unis ont illégalement retardé la notification

125. Les allégations des CE au titre de l'article 12 de l'AS sont confirmées par la première communication écrite des États-Unis.

126. Les États-Unis consacrent de longues pages à essayer de défendre l'indéfendable. Par exemple, leur interprétation du sens ordinaire du terme "immédiatement" se rapproche beaucoup plus de "peut-être un jour" que de celle figurant dans le libellé de l'article 12 de l'Accord.

127. Les CE invitent le Groupe spécial à se reporter aux constatations mentionnées dans le rapport du Groupe spécial Corée – Produits laitiers qui ont condamné la Corée sur cette même question: concernant les notifications relatives à l'ouverture d'une enquête, il avait été constaté qu'un délai de 14 jours ne répondait pas à la définition de "immédiatement". Dans la présente affaire, les États-Unis ont retardé leur notification de 16 jours. Ils ont également retardé la notification de la constatation de l'existence d'un dommage grave de 26 jours. Étant donné le critère utilisé dans l'affaire Corée - Produits laitiers, il ne peut y avoir aucun doute que les notifications des États-Unis ont contrevenu aux dispositions de l'article 12 de l'AS.

Violation de l'article 12 de l'AS: Les États-Unis n'ont pas notifié les mesures et décisions projetées

128. Une autre question consiste à déterminer si les États-Unis ont notifié rapidement et correctement les mesures projetées aux comités pertinents de l'OMC et aux CE, comme il est prévu aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12. Ainsi qu'il est mentionné dans le rapport du Groupe spécial Corée - Produits Laitiers

> "[C]ette notification ne peut être considérée que comme une notification de la décision finale prise étant donné qu'elle n'a été adressée et distribuée qu'après l'entrée en vigueur de cette décision; il ne peut pas en être tenu compte aux fins d'évaluer si la Corée s'est conformée à l'obligation qui lui est faite de notifier sa mesure projetée, car elle a été adressée après les consultations et ne peut donc pas remédier aux lacunes que comportait la notification précédente."[31]

129. Dans la présente affaire, les États-Unis ont agi exactement de la même manière que la Corée. Ainsi que les CE l'ont rappelé dans leur première communication écrite, les États-Unis ont fait des constatations de l'existence d'un dommage grave le 15 janvier 1998, mais ils n'en ont notifié l'OMC

[31] *Corée – Produits laitiers*, note de bas de page n° 481.

que le 11 février 1998. Par la suite, ils ont mis en œuvre la mesure le 1er juin 1998, mais ils n'en ont notifié le Comité des sauvegardes que le 4 juin 1998. Toutes ces notifications ont donc été faites a posteriori, c'est-à-dire après l'adoption de la décision ou de la mesure et non au moment où la décision ou la mesure était projetée, ce qui est manifestement contraire à l'esprit et à la lettre de l'article 12 de l'AS.

Violation de l'article 8 de l'AS

130. En ce qui concerne l'allégation des CE au titre de l'article 8 de l'AS, dans une lettre datée du 12 mars 1998 que nous a adressée Mme l'Ambassadeur R. Hayes, les États-Unis nous ont informés que "les États-Unis sont disposés à consulter pleinement tous les Membres ayant un intérêt substantiel dans l'exportation de gluten de froment, y compris les Communautés européennes (…). Nous estimons cependant que ces consultations ne devraient se tenir qu'une fois que la notification à adresser au titre de l'article 12:1 b) sera complétée par le rapport de la Commission du commerce international des États-Unis". Le rapport a été notifié à l'OMC le 27 mars 1998.

131. Une réunion informelle a eu lieu les 19 et 20 mai 1998, c'est-à-dire juste avant l'adoption de la mesure. Le 20 mai, dans un rapport établi par le Directeur général adjoint de la Direction générale de l'agriculture de la Commission des Communautés européennes, il est indiqué que le représentant du Département du commerce des États-Unis, M. Jim Murphy, aurait dit qu'"il n'était pas en mesure de "négocier"". Ce qui confirme la position exprimée la veille, en termes cependant moins directs, par le représentant adjoint des États-Unis pour les questions commerciales, M. Peter Scher. Les CE peuvent fournir au besoin les extraits pertinents de ce rapport par ailleurs confidentiel.

132. Bien que les États-Unis aient officiellement déclaré qu'ils respecteraient les obligations qu'ils avaient contractées dans le cadre de l'OMC au titre de l'AS, le représentant des États-Unis a donc fait savoir, tel que consigné par écrit, que les États-Unis n'étaient pas disposés à négocier ni la portée de la mesure ni une éventuelle compensation. Il est édifiant de comparer ces propos avec la déclaration faite dans la première communication écrite des États-Unis, au paragraphe 206, à savoir que l'article 8, "lu conjointement avec l'article 12:3, fait obligation à un Membre de tenir des consultations".

133. Les faits confirment donc que les États-Unis ne se sont pas conformés à l'obligation qui leur incombe au titre de l'article 8:1 de l'AS, puisqu'ils ne se sont jamais "efforc[és] de maintenir un niveau de concessions … substantiellement équivalent". Les représentants américains ont engagé des consultations mais en ayant reçu pour instruction de ne rien négocier. Ils ont donc transformé une obligation de fond en une initiative de relations publiques que l'on pourrait en termes diplomatiques qualifier de discutable. Le Groupe spécial devrait donc conclure que les États-Unis ont également contrevenu à l'article 8 de l'AS.

Cette question met un point final à notre exposé.

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial, je vous remercie de votre attention.

APPENDICE 1-3

RÉPONSES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL

(17 janvier 2000)

Question n°1

Nous relevons ce qui suit dans le rapport de l'ITC (page I-9): "Nous constatons que le gluten de froment produit dans le pays est un produit "similaire" au gluten de froment importé et que la branche de production nationale se compose des producteurs nationaux de toutes les formes de gluten de froment élastique, y compris le gluten de froment modifié qui est utilisé en boulangerie et pour la production d'aliments pour animaux de compagnie." Les parties admettent-elles qu'aux fins de la présente procédure la branche de production nationale se compose des producteurs nationaux de toutes les formes de gluten de froment élastique?

Réponse

Oui, les CE admettent qu'aux fins de la présente procédure, la branche de production nationale se compose des producteurs nationaux de toutes les formes de gluten de froment élastique.

Toutefois, comme lors de la production de gluten de froment des coproduits sont nécessairement toujours fabriqués, l'ITC aurait dû dûment examiner dans quelle mesure les circonstances liées à ces coproduits causaient un dommage, ce qu'elle n'a pas fait. Les CE renvoient à leur réponse conjointe aux questions 8 et 9 ci-dessous.

Questions n° 2, 4, 14, 15 et 16

Au paragraphe 8 de la communication qu'elle a présentée en qualité de tierce partie, la Nouvelle-Zélande affirme: "La Nouvelle-Zélande ne conteste pas qu'il puisse être approprié au moment de l'enquête en matière de sauvegardes de protéger ces renseignements confidentiels, y compris ceux qui sont fournis par les parties mises en cause. Elle estime cependant qu'un Membre ne peut justifier une mesure en affirmant qu'elle est compatible avec ses obligations dans le cadre de l'OMC sans divulguer au groupe spécial et aux parties les renseignements sur lesquels il se fonde." Que pensent les parties de cette déclaration?

Les parties pourraient-elles préciser si les CE ont eu accès aux "renseignements confidentiels" en question lors de la procédure interne menée devant l'ITC? Dans l'affirmative, dans quelles conditions y ont-elles eu accès?

Dans leur première communication écrite, les États-Unis indiquent que l'ITC a maintenant établi un corrigendum rectifiant la version publique du rapport, où elle communique celles des données sur les prix et certains autres renseignements qui peuvent être divulgués et figurent dans la pièce n° 10. Les États-Unis indiquent aussi qu'ils "ne doutent pas que cette divulgation plus poussée apaisera [les] inquiétudes [des CE]". Que pensent les CE de cette déclaration? Quel est, selon elles, le statut de ce corrigendum dans la présente procédure?

Quelle est la motivation qui sous-tend l'affirmation figurant au paragraphe 49 de la première communication écrite des CE selon laquelle "[c]ette obligation présuppose que l'analyse détaillée et la justification du caractère pertinent des facteurs soient rendues publiques et non qu'elles soient tenues secrètes, à moins que la confidentialité ne constitue réellement un problème"? Les CE affirment-elles que la confidentialité n'est pas réellement un problème ici?

Les CE font-elles valoir qu'elles ont subi ou qu'elles subissent un préjudice quelconque lors de la présente procédure de règlement des différends de l'OMC en raison de la façon dont l'ITC a traité les renseignements confidentiels dans la version publique de son rapport? Dans l'affirmative, de quelle façon?

Réponse conjointe

Comme les CE estiment que ces questions sont liées, elles donneront une réponse conjointe.

En ce qui concerne tout d'abord la question n° 14, les CE ont fait valoir dans leur première communication écrite et dans leur déclaration orale à la première réunion de fond que la non-communication de données pertinentes, même sous forme d'agrégats, dans le rapport initial de l'ITC de mars 1998 constituait une violation de l'article 4:2 c) de l'AS. Aux termes de cette disposition, les États-Unis sont tenus de publier une analyse détaillée de l'affaire, ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés. Ce rapport doit être publié "dans les moindres délais" et exposer des constatations et des conclusions motivées sur tous les points de fait et droit pertinents.

Le fait que les États-Unis fournissent maintenant, dans le cadre de la présente procédure de groupe spécial, pour un nombre très limité de points, certaines données qui n'avaient pas été incluses dans la version publique du rapport de l'ITC de mars 1998, "n'apaise" en aucune façon "les inquiétudes des CE". En réalité, cela prouve qu'en ce qui concerne notamment les données qui sont à présent divulguées dans la pièce n° 10 des États-Unis, il n'y a jamais eu initialement d'objections à leur publication pour des raisons tenant à la "confidentialité" des renseignements commerciaux.

Le fait que les États-Unis s'estiment en droit de communiquer ces données montre que ces renseignements auraient pu et donc auraient dû être fournis au moment de la publication du rapport initial de l'ITC, puisque l'exception prévue à l'article 3:2 de l'AS n'a jamais été en cause. Le fait que les États-Unis présentent ces constatations en indiquant explicitement qu'elles seront prochainement rendues publiques prouve que ce pays a violé l'article 4 de l'AS en ne publiant pas, à l'époque, ces données "dans les moindres délais".

En ce qui concerne le statut du corrigendum, les CE estiment que le Groupe spécial doit conclure *que le fait que les États-Unis ont présenté ce corrigendum* prouve qu'ils ont violé l'article 4 de l'AS en ne fournissant pas les renseignements figurant dans le corrigendum "dans les moindres délais" au moment de l'enquête. La raison pour laquelle les États-Unis présentent ce corrigendum est de toute évidence inacceptable, en ce sens qu'il ne sera jamais possible de "supprimer" la violation de l'article 4:2 de l'AS que représente la non-communication des renseignements pertinents dans le rapport rendu public à l'époque.[1]

Les CE souhaitent faire remarquer que le corrigendum ne contient qu'un très petit nombre de données; la plupart de celles qui auraient dû être divulguées dans le rapport de l'ITC ne sont pas toujours disponibles. Invoquant la "confidentialité", l'ITC a en particulier omis tout examen qualitatif de la méthode par laquelle la branche de production répartissait les profits et pertes entre les différentes opérations. Il s'agissait d'un élément de preuve capital sur lequel s'appuyait l'ITC dans sa détermination de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité.

S'agissant de la présentation de données agrégées, les renseignements suivants ont été effacés de la version publique du rapport de l'ITC:

[1] Les renseignements figurant dans le "corrigendum" peuvent toutefois être utilisés par le Groupe spécial comme éléments de preuve.

- Répartition des coûts[2];
- Importations et exportations des producteurs[3];
- Données relatives à la rentabilité[4];
- Coûts des intrants, y compris les matières premières et les combustibles[5];
- Données relatives à l'emploi[6];
- Valeur de l'actif, dépenses d'équipement et dépenses pour la recherche-développement[7];
- Stocks des importateurs des États-Unis.[8]

La plupart de ces différents groupes de données auraient fortement pesé dans toute évaluation objective de la situation de la branche de production.

Outre des données globales sur la branche de production des États-Unis, l'ITC a rassemblé, grâce à ses questionnaires, un volume considérable de renseignements sur les branches de production des CE et d'autres Membres de l'OMC. En omettant de divulguer ces données également, sans pouvoir invoquer la confidentialité pour se justifier, l'ITC a dissimulé un très grand nombre de renseignements sur les industries de transformation du blé, renseignements qui auraient sans nul doute influé sur l'analyse du cas d'espèce.

Pour ne pas publier certaines données pertinentes, les États-Unis se sont appuyés sur l'argument selon lequel il y avait peu de producteurs de gluten de froment aux États-Unis (ou en Australie, etc.). Si cet argument était accepté sans donner lieu à contestation, un Membre qui projetterait de prendre une mesure de sauvegarde et dont la branche de production ne compterait qu'un petit nombre d'entrepreneurs, pourrait parvenir à faire un rapport d'enquête en étant sûr que les données sur lesquelles il a fondé sa mesure ne pourraient jamais faire l'objet d'une analyse approfondie. Une telle situation ne serait de toute évidence pas compatible avec les prescriptions expresses de l'AS.

En ce qui concerne la question n° 15, la position des CE est que la confidentialité n'est pas un problème lorsqu'il s'agit de savoir si des données sous forme de résumé, comme sous la forme de données agrégées, sont fournies ou non dans le rapport d'enquête. L'article 4 prévoit que tout renseignement pertinent pour l'enquête doit figurer dans le rapport publié. La question de savoir si ces renseignements pertinents sont ou non "confidentiels" n'entre en ligne de compte que lorsqu'il s'agit de déterminer s'ils sont fournis en tant que tels ou uniquement sous forme de résumé.

En conséquence, les États-Unis n'ont pas le droit d'omettre de divulguer des données agrégées, c'est-à-dire sous forme de résumé, dans la version publique du rapport de l'ITC pour des raisons de confidentialité. En présentant le corrigendum, les États-Unis ont en partie admis qu'ils auraient pu communiquer ces données à l'époque, ce qui signifie qu'ils ont violé l'article 4 de l'AS en ne le faisant pas.

En ce qui concerne la question n° 16, les CE estiment qu'elles, et virtuellement tous les Membres de l'OMC aussi, subissent un préjudice du fait que pour presque tous les points pertinents indiqués plus haut, les États-Unis omettent, contrairement aux dispositions de l'article 4 de l'AS, de communiquer des données importantes dans la version publique du rapport de l'ITC, sans qu'il y ait de justification à cette façon d'agir.

---

[2] Rapport de l'ITC, II-20.
[3] Rapport de l'ITC, II-14.
[4] Rapport de l'ITC, Annexe C-4.
[5] Rapport de l'ITC, II-18 à II-20.
[6] Rapport de l'ITC, II-16 et II-17.
[7] Rapport de l'ITC, II-21.
[8] Rapport de l'ITC, II-23 et II-24.

Tous les Membres de l'OMC risquent de subir un préjudice parce qu'en l'absence de ces renseignements, le raisonnement que l'ITC a suivi pour arriver à ses conclusions est totalement invérifiable. Les CE tiennent à souligner que tous les Membres de l'OMC peuvent subir les effets négatifs des mesures de sauvegarde prises par un Membre de l'OMC.

Ces effets peuvent être directs parce que les branches de production des pays sont limitées dans leurs possibilités d'exportation vers le Membre de l'OMC appliquant la mesure de sauvegarde, ou indirects en raison de la réorientation des courants d'échanges (lorsque les marchandises qui étaient auparavant exportées par d'autres Membres de l'OMC vers le Membre appliquant la mesure de sauvegarde sont désormais exportées vers des pays tiers Membres de l'OMC).

En conséquence, tous les Membres de l'OMC ont fortement intérêt à recevoir, au moment où la mesure est prise, tous les renseignements pertinents pour juger de sa légitimité (à l'exception seulement des renseignements qu'il est tout à fait impossible de fournir sans trahir les secrets commerciaux des entreprises particulières). L'application de l'article 4:2 de l'AS selon ses termes mêmes permettra de plus, d'une part, de renforcer la capacité des Membres de l'OMC de faire valoir leurs droits - puisqu'ils recevront tous les renseignements pertinents - et, d'autre part, d'éviter les conflits inutiles puisque ces renseignements leur permettront également de juger de la légitimité de la mesure de sauvegarde.

Les CE en profitent pour insister sur le fait évident que, selon les principes bien établis qui sont associés à l'article XXIII du GATT de 1994 et à l'article 3:8 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, toute violation *prima facie* des obligations énoncées dans le GATT de 1994 et/ou de l'AS est considérée comme un cas d'annulation ou de réduction des avantages résultant directement ou indirectement de ces accords pour les Membres de l'OMC.

L'Organe d'appel a bien précisé dans la décision qu'il a rendue dans l'affaire *Argentine - Chaussures*[9] que les autorités compétentes ont, au titre de l'article 4, non seulement l'obligation "de considér[er] tous les facteurs pertinents" mais aussi l'obligation "d'expliqu[er] de manière adéquate la façon dont les faits étay[ent] leur détermination". Comme en l'espèce la plupart des faits sont, de manière injustifiable, qualifiés de "confidentiels" même sous forme de résumé, il est impossible de vérifier si les conclusions de l'ITC sont étayées par son raisonnement. Il est donc clair que les autorités des États-Unis n'ont pas "expliqué de manière adéquate" la façon dont les faits étayaient leur détermination.

En ce qui concerne la question n° 4, ni la Commission européenne ni aucune autre institution des Communautés européennes n'a jamais eu accès à des données confidentielles. Aucun renseignement confidentiel n'a par ailleurs été fourni aux CE au cours des réunions qui ont eu lieu sur la question avec des fonctionnaires de l'USTR.

Sur le plan des principes, le fait que, conformément à l'article 3 de la l'AS, les Membres doivent être autorisés à intervenir dans les procédures de sauvegarde internes des autres Membres (à condition que les autorités concernées agissent de manière juste et raisonnable) est manifestement une bonne chose, mais cela ne dispense pas le Membre qui envisage de prendre une mesure de sauvegarde d'honorer toutes ses obligations dans le cadre de l'AS, et en particulier l'article 4, sous prétexte notamment qu'il n'est pas obligé d'examiner certaines questions pertinentes puisqu'il n'a pas été tenu de le faire pendant la procédure interne.

Enfin, en ce qui concerne la question n° 2, les CE estiment que les États-Unis ont violé leurs obligations dans le cadre de l'article 4 de l'AS en ne publiant pas des données qui se rapportaient à certains éléments essentiels du raisonnement de l'ITC, sans qu'il y ait de justification à cette non-communication. Du fait de ce manque de renseignements essentiels, le rapport de l'ITC ne

[9] Paragraphes 121 et 145.

contenait pas l'"analyse détaillée … [ni la] justification du caractère pertinent" prescrites à l'article 4:2 c) de l'AS. Cela ne peut être "rectifié" en fournissant à présent des données qui auraient dû figurer dans la version du rapport de l'ITC rendue publique à l'époque, c'est-à-dire en essayant d'effacer les torts.

Le point soulevé par la Nouvelle-Zélande concerne une situation différente de celle qui est en cause en l'espèce. Il se rapporte au cas où des données relatives à des entreprises particulières restent, sans justification adéquate, confidentielles et ne sont pas incluses dans le rapport publié à l'issue d'une enquête en matière de sauvegarde. La Nouvelle-Zélande a peut-être raison d'affirmer que, dans certaines circonstances, ces renseignements devraient être fournis au stade du groupe spécial afin de permettre au groupe spécial de vérifier si une enquête en matière de sauvegarde a été correctement menée et si la mesure de sauvegarde était justifiée.

Cependant, la question en jeu dans l'affaire de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment est l'absence de données sous forme de résumé, que ce soit sous forme de données agrégées ou autrement résumées: la non-communication de renseignements sous forme de résumé dans la version publique du rapport de l'ITC n'a jamais été justifiée en premier lieu.

Fournir maintenant ces renseignements, *a posteriori*, un an et demi plus tard, dans le cadre du huis clos d'une procédure de groupe spécial confidentielle, ne change rien au fait que l'article 4 de l'AS a été violé par les États-Unis qui n'ont pas communiqué ces données "dans les moindres délais" dans un rapport publié.

Question n° 3

De l'avis des parties, le Groupe spécial peut-il procéder à "une évaluation objective de la question dont il est saisi", au sens de l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, sur la base du rapport de l'ITC publié en mars 1998 (avec le "corrigendum" présenté par les États-Unis lors de la présente procédure)?

Réponse

Selon le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Guatemala – Ciment*[10], la "question" dont le Groupe spécial est saisi

> "(...) consiste en deux éléments: la "mesure" spécifique et les "allégations" y relatives, qui doivent l'une comme les autres être dûment indiquées dans une demande d'établissement d'un groupe spécial ainsi que l'exige l'article 6:2 du Mémorandum d'accord."

Ainsi, pour procéder à une "évaluation objective de la question dont il est saisi", comme l'exige l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, le présent groupe spécial doit examiner

- la mesure **et**
- les allégations y relatives telles qu'elles ont été formulées par les CE dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial.[11]

La mesure est constituée par la Proclamation n° 7103 des États-Unis du 30 mai 1998 et le Mémorandum des États-Unis du 30 mai 1998.

[10] WT/DS60/AB/R, paragraphe 76.
[11] WT/DS166/3.

Les allégations sont énumérées dans la demande d'établissement du Groupe spécial et analysées de manière approfondie dans les communications écrites et orales[12] des CE. Elles sont entièrement confirmées dans le présent document.

Comme les CE l'ont déjà indiqué dans leur première déclaration orale du 20 décembre 1999, le rôle du Groupe spécial lors de l'examen de la compatibilité des mesures de sauvegarde avec les accords visés est de déterminer si les autorités du Membre ont pleinement et objectivement examiné les éléments de preuve qui lui étaient présentés, y compris ceux qui allaient à l'encontre d'une détermination positive concernant l'accroissement des importations, un dommage grave ou un lien de causalité[13] (articles 2 et 4 de l'AS). Le Groupe spécial devrait également s'interroger sur le bien-fondé du raisonnement du Membre en examinant si les constatations qu'il a faites et les conclusions auxquelles il est arrivé sont compatibles avec les éléments de preuve.[14]

Il conviendrait en outre de vérifier la conformité avec toutes les autres dispositions des articles I[er] et XIX du GATT et de l'Accord sur les sauvegardes, y compris les articles 3, 5, 8 et 12. Les CE réaffirment que la mesure prise par les États-Unis est incompatible avec toutes les dispositions susmentionnées. Comme l'Organe d'appel l'a constaté dans son rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures*,

> "(...) des mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que s'il est clairement démontré que [la conformité avec] *toutes* les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article XIX du GATT de 1994 [est] respectée."

Enfin, en ce qui concerne ledit "corrigendum" du rapport de l'ITC, il convient de rappeler ce que l'Organe d'appel a indiqué dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 98) au sujet d'une question similaire:

> "Nous pensons comme le Groupe spécial qu'un Membre qui applique la mesure de sauvegarde doit "clairement démontrer" qu'elle était nécessaire *au moment de la décision, dans ses recommandations ou déterminations concernant l'application de la mesure de sauvegarde"* (guillemets et italique dans l'original).

Contrairement à cette précision apportée par l'Organe d'appel, les États-Unis cherchent à "réparer" rétroactivement leur violation des dispositions pertinentes de l'AS en présentant, à la pièce n° 10 de leur communication, une version révisée de certaines parties du rapport de l'ITC où figurent des données qu'ils avaient auparavant omis d'inclure dans la version publique dudit rapport.

Étant donné cette interprétation établie, le Groupe spécial devrait repousser cette tentative tardive, sinon les articles 3 et 4 de l'AS perdraient toute utilité. Il n'est pas possible de "réparer" rétroactivement cette violation.

Sur le plan des principes, les CE tiennent à souligner qu'on ne peut admettre qu'une partie parvienne à empêcher un groupe spécial de remplir ses fonctions conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, simplement en omettant de divulguer des données qu'elle a elle-même qualifiées de "renseignements confidentiels".

---

[12] Voir par exemple le paragraphe 14 de la première déclaration orale des CE.
[13] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.30.
[14] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.124.

Question n° 5

Nous relevons que l'Organe d'appel a récemment affirmé que l'expression "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" figurant à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 n'établissait pas des conditions indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde, s'ajoutant aux conditions énoncées dans la deuxième clause de l'article XIX:1 a), mais qu'elle "décri[vait] certaines circonstances dont l'existence [devait] effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994".[15]

Qu'est-ce qui pourrait constituer une telle "évolution imprévue des circonstances"? Par qui cette évolution des circonstances doit-elle être "imprévue"? En l'espèce, quelle était précisément la situation qui a constitué une "évolution imprévue des circonstances" et où en est-il question dans le rapport de l'ITC?

Réponse à la première partie de la question

Les circonstances doivent être imprévues, c'est-à-dire inattendues.[16] À titre d'exemples d'"*évolution imprévue des circonstances*", on peut citer aussi bien des événements historiques comme l'effondrement soudain de l'Union soviétique que des événements moins dramatiques comme un changement radical du goût du consommateur pour un produit particulier (affaire des *Chapeaux de feutre*[17]), la chute imprévisible de la monnaie d'un pays exportateur ou la découverte d'un nouveau produit révolutionnaire qui limite en très peu de temps le niveau d'utilisation du produit traditionnel (par exemple, les disques microsillons et les disques compacts) et qui est principalement importé. En l'espèce, aucune circonstance inattendue de ce type n'a jamais existé.

Pour l'examen de la question de l'interprétation de l'article XIX:1 du GATT, le Groupe spécial pourrait fort utilement se reporter au paragraphe 94 du rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, qui indique ce qui suit:

> "(...) Pour comprendre cet objet et ce but et les appliquer à l'interprétation de cette disposition de l'*Accord sur l'OMC*, il est essentiel de tenir compte du fait qu'une mesure de sauvegarde est une mesure commerciale corrective "loyale". L'application d'une mesure de sauvegarde n'est pas subordonnée à des mesures commerciales "déloyales" comme c'est le cas des mesures antidumping ou compensatoires. Ainsi, les restrictions à l'importation qui sont imposées à des produits de Membres exportateurs quand une mesure de sauvegarde est prise doivent être considérées, comme nous l'avons dit, comme exceptionnelles. Et, en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel."

---

[15] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, paragraphes 92 et suivants; rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 85 et suivants.

[16] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, paragraphe 91.

[17] Rapport du Groupe de travail d'intersession chargé d'examiner la réclamation de la Tchécoslovaquie concernant un retrait de concession effectué par les États-Unis d'Amérique en application de l'article XIX du GATT, GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951. Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, paragraphe 96.

Réponse à la deuxième partie de la question

Dans son rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'Organe d'appel a dit ce qui suit:

> "certaines circonstances dont *l'existence doit effectivement être démontrée* pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994."

Par démontrer, il faut entendre "apporter des éléments de preuve de" ou "décrire et expliquer". L'expression "dont l'existence doit effectivement être démontrée" signifie que des éléments de preuve factuels doivent être fournis.

L'Organe d'appel a également indiqué ce qui suit:

> "La première clause énoncée à l'article XIX:1 a) - "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 … " - est une clause subordonnée qui, à notre avis, est grammaticalement liée au syntagme verbal "est importé" figurant dans la deuxième clause de ce paragraphe. (…) En ce sens, nous pensons qu'il y a un lien logique entre les circonstances décrites dans la première clause - "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 … " - et les conditions énoncées dans la deuxième clause de l'article XIX:1 a) pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde."[18]

Il a en outre précisé[19] que:

> "(…) des mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que s'il est clairement démontré que [la conformité avec] *toutes* les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article XIX du GATT de 1994 [est] respectée".

Il a par la suite conclu de la manière suivante:

> "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 argentines 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 … ". (pas de caractère gras et non souligné dans l'original).

En conséquence, dans le cas d'espèce, les États-Unis ont la charge d'indiquer où ils ont démontré dans le rapport de l'ITC ou dans le document juridique en vertu duquel la mesure de sauvegarde a été adoptée que des circonstances inattendues avaient "conduit à ce qu'un produit [le gluten de froment] soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il caus[ait] ou mena[çait] de causer un dommage grave aux producteurs nationaux".[20] C'est ce que confirme le libellé de la dernière phrase de l'article 3:1 qui précise que le rapport publié doit exposer les constatations établies sur tous les points de droit et de fait pertinents, que ces points aient été ou non

[18] Paragraphe 92.
[19] Paragraphe 95.
[20] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, paragraphe 91.

abordés par une partie. Les États-Unis n'ont pas respecté cette obligation. Leur violation ne peut pas être réparée rétrospectivement.

Réponse à la troisième partie de la question

Le rapport d'enquête ne démontre pas l'existence d'une évolution imprévue, c'est-à-dire inattendue, des circonstances qui auraient pu conduire à un accroissement des importations de nature à causer un dommage grave. Par ailleurs, rien n'indique en fait l'existence de telles circonstances imprévues.

Questions n° 6 et 7

Aux paragraphes 73 à 77 de leur première communication écrite, les CE font valoir que l'ITC n'a pas tenu compte de tous les facteurs "pertinents" (par exemple, dépenses d'équipement; nouveaux venus/expansion; évolution de la situation en ce qui concerne les coproduits; "les importations en tant que stratégie commerciale positive") dans son analyse relative au "dommage grave". Nous notons que, dans le résumé des arguments des parties figurant dans la section pertinente du rapport de l'ITC (pages I-11 et I-12), s'il apparaît que les CE ont présenté des arguments relatifs à la "rentabilité" à propos de l'amidon/du gluten de froment, il ne ressort pas clairement que les CE aient évoqué les autres facteurs mentionnés comme étant "pertinents" dans ce contexte lors de la procédure menée devant l'ITC. Les parties peuvent-elles préciser si les CE ont ou non évoqué ces questions dans ce contexte devant l'ITC? Si elles ne les ont pas évoquées devant l'ITC dans ce contexte, quelles sont les considérations qui devraient guider le Groupe spécial dans tout examen de ces facteurs ou de leur "pertinence" dans ce contexte?

Le texte de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes ("... les autorités compétentes évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche") impose-t-il aux autorités compétentes l'obligation d'effectuer elles-mêmes une enquête sur "tous les facteurs pertinents ..." même si ceux-ci ne sont pas évoqués lors de la procédure menée devant elles? Dans l'affirmative, quelles sont la nature et la portée de cette obligation?

Réponse conjointe

Le texte de l'article 4:2 a) de l'AS indique clairement ce qui suit:

> "(…) les autorités compétentes évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier (…)" (non souligné dans l'original).

En outre, l'article 3:1 de l'AS prévoit que:

> "Les autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles sont arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents." (non souligné dans l'original).

L'obligation d'évaluer chaque facteur de nature objective et quantifiable qui influe sur la situation de la branche de production concernée s'impose aux autorités compétentes, qu'un facteur particulier ait ou non été évoqué par une partie lors de la procédure visée à l'article 3:1 de l'AS. Si les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes avaient voulu subordonner cette obligation au fait que la nécessité d'évaluer le facteur considéré a été invoquée pendant cette procédure, il leur aurait été très facile d'inclure une formule à cet effet dans l'article 4:2 a).

L'Organe d'appel partage cet avis lorsqu'il dit:

> "Nous approuvons l'interprétation du Groupe spécial selon laquelle 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."[21] (non souligné dans l'original).

En conséquence, au titre de l'article 4:2 a) de l'AS, les autorités compétentes doivent de leur propre initiative tout d'abord identifier soigneusement les facteurs pouvant être en rapport avec la situation de la branche de production concernée, puis, de nouveau de leur propre initiative, obtenir tous les renseignements qui sont nécessaires pour évaluer l'évolution de ces facteurs. C'est ce que confirme le libellé de la dernière phrase de l'article 3:1, qui précise que le rapport publié doit exposer les constatations établies sur tous les points de fait et de droit pertinents, que ces points aient ou non été abordés par une partie.

Outre que l'article 4:2 a) de l'AS ne subordonne absolument pas cette obligation au fait qu'un point a été évoqué par une partie lors de la procédure prévue à l'article 3 de l'AS, l'objectif de l'AS pourrait être compromis si l'obligation d'examiner un facteur influant sur la situation de la branche de production dépendait du fait que ce point a été évoqué.

L'article 4:2 de l'AS exige qu'une évaluation de tous les facteurs pertinents soit menée de bonne foi avant qu'une mesure de sauvegarde ne puisse être prise. L'objectif général de l'AS est de faire en sorte que des mesures de sauvegarde ne puissent être prises que si certaines conditions précises, qui sont les mêmes pour tous les Membres de l'OMC, sont remplies. L'adoption d'une interprétation qui subordonnerait l'obligation d'examiner un facteur pertinent au fait que ce facteur a été mentionné pendant la procédure interne créerait des disparités entre les Membres de l'OMC quant aux conditions dans lesquelles ils peuvent prendre des mesures de sauvegarde. Un Membre de l'OMC pourrait choisir de ne donner que des moyens très limités aux parties intéressées pour faire connaître leurs vues et décider ensuite de ne pas examiner certains facteurs pertinents en faisant valoir que ces facteurs n'ont pas été évoqués devant lui.

Une telle situation serait de toute évidence inacceptable.

À cet égard, les CE souhaitent intervenir au sujet de certaines remarques faites par les États-Unis dans leur déclaration orale du 21 décembre 1999[22] sur le point soulevé par les questions du Groupe spécial.

Les CE ne font pas valoir, comme les États-Unis le disent, que de nouveaux éléments de preuve - au sens de renseignements relatifs à des événements factuels qui se sont produits après la clôture de l'enquête - devraient être pris en considération pour déterminer si une mesure de sauvegarde était justifiée. (Pour autant que la mesure de sauvegarde soit prise peu après la période visée par l'enquête, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce: les CE renvoient au point 3 "dommage" (section 4.2) de leur deuxième communication écrite.)

Les CE font valoir que les éléments de preuve relatifs aux faits survenus pendant la période visée par l'enquête, que l'ITC avait obtenus à l'époque ou, en tout cas, qu'elle aurait dû obtenir, n'étayent pas les conclusions auxquelles la Commission est arrivée. Contrairement à ce que les États-Unis veulent apparemment laisser entendre, les diapositives projetées à la première réunion de fond s'appuient soit sur des renseignements figurant dans le rapport de l'ITC lui-même, soit sur des renseignements dont l'ITC devait disposer (comme des renseignements sur le prix du maïs et du froment du Département de l'agriculture des États-Unis, USDA) puisqu'ils provenaient tous d'une source gouvernementale des États-Unis.

---

[21] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, paragraphe 136.
[22] Pages 2 à 5.

À ce stade, il convient d'examiner de plus près l'allégation spécifique des États-Unis selon laquelle les CE ne devraient pas être autorisées à présenter les prix mensuels du froment pendant la période visée par l'enquête à l'appui de l'argument selon lequel, si l'on considère qu'il y a eu dommage, la hausse des prix des intrants (froment) en a été la principale cause.

L'ITC admet explicitement que les prix du froment ont augmenté "en particulier en 1996 et 1997". De fait, elle disposait de (quelques) données pertinentes, mais trimestrielles uniquement[23], qui doivent avoir montré très clairement la forte augmentation des prix en 1996 et en 1997.

Contrairement aux dispositions de l'article 4 de l'AS, aucune de ces données, pas même sous forme d'agrégats, n'a été communiquée dans le rapport de l'ITC (le Groupe spécial notera le grand nombre de "***" dans le tableau 22 et le schéma 12 à cette page. Dans leur "corrigendum"[24], les États-Unis s'efforcent à présent de fournir ces renseignements qu'ils estiment utiles en l'espèce.)

Dans de telles circonstances, il ne devrait pas être possible de formuler la moindre objection au fait que les CE mentionnent des statistiques officielles de l'USDA simplement pour confirmer un point - la forte hausse du prix du froment en 1996 et en 1997 - qui, comme il ressort clairement du rapport de l'ITC, était connu des États-Unis au moment de l'enquête grâce aux renseignements fournis par les producteurs américains. Le raisonnement des États-Unis priverait en fait les autres Membres de l'OMC du droit de démontrer que les autorités américaines n'avaient pas analysé tous les facteurs pertinents.

Conformément à l'article 4:2 de l'AS, les Membres de l'OMC doivent donc de leur propre initiative, déterminer et évaluer tous les facteurs pertinents, démontrer l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave et justifier du caractère pertinent des facteurs examinés.

Conformément au droit international public, les Membres de l'OMC doivent exécuter les obligations contractées dans le cadre de l'OMC de bonne foi.[25]

En l'espèce, cela signifie que le fait que, pendant la procédure prévue à l'article 3 de l'AS, les parties intéressées ont formulé des observations mettant en cause certains éléments de l'enquête et ont en particulier émis des doutes sur l'existence (d'une menace) d'un dommage grave et sur la question de savoir si l'accroissement des importations était la cause de ce dommage, doit être pris en compte pour déterminer si les autorités compétentes des États-Unis se sont conformées aux dispositions de l'article 4 de l'AS.

Il peut être considéré que les autorités compétentes ont correctement "évalué" les facteurs et "justifié" de leur caractère pertinent dans leur rapport uniquement si, dans ce rapport, elles indiquent, en donnant des explications dûment motivées, pourquoi les arguments allant à l'encontre d'une constatation de l'existence d'un dommage grave et/ou d'un lien de causalité, qui ont été soulevés pendant la procédure menée devant elles, ne sont pas valables.

L'ITC n'a absolument pas examiné certains facteurs et n'a pas non plus dûment expliqué les conclusions auxquelles elle est arrivée sur d'autres facteurs, alors même que les producteurs des CE avaient expliqué en détail pendant la procédure de l'ITC pourquoi ces facteurs allaient à l'encontre d'une constatation de l'existence d'un dommage grave et/ou d'un lien de causalité.

[23] Rapport de l'ITC, II-37, haut de la page.
[24] Pages II-37 et II-37a.
[25] Article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

En fait, dans sa question n° 6, le Groupe spécial touche très précisément à un autre aspect inacceptable du rapport de l'ITC, à savoir qu'il ne tient pas correctement ni pleinement compte des principaux arguments présentés par les exportateurs des CE pendant les audiences. Les CE communiquent à l'attention du Groupe spécial, sous couvert des pièces n° 16, 17 et 18, le mémoire avant audition présenté au nom des producteurs des CE, le rapport sur l'audition de décembre 1997 devant l'ITC et le mémoire après audition présenté au nom des producteurs des CE.

Par exemple, il a été clairement expliqué dans ces documents que les importations effectuées par les producteurs américains eux-mêmes correspondaient à une stratégie commerciale positive puisqu'elles évitaient d'avoir à écouler les coproduits lorsque les conditions du marché étaient défavorables aux États-Unis.

Les CE renvoient à la page 2 et aux explications détaillées figurant aux pages 24 et 27 du mémoire avant audition (pièce n° 16) des CE.

Ce point a de nouveau été évoqué dans le mémoire après audition (pièce n° 18), à la page 2 (premier point), aux pages 3 à 5 et également dans la note de bas de page 84 à la page 32. Le mémoire après audition reprend littéralement la déclaration de M. Stout, président de Manildra Milling Corporation, qui précisait que Manildra importait du gluten de froment (de l'Australie) depuis de très nombreuses années et qu'en conséquence, elle continuerait à le faire à l'avenir.

Néanmoins, comme le Groupe spécial l'a justement fait remarquer, l'ITC a opportunément omis d'indiquer que cette question avait été soulevée par les exportateurs des CE et elle n'a bien entendu pas expliqué pourquoi elle estimait que ce facteur n'allait pas à l'encontre d'une constatation de l'existence d'un dommage grave.

De même, l'argument relatif au développement de la capacité a été explicitement présenté au nom des exportateurs des CE. Celles-ci renvoient à la page 5 du mémoire avant audition (pièce n° 16 des CE), où il est précisé que "les décisions d'investir et d'accroître la capacité témoignent de la bonne santé d'une branche de production".

Questions n° 8 et 9

L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit: "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." Nous relevons que le terme utilisé dans cette phrase est "dommage" et non "dommage grave". Quelles sont la signification et la pertinence éventuelles de cette distinction?

Quelle est, dans l'Accord sur les sauvegardes, la base juridique d'une analyse du lien de causalité dans le cadre de laquelle il est examiné si certains facteurs constituent ou non "une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations"? Quelles indications la pratique antérieure du GATT/de l'OMC peut-elle éventuellement fournir sur cette question?

Réponse conjointe

La question n° 8 du Groupe spécial attire fort justement l'attention sur le fait que la condition expresse énoncée à l'article XIX du GATT et à l'article 2:1 de l'AS est qu'un "dommage grave" doit être causé par un accroissement des importations lorsqu'un Membre veut appliquer une mesure de sauvegarde, mais que la dernière phrase de l'article 4:2 b) ne parle que de "dommage". L'expression "dommage grave" est définie à l'article 4:1 de l'AS comme étant "une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale".

De l'avis des CE, cette différence de libellé tient au fait qu'un Membre n'est autorisé à imposer une mesure de sauvegarde que s'il démontre lors de son enquête, en procédant à l'évaluation de tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de la branche de production concernée, qu'un "accroissement des importations" a causé par lui-même, c'est-à-dire à lui seul, "un dommage grave" (autrement dit une "dégradation générale de la situation d'une branche de production nationale"). Cette conclusion ne peut être tirée que s'il est démontré, de nouveau dans le rapport d'enquête,

- que d'autres facteurs qui ont contribué au dommage n'ont pas causé par eux-mêmes le "dommage grave", et

- qu'après avoir écarté de l'analyse les facteurs autres qu'un accroissement des importations qui causent (également) un dommage, l'accroissement des importations, à lui seul, cause encore un dommage grave.

Dans un tel cas de figure, les dispositions spécifiques énoncées dans l'AS prévoient toutefois que la mesure de sauvegarde ne peut que réparer le dommage grave causé par les importations, compte n'étant pas tenu des autres facteurs qui causent en même temps un dommage (article 5:1 de l'AS).

Si un certain nombre de circonstances, dont l'accroissement des importations, aboutissent ensemble à une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale", mais qu'aucune d'entre elles ne peut causer par elle-même une "dégradation générale notable" - seulement un "dommage" - le Membre concerné n'est pas autorisé à appliquer une mesure de sauvegarde.

En ce qui concerne la question n° 9, cette interprétation a été confirmée par un groupe de travail dans le seul rapport antérieur existant au sujet d'une mesure de sauvegarde dans le cadre du GATT de 1947, à savoir celui qui concerne l'affaire des *"Chapeaux de feutre"* entre la Tchécoslovaquie et les États-Unis. Il y est indiqué ce qui suit[26]:

> "La thèse des États-Unis d'Amérique, selon laquelle la production nationale de cloches en feutre uni a été touchée "dans une certaine mesure" par l'accroissement des importations de veloutés et de taupés, ne résiste pas à l'examen. (...) L'évolution réelle de la production nationale américaine de cloches pour chapeaux de dames en feutre de poil de 1947 à la fin de 1950 montre que l'accroissement des importations de taupés et veloutés n'a pas causé de préjudice **sérieux** à cette industrie. Le représentant de la Tchécoslovaquie s'est référé à un graphique établi par lui sur la base des données fournies par les États-Unis et indiquait l'évolution réelle de la production aux États-Unis. Il s'est en fait produit ceci: le changement de mode a fait apparaître un nouveau débouché et la demande a été telle qu'en 1949 et dans le premier semestre de 1950 les exportateurs ainsi d'ailleurs que les producteurs nationaux n'ont pas été en mesure d'exécuter toutes les commandes de qualités spéciales qu'ils avaient reçues. La production des cloches en feutre uni est restée stationnaire; la production nationale de ces articles a été estimée par le représentant de la Tchécoslovaquie à 487 000 douzaines en 1947, 614 000 en 1948, 541 000 en 1949 et 550 000 en 1950. La mesure prise par le gouvernement des États-Unis visait non point à protéger l'industrie nationale contre la menace d'un préjudice, mais à protéger les producteurs nationaux dans leur tentative de s'emparer d'un nouveau marché, de le monopoliser en étranglant le commerce d'importation et de réaliser des bénéfices qu'ils n'avaient jamais faits auparavant. En l'occurrence le recours aux

[26] Octobre 1951, paragraphe 22 b), pages 10 et 11.

> dispositions de l'article XIX est tout à fait injustifié." (pas de caractère gras et non souligné dans l'original).

Dans ce précédent particulièrement intéressant (cité également par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*), le Groupe de travail suit le raisonnement approprié consistant à évaluer si l'accroissement des importations a causé par lui-même un "dommage grave". Le fait que cet accroissement a contribué au dommage causé par d'autres facteurs n'est pas suffisant pour rendre la mesure de sauvegarde compatible avec le GATT (et à présent avec les dispositions du GATT/de l'OMC).

Les CE sont en fait convaincues que le libellé actuel de l'article 4:2 b) est inspiré de ce rapport antérieur.

Compte tenu des éléments susmentionnés, il ne peut faire aucun doute que la législation des États-Unis (Loi de 1974 sur le commerce extérieur, articles 201 et suivants, telle qu'elle a été modifiée) prévoyant que les autorités américaines doivent examiner si l'accroissement des importations est ou non seulement une "cause substantielle" et si certains facteurs sont ou non "une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations" ne repose sur aucun fondement dans le cadre de la jurisprudence de l'OMC.

De fait, cette disposition de la législation interne des États-Unis établit une règle de prépondérance qui est manifestement contraire à l'AS, à la fois à l'article 4:2 b) et à l'article 5:1 de cet accord. En cas de concomitance des causes de dommage, la loi des États-Unis empêche les autorités chargées de l'enquête de vérifier la seule question importante, à savoir si l'accroissement des importations est par lui-même la cause d'une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale". Les autorités chargées de l'enquête sont contraintes par la loi des États-Unis d'enquêter sur une question différente, celle de savoir s'il existe une seule cause "plus importante" que l'accroissement des importations.

Cette pratique est incompatible avec l'article 4:2 de l'AS, parce qu'elle confond les notions de "dommage" et de "dommage grave" et a en tout cas pour effet de donner une portée disproportionnée à la mesure de sauvegarde, ce qui est également contraire à l'article 5:1 de l'AS. Cette méthode d'évaluation des causes du dommage incompatible avec les règles de l'OMC a été suivie par les autorités des États-Unis chargées de l'enquête dans l'affaire du gluten de froment. La mesure de sauvegarde prise à l'issue de cette enquête est manifestement disproportionnée.

Question n° 10

Quel est le rapport juridique entre l'article 5:2 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article premier du GATT de 1994? Quels principes juridiques et/ou pratique antérieure du GATT/de l'OMC peuvent donner des indications dans ce contexte?

Réponse

Dans la note de bas de page 138 du rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire des *Bananes*, il est indiqué ce qui suit:

> "Outre l'article premier (disposition NPF fondamentale du GATT), les articles III:7, IV b), V:2 et 5, IX:1 et XIII:1 énoncent aussi des obligations de type NPF dans le GATT de 1994."

Dans le rapport du Groupe spécial *Bananes - Plainte déposée par les États-Unis*[27], il est précisé ce qui suit:

> "La prescription générale de non-discrimination prévue à l'article XIII est modifiée à un égard par le paragraphe 2 d), qui prévoit la possibilité d'attribuer des parts de contingents tarifaires aux pays fournisseurs. Cependant, dans l'application de tout système d'allocations spécifiques par pays de ce type, il faut s'efforcer "de parvenir à une répartition du commerce ... se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions, les ... Membres seraient en droit d'attendre ..." (introduction de l'article XIII:2 d)).
>
> L'article XIII:2 d) précise en outre le traitement qui, en cas d'attribution de parts spécifiques par pays du contingent tarifaire, doit être accordé aux Membres "ayant un intérêt substantiel à la fourniture du produit visé". Le Membre qui envisage d'imposer des restrictions peut se mettre d'accord avec ces Membres, comme il est prévu dans la première phrase du paragraphe 2 d). Dans le cas où cela n'est raisonnablement pas possible, il doit leur attribuer des parts du contingent (ou du contingent tarifaire) selon les critères précisés à la deuxième phrase de ce paragraphe.
>
> (...) [s']il n'y a pas accord avec tous les Membres ayant un intérêt substantiel à la fourniture du produit, le Membre qui applique la restriction doit attribuer des parts conformément aux règles établies à la deuxième phrase de cet article."

Enfin, dans le rapport du Groupe spécial *CE - Bananes - Recours de l'Équateur à l'article 21:5*[28], il est dit ce qui suit:

> "Nos avons dûment tenu compte de l'avertissement des CE selon lequel nous ne devrions pas interpréter l'article XIII de façon à rendre superflu [la dérogation pour Lomé ou] l'article premier."

L'article 5:2 a) de l'AS reprend mot pour mot l'article XIII:2 d) du GATT de 1994. L'article 5:2 b) est une disposition spécifique de l'AS qui autorise un Membre appliquant une mesure de sauvegarde à déroger aux règles générales prévues à l'article XIII et à l'article 5:2 a). Cette possibilité exceptionnelle est toutefois soumise à des prescriptions qui doivent être rigoureusement suivies en matière de procédure.

En conséquence, les CE estiment que l'article 5:2 de l'AS est la *lex specialis* applicable lors de l'examen de la répartition d'un contingent. L'interprétation de l'article 5:2 a) devrait logiquement suivre l'interprétation qui a été donnée de l'article XIII:2 d) dans des rapports de groupes spéciaux antérieurs et de l'Organe d'appel.

S'agissant de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment, les États-Unis ont indiqué, dans leur déclaration orale du 21 décembre 1999, que:

> "L'article 5:2 a) ne crée pas le devoir d'engager des consultations".[29]

Comme il ressort du libellé même de l'article 5:2 a) et des interprétations de l'article XIII:2 d), cette affirmation est doublement incorrecte. D'une part, ces dispositions imposent l'obligation de "chercher à se mettre d'accord", ce qui va bien au-delà d'une simple obligation d'engager des consultations. De toute façon, en l'absence d'une consultation de bonne foi sur un projet d'accord, les

[27] DS27, paragraphes 7.70 à 7.72.
[28] Paragraphe 6.32.
[29] Page 8.

CE ne voient pas comment les États-Unis pourraient prétendre avoir satisfait à cette obligation. D'autre part, l'obligation est également faite d'expliquer les raisons pour lesquelles la méthode n'était pas "raisonnablement applicable". Là encore, les États-Unis ne se sont pas acquittés de leurs obligations dans le cadre de l'OMC.

> "[L]a réalité est que l'article premier du GATT ne joue aucun rôle étant donné que la mesure américaine est un contingent et non un droit de douane."[30]

Cette affirmation est incorrecte. Comme il est indiqué dans les rapports de groupes spéciaux et de l'Organe d'appel susmentionnés[31], l'article premier en tant que disposition NPF "fondamentale", n'est pas rendu caduc par l'existence de l'article XIII (ou dans le cas d'une mesure de sauvegarde par les dispositions correspondantes de l'article 5:2 de l'AS). L'article XIII (et l'article 5:2 de l'AS) ne traite que d'une question spécifique à savoir la manière dont un contingent ou un contingent tarifaire est réparti par le Membre qui adopte une telle mesure. L'article premier est en général applicable à "tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés". S'agissant de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment, les CE ont démontré que les États-Unis ont protégé les exportations australiennes sur leur territoire et n'ont pas accordé le même traitement aux produits similaires importés des CE.

Cette protection va bien au-delà d'une allocation incompatible avec les règles de l'OMC d'un contingent de gluten de froment incompatible avec les règles de l'OMC. Par exemple, la politique d'importation de gluten de froment en provenance d'Australie délibérément adoptée par Manildra, société contrôlée par un groupe australien basée aux États-Unis et requérante en l'espèce, qui correspond à la stratégie commerciale d'optimisation des profits de la société ne peut pas, par définition, être considérée comme un dommage, et encore moins comme un dommage grave, qui justifierait une mesure de sauvegarde. Les autorités américaines n'ont toutefois pas pris en compte cet élément lors de l'examen du dommage prétendument causé par l'accroissement des importations.

Au moment même où Manildra se plaignait aux autorités chargées de l'enquête de la sous-utilisation de ses capacités, elle augmentait ses importations aux États-Unis de produits en provenance d'Australie. Malgré ce comportement contradictoire, les autorités américaines ont examiné la plainte et l'ont déclarée recevable, ne faisant aucun cas des importations.

Ces faits comme d'autres qui ont déjà été exposés au Groupe spécial ont pour effet de constituer *de facto* des "avantages", "faveurs" et "privilèges" substantiels accordés aux exportations australiennes de gluten de froment mais pas étendus, immédiatement et sans condition, aux importations aux États-Unis de gluten de froment en provenance des CE.

> "Les CE citent l'article 5:2 b) mais cet article n'est pas pertinent étant donné que les États-Unis n'ont pas adopté de mesure au titre de l'article 5:2 b)".[32]

L'article 5:2 b) est bien pertinent dans ce contexte, puisque c'est la seule disposition qui pourrait, dans le cadre d'une stricte application des conditions de procédure, justifier une dérogation aux prescriptions énoncées à l'article 5:2 a). Dans la citation ci-dessus, les États-Unis confirment qu'ils n'ont pas suivi une telle procédure, comme les CE l'ont allégué devant le Groupe spécial.

Les États-Unis n'ayant pas suivi les procédures prévues à l'article 5:2 b), il ne leur reste plus aucun argument pour pouvoir justifier le fait que les CE, dont la part de marché pendant la période représentative précédente s'élevait à 47 pour cent, n'ont obtenu que 43 pour cent du contingent.

---

[30] *Ibidem.*

[31] On trouvera dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Volailles* une autre démonstration de l'incohérence des affirmations des États-Unis.

[32] Déclaration orale des États-Unis du 20 décembre 1999, page 12.

L'Australie, en revanche, a reçu 49 pour cent du contingent alors que sa part était de 38 pour cent pendant la période représentative précédente. Fait plus important, cette répartition a entièrement maintenu le niveau record des importations de produits en provenance d'Australie qui a été atteint en 1997, alors que les exportations australiennes avaient constamment progressé, de près de 21 pour cent, au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête.[33] De fait, le rapport de l'ITC[34] indique clairement que la Commission a pour cible "la croissance et l'incidence disproportionnées des importations de gluten de froment en provenance de l'Union européenne".

Indépendamment de la question de savoir si les États-Unis ont prouvé que l'accroissement des exportations européennes de gluten de froment était disproportionné, ce qu'ils n'ont pas fait, en l'absence d'un recours aux procédures de l'article 5:2 b) qui sont spécifiquement conçues pour traiter d'affaires bien argumentées relatives à un "accroissement disproportionné", le résultat obtenu par les autorités américaines pouvait être atteint d'une manière compatible avec les règles de l'OMC.

En dehors du champ d'application de cette disposition à caractère exceptionnel, l'AS ne prévoit pas la protection des parts de marché des pays tiers. L'article 2 exige expressément que le même traitement soit appliqué aux importations de toutes provenances. L'AS vise à permettre d'apporter réparation et de faciliter l'ajustement à la branche de production *nationale* et uniquement à la branche de production nationale. Une réparation ne peut être apportée que dans la mesure nécessaire pour remédier à un dommage causé à la branche de production *nationale* et faciliter son ajustement. Les États-Unis ont fait valoir dans leur première déclaration orale[35] que les années 1996 et 1997 n'étaient pas "représentatives" parce que les importations des CE "modifi[aient] la répartition des parts de marché entre les fournisseurs étrangers".

La réattribution des parts de marché par la répartition du contingent n'est pas fondée sur la nécessité de remédier à un dommage causé à la branche de production nationale, mais sur la volonté de restaurer la part de l'Australie sur le marché des États-Unis.

> "la croissance et l'incidence disproportionnées des importations de gluten de froment en provenance de l'Union européenne".

Comme il a été dit plus haut, en l'absence d'un recours aux procédures de l'article 5:2 b), qui sont spécifiquement conçues pour l'examen de telles allégations "d'accroissement disproportionné", le résultat obtenu ne peut être atteint d'une manière compatible avec les règles de l'OMC.

Questions n° 11 et 24

Les parties peuvent-elles indiquer si des consultations ont eu lieu le 24 avril 1998 comme les États-Unis le donnent à entendre et, dans l'affirmative, si les parties ont discuté de la mesure projetée dans la notification des États-Unis du 24 mars 1998?

Les CE sont-elles d'accord avec les États-Unis quand ceux-ci affirment que des consultations au sens de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes ont eu lieu le 24 avril 1998 au sujet de la mesure de sauvegarde projetée pour le gluten de froment?

Réponse conjointe

Les parties ont tenu des consultations au titre de l'article 12:3 de l'AS le 24 avril 1998 et le 22 mai 1998 à Genève. Pendant les consultations, les États-Unis ont expliqué les recommandations de l'ITC et ils ont indiqué que le Président des États-Unis avait la faculté d'adopter n'importe

[33] Rapport de l'ITC, II-12.
[34] Rapport de l'ITC, I-21.
[35] Pages 11 et 12.

lesquelles, ou aucune, des mesures recommandées. Les consultations n'ont donc concerné que les renseignements fournis par les États-Unis dans les notifications présentées au titre de l'article 12:1 b) de l'AS.

Les CE ne sont pas d'accord pour dire que ces consultations ont porté sur la "mesure projetée" puisqu'au moment où elles ont eu lieu, les États-Unis n'avaient pas encore notifié de proposition ni aux CE en qualité de Membre ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateur du produit considéré, ni à l'OMC.

Des recommandations internes, notamment lorsqu'elles sont laissées à l'entière discrétion de l'autorité ayant le pouvoir de décision, ne peuvent constituer de telles "mesures projetées". À cet égard, l'article 12 de l'AS prévoit une série d'étapes, à savoir la présentation de la notification visée à l'article 12:1 c), la communication de renseignements au Comité des sauvegardes et au Conseil du commerce des marchandises au titre de l'article 12:2 et la tenue de consultations au titre de l'article 12:3 de l'AS au sujet de la mesure projetée.

Il est considéré qu'un Membre "projette d'appliquer" une mesure de sauvegarde seulement après qu'il a pris la "décision d'appliquer une mesure de sauvegarde" et a présenté sa notification au titre de l'article 12:1 c), puisque la première phrase de l'article 12:2 fait expressément référence à cette notification.

De toute évidence, un Membre qui notifie uniquement une constatation de l'existence d'un dommage grave au titre de l'article 12:1 b) ne "projette" pas encore "d'appliquer une mesure de sauvegarde". Par ailleurs, il ne peut être tenu de consultations au titre de l'article 12:3 au sujet de la mesure projetée qu'une fois que la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde a été prise et notifiée (l'article 12:3 de l'AS fait également référence à un Membre "qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde").

En l'espèce, la notification de la décision du Président des États-Unis d'appliquer des mesures de sauvegarde visée à l'article 12:1 c) a été présentée après la tenue des deux séries de consultations.

Question n° 12

À la page 34 de leur déclaration orale, les CE se réfèrent à une "réunion informelle" tenue les 19 et 20 mai 1999. Les parties estiment-elles que cette réunion constituait des "consultations" au sens de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes?

Réponse

Les CE confirment qu'il ne s'agissait pas de consultations au sens de l'article 12:3 de l'AS.

Question n° 13

En ce qui concerne la production, la capacité et l'utilisation de la capacité, quelles sont la signification et la pertinence de la déclaration suivante, figurant à la page II-14 du rapport de l'ITC: "ADM, Manildra et Midwest ont indiqué que la capacité des séchoirs déterminait la limite de la capacité de production de gluten de froment"?

Réponse

Comme il s'agit d'une déclaration de l'ITC, les CE estiment qu'il appartient en premier lieu aux États-Unis eux-mêmes d'expliquer sa signification et sa pertinence; les CE se réservent toutefois le droit de revenir sur ce point à la deuxième réunion de fond.

Question n° 17

Nous relevons que les CE n'ont pas mentionné l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial. À quel titre et sur quelle base juridique les CE se réfèrent-elles à cet article dans la présente procédure?

Réponse

Au paragraphe 74 de son rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré ce qui suit:

> "Nous notons que les termes mêmes de l'article 4:2 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* incluent expressément les dispositions de l'article 3. Nous voyons donc difficilement comment un groupe spécial pourrait examiner si un Membre s'est conformé à l'article 4:2 c) sans se référer aussi aux dispositions de l'article 3 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Plus particulièrement, selon le libellé formel de l'article 4:2 c), nous ne voyons pas comment un groupe spécial pourrait ne pas tenir compte de l'obligation de publication énoncée à l'article 3:1 en examinant l'obligation de publication énoncée à l'article 4:2 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Et d'une façon générale, nous ne voyons pas comment le Groupe spécial aurait pu interpréter les prescriptions de l'article 4:2 c) *sans* tenir compte d'une façon quelconque des dispositions de l'article 3. En outre, nous ne voyons pas comment on pourrait attendre d'un groupe spécial qu'il fasse une "évaluation objective de la question", comme l'exige l'article 11 du Mémorandum d'accord, s'il ne pouvait se référer dans son raisonnement qu'aux dispositions spécifiques citées par les parties dans leurs allégations."

Les CE se réfèrent à l'article 3 exactement de la même manière et aux fins indiquées par l'Organe d'appel.

Question n°18

À la page I-13 de son rapport, l'ITC indique qu'elle a "reçu des données financières utilisables sur les activités concernant le gluten de froment émanant de trois des quatre producteurs nationaux de ce produit … Ces trois sociétés représentaient la majeure partie de la production nationale de gluten de froment". Pourquoi précisément les CE formulent-elles une objection à propos de l'ampleur du champ couvert par les données et sur quelle base juridique le font-elles?

Réponse

Les CE s'élèvent effectivement contre le fait que l'ITC n'a réuni que des données financières insuffisantes sur les opérations concernant le gluten de froment des producteurs américains.[36] Se posent alors au moins deux questions cumulatives.

Premièrement, seules quatre sociétés constituent la branche de production de l'amidon de froment/gluten de froment des États-Unis et l'une d'entre elles n'est arrivée sur le marché qu'en juin 1996. Elle n'a donc communiqué de données financières que pour la dernière année de la période visée par l'enquête.

Les nouveaux venus sur un marché ne sont presque jamais rentables pendant leur première année d'activité en raison des difficultés liées au démarrage. Cette nouvelle entrée dans la dernière année de la période visée par l'enquête doit donc avoir eu un effet négatif sur la situation globale des producteurs américains d'amidon de froment/gluten de froment telle qu'elle a été rendue par l'ITC. La

[36] Voir en particulier le paragraphe 65 de leur première communication écrite.

tendance semble négative en 1996 et en 1997 par rapport à 1995, mais en 1995 ce nouveau venu n'était tout simplement pas sur le marché .

Deuxièmement, ADM, selon l'ITC elle-même, n'a pas fourni de données financières utilisables sur les opérations concernant le gluten de froment qu'elle a effectuées aux États-Unis, mais a communiqué des données combinées sur ses opérations concernant le gluten de froment et l'amidon de froment aux États-Unis et au Canada.[37] Dans son rapport, l'ITC n'explique pas pourquoi ADM n'a pas pu fournir de données distinctes sur ses opérations aux États-Unis et ne donne pas non plus de précisions sur ses efforts en vue d'obtenir de cette société des données ayant spécifiquement trait aux États-Unis. En conséquence, dans le cas d'ADM, une des trois principales sociétés concernées, les autorités des États-Unis n'ont pas satisfait à l'obligation qu'ils ont au titre de l'article 4:2 a) de l'AS d'obtenir des données pertinentes.

Questions n° 19, 20, 21, et 22

Au paragraphe 165 de leur première communication écrite, les CE font valoir que le paragraphe 3 de l'article 12 "précise que la mesure doit être notifiée immédiatement au moment où elle est projetée, et non après avoir été mise en place". Les CE estiment-elles que la mesure projetée ainsi que la mesure finale doivent être notifiées?

Si une mesure projetée est modifiée avant d'être imposée, la modification doit-elle être notifiée avant l'imposition de la mesure?

Au paragraphe 166 de leur première communication écrite, les CE soutiennent que les États-Unis n'ont pas notifié en temps voulu chacune des étapes prévues à l'article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Au paragraphe 200 de leur première communication écrite, les États-Unis font valoir que l'interprétation donnée par les CE de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes donne à entendre qu'un Membre est obligé de commencer par faire des constatations "préliminaires" de l'existence d'un dommage grave, qu'ensuite le Comité examinerait et ratifierait. Les CE approuvent-elles cette interprétation de leur argument?

Les États-Unis font valoir qu'ils ont notifié la mesure projetée et que des consultations ont eu lieu. Ils renvoient à la notification qu'ils ont présentée au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes le 24 mars 1998 (pièce n° 6 des États-Unis). Les CE pourraient-elles expliquer pourquoi elles ne considèrent pas que cette notification est une notification de la mesure projetée?

Réponse conjointe

Les dispositions de l'article 12 de l'AS visent à permettre la réalisation de deux objectifs fondamentaux:

a) que des consultations valables soient engagées en temps utile avec les Membres exportateurs en vue 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";

b) que la transparence soit assurée à l'égard des Membres de l'OMC en général. Il s'agit non pas d'une simple formalité, mais de répondre à une préoccupation très concrète, à savoir que d'autres Membres (non exportateurs) pourraient être indirectement touchés par l'imposition d'une mesure de sauvegarde en raison de la réorientation des courants d'échanges vers leur territoire qui pouvait résulter de l'accès limité au marché du Membre ayant adopté la mesure de sauvegarde.

[37] Rapport de l'ITC, I-17 et II-17, note de bas de page 45.

Pour atteindre ces objectifs fondamentaux, les notifications et consultations prescrites à l'article 12 de l'AS doivent impérativement remplir trois conditions: bonne foi, présentation en temps utile et transparence. Voilà notamment pourquoi les paragraphes 2 et 3 font à plusieurs reprises référence aux mesures "projetées" ou aux Membres "qui projettent" d'appliquer la mesure.

Toute consultation valable et de bonne foi doit avoir lieu à temps, avant que la mesure ne soit adoptée, sur la base de textes notifiés en temps utile, à chacune des étapes de la procédure. Si ces consultations et notifications sont reléguées au rang de simples formalités, l'objectif poursuivi par les Membres de l'OMC lorsqu'ils se sont mis d'accord à Marrakech sur le texte de l'article 12 de l'AS devient définitivement irréalisable. La même analyse peut être faite pour le terme "immédiatement" figurant à l'article 12:1. Elle est également à la base des constatations du Groupe spécial *Corée - Produits laitiers*, constatations qui n'ont pas été infirmées par le récent rapport de l'Organe d'appel.[38] En l'espèce, la Corée avait notifié une mesure projetée au titre de l'article 12:1 c) le 21 janvier 1997, avait tenu par la suite des consultations au titre de l'article 12:3 et avait fini par notifier les mesures finales au titre de l'article 12:1 c) du 24 mars 1997.

Compte tenu de ce qui précède, les CE peuvent apporter les réponses suivantes aux questions du Groupe spécial:

19) L'article 12 impose expressément (et donc de manière incontestable) l'obligation de notifier les mesures qui sont "projetées", c'est-à-dire après que la décision d'appliquer des mesures a été prise et avant que les mesures ne soient appliquées. Pour des raisons de transparence, la mesure finale adoptée devrait également être notifiée à l'OMC "immédiatement" après "la décision d'appliquer (…) une mesure de sauvegarde". En l'espèce, les États-Unis ont présenté leur première notification au titre de l'article 12:1 c) le 8 juin 1998, c'est-à-dire après la date d'application de la mesure, le 1er juin 1998.

20) Oui, comme le confirme le précédent *Corée - Produits laitiers*. La Corée avait notifié le 1er janvier 1997, au titre de l'article 12:1 c), une mesure projetée différente de la mesure finale notifiée le 24 mars 1997.

21) La position des États-Unis au paragraphe 200 de leur première communication écrite s'apparente davantage à une tentative de renégocier le libellé de l'article 12 qu'à une lecture du texte proprement dit ou des allégations correspondantes formulées par les CE. Les observations présentées par les États-Unis au paragraphe 200 se rapportent au paragraphe 168 de la première communication écrite des CE, dont les deux tiers du libellé reprennent en le paraphrasant l'article 12:2 de l'AS. Le texte même de l'article 12 impose la notification des mesures "projetées". La mesure finale doit également être notifiée.

22) Premièrement, en raison du mode de présentation de la notification des États-Unis du 24 mars 1998, il est impossible de considérer les renseignements figurant dans ce document comme des "mesures projetées".

Comme il ressort du texte de la notification[39], les États-Unis ont ratifié le rapport de l'ITC (qui contient également certaines recommandations concernant la mesure corrective) au titre de l'article 12:1 b), c'est-à-dire au moment de "la constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations". Étant donné la base juridique invoquée par les États-Unis pour cette notification, il est clair

[38] Voir le paragraphe 169 de la première communication écrite des CE.
[39] Cf. le titre et le troisième paragraphe de la page 1 du document de l'OMC G/SG/N/8/USA/2/Rev.1.

que ce document ne peut pas contenir de "mesures projetées". Une telle proposition doit être fondée sur l'article 12:1 c) (la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde). En ne se fondant pas sur cette disposition, les États-Unis ont sous-entendu que les déclarations figurant dans cette notification sur les recommandations de l'ITC ne pouvaient être considérées comme des "mesures projetées" au sens de l'article 12:2 et 12:3 de l'AS.

Deuxièmement, les renseignements mentionnés dans les notifications présentées au titre de l'article 12: 1 b) ne comprenaient que les recommandations faites par l'ITC au Président des États-Unis.

Or, pour pouvoir être considérées comme des "mesures projetées" au sens de l'article 12:2 et 12:3 de l'AS, des mesures doivent être proposées par les Membres de l'OMC au Comité des sauvegardes de l'OMC et au Conseil du commerce des marchandises, et non par une entité gouvernementale à une autre entité appartenant au cadre institutionnel du même Membre de l'OMC. Le fait que, dans les notifications présentées au titre de l'article 12:1 b), l'expression "mesures projetées" figure dans le titre des déclarations de l'ITC concernant les mesures correctives possibles n'affecte en rien leur nature, à savoir que ce sont des recommandations purement internes, non contraignantes, qui ne constituent pas une proposition du Membre "États-Unis d'Amérique" à l'OMC.

Troisièmement, conformément à la législation de mise en œuvre des États-Unis, le Président des États-Unis a toute latitude pour suivre ou non la recommandation de l'ITC.

Ce point a même été souligné par les États-Unis lors des consultations au titre de l'article 12:3 de l'AS sur la teneur des notifications présentées au titre de l'article 12:1 b) le 24 avril 1998. En conséquence, il était totalement impossible de savoir si des mesures seraient ou non imposées et sous quelle forme, avant qu'elles soient effectivement appliquées. Les buts fixés à l'article 12:3, et en particulier l'objectif énoncé à l'article 8:1 de l'AS relatif à la compensation sur le plan commercial, n'ont donc pas pu être atteints. À supposer pour les besoins du débat qu'une proposition d'accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 8:1 soit faite (et les États-Unis n'ont pas fait la moindre proposition dans l'affaire du gluten de froment), les Membres de l'OMC ne peuvent se mettre d'accord sur un rééquilibrage de leurs concessions à moins de savoir avec certitude quelles concessions seront concernées et dans quelle mesure elles seront retirées.

En conclusion, il est clair que les procédures prescrites dans la législation des États-Unis telles qu'elles sont appliquées en l'espèce ne peuvent permettre la tenue de consultations valables sur la mesure corrective comme il est prévu à l'article 12:3 de l'AS. En ce sens, la pratique américaine est contraire à l'AS.

Questions n° 23 et 25

Les États-Unis donnent à entendre aux paragraphes 205 et 208 de leur première communication écrite que les CE affirment que l'article 8 de l'Accord sur les sauvegardes exige que des concessions substantiellement équivalentes soient accordées avant qu'un Membre, en l'espèce les États-Unis, puisse prendre une mesure de sauvegarde. Cela rend-il compte de façon correcte de l'argument des CE concernant l'article 8 de l'Accord sur les sauvegardes?

Les CE pourraient-elles exposer en détail le rapport qui existe entre l'article XXVIII du GATT de 1994 et l'article 8 de l'Accord sur les sauvegardes?

Réponse conjointe

Dans son récent rapport sur l'affaire *Corée - Produits laitiers*[40], l'Organe d'appel a rappelé ce qui suit:

> "Il ne faut pas oublier que le fait de prendre une mesure de sauvegarde entraîne des restrictions visant des importations entrant dans le cadre du commerce loyal. L'application d'une mesure de sauvegarde n'est pas fonction de mesures commerciales "déloyales", comme c'est le cas des mesures antidumping ou compensatoires."

Au paragraphe 93 de son rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'Organe d'appel a ajouté la remarque importante suivante:

> "La mesure corrective que l'article XIX:1 a) autorise dans cette situation est, temporairement, de "suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession". Ainsi, l'article XIX est à l'évidence et à tous égards une mesure corrective exceptionnelle."

Une telle mesure corrective exceptionnelle "à tous égards" prise du commerce "loyal" ne peut être considérée, comme le font les États-Unis, comme la possibilité pour une période de trois ans de revenir sur les concessions faites dans le cadre du GATT, sans frais, sans véritablement ni effectivement offrir de compensation adéquate pour 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" (article 8:1 de l'AS). C'est ce que disent aussi bien dans le fond que dans la forme les articles 8:1 et 12:3 de l'AS ("afin (…) d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8").

La simple convocation d'une réunion informelle où le Membre qui désire adopter la mesure en cause écoute poliment les plaintes du Membre exportateur ne correspond pas à un effort véritable en vue d'arriver à un accord sur les moyens de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent.

Le Membre qui adopte la mesure, en l'occurrence les États-Unis, doit démontrer au Groupe spécial qu'il a réellement et concrètement offert une compensation adéquate et que cette compensation a été dûment rejetée ou tout au moins n'a pas été acceptée par le Membre exportateur concerné. Cela ne peut être prouvé par les États-Unis en l'espèce pour la bonne raison qu'ils ne se sont jamais efforcés de bonne foi de "maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent". De fait, les représentants des États-Unis n'étaient pas du tout en position de négocier. Les articles 8:1 et 12:3 de l'AS ont été rédigés en tenant compte de l'article XXVIII du GATT de 1994, et en particulier de l'article XXVIII:2, ainsi que des constatations du Groupe spécial *Papier journal*. Bien entendu, comme c'est le cas lorsque l'article XXVIII est applicable, toute compensation devrait être offerte sur une base NPF.

[40] Paragraphe 87.

APPENDICE 1-4

DEUXIÈME COMMUNICATION ÉCRITE DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(17 janvier 2000)

1. Introduction

1. Cette deuxième communication a deux fonctions principales:

- réfuter certaines déclarations et affirmations formulées par les États-Unis lors de la première réunion de fond avec le Groupe spécial; et

- rappeler les principaux arguments et allégations des CE dans la présente affaire.

Les autres points de droit et de procédure mis en avant par les CE durant les premières étapes de la présente procédure de règlement des différends (y compris les réponses aux questions du Groupe spécial) doivent évidemment être considérés comme entièrement confirmés ici. Cela vaut notamment pour les allégations et arguments des CE relatifs au fait que la mesure de sauvegarde des États-Unis applicable au gluten de froment est contraire à l'article premier du GATT de 1994 et aux articles 12 et 8 de l'AS.

2. Les CE procéderont donc comme suit: elles énuméreront un certain nombre de points, à l'intérieur desquels elles rappelleront et résumeront certains de leurs arguments et allégations essentiels et à travers lesquels elles présenteront leur réfutation des arguments avancés par les États-Unis.

2. Point n° 1: Critère d'examen applicable par le présent groupe spécial

3. Comme l'Organe d'appel l'a confirmé dans son rapport très récent sur l'affaire *Argentine - Chaussures* (paragraphe 118), les principes directeurs sur lesquels les groupes spéciaux doivent s'appuyer pour examiner une affaire au fond sont énoncés à l'article 11 du Mémorandum d'accord:

> "(…) un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions (…)".

4. S'agissant de la présente procédure de règlement des différends, l'Organe d'appel a aussi indiqué en termes clairs la tâche du Groupe spécial[1]:

> "En ce qui concerne l'établissement des faits, les activités des groupes spéciaux à cette fin sont toujours subordonnées aux prescriptions de l'article 11 du Mémorandum d'accord: le critère applicable n'est ni l'examen *de novo* proprement dit, ni la "déférence totale", mais "l'évaluation objective des faits". Nombre de groupes spéciaux ont refusé par le passé de se livrer à un réexamen complet, à raison, étant donné que dans le cadre des pratiques et des systèmes actuels ils ne sont guère à même d'effectuer pareil réexamen. À l'inverse, il a été dit à juste titre que "s'en

[1] Rapport de l'Organe d'appel *Hormones*, DS26/48, paragraphe 117.

> remettre totalement ... aux constatations des autorités nationales ne saurait garantir l'"évaluation objective" prévue par l'article 11 du Mémorandum d'accord".

5. C'est exactement ce que les CE demandent au présent groupe spécial de faire. Celui-ci devra en particulier vérifier si les États-Unis ont respecté les obligations qu'ils ont contractées au titre de l'AS et du GATT de 1994 avant de recourir à leur mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment. Comme les CE l'ont déjà indiqué dans leur première déclaration orale, pour parvenir à ce résultat, le Groupe spécial est donc tenu d'examiner les questions suivantes:

- Les autorités des États-Unis ont-elles démontré, comme elles le doivent, que les conditions énoncées à l'article 2 de l'AS et à l'article XIX du GATT de 1994 ont été remplies? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis ont-elles examiné, comme elles le doivent, "tous les points de fait et de droit pertinents" (article 3:1 de l'AS), y compris "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche" (article 4:2 a) de l'AS)? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis ont-elles présenté, comme elles le doivent, leurs constatations, conclusions et déterminations de façon "motivée" (c'est-à-dire rationnelle, non contradictoire et claire) (article 3:1 du Mémorandum d'accord), sur la base d'"éléments de preuve objectifs" (c'est-à-dire sur la base de critères qui ne sont pas faussés par des visées subjectives, politiques ou étrangères à l'affaire) (article 4:2 b) de l'AS)? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis ont-elles établi, comme elles le doivent, l'"existence" (c'est-à-dire fourni des éléments de preuve positifs et irréfutables de sa réalité) du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave (article 4:2 b) de l'AS)? Se sont-elles assurées qu'un dommage causé par d'autres facteurs n'a pas été imputé à l'accroissement des importations? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis n'ont-elles, comme elles le doivent, appliqué la mesure de sauvegarde "que dans la mesure nécessaire" (c'est-à-dire de façon proportionnée ou proportionnelle) pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement (article 5:1 de l'AS)? Ont-elles "clairement démontré" (c'est-à-dire expliqué de manière détaillée, objective et impartiale) qu'il y avait lieu de décider d'appliquer des restrictions quantitatives et de choisir une période différente des trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles? Se sont-elles en outre acquittées des autres obligations de fond et de procédure énoncées à l'article 5:2 de l'AS et à l'article premier du GATT de 1994? Les CE soutiennent que non.

- Les autorités des États-Unis ont-elles respecté les obligations de procédure énoncées aux articles 8 et 12 de l'AS? Les CE soutiennent que non.

6. Pour examiner cette affaire conformément au critère défini par les règles de l'OMC, les CE considèrent à nouveau que le Groupe spécial ne peut se contenter de jeter un regard superficiel sur les questions en jeu, en prenant pour argent comptant le texte du rapport d'enquête, comme le voudraient les États-Unis. Il doit au contraire se concentrer sur le fond des éléments de preuve qui figurent effectivement dans le rapport ou qui auraient dû y figurer, puisqu'ils ont été examinés durant la procédure d'enquête ou auraient dû l'être en tant qu'éléments de preuve pertinents à la disposition du public ou ont été présentés à l'ITC durant la procédure d'enquête.

7. Les États-Unis ont tenté de faire dévier le Groupe spécial de sa voie sur ce point crucial en présentant les assertions incorrectes suivantes:

a) Assertion des États-Unis: certains rapports présentés précédemment par des groupes spéciaux dans des affaires antidumping devraient servir de fondement pour déterminer le critère d'examen applicable au présent groupe spécial.[2]

Comme l'Organe d'appel l'a indiqué dans son rapport *Argentine – Chaussures*[3], cette approche est incorrecte. De telles références croisées sont exclues en raison du caractère juridique particulier des mesures antidumping par rapport aux mesures de sauvegarde[4], de l'existence de dispositions spécifiques à l'AS qui ne sont pas reproduites dans l'Accord de l'OMC sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994, et des obligations autonomes qui découlent de l'article 11 du Mémorandum d'accord.

b) Assertion des États-Unis: l'AS n'impose pas à l'autorité compétente d'obligation d'expliquer pourquoi elle a jugé certains facteurs dénués de pertinence et ne s'est donc pas appuyée sur eux.[5]

Cela est également incorrect. Comme l'Organe d'appel l'a souligné dans l'affaire *Argentine - Chaussures*[6], l'AS impose aux autorités compétentes l'obligation non seulement d'évaluer tous les faits pertinents mais aussi d'"**expliqu[er] de manière adéquate** en quoi les faits étayaient les déterminations". Il impose donc effectivement une obligation expresse de justifier comment un certain résultat est atteint dans l'enquête. Les autorités des États-Unis sont obligées de "publier […] un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents" (article 3:1 de l'AS).

Pour déterminer ce qui est pertinent et ce qui ne l'est pas, les États-Unis auraient dû indiquer de façon "motivée" (c'est-à-dire exprimer sous forme d'argumentation cohérente) le critère appliqué pour déterminer quels faits devaient être jugés pertinents. Conformément à ce critère, ils auraient dû indiquer logiquement pourquoi ils estimaient que certains faits n'étaient pas pertinents. Sans une telle explication, le Groupe spécial n'aurait pas les moyens de se former un jugement indépendant et ne pourrait en fait que s'en remettre aux autorités nationales. L'interprétation suggérée par les États-Unis du critère d'examen applicable par le présent groupe spécial aurait donc pour résultat de rendre impossible l'"évaluation objective des faits" exigée par l'article 11 du Mémorandum d'accord.

L'article 4:2 de l'AS va plus loin. Il impose aux États-Unis l'obligation d'"évaluer […] tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier (…)".

Les autorités des États-Unis auraient dû fournir "une analyse détaillée de cet examen large et complet, incluant tous les éléments, y compris ceux qui sont susceptibles de conduire à une décision de ne pas adopter une mesure de sauvegarde[7], ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés" (article 4:2 c) de l'AS). En réalité, les États-Unis ont contrevenu à ces règles en supprimant, en minimisant ou en déformant d'une autre manière

[2] Paragraphe 61 de la première communication écrite des États-Unis, pages 7 et 8 de la première déclaration orale des États-Unis (20 décembre 1999).
[3] Paragraphe 117.
[4] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 87.
[5] Paragraphe 58 de la première communication écrite des États-Unis.
[6] Paragraphes 121 et 145.
[7] Voir Corée – Produits laitiers, paragraphe 7.55 ("ou va à l'encontre d'une telle constatation").

systématiquement dans leur rapport les faits objectifs pertinents qui indiquaient qu'il n'existait aucun motif d'adopter une quelconque mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment.

c) Assertion des États-Unis: les autorités nationales chargées de l'enquête sont limitées par les éléments de preuve et les points de vue qui leur ont été présentés et n'ont pas elles-mêmes l'obligation de chercher "ailleurs" d'autres renseignements.[8]

Il faut rejeter cette assertion parce qu'elle est erronée et pour éviter de créer un précédent préoccupant. Premièrement, il ressort clairement du texte des articles 3 et 4 de l'AS que les autorités nationales chargées de l'enquête sont soumises à une obligation positive d'examiner "tous les points de fait et de droit pertinents" et "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation" de la branche de production concernée. Toute idée que les autorités nationales seraient limitées par la portée de la plainte qui a donné lieu à la procédure nationale ou par certains arguments présentés à titre de réfutation durant la procédure nationale est sans fondement vis-à-vis des règles de l'OMC.

Deuxièmement, les CE ont montré que les éléments que les autorités compétentes des États-Unis ont laissé de côté, supprimé ou minimisé ou déformé d'une autre manière dans cette affaire étaient des données pertinentes mises à la disposition du public et dont la source était le gouvernement des États-Unis lui-même. Autrement dit, les autorités des États-Unis elles-mêmes avaient réuni ces faits et les avaient rendus publics. Elles ne peuvent à présent faire comme si elles ne les connaissaient pas ou ne pouvaient les examiner et en tenir compte.

Troisièmement, les autorités des États-Unis chargées de l'enquête n'ont de toute façon même pas respecté le critère des éléments de preuve postulé ci-dessus par les États-Unis. L'ITC a écarté des données et des renseignements pertinents qui lui ont été communiqués par la branche de production durant la procédure, comme le montre l'examen des points 3 et 4 ci-dessous.

L'aspect préoccupant de l'interprétation des États-Unis est qu'ils voudraient concrètement donner à penser au Groupe spécial que, dans les relations commerciales internationales entre eux et les autres Membres de l'OMC, il pourrait y avoir une hiérarchie inversée des normes, selon laquelle leurs pratiques nationales (fondées sur le droit intérieur) prévaudraient sur les obligations qu'ils ont contractées à l'OMC en vertu de l'AS. Les CE s'inscrivent en faux contre cette approche, qui va à l'encontre d'un principe fondamental du système juridique de l'OMC, exprimé à l'article XVI:4 de l'Accord de Marrakech.[9] L'obligation qu'a un Membre de s'acquitter des obligations énoncées dans l'AS ne peut être diminuée par des procédures de mise en œuvre qu'il a instituées.

d) Assertion des États-Unis: les États-Unis allèguent, au paragraphe 158 de leur première communication écrite, qu'ils n'ont mal appliqué que leur propre procédure de déclaration des données agrégées.[10] Ils nient avoir mal appliqué les dispositions des articles 3 et 4 de l'AS.

Au paragraphe 158 de leur première communication écrite, les États-Unis ont déclaré que "les directives n'étaient pas respectées pour certaines des données sur les prix qui n'avaient pas été divulguées. En conséquence, la Commission a maintenant établi un corrigendum rectifiant la version publique du rapport, où elle communique celles des données sur les prix et certains autres renseignements qui peuvent être divulgués (et figurent dans la pièce n° 10 jointe à la présente communication)".

[8] Pages 4 et 5 de la déclaration orale des États-Unis (21 décembre 1999).

[9] "Chaque Membre assurera la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles qu'elles sont énoncées dans les Accords figurant en annexe."

[10] Pages 5 et 6 de la déclaration orale des États-Unis (21 décembre 1999).

L'obligation découlant des articles 3 et 4 de publier tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de la branche de production concernée doit être respectée par les États-Unis indépendamment de leur législation intérieure. Aux termes de la déclaration susmentionnée, les États-Unis ont admis qu'ils avaient contrevenu aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC. Leur tentative visant à réparer rétrospectivement cette violation est juridiquement impossible, car l'obligation porte sur la publication en temps voulu ("dans les moindres délais"). Leur tentative visant à ce que le Groupe spécial s'abstienne d'examiner cette question sous prétexte qu'elle ne concerne que la "propre politique de l'ITC" est sans fondement dans le cadre de l'OMC et ne peut en aucune manière limiter la portée de l'examen auquel le Groupe spécial doit procéder conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord.

3. Point n° 2: les États-Unis ont contrevenu à l'article XIX du GATT de 1994 ("Évolution imprévue des circonstances")

8. Comme les CE l'ont rappelé dans leur déclaration orale du 20 décembre 1999, c'est aux États-Unis qu'il incombe de montrer où ils ont démontré, dans le rapport de l'ITC ou dans le texte juridique d'adoption de la mesure de sauvegarde, que des circonstances imprévues ont "conduit à ce qu'un produit [le gluten de froment] soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux".[11]

9. L'Organe d'appel a en outre indiqué ceci:

> "La première clause énoncée à l'article XIX:1 a) – "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 …" – est une clause subordonnée qui, à notre avis, est grammaticalement liée au syntagme verbal "est importé" figurant dans la deuxième clause de ce paragraphe. (…) En ce sens, nous pensons qu'il y a un lien logique entre les circonstances décrites dans la première clause – "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 ..." – et les conditions énoncées dans la deuxième clause de l'article XIX:1 a) pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde."[12]

10. Il a également précisé ceci:

> "(…) des mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que s'il est clairement démontré que toutes les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article XIX du GATT de 1994 sont respectées."[13]

11. Les CE soutiennent qu'il n'y a pas d'évolution imprévue (c'est-à-dire inattendue) des circonstances exposée dans le dossier de l'enquête sur le gluten de froment, qui aurait pu entraîner un accroissement des importations causant un dommage grave. En outre, rien n'indique que de telles circonstances imprévues étaient présentes concrètement.

12. Dans leur déclaration orale du 20 décembre 1999[14], les États-Unis allèguent que les CE seraient convenues avec eux que "les producteurs américains de gluten de froment n'avaient pas prévu l'accroissement brusque des importations quand ils se sont dotés d'une capacité de production

---

[11] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 91.
[12] Paragraphe 92.
[13] Paragraphe 95.
[14] Page 2.

supplémentaire entre 1993 et 1995 dans la perspective d'une forte augmentation de la demande intérieure".

13. Les CE répondent que cette allégation est entièrement incorrecte.

La façon dont les États-Unis abordent cette question n'est pas conforme à l'interprétation donnée par l'Organe d'appel de l'existence obligatoire d'une "évolution imprévue des circonstances". Comme on l'a indiqué ci-dessus, l'Organe d'appel a déclaré que le Membre qui appliquait la mesure de sauvegarde, en l'espèce les États-Unis, devait avoir démontré dans son rapport d'enquête que des circonstances imprévues avaient "conduit à ce qu'un produit [le gluten de froment] soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux".

Le rapport de l'ITC aurait donc dû montrer l'existence d'une circonstance (inattendue) qui aurait causé ("conduit à", selon les termes employés par l'Organe d'appel) un accroissement des importations "à des conditions telles qu'il cause (…) un dommage grave". Les autorités des États-Unis ne peuvent s'acquitter des obligations énoncées à l'article XIX en invoquant le caractère prétendument "soudain" ou l'ampleur de l'accroissement des importations lui-même. C'est le caractère soudain de ce qui a pu entraîner l'"accroissement des importations" qui est la question pertinente aux termes de l'article XIX du GATT.

14. Dans le cas présent, rien d'"inattendu" de la sorte ne s'est produit: l'absence de compétitivité de la branche de production de gluten de froment/d'amidon de froment des États-Unis était évidente bien avant 1993, durant toute la période visée par l'enquête et de toute façon avant 1996 et 1997, étant donné sa faiblesse intrinsèque vis-à-vis des concurrents des États-Unis sur le marché de l'amidon aux États-Unis. Elle a été aggravée par le coût supérieur du blé comme intrant. En outre, le secteur du maïs a récolté, grâce à son avantage compétitif, les bénéfices de la politique gouvernementale de soutien concernant l'éthanol et le sucre, qui excluait le secteur du blé. Le jeu inconsidéré pratiqué par certaines sociétés des États-Unis, qui était une stratégie commerciale délibérée, consistant à accroître leur capacité de production durant la période visée par l'enquête a conduit à une détérioration (prévisible) de leur position.

4. Point n° 3: l'ITC n'a pas montré l'existence d'un "dommage grave"

15. Les CE ne répéteront pas ici les arguments qu'elles ont déjà formulés dans le cadre de la présente procédure. Elles se limiteront aux points suivants.

4.1 Rentabilité

16. Les CE répètent qu'il est impossible pour un Membre de l'OMC de vérifier, sur la base du rapport de l'ITC, si, comme celle-ci l'affirme, l'élément gluten de froment des opérations des producteurs de gluten de froment/d'amidon de froment a cessé d'être rentable en 1996 et 1997. Elles se réservent le droit de revenir sur cette question en fonction de la réponse des États-Unis à la question n° 26 du Groupe spécial.

4.2 "Redressement" de la situation de la branche de production durant la dernière année de la période visée par l'enquête

17. Les CE ont souligné, tant dans leur première communication écrite[15] que dans la déclaration orale qu'elles ont faite à la première réunion de fond[16], que de nombreux facteurs s'étaient améliorés à la fin de la période visée par l'enquête. Dans sa question n° 27 adressée aux États-Unis, le Groupe spécial a constaté à juste titre que l'ITC n'expliquait en rien dans son rapport pourquoi – malgré ces améliorations récentes – elle constatait toujours l'existence d'un dommage grave au sens de l'article 4:1 a) de l'AS à la fin de cette période.

Les CE se réservent le droit de revenir sur cette question en fonction de la réponse des États-Unis à la question n° 27 du Groupe spécial. Elles souhaitent toutefois appeler pour l'instant l'attention du Groupe spécial sur les points suivants concernant ce sujet.

18. L'Organe d'appel a souligné récemment que l'article XIX:1 a) et l'article 2 de l'AS étaient rédigés au présent: "ce produit *est importé* (…) en quantités tellement accrues" qu'il cause ou menace de causer un dommage grave. Il a expressément déclaré que les autorités compétentes devaient donc examiner la situation la plus récente: "Nous pensons que la période visée par l'enquête pertinente ne devrait pas seulement *se terminer* dans un passé très récent; elle devrait *être constituée* par le passé récent."[17] Compte tenu en particulier du fait qu'au moment où la mesure de sauvegarde est entrée en vigueur – le 1er juin 1998 – certains des facteurs indicateurs de la situation financière de la branche de production avaient déjà commencé à s'orienter dans un sens positif deux ans auparavant, le fait que le rapport de l'ITC ne contient aucune donnée sur l'année précédant l'entrée en vigueur de la mesure n'est pas conforme à ce critère.

19. Il convient aussi de noter à cet égard que, dans leur première déclaration orale, les États-Unis ont invoqué la déclaration de l'Organe d'appel selon laquelle l'article 2:1 de l'AS "exige (…) que l'accroissement des importations ait été assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer ou menacer de causer" un dommage grave.[18] Durant la dernière année de la période visée par l'enquête (1997), la part de marché des importations n'a augmenté que de 1,3 pour cent par rapport à 1996.[19] Le chiffre d'affaires, la production et la situation des stocks de la branche de production des États-Unis s'amélioraient. Il n'y avait tout simplement pas de situation de baisse importante récente des importations causant un dommage qui aurait justifié une mesure de sauvegarde.

20. Les producteurs des CE ont en outre fait expressément remarquer à l'ITC que des faits positifs s'étaient produits en 1997.[20]

21. Tous ces éléments réunis signifient que le rapport de l'ITC ne démontre pas de façon adéquate qu'au moment où la mesure de sauvegarde a été prise, il y avait des importations ("est importé" - article XIX du GATT de 1994 et article 2:1 de l'AS) en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causaient un dommage grave.

---

[15] Voir en particulier les paragraphes 57 à 71.
[16] Paragraphes 45 à 48.
[17] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 130 et note de bas de page n° 130.
[18] *Ibid.*, paragraphe 131.
[19] ITC, page II-25, 58,9 pour cent contre 60,2 pour cent.
[20] Pièce n° 16 des CE, page 37.

5. Point n° 4: l'ITC n'a pas traité correctement la question du lien de causalité

5.1 Remarques liminaires

22. En ce qui concerne la question du lien de causalité, il importe de revenir sur deux sujets généraux, à propos desquels le Groupe spécial a posé des questions très pertinentes.

5.1.1 Obligations de l'ITC en matière d'enquête

23. Le premier sujet, quoique général, est surtout important quant à la manière dont l'ITC a fait l'impasse sur la question du lien de causalité dans son enquête et son rapport. Ce dont il s'agit, c'est l'obligation qu'a l'ITC, en vertu de l'article 4:2 de l'AS, d'enquêter de manière correcte et de bonne foi sur tous les sujets pertinents.[21] Toutefois, comme le caractère adéquat de l'enquête menée par l'ITC est essentiel à l'affaire renvoyée devant le présent groupe spécial, les CE jugent nécessaire de répéter en substance les points qu'elles ont soulevés quant au fait que l'enquête de l'ITC n'a pas répondu au critère énoncé à l'article 4:2 de l'AS.

24. Cette obligation d'enquête consiste notamment à obtenir et à examiner des éléments de preuve concernant tous les facteurs pertinents, y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre de la constatation d'un dommage grave et d'un lien de causalité, et à fournir une explication solidement motivée des constatations dans un rapport mis à la disposition du public, qui comporte tous les renseignements pertinents (à la seule exception des secrets commerciaux légitimes des diverses sociétés, pour lesquels il faut remettre un résumé des renseignements confidentiels).

Comme l'exige l'article 4:2 de l'AS, cela devait être fait à l'initiative de l'ITC. Or, les renseignements versés au dossier montrent que plusieurs questions pertinentes (et en fait cruciales), qui avaient de surcroît été soulevées devant l'ITC, n'ont pas été traitées dans le rapport. Cela montre que l'ITC n'a pas respecté les obligations imposées par l'AS. Dans les sections suivantes, les CE mentionnent en particulier les renseignements qui ont été communiqués à l'ITC durant sa procédure et qui ont été mis à la disposition du Groupe spécial à la suite des questions qu'il a posées sur ce point (pièces n° 16 à 18 des CE).

5.1.2 L'article 4:2 b) de l'AS

25. Dans leur réponse aux questions n° 8 et 9 du Groupe spécial, les CE ont déjà expliqué ce qu'était le critère d'analyse du lien de causalité selon l'AS. Elles montreront dans la section ci-après que les États-Unis n'ont pas respecté ce critère.

5.2 Hausses du coût des intrants/possibilité alléguée de les répercuter

26. Comme l'ont expliqué les CE, les prix du blé ont fait un bond en avant en 1996 et 1997. L'ITC dit qu'en plus, le prix du combustible (lié en partie aux conditions météorologiques en 1997) a progressé et que les amortissements ont augmenté en raison de l'accroissement des dépenses d'équipements.[22]

Les États-Unis allèguent que ces hausses de coût en 1996 et 1997 n'ont pas été à l'origine d'un dommage grave causé à la branche de production, car – en l'absence d'importations – la hausse du coût des intrants, si élevée soit-elle, aurait pu être répercutée sur les acheteurs du fait que "la demande [de gluten de froment] *n'est pas sensible* aux variations de prix parce que le gluten de froment ne représente que peu de chose dans les coûts de fabrication des produits d'aval et qu'il n'a en général pas

[21] Voir aussi la réponse des CE aux questions n° 6 et 7 du Groupe spécial.
[22] Rapport de l'ITC, page II-18.

de substituts".[23] Cette assertion générale, qui laisse entendre que l'élasticité de la demande de gluten de froment par rapport au prix du gluten de froment est nulle, est incompatible avec les éléments de preuve présentés devant l'ITC. L'ITC ne donne aucune explication raisonnable de cette incompatibilité.

27. Même en laissant de côté la logique économique générale qui veut qu'il n'existe à peu près aucun produit pour lequel la demande soit totalement insensible au prix, les États-Unis omettent de dire que l'ITC elle-même a reconnu dans son rapport que le gluten de froment était en concurrence avec le blé et la farine de froment à haute teneur en protéines.[24]

L'ITC a en effet dit ceci: "*La demande de gluten de froment est étroitement liée à la teneur en protéines de la récolte de blé de chaque année*. Si la quantité et la qualité des protéines naturellement présentes dans le blé offert sont faibles, les boulangers consomment plus de gluten de froment pour suppléer au manque de protéines du blé."[25]

Cela pose la question suivante: comment l'ITC, si elle reconnaît que le blé à haute teneur en protéines peut se substituer au gluten de froment pour la boulangerie (qui absorbe 80 pour cent de la consommation de gluten de froment aux États-Unis), peut-elle affirmer que la demande de gluten de froment est insensible aux variations de prix?

28. Comme pour les autres questions, les raisons pour lesquelles l'allégation des producteurs des États-Unis selon laquelle – en l'absence d'importations – ils auraient pu répercuter sur les consommateurs une hausse du coût des intrants d'une ampleur quelconque est incorrecte ont également été signalées de façon expresse et détaillée à l'ITC[26] durant l'enquête, laquelle les a cependant entièrement passées sous silence.

29. Sans explication ni examen, l'ITC a laissé de côté les éléments de preuve qui allaient à l'encontre de ses constatations et accepté les déclarations de la branche de production des États-Unis sans preuves à l'appui. (Elle s'est en fait appuyée sur deux déclarations orales faites par les requérants qui demandaient des mesures de sauvegarde.) Les CE indiquent à l'intention du Groupe spécial certains des points soulevés devant l'ITC:

- on ne peut compter répercuter toutes les hausses de coût sur un marché aussi compétitif que celui du gluten de froment aux États-Unis, d'autant que des modifications structurelles touchant la branche de production de gluten de froment des États-Unis (c'est-à-dire l'accroissement important de la capacité de production de gluten de froment et l'arrivée de nouveaux venus[27]) ont intensifié la concurrence à l'intérieur de la branche de production depuis 1994[28];

- la concurrence de la farine de froment à haute teneur en protéines[29];

- la difficulté de répercuter immédiatement la hausse du coût des intrants en raison des contrats de vente à long terme.[30]

---

[23] Paragraphe 149 de la première communication écrite des États-Unis (pas d'italique dans l'original).
[24] Rapport de l'ITC, page I-22.
[25] Rapport de l'ITC, page II-9 (pas d'italique dans l'original). Voir aussi la page II-27.
[26] Mémoire avant audition, pièce n° 16 des CE, pages 27 à 35.
[27] Au sujet de l'influence des nouveaux venus sur la rentabilité de l'ensemble de la branche de production, les CE renvoient le Groupe spécial à la réponse qu'elles ont donnée à la question n° 18.
[28] Mémoire avant audition, pièce n° 16 des CE, page 27.
[29] *Ibid.*, page 28.
[30] *Ibid.*, page 31.

30. Si l'on considère que les États-Unis affirment, au paragraphe 148 de leur première communication écrite, qu'ils pouvaient s'appuyer sur les déclarations orales faites à l'audition par les deux requérants qui avaient dit avoir toujours su jusque-là répercuter le renchérissement des matières premières, les faits suivants sont particulièrement pertinents.

Midwest, l'un de ces deux requérants qui ont affirmé devant l'ITC pouvoir répercuter sans limite la hausse du coût des intrants, avait déclaré exactement le contraire dans une communication[31] déposée en 1993 auprès de la Commission des opérations de bourse (SEC) des États-Unis: "La contribution du gluten de froment élastique à la rentabilité de la société durant l'exercice 1993 (juillet 1992-juin 1993) a été perturbée principalement par la hausse du coût du blé (…)."[32]

Pourquoi Midwest déclarerait-elle cela à la SEC si elle pouvait sans difficulté répercuter la hausse du coût des intrants? Les CE appellent l'attention du Groupe spécial sur le fait que cette déclaration a été clairement signalée à l'ITC durant sa procédure, mais que celle-ci n'en a pas tenu compte.

5.3 Prime aux protéines

5.3.1 Introduction

31. Cela conduit les CE à la question de la prime aux protéines. Les CE ont montré que le facteur le plus important qui détermine l'évolution des prix du gluten de froment est la teneur en protéines du blé.[33]

32. L'un des plus graves défauts de l'analyse effectuée par l'ITC concerne d'ailleurs sa présentation inexacte des raisons qui expliquent les variations de prix du gluten de froment durant la période visée par l'enquête et le fait qu'elle n'a pas correctement enquêté sur cette question. Selon toutes les données de prix, quelle qu'en soit la source, les prix ont enregistré une hausse extrêmement forte, puis une baisse, durant la période située autour du premier semestre de 1994.[34] L'ITC attribue elle-même de façon expresse cette hausse à la pénurie de blé à haute teneur en protéines (c'est-à-dire à haute teneur en gluten) sur le marché durant cette période.[35]

5.3.2 Les déclarations de l'ITC

33. Durant la période où la branche de production des États-Unis aurait subi un dommage (1996-1997), le prix du gluten de froment a été inférieur à ce qu'il avait été en 1994. Voici ce que l'ITC déclare littéralement sur ce point: "En 1996 et 1997, cependant, les prix de vente unitaires ont baissé, malgré l'augmentation de la demande et le renchérissement des matières premières. Nous estimons que cette évolution inhabituelle s'explique par l'accroissement spectaculaire d'importations à un prix relativement bas au cours de cette période, qui a eu pour effet de faire baisser les prix du gluten de froment."[36] Cette déclaration donne l'impression que les prix ont été contraints de baisser durant une certaine période en raison de l'accroissement des importations. L'ITC impute donc la baisse alléguée des prix de vente des producteurs des États-Unis à l'accroissement des importations, sans prendre en compte l'évolution de la situation concernant la teneur en protéines du blé durant la période visée par l'enquête.

---

[31] Dénommée "10-K form".

[32] Mémoire avant audition, pièce n° 16 des CE, page 29, répété dans le Mémoire après audition, pièce n° 18 des CE, page 11.

[33] Voir la première communication écrite des CE, pièce n° 10.

[34] Sauf mention contraire, les CE utilisent comme toujours les "années ITC". Par exemple, la période allant du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994 est appelée "1994".

[35] Par exemple, ITC, page II-32, note de bas de page n° 84.

[36] ITC, page I-18, non souligné dans l'original.

5.3.3 Renseignements communiqués par l'ITC

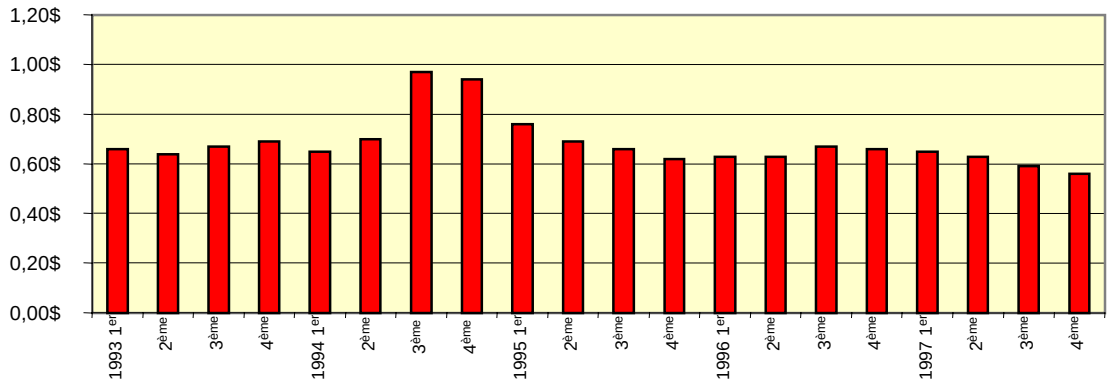
34. Le graphique ci-dessous indique la variation réelle des prix de vente du gluten de froment des producteurs des États-Unis. Il est tiré des données omises de façon injustifiable dans le rapport de l'ITC de mars 1998 (où le tableau 18 de la page II-33 a été laissé en blanc). Les États-Unis viennent tardivement de communiquer ces données dans ce qu'ils appellent le "corrigendum".[37]

Tout en faisant observer que la suppression de ce renseignement dans la version publique du rapport de l'ITC constituait une violation de l'article 4 de l'AS qui ne pouvait être supprimée puisque ce rapport devait être publié "dans les moindres délais"[38] et qu'il ne l'a pas été, les CE ont accepté qu'il constitue un élément de preuve soumis au Groupe spécial et puisse donc être utilisé.

35. Les CE constatent que les données présentées ici, bien qu'elles aient été supprimées de la version publique du rapport de mars 1998, sont les mêmes que celles qui étaient en possession de l'ITC lorsqu'elle examinait les variations de prix du produit des États-Unis. Les données trimestrielles relatives au prix du gluten de froment communiquées seulement maintenant par les États-Unis montrent une évolution révélatrice des prix du gluten de froment qui est contraire à la déclaration des États-Unis selon laquelle ces prix ont baissé en 1996 et 1997 en raison des importations de gluten de froment.

36. Comme dernier point avant l'examen de l'élément de preuve que les États-Unis viennent seulement de fournir, les CE soulignent que ces données confirment entièrement celles qu'elles avaient déjà présentées au Groupe spécial.[39]

Gluten de froment: moyenne pondérée des prix de vente nets à la livraison aux États-Unis *(ITC, décembre 1999, page V-17 et corrigendum des États-Unis)*



Année de référence de l 'ITC	1993				1994				1995			
Trimestre	1er	2ème	3ème	4ème	1er	2ème	3ème	4ème	1er	2ème	3ème	4ème
Prix en dollars	0,66$	0,64$	0,67$	0,69$	0,65$	0,70$	0,97$	0,94$	0,76$	0,69$	0,66$	0,62$
Année de référence de l 'ITC	**1996**				**1997**							
Trimestre	1er	2ème	3ème	4ème	1er	2ème	3ème	4ème				
Prix en dollars	0,63$	0,63$	0,67$	0,66$	0,65$	0,63$	0,59$	0,56$				

[37] Pièce n° 10 des États-Unis, page II-37a.
[38] Dans la réponse conjointe des CE aux questions n° 2, 4, 14, 15 et 16.
[39] Pièce n° 10 des CE, en particulier la figure 2.

37. Le graphique ci-dessus montre tout d'abord que, durant l'"année de référence" 1994 (période de 12 mois se terminant en juin 1994), le prix du gluten de froment a fait un bond en avant. C'est l'année pour laquelle l'ITC a expressément reconnu que la faible teneur en protéines de la récolte de blé avait fait monter les prix. Toutefois, durant l'année de référence 1995, les prix de vente des producteurs des États-Unis ont chuté brutalement. Les CE soulignent que, cette année-là, les importations n'ont que très légèrement progressé par rapport à 1994.[40] Les prix trimestriels du gluten de froment ont augmenté en 1996 par rapport au dernier trimestre de 1995. (Là encore, pour plus de clarté, toutes ces années sont les années de référence de l'ITC). D'ailleurs, aux premier et deuxième trimestres de 1997, les prix trimestriels du gluten de froment ont aussi été supérieurs à ceux de la fin de 1995. Par conséquent, les prix du gluten de froment ont été supérieurs à ceux du dernier trimestre de 1995 pendant six trimestres consécutifs.

5.3.4 Conclusions découlant nécessairement de ces renseignements

38. Il y a trois conclusions importantes à tirer de ces données, qui proviennent toutes de l'ITC elle-même.

39. La première est que, au vu de la partie du graphique qui concerne 1994, le facteur le plus important qui a déterminé les prix du gluten de froment est la prime aux protéines. L'ITC a reconnu dans son rapport que la forte hausse des prix en 1994 (36 pour cent de plus au dernier trimestre de 1994 qu'au dernier trimestre de 1993) était due à une pénurie de blé à haute teneur en protéines.[41]

40. La deuxième est que, au vu de la partie du graphique qui concerne 1995, ce n'est pas l'accroissement des importations qui a fait baisser les prix. En effet, durant la baisse des prix de 1995 (34 pour cent de moins au dernier trimestre de 1995 qu'au dernier trimestre de 1994), les importations ont à peine augmenté (2,9 pour cent)[42] par rapport à l'année précédente.[43]

41. Et la troisième est que, au vu de la partie du graphique qui concerne en particulier 1996 mais aussi 1997, ce n'est certainement pas l'accroissement des importations qui a "fait baisser" les prix durant ces années. Les prix étaient plus bas à la fin de 1995 que durant toute la période 1996. Par rapport au dernier trimestre de 1995, les prix de vente des producteurs des États-Unis se sont même améliorés durant les trois premiers trimestres de 1996 – année qui a vu le plus fort accroissement des importations – et ils ont encore été plus élevés durant le deuxième trimestre de 1997 que durant le dernier trimestre de 1995.

5.3.5 Le moyen de défense invoqué par les États-Unis dans leur déclaration orale du 21 décembre 1999 n'est pas convaincant

42. Dans leur déclaration orale du 21 décembre 1999, pages 4 et 5, les États-Unis ont allégué que c'était à cause d'un accroissement des importations que les prix étaient bas à la fin de la période visée par l'enquête parce que "quelque chose a dû se produire du côté de l'offre".

43. Les CE répondent que quelque chose s'est effectivement produit du côté de l'offre durant les trois dernières années de la période visée par l'enquête. Toutefois, contrairement à ce qu'affirment les États-Unis, ce qui s'est produit du côté de l'offre en 1996 et 1997 (et d'ailleurs en 1995) par rapport à 1994 est ceci:

- l'approvisionnement en blé à haute teneur en protéines a été bon;

[40] Voir ITC, pages II-12 et 13.
[41] ITC, pages II-9 et II-32, note de bas de page n° 84.
[42] Rapport de l'ITC, pages II-12 et 13, 127 912 livres contre 124 188 livres.
[43] Voir en particulier ITC, page II-13.

- l'offre de blé à haute teneur en protéines a donc été élevée;

- en conséquence, la prime aux protéines (différence entre le prix du blé à haute teneur en protéines et celui du blé à faible teneur en protéines) a été faible, surtout par rapport aux niveaux record de la fin de 1994.

Les CE renvoient, dans ce contexte, à l'élément de preuve figurant dans leur pièce n° 10, notamment la figure 3.

44. Durant la dernière partie de la période visée par l'enquête, les boulangers des États-Unis[44] ont donc pu obliger les fournisseurs de gluten de froment à pratiquer des prix bas en leur faisant valoir - au cours des négociations sur les prix - qu'ils pouvaient concrètement remplacer, pour la boulangerie, le gluten de froment par du blé à haute teneur en protéines assez peu coûteux.

45. Les producteurs de gluten de froment des États-Unis n'avaient pas d'autre solution que de vendre leur produit au prix bas déterminé par la prime aux protéines. Cette contrainte à la baisse des prix s'est exercée aussi bien sur le gluten de froment national que sur le gluten de froment importé.

Compte tenu de cette réalité commerciale, les déclarations faites par les deux requérants producteurs de gluten de froment devant l'ITC, selon lesquelles ils pouvaient répercuter les coûts sur leurs principaux acheteurs (les boulangers), sont manifestement incorrectes (et incompatibles avec les déclarations antérieures faites devant la SEC).[45]

De façon plus grave, les autorités des États-Unis n'auraient jamais dû s'appuyer sur des déclarations orales incompatibles avec des déclarations écrites antérieures sans mener une enquête en bonne et due forme et complète sur l'évolution des prix du blé à haute et à faible teneur en protéines sur le marché des États-Unis.

46. Par conséquent, la déclaration faite par les États-Unis devant le Groupe spécial le 21 décembre 1999 ne réfute pas l'allégation fondamentale des CE qui repose sur des éléments de preuve statistiques selon lesquels il y a une corrélation évidente entre le niveau de la prime aux protéines et le prix du gluten de froment. Elle déforme en fait l'argument des CE en faisant dire à celles-ci que la "demande" a augmenté[46], ce qui implique que la courbe de la demande s'est déplacée vers la droite. En fait, la déclaration des CE[47] (basée sur la terminologie employée dans le rapport de l'ITC) est que la consommation – ou plus précisément la consommation apparente – a augmenté à un moment où le prix du gluten de froment était plus bas qu'en 1994. En effet, comme le prix du gluten de froment demeurait assez bas en raison de la pression exercée par une faible prime aux protéines, les boulangers pouvaient très bien – et ils l'ont fait – utiliser du gluten de froment lorsque c'était plus rentable que d'acheter du blé à haute teneur en protéines. D'autres utilisateurs, dont les producteurs d'aliments pour animaux familiers, pouvaient aussi acheter plus de gluten de froment aux prix relativement inférieurs.

47. La conclusion à tirer de ce qui précède au sujet du lien de causalité est la suivante.

Les prix du gluten de froment ont été bas durant les trois dernières années de la période visée par l'enquête par rapport à 1994 en raison de la prime aux protéines.

Parallèlement, le coût des intrants (prix du blé, combustible et amortissement)[48] a augmenté.

---

[44] La boulangerie représente 80 pour cent de la consommation de gluten de froment aux États-Unis.
[45] Voir le paragraphe 30 de la présente communication.
[46] Page 6 de la déclaration orale des États-Unis (21 décembre 1999).
[47] Paragraphe 44 de la première déclaration orale des CE.
[48] Rapport de l'ITC, page II-18.

En conséquence, les producteurs de gluten de froment des États-Unis ont été pris dans un étau entre les coûts et les prix dû à des facteurs intérieurs. Telle a été la principale raison des difficultés qu'ils ont pu éprouver.

5.3.6 L'ITC a totalement omis d'enquêter sur la question de la prime aux protéines

48. Dans ses constatations relatives à la description du marché du gluten de froment, l'ITC reconnaît l'importance primordiale du secteur de la boulangerie comme principal débouché pour le gluten de froment.[49] Selon les renseignements qu'elle a examinés, la boulangerie représente les quatre cinquièmes du marché du gluten de froment.[50] L'ITC connaissait aussi le fait fondamental, compris par tous les transformateurs de gluten de froment, y compris les sociétés requérantes en l'espèce, que la qualité des protéines (c'est-à-dire du gluten) du blé récolté au cours d'une année a un effet direct sur les conditions de vente du gluten de froment.[51]

49. Or, l'ITC n'a imputé aucune variation de prix postérieure à 1994 à l'existence de blé à haute teneur en protéines. En dépit de leur pertinence évidente, elle n'a mentionné dans son rapport aucune donnée sur les prix du blé et en particulier aucune donnée sur les prix relatifs du blé à haute teneur en protéines et du blé à faible teneur en protéines.

50. L'ITC n'a apporté aucun élément de preuve montrant qu'elle aurait effectué une quelconque analyse statistique révélant l'existence d'un lien de causalité entre les importations et les prix. En fait, il n'existe aucune corrélation entre les deux.

L'ITC a seulement montré une coïncidence chronologique marginale entre un accroissement des importations et l'évolution des prix au cours d'une seule année, la dernière, de la période visée par l'enquête. Or, durant la troisième et la quatrième année de la période visée par l'enquête, les prix ont varié en sens inverse des volumes d'importation. En effet, au cours de la troisième année, les prix ont fortement baissé alors que les importations restaient à peu près stables. Au cours de la quatrième année, les importations ont augmenté, mais les prix aussi.

Cela montre clairement que le niveau des prix n'a pas été déterminé par le niveau des importations. Par conséquent, les États-Unis n'ont pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre le niveau des importations et le niveau des prix. Ils n'ont pas non plus expliqué dans leur rapport pourquoi la chute brutale des prix en 1995 alors même que les importations restaient stables ne constituait pas une raison de les détourner de leur conclusion – incorrecte – selon laquelle ce sont les importations qui ont "fait baisser" les prix en 1996/97. Enfin, ils n'ont pas expliqué comment ils en sont arrivés à la conclusion que l'accroissement des importations avait "fait baisser" les prix en 1996 alors que ceux-ci ont en fait augmenté.

51. L'analyse de l'ITC est inadéquate, car elle ne prend pas en considération l'influence du blé à haute teneur en protéines sur le marché du gluten de froment. Étant donné l'importance de la présence de blé à haute teneur en protéines sur le marché du gluten de froment et le fait que des éléments prouvant cette importance ont été mis à la disposition de l'ITC – les CE reviendront sur ce point plus loin –, il est inadmissible que l'ITC n'ait pas procédé à une analyse. Du fait qu'elles omettent de prendre en considération l'effet de la présence de blé à haute teneur en protéines sur le marché du gluten de froment, les constatations de l'ITC relatives à la cause des variations de prix, imputées à l'accroissement des importations, sont irrecevables.

[49] ITC, pages I-9 et 10.
[50] Par exemple, ITC, pages II-5 et II-9.
[51] *Id.*

5.3.7 Allégation de l'ITC selon laquelle elle n'avait pas besoin d'enquêter sur la question de la prime aux protéines puisque personne n'avait allégué qu'elle constituait une cause plus importante du dommage

52. À la fin du point 135 de leur première communication écrite, les États-Unis admettent effectivement que l'ITC n'a pas enquêté sur la question de savoir si l'évolution de la situation concernant la teneur en protéines du blé n'était pas la cause réelle de la baisse des prix du gluten de froment durant la fin de la période visée par l'enquête. En affirmant que personne n'avait allégué durant la procédure d'enquête que la prime aux protéines était "une cause plus importante du dommage grave", les États-Unis laissent entendre qu'en vertu de leur législation intérieure, l'ITC n'avait pas à enquêter sur ce sujet. Cela n'est manifestement pas conforme à l'article 4:2 de l'AS.

53. D'une manière générale, les CE renvoient dans ce contexte aux réponses qu'elles ont données aux questions n° 7 et 6 du Groupe spécial. Il ressort clairement du rapport même de l'ITC que celle-ci savait que la teneur en protéines du blé influait sur les prix du gluten de froment. Elle aurait donc dû enquêter en bonne et due forme afin de savoir si l'évolution de la situation concernant la teneur en protéines du blé n'était pas la vraie raison pour laquelle les prix étaient ce qu'ils étaient en 1996 et 1997. Or, de son propre aveu, elle ne l'a pas fait.

54. En outre, cette question a été expressément soulevée à de nombreuses reprises au nom de la branche de production des CE durant les auditions.

- "Le modèle de régression utilisé par les requérants ne tient pas compte des autres facteurs importants liés à l'offre et à la demande qui influent aussi sur le prix du gluten de froment élastique, notamment la teneur du froment en protéines" (non souligné dans l'original).[52]

- Dans la discussion concernant l'influence de la teneur en protéines du blé sur les prix du gluten de froment, la notion de "prime aux protéines" a aussi été expressément expliquée.[53]

55. Si les éléments de preuve fournis par les parties mises en cause ne suffisaient pas à l'ITC, celle-ci aurait dû tenir compte des vues exprimées par l'une des sociétés requérantes: dans une lettre de Manildra, dont la branche de production des CE a donné lecture devant les membres de l'ITC, ce requérant a reconnu ce qui suit:

> "Je comprends bien que la situation est radicalement différente au sein de la communauté, mais le marché des États-Unis semble s'orienter vers de nouvelles baisses à partir de juillet en raison d'une contraction de la demande résultant de la diminution des primes aux protéines ainsi que de l'augmentation de la capacité aux États-Unis et de l'accroissement de la production en Australie" (non souligné dans l'original).[54]

5.3.8 Conclusion au sujet de la prime aux protéines

56. L'ITC a, comme elle l'admet, entièrement omis d'enquêter sur un facteur essentiel qui a une influence objective et quantifiable sur la situation de la branche de production d'amidon de froment/de gluten de froment aux États-Unis, c'est-à-dire la manière dont les primes aux protéines ont évolué durant la période visée par l'enquête. Cette omission a empêché les autorités des États-Unis d'évaluer correctement s'il y avait un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage

[52] Page 24 du mémoire après audition, pièce n° 18 des CE.
[53] Page 31 du mémoire après audition, pièce n° 18 des CE, sous "A", et note de bas de page n° 81.
[54] Pièce n° 17 des CE, pages 149 et 150.

grave allégué (c'est-à-dire une "dégradation générale notable de la situation [de la] branche de production nationale"). Si les États-Unis avaient pris en considération le facteur de la prime aux protéines, ils n'auraient pu arriver à la conclusion que l'accroissement des importations a été la cause du dommage grave. Cela est contraire aux obligations contractées par les États-Unis en vertu de l'article 4:2 et en particulier de l'article 4:2 a) de l'AS.

57. Compte tenu de ce qui précède et en tout état de cause, l'ITC a aussi omis de façon illogique d'exclure l'influence du facteur de la prime aux protéines sur les prix du gluten de froment et donc sur la situation de la branche de production des États-Unis, car elle n'a recueilli aucun renseignement sur ce point. Cela constitue une deuxième violation de l'article 4:2 et en particulier de la seconde phrase de l'article 4:2 b) de l'AS.

5.4 Création d'une surcapacité

5.4.1 Introduction

58. Il ressort clairement des faits inscrits au dossier que l'une des principales raisons pour lesquelles la branche de production des États-Unis a eu des difficultés à la fin de la période visée par l'enquête – à supposer, pour les besoins du débat, qu'elle en ait effectivement eu – est qu'elle s'est mise elle-même dans une position intenable en créant une énorme surcapacité au début de la période visée par l'enquête. Les CE ont déjà traité cette question dans leur première communication écrite[55] et dans la déclaration orale qu'elles ont faite à la première réunion de fond.[56] Elles n'ajouteront que quelques remarques.

59. La position des États-Unis sur ce point semble se réduire à ceci: premièrement, la branche de production des États-Unis avait eu raison de prévoir un accroissement de la demande et de la consommation et, deuxièmement, il est quelque peu "injuste" que – les CE citent la déclaration faite par les États-Unis le 20 décembre 1999 – "les importations [aient] augmenté plus rapidement que la demande".[57] C'est là une position indéfendable.

5.4.2 Caractère intrinsèquement imprévisible de la demande de gluten de froment

60. Contrairement à ce que laissent entendre les États-Unis, il est impossible de prévoir avec précision ce que sera à long terme la demande de gluten de froment sur le marché des États-Unis, puisque celle-ci dépend essentiellement, aux États-Unis, de la teneur en protéines des récoltes de blé.[58]

Il est intéressant de noter que l'ITC le dit elle-même explicitement dans son rapport: "La demande de gluten de froment est étroitement liée à la teneur en protéines de la récolte de blé de chaque année. Si la quantité et la qualité des protéines naturellement présentes dans le blé offert sont faibles, les boulangers consomment plus de gluten de froment pour suppléer au manque de protéines du blé."[59]

61. L'assertion de l'ITC selon laquelle "les projections relatives à la poursuite de cette croissance de la demande et de la consommation établies étaient dans une large mesure exactes"[60] (non souligné dans l'original) est donc contredite par la constatation qu'elle énonce elle-même expressément dans la deuxième partie, factuelle, de son rapport, selon laquelle la demande de gluten de froment dépend

[55] Paragraphes 63 et suivants et 96.
[56] Paragraphes 69 à 79.
[57] Fin de la page 2.
[58] Voir aussi le paragraphe 74 de la première déclaration orale des CE (20 décembre 1999).
[59] Rapport de l'ITC, page II-9.
[60] Rapport de l'ITC, page I-17.

beaucoup de la teneur en protéines de la récolte de blé de chaque année. Il est impossible de faire des "projections" précises concernant l'évolution de la demande de gluten de froment.

62. Le caractère injustifié de l'assertion de l'ITC selon laquelle la branche de production a correctement "prévu" la demande et la consommation futures apparaît d'autant plus clairement lorsqu'on lit, également dans la partie factuelle du rapport de l'ITC, que, parmi les facteurs qui ont contribué à accroître la consommation de gluten de froment aux États-Unis de 1996 à 1997 figurait le "comportement anticipateur des acheteurs et des importateurs en réponse à l'action entreprise au titre de l'article 301 par la branche de production nationale en janvier 1997".[61] L'ITC nous dit-elle que les producteurs des États-Unis pouvaient aussi prévoir ce fait lorsqu'ils ont accru massivement leur capacité de 1993 à 1995?

5.4.3 Les producteurs des États-Unis eux-mêmes jugeaient irrationnel l'accroissement de la capacité

63. De plus, contrairement à ce que les États-Unis voudraient faire croire au Groupe spécial, les producteurs des États-Unis eux-mêmes jugeaient irrationnel et injustifié cet accroissement de la capacité au début de la période visée par l'enquête. Dans le mémoire avant audition[62], l'avocat de la branche de production des CE a expressément cité des informations parues dans la presse disant que "Midwest a fait part de ses préoccupations en 1992 lors de l'annonce de l'accroissement de la capacité de Heartland, indiquant que cet accroissement n'était pas justifié, car la capacité *existante* des États-Unis était suffisante pour répondre aux besoins du marché".

5.4.4 Une augmentation de capacité intensifie la concurrence à l'intérieur de la branche de production et fait donc baisser les prix

64. Dans le même contexte, la citation susmentionnée de la lettre de Manildra, dont il a été donné lecture devant les membres de l'ITC durant leur audition et qui leur a été remise, est pertinente. Manildra ne se contente pas de dire que la prime aux protéines influence les prix. Elle dit aussi expressément que les augmentations de capacité font baisser les prix: "Je comprends bien que la situation est radicalement différente au sein de la communauté, mais le marché des États-Unis semble s'orienter vers de nouvelles baisses à partir de juillet en raison d'une contraction de la demande résultant de la diminution des primes aux protéines ainsi que de l'augmentation de la capacité aux États-Unis et de l'accroissement de la production en Australie" (non souligné dans l'original).[63]

5.4.5 Les difficultés que la branche de production des États-Unis s'est elle-même attirées en augmentant ses capacités ont été signalées en détail à l'ITC

65. Les CE soulignent que le fait que c'est la mise en place irrationnelle d'une énorme surcapacité qui a causé des difficultés supplémentaires à la branche de production a été explicitement signalé à l'ITC par la branche de production des CE au cours des auditions, et que l'ITC en a néanmoins fait abstraction sans justification adéquate.

Dans le mémoire avant audition, l'un des arguments invoqués à ce sujet par l'avocat de la branche de production des CE était le suivant: "Les augmentations de capacité qui créent une capacité excédentaire intensifient la concurrence, surtout si elles exigent de gros investissements, car il y a une pression tendant à fixer les prix à un niveau qui permette de couvrir les coûts variables et une portion des coûts fixes."[64]

[61] Rapport de l'ITC, page II-9.
[62] Pièce n° 16 des CE, page 31.
[63] Pièce n° 17 des CE, pages 149 et 150.
[64] Pièce n° 16 des CE, pages 30 et 31.

5.4.6 L'hypothèse selon laquelle la branche de production des États-Unis absorberait à elle seule l'accroissement de la consommation est dénuée de fondement

66. En ce qui concerne l'autre aspect de la position des États-Unis relative à la surcapacité - c'est-à-dire l'hypothèse totalement déraisonnable selon laquelle, malgré le fait qu'une concession tarifaire a été échangée avec les autres Membres de l'OMC lors des négociations du GATT/de l'OMC, l'accroissement de la consommation intérieure serait entièrement absorbé par les producteurs nationaux -, les CE renvoient à leurs déclarations antérieures.[65]

En résumé:

i) il est totalement illogique du point de vue économique de supposer que l'accroissement de la consommation sera entièrement absorbé par la branche de production des États-Unis alors que les importations représentaient jusque-là environ 50 pour cent de la consommation;

ii) selon les règles de l'OMC, il est impossible de se fonder sur l'hypothèse que l'accroissement de la consommation sera entièrement absorbé par la branche de production nationale dans une situation où une consolidation tarifaire a été accordée - en raison de la clause NPF - à tous les autres Membres de l'OMC.

5.4.7 La surcapacité n'a pas été exclue comme il convenait de l'analyse du lien de causalité

67. Comme dernier point concernant la surcapacité, les CE souhaitent formuler des remarques sur le point 127 de la première communication écrite des États-Unis. Les États-Unis admettent expressément qu'un "autre facteur" – la surcapacité – au sens de l'article 4:2 b) de l'AS a causé un dommage (auto-infligé) lorsqu'ils emploient les termes suivants: "Dans la mesure où un seul autre facteur, à savoir les augmentations de la capacité aux États-Unis, avait contribué à la diminution du taux d'utilisation de la capacité (…)." Ils poursuivent en disant que l'ITC a démontré que les augmentations de la capacité aux États-Unis avaient été "un facteur moins important" comme cause du dommage "que les importations".

68. Comme les CE l'ont expliqué dans leur réponse à la question n° 9, cela ne suffit pas. Pour s'acquitter des obligations qui leur sont imposées en vertu de la seconde phrase de l'article 4:2 b) de l'AS, les États-Unis auraient dû exclure le dommage causé par la surcapacité de leur détermination relative au dommage et au lien de causalité. Pour ce faire, ils auraient dû déterminer si, dans le cas où la capacité serait restée la même depuis 1993, il y aurait encore eu une "dégradation générale notable de la situation" de la branche de production.

Cette analyse est simple à faire: il suffit de diviser la production de 1997 par la capacité de 1993. On obtient alors une utilisation de 75 pour cent de la capacité.[66] Autrement dit, si la capacité n'avait pas augmenté durant la période visée par l'enquête, la branche de production des États-Unis aurait utilisé presque exactement la même proportion de sa capacité en 1997 qu'en 1993 (78,3 pour cent)[67], lorsque, selon l'ITC, tout allait bien.

[65] Première communication écrite des CE, pages 22 et suivantes; déclaration orale des CE, paragraphes 69 et suivants.
[66] Rapport de l'ITC, page I-17, 121 792 livres divisé par 162 856 livres.
[67] Rapport de l'ITC, page II-15.

5.4.8 Conclusion au sujet de la surcapacité

69. En supposant que la branche de production des États-Unis ait connu des difficultés en 1996 et 1997, la surcapacité en était assurément l'une des principales raisons. Comme on l'explique en particulier dans le paragraphe précédent, l'ITC n'aurait dû imputer à l'accroissement des importations aucun dommage (facilement quantifiable) causé par ce facteur. En ne respectant pas cette règle lors de la détermination de l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité, les autorités des États-Unis ont violé l'article 4:2 b) de l'AS, et en particulier sa seconde phrase.

5.5 Situation sur le marché des coproduits

70. Les CE ont expliqué pourquoi la situation sur le marché des coproduits (notamment l'amidon de froment et l'alcool/l'éthanol) constituait une cause supplémentaire de la dégradation que la position de la branche de production des États-Unis avait pu subir durant la période considérée.

5.5.1 L'ITC a disposé ou aurait dû disposer à l'époque des renseignements communiqués par les CE

71. Comme moyen de défense sur ce sujet, les États-Unis commencent par laisser entendre que le Groupe spécial ne devrait pas tenir compte des pièces n° 10 à 14 des CE car ces renseignements n'ont pas été communiqués à l'ITC par la branche de production des CE durant les auditions de l'ITC.[68]

Les CE tiennent à souligner de nouveau que toutes ces pièces ont été établies sur la base de données officielles du gouvernement des États-Unis, et même dans certains cas du rapport de l'ITC. Pour le reste, l'ITC aurait pu facilement obtenir les renseignements en question (et aurait dû les obtenir; les CE reviendront sur ce point dans un instant).

Elles tiennent aussi à souligner que dans le cadre des règles de l'OMC, les pouvoirs publics des États-Unis sont une seule entité. Il serait absurde que les États-Unis soient autorisés à se défendre en disant que l'ITC des États-Unis ne possédait pas les données pertinentes, alors que le Département de l'agriculture des États-Unis les possédait.

72. En outre, l'ITC aurait déjà dû disposer de la majeure partie de ces renseignements, voire de tous, grâce aux réponses apportées à ses questionnaires (par exemple, en ce qui concerne les prix d'achat du blé et de la farine de froment et les prix de vente de l'amidon de froment, voir ITC, page II-37).

5.5.2 Les États-Unis interprètent et appliquent faussement l'article 4:2 de l'AS

73. Les États-Unis allèguent aussi, sur un plan plus général, que le caractère adéquat de l'analyse effectuée par l'autorité chargée de l'enquête doit être déterminé "d'après les éléments de preuve recueillis et examinés par ces autorités" (non souligné dans l'original), c'est-à-dire uniquement sur la base de ce que l'ITC a effectivement obtenu et non de ce qu'elle aurait dû obtenir.

Ils citent le rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, alléguant que ce rapport étayerait leur position. Or, dans le paragraphe cité par les États-Unis[69], le Groupe spécial en question dit clairement – et à juste titre – ceci:

> "Selon nous, une évaluation objective comporte un examen qui permette de savoir si la KTC avait examiné tous les faits en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes (y compris ceux qui

[68] Paragraphe 138 de la première communication écrite des États-Unis.
[69] 7.30.

pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive (…)"[70] (non souligné dans l'original).[71]

74. En outre, des arguments très approfondis ont été présentés sur ce point à l'ITC. Par exemple, "les changements qui surviennent sur les marchés des coproduits ont sur la branche de production des États-Unis une incidence beaucoup plus grande que les importations de gluten de froment" était le titre d'une partie du mémoire avant audition de 15 pages présenté par la branche de production des CE[72], et d'une partie similaire du mémoire après audition de neuf pages.[73] Les CE renvoient le Groupe spécial à ces pages, mais elles citeront quelques-uns des arguments invoqués, qui sont souvent tirés des renseignements fournis par les producteurs des États-Unis eux-mêmes:

- le caractère intégré du processus de production fait que les décisions en matière de production doivent aussi être prises de manière intégrée;

- "du point de vue du bon sens, comment des coproduits qui absorbent 90 pour cent des matières premières employées pour produire du gluten de froment *n'*auraient-ils *pas* d'effet sur la production de gluten de froment et sa rentabilité"?;

- "la faiblesse du marché de l'amidon de froment apparaît en outre dans le fait que les stocks d'amidon de froment en fin de période ont doublé entre 1995 et 1997, alors que les stocks de gluten de froment en fin de période ont baissé";

- "à l'exception de 1994, tout au long de la période 1993-1997, les ventes d'alcool de Midwest ont dépassé l'ensemble de ses ventes de gluten de froment et d'amidon de froment".

75. De plus, l'ITC a elle-même reconnu que "tout porte à croire que Midwest a réduit sa production de gluten de froment en 1995 pour des raisons liées en partie aux conditions sur le marché de l'alcool"[74] (non souligné dans l'original).

76. Compte tenu de ces points, comment les États-Unis peuvent-ils affirmer que l'ITC n'était pas obligée, conformément à l'article 4:2 a) et b) de l'AS, d'enquêter plus avant sur la situation du marché des coproduits et de se procurer les renseignements nécessaires?

5.5.3 Les données relatives à la rentabilité sont invérifiables

77. Ce non-respect des obligations énoncées à l'article 4:2 de l'AS est aggravé par le fait que la méthode employée par les producteurs des États-Unis pour établir leurs données de rentabilité concernant le gluten de froment reste entièrement obscure. Il est inacceptable, et contraire à l'article 4:2 de l'AS, qu'un Membre puisse prendre une mesure de sauvegarde sans même avoir enquêté sur la situation du marché des coproduits et expliqué la méthode employée par la branche de production requérante pour répartir les coûts entre ses coproduits dans le calcul de rentabilité.

5.5.4 Les prix de l'alcool affectent non seulement Midwest mais aussi tous les producteurs d'amidon de froment/de gluten de froment des États-Unis quant à ce qu'ils obtiennent pour leurs déchets liquides de l'amidon de froment

---

[70] Cette constatation n'a pas été rejetée par l'Organe d'appel mais plutôt étayée par lui dans son rapport *Argentine – Chaussures*, au paragraphe 136, où il dit que l'autorité doit "au minimum (…)" enquêter aussi sur "tous les autres facteurs pertinents (…)" que ceux qui sont expressément énumérés à l'article 4:2 b).

[71] Voir aussi la réponse des CE aux questions n° 6 et 7 du présent groupe spécial.

[72] Pièce n° 16 des CE, pages 13 à 27.

[73] Pièce n° 18 des CE, pages 14 à 22.

[74] Rapport de l'ITC, page I-17.

78. Enfin, les États-Unis ignorent ou déforment également certains des arguments invoqués sur ce point par les CE. Par exemple, au paragraphe 144 de leur première communication écrite, ils avancent un raisonnement incorrect selon lequel, comme Midwest est le seul producteur à transformer lui-même des quantités notables de bouillie d'amidon en produits alcooliques, la situation sur le marché de l'alcool ne peut affecter d'autres producteurs d'amidon de froment/de gluten de froment des États-Unis.[75]

Toutefois, en décrivant les procédés de production en général (c'est-à-dire pas seulement ceux d'une société), l'ITC dit elle-même expressément que "toute la bouillie d'amidon restante est envoyée soit à une usine de traitement des déchets, soit à une distillerie pour servir à produire de l'éthanol ou de l'alcool à usage alimentaire".[76]

79. Cela montre clairement que le fait qu'un producteur d'amidon de froment/de gluten de froment transforme lui-même les déchets liquides de l'amidon de froment en produits alcooliques ne change pas grand-chose; même s'il vend la bouillie d'amidon à un transformateur, la baisse des prix sur le marché de l'alcool aura de toute façon un effet défavorable sur ses recettes. La valeur des déchets liquides sur le marché des États-Unis dépend du prix de l'alcool. S'il est élevé, les producteurs d'amidon de froment/de gluten de froment peuvent tirer d'importantes recettes des déchets liquides de l'amidon de froment; s'il est bas, ils peuvent être contraints de payer une entreprise de traitement des déchets pour les en débarrasser.

5.6 Absence de coïncidence temporelle

80. Enfin, les CE réitèrent trois points concernant l'argument qu'elles ont déjà présenté[77], selon lequel l'ITC ne pouvait raisonnablement conclure que l'accroissement des importations avait causé un dommage, car la variation des facteurs de dommage n'a pas coïncidé avec l'accroissement des importations.

81. Premièrement, comme on l'a indiqué plus haut, sur la base exclusive des éléments de preuve présentés par l'ITC, les prix ont fortement chuté en 1995, avant que les importations ne s'accroissent.

82. Deuxièmement, comme on l'a également indiqué plus haut, là aussi sur la base exclusive des éléments de preuve présentés par l'ITC, la chute des prix de 1995 s'est inversée en 1996, les prix se relevant légèrement, alors même que les importations augmentaient.

83. Troisièmement et enfin, les CE appellent l'attention du Groupe spécial sur le fait que des éléments de preuve ont été communiqués sur ce point à l'ITC, mais qu'elle en a fait entièrement abstraction.

Par exemple, dans le mémoire avant audition de la branche de production des CE, il est dit expressément, données à l'appui, que les recettes tirées par Midwest de la vente de gluten de froment avaient déjà fortement chuté en 1995 par rapport à 1994. Cela s'est produit avant que les importations n'augmentent. En outre, la baisse a été beaucoup plus grande en 1995 qu'en 1996, année qui a vu le plus gros accroissement des importations durant la période visée par l'enquête.[78] Là encore, bien qu'elle ait eu connaissance de ces faits, l'ITC ne les a analysés en aucune manière dans son rapport, contrevenant ainsi aux obligations qui découlent pour elle de l'article 4:2 de l'AS.

---

[75] Les États-Unis semblent dénaturer le rapport de l'ITC, page I-17, en affirmant que Midwest est la seule à transformer l'amidon en alcool. Les États-Unis (et même l'ITC) confondent peut-être l'amidon comme produit principal de la transformation du blé lorsqu'il est extrait de la bouillie d'amidon et les *déchets* liquides de l'amidon résultant de cette extraction de l'amidon. La bouillie d'amidon (produit principal) et les déchets liquides (déchets ou sous-produits) peuvent tous deux être utilisés comme matière première pour la distillation.

[76] Rapport de l'ITC, page II-5.

[77] Voir en particulier les paragraphes 79 et suivants de la première communication écrite des CE.

[78] Pièce n° 16 des CE, page 20.

6. Point n° 5: les États-Unis n'ont pas respecté la règle de proportionnalité

84. L'un des principes fondamentaux de l'AS est qu'une mesure de sauvegarde doit être proportionnelle au dommage grave causé par l'accroissement des importations.

Ce principe découle du caractère exceptionnel[79] des mesures de sauvegarde, qui sont destinées à restreindre le commerce "loyal".[80] Une mesure de sauvegarde permet de violer exceptionnellement de façon "légale" l'article II du GATT de 1994, sans avoir à suivre les procédures autrement nécessaires prévues à l'article XXVIII. Toutefois, non seulement sa "légalité" dépend directement du respect intégral de toutes les conditions énoncées dans le GATT et l'AS mais elle n'est justifiée que si la mesure est strictement limitée à ce qui est nécessaire pour réparer le dommage grave causé par l'accroissement des importations et permettre à la branche de production nationale de procéder à des ajustements.

85. Autrement dit, lorsqu'un Membre prend une mesure de sauvegarde, il ne peut abuser de ce retrait temporaire de concessions tarifaires consolidées dans sa Liste annexée au GATT comme prétexte pour mettre en œuvre subrepticement des politiques protectionnistes. Faire supporter aux importations en provenance d'autres Membres l'ajustement de la branche de production nationale à des facteurs autres que l'"accroissement des importations" serait assurément un acte de protectionnisme contraire aux articles I^{er}, II et XI du GATT de 1994.

86. Ce principe trouve son application concrète dans deux dispositions de l'AS, les articles 4:2 et 5:1.

87. Selon la dernière phrase de l'article 4:2 b), lorsqu'elles examinent si un "dommage grave" a été causé par l'"accroissement des importations" (seule possibilité autorisant un Membre à imposer une mesure de sauvegarde), les autorités chargées de l'enquête ne doivent pas imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs qui causent un dommage au même moment.

88. Cette disposition a deux conséquences importantes: d'une part, les autorités chargées de l'enquête ne peuvent imputer la cause du dommage grave à l'accroissement des importations si celui-ci est une cause concomitante d'un tel dommage mais n'atteint pas en soi, c'est-à-dire isolément, le seuil d'une "dégradation générale (…) de la situation [de la] branche de production nationale". Pour parvenir à une telle conclusion, les autorités compétentes sont tenues d'examiner attentivement chacun des ("tous les") facteurs objectifs et quantifiables qui influent sur la situation de la branche de production concernée. Elles doivent démontrer de façon motivée qu'elles ont vérifié et évalué chaque facteur pour parvenir à leurs constatations.

D'autre part, une combinaison de facteurs causals (l'un d'eux étant l'accroissement des importations), dont aucun ne peut être cité avec certitude comme ayant entraîné à lui seul, isolément, une dégradation générale de la situation de la branche de production concernée, ne permet pas à un Membre de prendre une mesure de sauvegarde.

89. L'article 5:1 de l'AS, deuxième application concrète du principe de proportionnalité, dispose qu'un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement".

90. Cette disposition a de multiples conséquences sur l'action du Membre qui souhaite appliquer une mesure de sauvegarde.

---

[79] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93.
[80] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 87.

- La mesure doit être limitée au dommage grave causé par les importations. En supposant, pour les besoins du débat, qu'un Membre ait correctement imputé la cause du dommage grave à l'accroissement des importations (supposition qui n'est assurément pas correcte dans le cas de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment), la mesure de sauvegarde correspondante doit être proportionnée ou proportionnelle à ce dommage, à l'exclusion de tout dommage causé par d'autres facteurs.

  Il est donc hors de question qu'un Membre, en l'espèce les États-Unis, puisse être autorisé à remédier à l'absence intrinsèque de compétitivité de sa branche de production de gluten de froment/d'amidon de froment par rapport au secteur de la maïserie, ou à remédier à la hausse du coût des intrants, ou à absorber des fluctuations de prix dues aux fluctuations des primes aux protéines, ou à compenser l'échec de stratégies commerciales telles que l'accroissement excessif de la capacité de production, en adoptant une mesure de sauvegarde.

  On ne saurait faire supporter un telle charge au commerce légal provenant des autres Membres, en violation flagrante des articles II et XI du GATT de 1994 et des dispositions de l'AS.

- La mesure de sauvegarde ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire" pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement (seulement à la pression concurrentielle exercée par l'accroissement des importations).

  L'objectif de l'ajustement doit être associé à celui de la réparation du dommage et pris au même niveau que lui. Il ne peut justifier aucune mesure allant au-delà de la réparation du dommage grave causé par l'accroissement des importations sous prétexte d'ajustement. Cette manière de procéder serait contraire au principe de proportionnalité et violerait l'article 5:1.

- La mesure de sauvegarde doit revêtir une forme aussi peu restrictive que possible ("que dans la mesure nécessaire"). Le Membre est en fait obligé de choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs (troisième phrase de l'article 5:1).

  Le fait qu'une mesure "convienne" ne peut être déterminé, comme les autorités des États-Unis semblaient le croire lorsqu'elles ont pris leur mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment, en fonction de l'appréciation subjective que fait le Membre qui applique la mesure de ce qui convient le mieux à ses intérêts ou à sa branche de production nationale. Il doit être déterminé en fonction du critère objectif qui consiste à n'appliquer la mesure "que dans la mesure nécessaire" pour "réparer un dommage grave" et "faciliter l'ajustement" au dommage causé uniquement par l'accroissement des importations.

  Dans le système de l'OMC, il ne peut y avoir de doute quant au fait que les restrictions quantitatives sont les mesures les plus restrictives possible.[81] Elles constituent donc une *extrema ratio*, applicable uniquement lorsque le Membre requérant a apporté la démonstration positive que les autres mesures tarifaires (hausse des droits de douane ou contingents tarifaires) ne convenaient pas. Cette démonstration doit évidemment être complète et non contradictoire.

[81] Voir le rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, paragraphe 9.6.

91. L'application des principes et critères mentionnés ci-dessus, qui figurent expressément dans l'AS, au cas de la mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment, montre sans aucun doute possible que les États-Unis n'ont pas appliqué le principe de proportionnalité, contrevenant ainsi aux articles 4:2 et 5:1 de l'AS.

92. Dans leur première communication écrite[82] et leur première déclaration orale du 20 décembre 1999[83], les CE ont montré que les États-Unis avaient omis, sous-estimé ou déformé un certain nombre de facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influaient sur la situation de la branche de production nationale.

Ces facteurs militent clairement contre l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le "dommage grave". Ils excluent en particulier que l'accroissement des importations puisse être à lui seul la cause déterminante de la "dégradation générale (…) de la situation [de la] branche de production nationale".

93. En tout état de cause, le rapport établi par les autorités des États-Unis n'explique nulle part où et comment (et selon quels critères) elles ont évalué ces facteurs pour en arriver à la conclusion que l'accroissement des importations était la cause du dommage grave allégué après déduction du dommage causé par les autres facteurs (largement étayés par des documents).

94. Cette façon de procéder est contraire à l'article 4:2 a) de l'AS. Elle constitue également une violation manifeste du principe de proportionnalité inscrit à l'article 4:2 b) et c).

95. Dans leur première communication écrite[84] et leur première déclaration orale du 20 décembre 1999[85], les CE ont également montré clairement que les États-Unis avaient à de multiples reprises contrevenu à tous égards au principe de proportionnalité inscrit à l'article 5:1, et cela en dépit de cette disposition expresse et spécifique de l'AS[86]:

- Les États-Unis n'ont pas justifié l'adéquation de la forme de la mesure adoptée, qui est la plus restrictive possible. Ils ont au contraire indiqué, dans une brève explication générique, que les autorités chargées de l'enquête avaient retenu cette forme pour réparer le dommage et faciliter l'ajustement en ce qui concerne des facteurs autres que l'accroissement des importations. Les CE rappellent ici que les autorités des États-Unis ont inclus parmi leurs considérations essentielles la situation du marché de l'amidon de froment aux États-Unis lorsqu'ils ont examiné la forme, la portée et l'ampleur de la mesure de sauvegarde à prendre contre le gluten de froment étranger.[87] Cela a été fait de manière contradictoire, au moment même où les mêmes autorités jugeaient (de façon déraisonnable) que le marché de l'amidon n'entrait pas en ligne de compte pour leurs déterminations relatives au lien de causalité.

- Les États-Unis ont justifié le recours à une restriction quantitative en disant qu'"un droit de douane élevé serait inéquitable dans la mesure où il évincerait probablement encore plus [d'autres] fournisseurs [étrangers] du marché américain". Cette explication du rejet d'un droit de douane n'est pas seulement incompatible avec l'article premier du GATT de 1994 et l'article 2:2 de l'AS. Elle montre aussi que le

[82] Section 4.5.2.
[83] Paragraphes 57 à 86.
[84] Section 5.
[85] Paragraphes 60 et suivants.
[86] Qui n'a pas d'équivalent dans un contexte similaire dans les autres accords visés.
[87] À la page I-26 du rapport de l'ITC, à propos du "choix d'un contingent d'importation" en tant que mesure corrective recommandée, il est dit ceci: "Du fait que la fabrication du gluten de froment se caractérise par la production de coproduits, l'offre et le prix du gluten de froment sont en partie déterminés par la demande d'amidon de froment."

choix d'une restriction quantitative reposait sur d'autres facteurs que la nécessité de réparer le dommage grave et de faciliter l'ajustement de la branche de production des États-Unis. Cela est contraire à la première phrase de l'article 5:1 de l'AS. Cela constitue aussi un contournement non autorisé des dispositions de l'article 5:2 b).

- Les États-Unis ont déterminé l'existence d'un dommage grave et, par conséquent, l'ampleur de leur mesure de sauvegarde sans déduire le dommage causé par d'autres facteurs pertinents et largement étayés par des documents, tels que la faiblesse concurrentielle inhérente de la branche de production de gluten de froment des États-Unis par rapport à ses concurrents dans le secteur de l'amidon de maïs, la hausse du coût des intrants, l'accroissement délibéré et inconsidéré de la capacité de la branche de production des États-Unis sans rapport avec la part de l'accroissement de la consommation intérieure qu'elle aurait pu raisonnablement obtenir, et enfin le niveau des primes relatives au froment. En un mot, les États-Unis ont saisi l'occasion offerte par la plainte de leur branche de production de gluten de froment pour revenir sur les engagements tarifaires consolidés dans leur Liste annexée au GATT sans aucune justification au titre de l'AS.

96. Dans leur déclaration orale du 21 décembre 1999, les États-Unis ont tenté d'invoquer le moyen de défense suivant:

> "[L]a position des CE est en opposition directe avec les constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*. L'Organe d'appel a spécifiquement constaté ce qui suit, je cite: "un Membre n'est pas tenu de démontrer dans ses recommandations ou déterminations la nécessité d'une mesure sous la forme d'une restriction quantitative qui respecte la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles" (rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 99). Les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde sous la forme d'une restriction quantitative d'un niveau *supérieur* à celui des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives. Ainsi, selon la constatation de l'Organe d'appel, les États-Unis *n'*étaient *pas* tenus de démontrer la nécessité de cette mesure. Les arguments des CE selon lesquels il incombe aux États-Unis de justifier le niveau de la mesure qu'ils ont imposée sont incorrects."

97. Le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers* n'étaye pas l'argument des États-Unis. Son paragraphe 99 traite de l'obligation énoncée à la deuxième phrase de l'article 5:1, selon laquelle, lorsqu'un Membre impose une restriction quantitative établie autrement que sur la base des trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles, la nécessité d'une telle mesure doit être "clairement démontré[e]".

Or, dans la présente affaire, le contingent n'a pas été établi sur la base des trois dernières années représentatives mais sur celle de la période 1993-1995. La nécessité de retenir ce niveau différent devait donc être "clairement démontrée", et les États-Unis ne se sont pas acquittés de cette obligation.

98. De plus, la déclaration des États-Unis citée plus haut est sans rapport avec la question de savoir si, en vertu des première et troisième phrases de l'article 5:1, le Membre est tenu, lorsqu'il adopte sa mesure de sauvegarde,

- de ne recourir à des restrictions quantitatives que comme *extrema ratio* et

- de justifier l'"adéquation" de cette mesure au regard des facteurs objectifs en jeu dans l'examen des trois éléments énoncés à la première phrase de l'article 5:1, c'est-à-dire

que la mesure ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire" "pour réparer un dommage grave" causé uniquement par l'accroissement des importations "et faciliter l'ajustement".

99. Les États-Unis ont manifestement contrevenu à cette obligation.

7. Point n° 6: dans leur répartition aux fins de la restriction quantitative applicable au gluten de froment, les États-Unis ont manipulé la période de référence de façon à réduire de manière injustifiable le niveau des importations en provenance des CE et à affecter la répartition des parts de marché entre les Membres importateurs (en particulier entre les CE et l'Australie)

100. La deuxième phrase de l'article 5:1 de l'AS dispose que, si une restriction quantitative est utilisée, "cette mesure ne ramènera pas les quantités importées au-dessous du niveau d'une période récente, qui correspondra à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles, sauf s'il est clairement démontré (…)".

101. Les États-Unis ont à nouveau confirmé dans leur déclaration orale du 21 décembre 1999[88] qu'ils n'étaient pas obligés de "démontrer clairement" ce fait dans le rapport de l'ITC ou dans la loi d'adoption de la mesure de sauvegarde.

102. Comme les CE l'ont expliqué dans leur première déclaration orale du 20 décembre 1999[89], le sens ordinaire des termes "les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles" figurant à la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'AS est le sens de ce qui est dit, à savoir que les États-Unis auraient dû se baser sur la dernière période triennale pour laquelle des statistiques étaient disponibles au moment de l'adoption de la mesure (le 30 mai 1998).

103. Les États-Unis ne contestent pas qu'ils disposaient de statistiques relatives aux importations de gluten de froment pour 1997, 1996 et 1995.

104. Ces statistiques sont "représentatives" du commerce concerné. Comme cela a déjà été rappelé à maintes reprises, le commerce concerné par une mesure de sauvegarde est un commerce loyal et légitime, et le fait qu'il puisse croître est la conséquence d'une utilisation entièrement légitime des droits d'accès aux marchés qui découlent des concessions commerciales inscrites sur les Listes annexées au GATT. Pour une période réputée non "représentative", le Membre qui souhaite mettre en œuvre une restriction quantitative doit montrer l'existence de circonstances exceptionnelles. Les autorités des États-Unis, qui souscrivent elles-mêmes à cette interprétation, ont exclu l'existence de "circonstances anormales en raison desquelles l'une des [trois] années [1995 à 1997] ne serait pas représentative des importations"[90] de gluten de froment aux États-Unis.[91]

105. En outre, les violations des obligations contractées à l'OMC peuvent être invoquées comme élément de preuve montrant que la structure des échanges représentée par les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles a été déformée. Les CE ont rappelé,

[88] Page 9.
[89] Paragraphes 114 et suivants.
[90] Rapport de l'ITC, page I-28.
[91] Le rapport de l'ITC contredit donc le dernier moyen de défense invoqué par les États-Unis à la fin de la page 11 de leur déclaration orale du 20 décembre 1999. Ce qui compte dans la présente procédure, c'est évidemment ce qui peut être constaté dans le rapport d'enquête et non la justification après coup qui vise à récrire l'histoire *a posteriori*.

dans leur première communication écrite, le rapport du Groupe spécial *CE – Bananes – Recours de l'Équateur à l'article 21:5*[92], dans lequel il était dit ceci:

> "Si les données se rapportant à une période sont périmées ou si les importations sont faussées du fait que le marché pertinent est soumis à restriction, le recours à cette période comme période représentative ne peut alors pas permettre d'atteindre l'objectif énoncé dans le texte introductif. Ainsi, suivant la pratique du GATT, il faut que la "période représentative antérieure" aux fins de l'article XIII:2 d) soit la période la plus récente exempte de distorsions dues aux restrictions."

106. Il ne s'agit manifestement pas de cette situation dans le cas de la mesure de sauvegarde des États-Unis applicable au gluten de froment.

107. La logique de cette disposition et de l'ensemble de la procédure établie par les parties contractantes à l'Accord sur l'OMC en vertu de l'article 5 de l'AS est très transparente.

Si un Membre décide légalement de mettre en œuvre une restriction quantitative (ce qui n'est pas le cas de la mesure prise par les États-Unis), il doit déterminer la quantité des importations de manière objective, c'est-à-dire d'après les statistiques très récentes ("dernières") qui sont disponibles. Ces statistiques sont en principe représentatives du commerce légitime du produit concerné, à moins que ce commerce n'ait été faussé par un événement exceptionnel ou une violation des règles de l'OMC. Le Membre qui s'écarte des statistiques disponibles pour les trois dernières années doit prouver l'existence d'un tel événement exceptionnel ou d'une telle violation.

108. Le niveau de restriction ainsi établi de manière objective peut ensuite être ajusté à la baisse selon le mode NPF, à condition qu'il soit "clairement démontré qu'un niveau différent est nécessaire pour empêcher ou réparer" le dommage.

109. Si le Membre qui adopte la mesure de sauvegarde souhaite en outre établir une distinction entre les pays fournisseurs, et donc déroger à la règle NPF spécifique applicable à la répartition des contingents, il doit aussi suivre la procédure spécifique prévue à l'article 5:2 b).

110. Dans le cas de la mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment, les États-Unis ont manipulé la période représentative afin d'obtenir à la fois une réduction des quantités importables (surprotégeant ainsi leur branche de production) et une répartition sélective entre les grands fournisseurs (en particulier au détriment des CE et à l'avantage de l'Australie)[93], sans respecter les règles de procédure et de fond prévues à la deuxième phrase de l'article 5:1 et à l'article 5:2 b).

---

[92] Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Recours de l'Équateur à l'article 21.5*, WT/DS27/RW/ECU, 12 avril 1999, paragraphe 6.39. Ce groupe spécial fait expressément référence aux précédents rapports de groupes spéciaux sur les affaires "*CEE – Pommes en provenance du Chili*" et "*Japon – Produits agricoles*", dans lesquels ces derniers avaient rendu des décisions similaires.

[93] Les constatations figurant à la page I-28 du rapport de l'ITC doivent aussi être considérées au regard des constatations figurant au dernier paragraphe de la page I-26, où il est dit qu'une mesure de sauvegarde tarifaire est exclue afin de protéger le commerce des autres Membres. L'ITC considère manifestement que son rôle est de protéger la part de marché d'autres importateurs face aux CE. Or, le but d'une mesure de sauvegarde est uniquement de protéger une branche de production *nationale* d'un dommage. Une mesure de sauvegarde doit être appliquée à toutes les importations quelle qu'en soit la provenance. L'article 5:2 b) définit les strictes conditions dans lesquelles un pays peut faire l'objet d'une discrimination dans l'application d'une restriction quantitative. La manipulation de la "période représentative" n'est pas un substitut légal de cette procédure exceptionnelle.

111. Dans ce contexte, l'Australie formule une remarque gratuite lorsqu'elle dit qu'elle "reconn[aît] que la mesure [des États-Unis] devait être appliquée aux importations de toutes provenances et pas seulement en provenance des CE"[94], sachant que ladite mesure a eu pour effet remarquable de réduire le chiffre record de 62,496 millions de livres d'exportations australiennes vers les États-Unis en 1997 de pas moins de 0,0011 pour cent.[95]

112. Selon un principe établi dans les règles de l'OMC, un interprète ne peut attribuer à une disposition d'un accord visé un sens qui transformera, en tout ou partie, cette disposition de manière à la rendre redondante ou inutile. Le principe *ut magis valeat quam pereat* a été de nouveau rappelé et appliqué par l'Organe d'appel dans son rapport *Argentine – Chaussures*.[96]

113. Si un accroissement des importations démontrait "clairement" *ipso facto* la nécessité d'utiliser une autre période représentative que les "trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles", cette disposition s'appliquerait toujours, rendant inutile et redondante la disposition telle qu'elle est formulée.

114. Les États-Unis allèguent à présent, dans leur déclaration orale du 20 décembre 1999[97], qu'ils ont "clairement justifié le choix de cette période quand [ils ont] constaté que fixer le contingent à un niveau correspondant à la moyenne de 1995 à 1997 ne réparerait pas le dommage grave". Or, il est seulement dit dans le rapport de l'ITC[98] que "la poursuite des importations à ce niveau ou au-dessus ne réparerait pas le dommage grave causé à la branche de production nationale. Par conséquent, nous pensons que la nécessité d'une quantité différente est "clairement démontrée" en l'espèce". Une telle justification non seulement n'est pas "claire" mais ne constitue en rien une justification. C'est une pétition de principe. Cela revient à dire "J'aime les yeux bleus parce que je les aime". Les États-Unis ont donc contrevenu à la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'AS.

115. Les États-Unis invoquent aussi un moyen de défense supplémentaire selon lequel les termes "les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles" signifient "une période "représentative" des conditions dans lesquelles la branche de production peut survivre".[99]

116. On ne lit rien de tel dans la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'AS: le terme "représentatives" est grammaticalement lié à "moyenne des importations". Cette disposition ne fait nullement référence aux conditions dans lesquelles la branche de production peut survivre. Plus intéressant encore, le moyen de défense invoqué par les États-Unis est contredit par le rapport de l'ITC[100], qui mentionne clairement les années "[non] représentative[s] des importations" et non les conditions de survie de la branche de production.

117. Les CE soutiennent donc sans réserve que les États-Unis ont contrevenu à la deuxième phrase de l'article 5:2 de l'AS.

8. Point n° 7: les États-Unis ont contrevenu au principe du parallélisme à propos des importations en provenance du Canada

118. Selon le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*[101],

---

[94] Déclaration orale de l'Australie en qualité de tierce partie (21 décembre 1999), paragraphe 2.
[95] Rapport de l'ITC, page II-12
[96] Paragraphe 88.
[97] Page 11.
[98] Page I-28.
[99] Première déclaration orale (20 décembre 1999), page 11.
[100] Page I-28.
[101] Paragraphe 114.

> "Nous concluons que l'Argentine, compte tenu des faits propres à la présente affaire, ne peut pas justifier l'imposition de ses mesures de sauvegarde uniquement aux sources d'approvisionnement des pays tiers non membres du MERCOSUR sur la base d'une enquête qui a établi l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par les importations de toutes provenances, y compris les importations en provenance des autres États membres du MERCOSUR."

119. Dans sa déclaration orale du 21 décembre 1999, le Canada en qualité de tierce partie a dit ceci[102]:

> "L'affaire du gluten de froment est fondamentalement différente de l'affaire *Argentine – Chaussures* (…). Le rapport de l'ITC indique clairement que, les États-Unis ont effectué une enquête globale et examiné les importations de toutes provenances, mais n'ont pas imputé à des pays tiers dans leur détermination le dommage causé par les importations en provenance de l'ALENA. Après avoir établi une détermination positive de l'existence d'un dommage, l'ITC a analysé séparément les importations en provenance du Canada et du Mexique. Cet examen séparé a clairement démontré que les importations en provenance du Canada avaient fortement diminué pendant la période visée par l'enquête, alors que les importations totales avaient augmenté.[103] L'ITC a conclu à juste titre que les importations en provenance du Canada n'avaient pas contribué de manière importante au dommage grave. Sur la base de cette conclusion, les États-Unis ont exclu les importations en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde."

120. Les moyens de défense invoqués par les États-Unis devant le Groupe spécial le 20 décembre 1999 étaient essentiellement conformes à cette argumentation.[104]

121. La position des CE est que, contrairement aux assertions incorrectes formulées aussi bien par les États-Unis que par le Canada, les faits relatifs à l'affaire *Chaussures* sont, en ce qui concerne l'application du principe du parallélisme, identiques à ceux de l'affaire de la mesure de sauvegarde des États-Unis applicable au gluten de froment.

Comme dans l'affaire *Chaussures*, l'enquête des États-Unis "a établi l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par les importations de toutes provenances, y compris les importations en provenance" des pays de l'ALENA, y compris le Canada, mais les États-Unis ont ensuite imposé uniquement aux pays non membres de l'ALENA leur mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment, excluant ainsi le Canada.

122. Comme il ressort de la déclaration canadienne, l'ITC a établi "une détermination positive de l'existence d'un dommage". Selon les règles de l'OMC, cela signifie qu'elle a examiné les importations de toutes provenances, y compris le Canada, et est arrivée à la conclusion (erronée) que l'accroissement des importations était la cause du "dommage grave" subi par la branche de production de gluten de froment des États-Unis. Comme le dit expressément le Canada, c'est "après" une telle "détermination positive" que l'ITC "a analysé séparément les importations en provenance du Canada et du Mexique" (c'est-à-dire des partenaires des États-Unis au sein de l'ALENA), après quoi elle "a conclu […] que les importations en provenance du Canada n'avaient pas contribué de manière importante au dommage grave".

---

[102] Pages 4 et 5.

[103] [Note de bas de page originale] Rapport de l'ITC, présenté comme pièce n° 4 des États-Unis, page I-19.

[104] Fin de la page 12 et page 13.

123. La procédure suivie par l'ITC, telle que la décrit le Canada, n'est manifestement pas conforme à l'article 4:2 de l'AS, contrevient aux articles 2:1 et 5:2 de l'AS et ne constitue pas une application correcte de la disposition NPF fondamentale énoncée à l'article 2:2 de l'AS.

124. Rien dans l'article 4:2 n'autorise un Membre à examiner séparément l'existence d'un dommage grave sur la base de l'origine des produits importés concernés. Bien au contraire, l'Organe d'appel a donné de l'AS une interprétation[105] selon laquelle, dans le cas de mesures imposées par un Membre de l'OMC qui est aussi membre d'une union douanière, l'article 4:2 exige du Membre concerné qu'il vérifie si l'"accroissement des importations" a causé un dommage grave en choisissant l'une des options suivantes (qui mettent en œuvre le principe du parallélisme):

- soit toutes les importations prises ensemble sont considérées comme la cause d'une "dégradation générale de la situation de la branche de production nationale", soit,

- à titre subsidiaire, les importations en provenance des pays qui constituent l'union douanière sont exclues du champ de l'enquête.

125. Si un tel lien de causalité est établi, la question de l'application de la mesure de sauvegarde conformément au principe du parallélisme est pertinente.[106]

Selon la première option, la mesure de sauvegarde devra être appliquée aussi aux produits originaires des autres membres de l'union douanière.

Selon la seconde option, les produits originaires des autres membres de l'union douanière ne seront pas assujettis à la mesure.

126. Dans ce cadre juridique clair, une détermination de l'existence d'un dommage grave causé par les importations de toutes provenances suivie d'une deuxième enquête sur l'existence d'un dommage causé par l'accroissement des importations en provenance des seuls membres de l'ALENA n'a aucun fondement dans l'AS et est manifestement incompatible avec les règles de l'OMC.

127. Il est bon de noter que l'application des mesures de sauvegarde[107] est visée par l'article 5 de l'AS. L'article 5:2 b) de l'AS permet une répartition différenciée de la restriction quantitative (ou d'un contingent tarifaire), qui contrevient partiellement à l'obligation NPF, à condition que le Membre qui applique la mesure suive la procédure très détaillée et spécifique qui y est prescrite. Un traitement différencié en matière de répartition n'équivaut cependant pas à une exclusion de l'application de la mesure de sauvegarde.

128. Or, les États-Unis ont dit ceci[108]:

> "Les CE citent l'article 5:2 b), mais cet article n'est pas pertinent étant donné que les États-Unis n'ont pas adopté de mesure au titre de l'article 5:2 b)."

Les États-Unis n'ont donc absolument aucun fondement juridique ni aucune justification permettant à leurs autorités de contrevenir au principe du parallélisme.

---

[105] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphes 106 à 108.

[106] Voir les paragraphes 111 et suivants du rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, où cette approche est confirmée.

[107] Tel est le titre de cette disposition.

[108] Première déclaration orale des États-Unis (20 décembre 1999), page 12.

9. Conclusions

129. À la lumière de ce qui précède et de l'ensemble des allégations et arguments présentés devant le Groupe spécial dans leur première communication écrite, durant la première réunion de fond des 20 et 21 décembre 1999 et dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les CE demandent au Groupe spécial de constater qu'en imposant leur mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment, les États-Unis ont contrevenu aux articles I[er] et XIX du GATT de 1994 ainsi qu'aux articles 2:1, 4, 5, 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes.

Elles demandent en outre au Groupe spécial de recommander à l'ORD que la mesure de sauvegarde des États-Unis incompatible avec les règles de l'OMC soit retirée sans retard.

APPENDICE 1-5

COMMUNICATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE CONCERNANT LES PROCÉDURES PROPOSÉES RELATIVES AUX RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS

(26 janvier 2000)

Comme demandé, les CE ont examiné les procédures proposées concernant le traitement des renseignements commerciaux confidentiels lors des travaux du présent groupe spécial.

Les CE voudraient indiquer, à titre d'observation générale, qu'il appartient au Groupe spécial de se prononcer sur la question même de savoir si de telles procédures sont nécessaires en l'espèce. Les CE se réservent le droit de revenir sur cette question, si nécessaire.

En ce qui concerne le texte proposé, les CE souhaitent formuler les observations suivantes.

À propos du point V.3, les CE relèvent que les procédures proposées ne contiennent ni au point I, ni au point II, de critères explicites que le Groupe spécial pourrait appliquer en cas de désaccord entre les parties au différend sur le point de savoir si des renseignements désignés comme renseignements commerciaux confidentiels par l'une des parties "peuvent raisonnablement être admis au bénéfice de ce traitement". Les CE suggèrent donc de modifier les termes "renseignements commerciaux confidentiels" et leur définition figurant au point II de la façon suivante (les changements sont indiqués par des mots "barrés" ou "soulignés"):

> Les termes "renseignements confidentiels privés" s'entendent des renseignements qui ont été désignés comme renseignements confidentiels privés par la partie qui les communique, ~~et~~ qui, par ailleurs, ne sont pas disponibles dans le domaine public et dont la divulgation à des parties privées intéressées porterait gravement atteinte aux intérêts de la partie ou des parties privées qui ont initialement fourni les renseignements à la partie qui les a communiqués au Groupe spécial.

Aux points V.6 et IX.1, les CE souhaiteraient que le Groupe spécial précise que ces règles ne constituent pas une modification des procédures de travail existantes pour ce qui est du calendrier et de l'obligation de présenter rapidement les éléments de preuve factuels, ni une dérogation à ces procédures. En outre, ces règles ne devraient pas être mises en œuvre d'une façon qui porte atteinte à l'équité ou à la régularité de la procédure.

En ce qui concerne le "bureau de l'administration centrale", au point II, il convient d'inscrire pour les CE "bâtiments et terrains de la Commission européenne à Bruxelles (Belgique)".

Enfin, les CE voudraient indiquer que le fait de déterminer qu'un document relève de la catégorie des renseignements "confidentiels privés" ne peut en aucune façon porter atteinte à une obligation de fond, contractée au titre de l'Accord sur l'OMC, de mettre les renseignements à la disposition du public au moment prévu par cet accord, dans les cas où une telle obligation est applicable.

APPENDICE 1-6

DÉCLARATION ORALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DEUXIÈME RÉUNION

(1er février 2000)

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

1. Nous approchons du terme de la présente procédure et les Communautés européennes aimeraient saisir cette occasion pour revenir sur les points de droit et de fait les plus importants qui ont trait à la violation de plusieurs dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes par la mesure de sauvegarde que les États-Unis appliquent au gluten de froment.

2. Affirmer que le rôle du plaignant, à savoir les CE, consiste à faire la lumière sur cette affaire devant le Groupe spécial alors que le défendeur, en l'occurrence les États-Unis, essaie parfois de jeter un voile de fumée ou d'embrouiller les choses afin d'occulter aussi longtemps que possible son infraction revient à énoncer l'évidence. Il ne fait pas de doute qu'il a été recouru plusieurs fois à cette tactique au cours de la présente procédure.

3. Toutefois, nous sommes convaincus que le Groupe spécial fera en sorte que les États-Unis n'atteignent pas leur objectif qui est de confondre les problèmes que vous êtes appelés à examiner. Comme notre exposé le confirmera, les États-Unis ne sont pas parvenus à occulter la violation *prima facie* des dispositions des articles Ier et XIX du GATT de 1994 et des articles 2:1, 4, 5, 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes que les CE ont prouvée.

4. De l'avis des CE, la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment est un cas typique d'omission et de présentation erronée de faits et d'arguments par un Membre de l'OMC au cours de la procédure d'enquête qui le concerne. Elle est également un exemple caractéristique des mesures protectionnistes et discriminatoires, prises en violation des principes fondamentaux du GATT/de l'OMC, tels que le maintien de l'équilibre des concessions convenues au cours des négociations tarifaires multilatérales et le traitement de la nation la plus favorisée. Ces actions incompatibles avec les règles de l'OMC ont un effet de grave distorsion sur le système commercial multilatéral.

5. Le fait que la Nouvelle-Zélande, en tant que tierce partie ne se livrant pas au commerce du gluten de froment, éprouve la nécessité d'intervenir et d'appeler votre attention sur les mêmes questions est un nouveau témoignage de cette préoccupation très grave et, en fait, justifiée.

6. Dans la présente déclaration, les CE procéderont comme suit: après avoir réexaminé brièvement le critère d'examen du Groupe spécial et les prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994, mon collègue, M. Van Vliet, vous rappellera les faits relevant de cette affaire qui concernent la confidentialité, le dommage et le lien de causalité ainsi que les omissions commises au cours de l'enquête des autorités des États-Unis, puis je conclurai en rappelant d'autres points de cette affaire qui restent à clarifier.

7. Les CE confirment entièrement ce qu'elles ont affirmé au cours des phases précédentes de la présente procédure et n'examineront aujourd'hui que quelques problèmes afin, notamment, de réfuter des arguments avancés par les États-Unis.

Bien entendu, nous serons heureux de répondre à toute autre question que vous voudrez poser.

1. CRITÈRE D'EXAMEN

8. Au sujet du critère d'examen du Groupe spécial, les CE aimeraient ajouter ce qui suit.

9. Aux termes de l'article XVI:4 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce,

> "Chaque Membre assurera la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles qu'elles sont énoncées dans les Accords figurant en annexe."

10. Quelle que soit la manière dont ils essaient de présenter leur défense, les États-Unis ne peuvent pas justifier une limitation du mandat du Groupe spécial, tel qu'il a été défini dans le document de l'OMC WT/DS166/3 du 4 juin 1999 et aux articles 6:2, 7 et 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, en se référant aux modalités d'organisation de leurs procédures administratives internes ou au point de vue de leurs autorités nationales sur leur rôle dans le cadre du régime juridique national des États-Unis.

11. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, il ne peut faire aucun doute que lorsqu'un groupe spécial examine si un Membre de l'OMC se conforme à une règle de l'OMC, les obligations de ce Membre au titre de l'OMC doivent prévaloir sur ses procédures internes.

12. Il va sans dire que les règles de procédure nationales des États-Unis ou leur interprétation ne peuvent pas limiter les tâches du Groupe spécial, dont la fonction est d'aider l'ORD en procédant à "une évaluation objective de la question dont il est saisi". La mission du Groupe spécial ne peut pas consister à valider purement et simplement un rapport d'enquête.

13. Comme notre position le fait apparaître clairement, les CE ne demandent pas au Groupe spécial de mener une enquête de quelque type que ce soit. Comme tout Membre de l'OMC se trouvant dans une situation semblable, elles doivent indiquer au Groupe spécial les informations dont l'ITC aurait dû tenir compte comme il convenait mais qu'elle n'a pas prises en considération ainsi que l'importance de ces informations pour les constatations et conclusions formulées par les autorités des États-Unis.

14. Cette position est tout à fait conforme à ce que l'Organe d'appel a considéré comme la procédure correcte au paragraphe 121, troisième phrase, de son rapport "Argentine – Chaussures":

> "Nous estimons que le Groupe spécial a examiné si, comme l'exige l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, les autorités argentines avaient considéré tous les faits pertinents et avaient expliqué de manière adéquate en quoi les faits étayaient les déterminations ayant été formulées." (non souligné dans l'original)

15. En fait, les éléments de preuve objectifs, que les autorités des États-Unis ont omis ou mal interprétés ou dont ils ont minimisé l'importance au cours de leur enquête et sur lesquels les CE ont attiré votre attention avaient été préparés par les autorités des États-Unis elles-mêmes avant ou pendant la procédure d'enquête et appartenaient au domaine public.

2. LA MESURE DE SAUVEGARDE APPLIQUÉE PAR LES ÉTATS-UNIS AU GLUTEN DE FROMENT EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE XIX:1 DU GATT DE 1994

16. S'agissant de la violation de l'article XIX:1 du GATT de 1994, le tout dernier échange de communications écrites a contribué, de l'avis des CE, à clarifier définitivement cette question.

> Conformément à cette disposition, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que si le Membre concerné démontre, dans le rapport de son enquête, entre autres, que l'accroissement des importations résulte de "l'évolution imprévue des circonstances" et de "l'effet des engagements (...) qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord [le GATT de 1994]".

17. Les États-Unis allèguent maintenant qu'ils avaient finalement démontré, dans le rapport de l'ITC, que "l'évolution imprévue des circonstances", c'est-à-dire des circonstances inattendues, avait abouti à l'accroissement des importations. À cet effet, ils renvoient, en particulier, à la page I-24 du rapport de l'ITC.

18. Les États-Unis ne font maintenant rien de moins qu'élaborer un examen ex post facto d'une évolution imprévue des circonstances qu'ils n'avaient jamais effectué, en fait, avant d'adopter la mesure de sauvegarde.

19. Encore une fois, il s'agit là d'une violation de l'obligation, énoncée à l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes qui renvoie à l'article 3 dudit accord, de communiquer les explications pertinentes et l'analyse appropriée dans le rapport publié avant que la mesure soit prise. Dans le rapport "*Argentine – Chaussures*", l'Organe d'appel a dit ce qui suit[1]:

> "(...) nous estimons que la première clause [l'article XIX:1 du GATT de 1994] décrit certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée (...)" (italique et non souligné dans l'original).

Dans ses constatations, l'Organe d'appel a indiqué que la "démonstration" devait précéder logiquement l'"application" de la mesure de sauvegarde. À cette fin, la démonstration ne pouvait donc être faite que dans le rapport de l'enquête.

20. Les CE font également observer que l'argument des États-Unis[2] selon lequel les producteurs des États-Unis n'ont pas "prévu", lorsqu'ils ont augmenté leur capacité de production, un accroissement des importations est tout simplement sans rapport avec la question de savoir s'il existe une "évolution imprévue des circonstances". Ce n'est pas l'accroissement des importations qui doit être imprévu mais l'évolution qui conduit à cet accroissement.[3]

21. Les CE vont maintenant démontrer que l'argumentation des États-Unis est sans fondement.

Je vous propose, M. le Président, Mme et M. les membres du Groupe spécial, de prendre la pièce n° 1 des CE, le rapport de l'ITC de mars 1998, et de l'ouvrir à la page I-24.

22. Les États-Unis aimeraient vous faire croire qu'une estimation spéculative, faite au début de 1998 par l'ITC, des effets possibles de la "mise en service" d'une capacité supplémentaire dans les CE en 1999 constitue les circonstances imprévues (c'est-à-dire soudaines) qui ont conduit à l'accroissement des importations en provenance des CE en 1996.

23. En fait, les CE ne nient pas que la capacité de la branche de production des CE a été accrue de façon à "répondre à la demande d'amidon de froment sur le marché des CE"[4], comme les États-Unis le

---

[1] Au paragraphe 92. Voir également le paragraphe 95 où l'Organe d'appel précise que "(...) des mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que s'il est clairement démontré que *toutes* les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article XIX du GATT de 1994 sont respectées" (italique et non souligné dans l'original).

[2] Réponse des États-Unis à la question n° 5, paragraphe 19.

[3] Voir également la deuxième communication écrite des CE, paragraphe 13.

[4] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 16.

reconnaissent eux-mêmes. Cependant, les États-Unis ont auparavant également souligné qu'un délai long devait s'écouler entre le début de la construction et la mise en service d'une installation de production de gluten de froment:

> "Elles font ressortir que Heartland est arrivé sur le marché en 1996, (...) mais elles oublient que la construction de l'usine avait débuté en 1993, bien avant le brusque accroissement des importations et le dommage grave. De même, elles insistent sur les opérations de modernisation de l'usine d'Atchison de la société Midwest qui ont eu lieu en 1996 et 1997, mais omettent de mentionner qu'elles faisaient partie d'une série d'opérations de modernisation par étapes qui avaient débuté en 1992 et s'étaient poursuivies en 1994 et 1995, avant le brusque accroissement des importations. Ainsi, elles s'en remettent, à l'appui de leur position, à un usage sélectif des éléments de preuve, tout en ignorant ceux qui jouent en sens contraire."[5]

24. C'est pourquoi les États-Unis doivent maintenant reconnaître, pour les mêmes raisons que celles qu'ils ont invoquées dans leur défense, que tout accroissement de la capacité de la branche de production des CE au cours de la dernière partie de la période visée par l'enquête ne pouvait pas constituer une "évolution imprévue des circonstances", c'est-à-dire des circonstances inattendues qui ont conduit à un accroissement des importations.

25. M. le Président, il n'y a eu aucune évolution inattendue ni imprévue des circonstances ayant conduit à l'accroissement des importations de 1996. En fait, M. Ladd Seaberg, Président du Conseil des producteurs de gluten de froment et Président-Directeur général de Midwest Grain Products, Inc., témoignant devant le Comité dépendant de l'USTR qui s'occupe de l'article 301, avait déjà déclaré, le 6 juillet 1992, ce qui suit:

> "En Italie, une nouvelle installation de production de 22 millions de livres est déjà en service et une autre installation, d'une capacité de 35 millions de livres, est en construction. Une nouvelle installation, d'une capacité de 33 millions de livres, est en construction en France et un développement de la capacité, correspondant à 33 millions de livres, est en cours aux Pays-Bas. Ensuite, une nouvelle installation d'une capacité de 77 millions de livres sera prête en Allemagne orientale d'ici à 1994."[6]

Cela montre qu'aussi bien la branche de production des États-Unis que le gouvernement des États-Unis n'ignoraient rien, pendant les négociations du Cycle d'Uruguay et dès le sixième jour de la période visée par l'enquête, de l'évolution future de la branche de production des CE. Le témoignage souligne[7] aussi ce qui suit:

> "Le Département de l'agriculture des États-Unis estime que la production de gluten des CE pourrait atteindre, au bas mot, 300 000 tonnes d'ici à 1995, soit environ le double de sa capacité actuelle (...)."

C'est pourquoi les événements invoqués maintenant par les États-Unis ne peuvent pas être qualifiés d'"évolution imprévue des circonstances".[8] Ils ne répondent pas au critère de l'Organe d'appel conformément auquel le respect de l'article XIX du GATT de 1994 "veut que l'évolution des

---

[5] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 115.

[6] Pages 3 et 4. Bien entendu, les CE sont prêtes à communiquer au Groupe spécial un exemplaire du document intégral s'il le souhaite.

[7] Page 17.

[8] La presse spécialisée des États-Unis a largement couvert ces questions. Voir, par exemple, World paper magazine, juillet 1994, page 42.

circonstances qui a conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues (...) ait été "inattendue"[9] (non souligné dans l'original).

26. En outre, M. le Président, les États-Unis insinuent que quelque chose d'"inattendu" pouvait aussi résulter de l'aide des CE à leur production d'amidon de froment.

27. En premier lieu, les CE appellent l'attention du Groupe spécial sur le fait qu'il est précisé, à la page I-24, note de bas de page n° 119, du rapport de l'ITC que

> "l'effet de ces programmes n'a pas été examiné par la Commission" (souligné dans l'original).

28. Nous ne voyons donc pas comment ce point peut maintenant être invoqué de manière crédible par les autorités des États-Unis.

29. En second lieu, il n'y a eu en réalité aucune modification des mesures prises par les CE dans ce domaine depuis l'achèvement des négociations du Cycle d'Uruguay.

30. Étant donné cette situation objective, les États-Unis sous-entendent-ils, par leur argumentation, qu'ils admettent avoir fait un usage abusif du mécanisme de sauvegarde parce qu'ils s'étaient auparavant rendus compte qu'ils ne pourraient pas contester avec succès les mesures des CE conformes aux règles de l'OMC en invoquant l'Accord SMC de l'OMC? Les CE rappellent qu'avant de déposer la requête qui a abouti à la mesure de sauvegarde, la branche de production des États-Unis avait d'abord déposé, au titre de l'article 301 de la Loi sur le commerce extérieur des États-Unis, une requête qui avait donné lieu à une enquête ayant due être ultérieurement abandonnée par l'USTR.[10]

31. Enfin, les États-Unis sous-entendent-ils que la mise en œuvre d'une politique conforme aux règles de l'OMC, dont les modalités sont publiées en anglais dans le Journal officiel des CE, étaient fort bien connues de tous les Membres de l'OMC, y compris les États-Unis, pendant la négociation multilatérale du Cycle d'Uruguay et également bien connues de tous les agents économiques du monde, pourrait constituer une "évolution imprévue des circonstances" conduisant à un accroissement des importations quatre années après cette publication?

32. En résumé, M. le Président, Mme et M. les membres du Groupe spécial, la dernière tentative des États-Unis visant à vous convaincre qu'ils se sont conformés à l'article XIX du GATT de 1994 ne vaut pas mieux que les précédentes. Il est désormais solidement établi que les États-Unis ne se sont pas acquittés de leurs obligations relevant de cette disposition.

Avec votre autorisation, je passe maintenant la parole à M. Van Vliet.

Merci. M. le Président, Mme et M. les membres du Groupe spécial, je vais traiter des questions de confidentialité, de dommage et de lien de causalité.

3. CONFIDENTIALITÉ

33. Les CE reviendront sur la question de la confidentialité lorsqu'elles aborderont la "rentabilité" dans le contexte du "dommage" mais aimeraient faire les remarques d'ordre général ci-après. Formulé en termes clairs, l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, qui renvoie à l'article 3 dudit accord, prescrit la publication "dans les moindres délais" d'un rapport qui comprenne une analyse de l'affaire, qui justifie le caractère pertinent des facteurs examinés et contienne des conclusions motivées sur "tous les points" de fait et de droit "pertinents".

---

[9] Rapport "*Corée – Produits laitiers*", paragraphe 84.

[10] Voir la page II-9, note de bas de page n° 34, du rapport de l'ITC. Voir également les pages 7 et 8 du mémoire après audition de la branche de production des CE, pièce n° 18 des CE.

34. Le rapport de l'ITC, avec toutes ses triples astérisques ("***"), accompagné du refus de communiquer des données sous forme non confidentielle, c'est-à-dire sous la forme de données globales ou selon d'autres procédés, ne répond pas à ce critère. Bien évidemment, la tentative des États-Unis[11] qui vise à déformer l'allégation faite par les CE à ce propos en lui faisant dire qu'une autorité chargée de l'enquête est tenue de publier toute donnée non confidentielle qu'elle reçoit n'y change rien. Les CE n'ont jamais fait cette affirmation absurde.

35. De même, contrairement à ce que les États-Unis affirment[12], les CE proposent des moyens (bien connus) que l'ITC aurait pu utiliser pour divulguer les éléments d'information confidentielle pertinents tout en préservant leur caractère confidentiel. Les données globales sont le moyen le plus évident. Il est également possible de décrire l'évolution des résultats d'une société en fournissant des pourcentages (les ventes de la société Y, par exemple, ont augmenté de x pour cent en 1997 par rapport à 1996) ou en indiquant des tendances au moyen d'indices (par exemple, 1996: 100, 1997: 110; etc.).

36. Enfin, les CE doivent corriger, sur ce point, une présentation déformée faite par les États-Unis dans leur deuxième communication.[13] Comme la réponse globale des CE aux questions 2, 4, 14, 15 et 16 du Groupe spécial l'indique[14], les CE ont établi une longue liste d'omissions de données, commises dans le rapport de l'ITC, qui constituent toutes une violation de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes. L'objet de leur allégation n'est donc pas limité à l'omission de données concernant les prix de vente, comme les États-Unis sembleraient l'affirmer maintenant.

4. DOMMAGE

37. Il convient de répéter très brièvement que de nombreux facteurs indiquaient qu'en fait, la situation de la branche de production des États-Unis s'améliorait à la fin de la période visée par l'enquête.

Dans leur réponse à la question n° 27, par exemple, les États-Unis précisent que la production avait diminué de 4,5 pour cent seulement entre le début et la fin et augmentait par rapport à1996.

L'utilisation des capacités augmentait (donc) aussi.

De plus, les stocks existants étaient en cours de vente. Contrairement à ce que les États-Unis laissent entendre[15], l'écoulement des stocks est un signe favorable et non défavorable. Il signifie non seulement que les producteurs des États-Unis produisaient et vendaient davantage en 1997 qu'en 1996, par exemple, mais aussi qu'ils tiraient un bénéfice de la liquidation de leurs stocks.

38. Parallèlement, la part de marché des importations a augmenté à peine en 1997 par rapport à 1996. À la fin de la période visée par l'enquête, il n'y avait donc, comme les CE l'ont expliqué surtout dans leur deuxième communication écrite, aucun brusque accroissement des importations ni aucun signe évident de dommage grave causé par des importations qui pouvait justifier l'adoption d'une mesure de sauvegarde.

Dans ces conditions, votre attention est attirée sur le fait que l'Organe d'appel a souligné[16] que

[11] Paragraphe 21 de la deuxième communication écrite des États-Unis.
[12] Réponse des États-Unis à la question n° 15, paragraphe 49.
[13] Deuxième communication des États-Unis, paragraphe 22.
[14] Voir, en particulier, la réponse à la question n° 14.
[15] Au paragraphe 33 de leur deuxième communication écrite.
[16] Rapport "*Argentine – Chaussures*", paragraphe 93.

> "le titre de l'article XIX est: "Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers"."

39. Cela nous conduit à aborder une autre grande question concernant le dommage. Les CE vous ont déjà expliqué en détail pourquoi l'absence de donnée dans le rapport de l'ITC ne permet pas de vérifier la situation réelle de la branche de production d'amidon de froment/de gluten de froment des États-Unis, surtout en ce qui concerne la rentabilité, ce qui constitue une violation de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes. La manière dont les coûts ont été répartis n'est pas du tout expliquée malgré les protestations formulées par le conseil de la branche de production des CE au cours de l'enquête.[17]

40. À votre demande, les États-Unis ont fourni quelques explications.[18]

Toutes ces explications auraient dû et, en fait, auraient pu être données dans le rapport de l'ITC lors de sa publication, d'autant que les "profits et pertes" sont mentionnés explicitement à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.

41. C'est pourquoi il est maintenant trop tard pour que les États-Unis essaient de répondre aux questions fondamentales ci-après qui ne sont toujours pas résolues:

> Comment les coûts ont-ils été exactement répartis: sur la base de la production, des ventes ou sur une autre base?
>
> Quelles sont les "réalités commerciales" que "traduisent" prétendument les différentes manières dont les différentes sociétés des États-Unis ont réparti les coûts?

42. En tout cas, malgré la demande explicite du Groupe spécial, une explication de la méthode exacte que les sociétés ont appliquée pour obtenir leurs chiffres n'a toujours pas été donnée et les "explications" communiquées maintenant ne fournissent aucun éclaircissement réel.

5. LES ÉTATS-UNIS NE TRAITENT PAS CORRECTEMENT LA QUESTION DU LIEN DE CAUSALITÉ

43. L'ITC ne s'est pas acquitté de son obligation, découlant de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, qui consiste à enquêter correctement sur toutes les questions pertinentes. Conformément à cette disposition, l'ITC aurait dû le faire de sa propre initiative et le fait, si toutefois il est avéré, que les parties n'aient pas appelé son attention sur ces questions, comme les États-Unis l'indiquent, ne peut pas constituer une excuse.[19]

44. À cet égard, l'affaire "*États-Unis – Saumons*" concernant des mesures antidumping, citée par les États-Unis, n'est pas pertinente pour ce qui est du présent différend. Ce ne sont pas tous les autres "éléments pouvant exercer une influence défavorable" qui doivent être examinés (comme il est affirmé dans ce rapport), mais "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche [de production nationale]", ce qui constitue à l'évidence une règle différente. Les autorités des États-Unis ne se sont pas acquittées de cette obligation.

45. La violation des dispositions de l'article 4:2 a) est d'autant plus grave que de nombreuses questions avaient été tout spécialement signalées à l'ITC.[20]

---

[17] Et mentionnées dans le rapport de l'ITC à la page I-12.
[18] Réponse des États-Unis à la question n° 26.
[19] Réponse des États-Unis à la question n° 7, paragraphe 25.
[20] Voir les pièces n° 16 à 18 des CE.

5.1 Les coûts des intrants ont augmenté fortement au cours de la dernière partie de la période visée par l'enquête

46. Il est incontestable que le froment représente la part la plus importante des coûts de la branche de production d'amidon de froment/de gluten de froment afférents aux matières premières et que son prix détermine donc les résultats de cette branche de production.

Les prix du froment ont augmenté très fortement aux États-Unis à la fin de la période visée par l'enquête, ce qui a provoqué une détérioration de la situation de la branche de production des États-Unis.

47. De l'avis des CE, les arguments avancés par les États-Unis à cet égard, surtout dans leur deuxième communication écrite[21], sont dénués de fondement.

Quel que soit, par exemple, le droit des CE de communiquer les prix mensuels du froment en utilisant les statistiques officielles du Département de l'agriculture des États-Unis pour confirmer ce point, les objections procédurales des États-Unis concernant ces données ne peuvent pas faire oublier que l'ITC elle-même reconnaît, déjà dans son rapport initial[22], que les prix de cet intrant ont augmenté, ce qui est corroboré par le "corrigendum" des États-Unis, à la page II-37a.[23]

48. Les États-Unis font valoir aussi que certains de leurs producteurs achètent de la farine de froment en tant que matière première pour alléguer que les données des CE relatives au coût des matières premières "ne sont pas probantes".

C'est là un argument singulier: devons-nous supposer que par un coup de baguette magique, les producteurs d'amidon de froment/de gluten de froment des États-Unis continuaient à pouvoir acheter à bas prix la farine de froment malgré la brusque hausse des prix de ce froment?

Même l'ITC[24] est en désaccord avec la position actuelle des États-Unis:

> "les prix d'achat du froment et de la farine de froment ont augmenté, d'une manière générale, pendant toute la période". (non souligné dans l'original)

5.2 L'augmentation des coûts n'a pas pu être répercutée sur les prix à la fin de la période visée par l'enquête.

49. Dans son rapport, l'ITC a raisonné sans tenir compte des effets défavorables tout à fait réels de la hausse du coût du froment, des prix de l'énergie et des coûts des amortissements sur les résultats financiers de la branche de production, en tenant pour acquis que tous ces coûts auraient été répercutés sur les acheteurs s'il n'y avait pas eu d'accroissement des importations.

50. Le caractère fallacieux des hypothèses de l'ITC relatives à la répercussion des coûts des intrants a été toutefois signalé explicitement et avec force détails à l'ITC au cours de son enquête et expliqué dans une communication des CE. Il convient de noter que les États-Unis contredisent maintenant ces hypothèses en affirmant, dans leur deuxième communication écrite[25], que si les producteurs nationaux augmentaient leurs prix, ils renonceraient

[21] En particulier aux paragraphes 11 et 12.
[22] Page II-37.
[23] Pièce n° 10 des États-Unis.
[24] *Ibid.*
[25] Au paragraphe 64.

"à une partie de l'augmentation de leur chiffre d'affaires et donc de leur production et de l'utilisation de leur capacité".

51. Les CE rappellent que la demande de gluten de froment est sensible au prix de ce produit car le froment/la farine de froment à haute teneur en protéines et le gluten de froment sont, comme l'ITC, elle aussi, l'a reconnu, des produits de remplacement en boulangerie (qui représente 80 pour cent de la consommation apparente de gluten de froment aux États-Unis).

Le choix des boulangers est clair: soit ils utilisent du gluten de froment pour augmenter la teneur en protéines du froment/de la farine de froment qui en contient peu, soit ils achètent du froment/de la farine de froment à haute teneur en protéines et réduisent ainsi substantiellement leurs besoins de gluten de froment. L'utilisation de froment/farine de froment à haute teneur en protéines réduit donc sensiblement la demande de gluten de froment. C'est l'argument que les CE ont toujours formulé devant le Groupe spécial et qui diffère de la présentation incorrecte de notre position.[26]

Le choix des boulangers est bien entendu fondé sur la rentabilité. Ils choisissent l'une ou l'autre option – le froment/la farine de froment à haute teneur en protéines ou le gluten de froment – en fonction de leur prix relatif. La simple possibilité d'utiliser du froment à haute teneur en protéines lorsque la teneur en protéines du froment/de la farine de froment augmente a donc pour effet inévitable de faire baisser le prix du gluten de froment. Les CE ont déjà expliqué, aux paragraphes 44 à 46 de leur deuxième communication écrite, comment ce marché particulier fonctionne.

52. Les CE ont également montré27 que plus de 86 pour cent de la variation trimestrielle des prix du gluten de froment aux États-Unis au cours de la période visée par l'enquête s'expliquait par la teneur en protéines du froment, telle que mesurée par les primes aux protéines du froment. Aucun autre facteur, y compris les importations de gluten de froment, n'a eu d'incidence significative, du point de vue statistique, sur les prix du gluten de froment.

53. La raison pour laquelle les primes aux protéines déterminent les prix du gluten vient d'être expliquée: *le froment à haute teneur en protéines est le seul produit de remplacement du gluten de froment en boulangerie.* Tous les producteurs/vendeurs et acheteurs de gluten de froment doivent tenir compte de cette réalité fondamentale du marché du gluten de froment aux États-Unis.

54. L'ITC, elle aussi, en était consciente: elle reconnaît explicitement[28] que le froment récolté, à teneur particulièrement faible en protéines (qui est à l'origine de primes aux protéines élevées), a fait augmenter les prix du gluten de froment vers 1994.

55. Cependant, les autorités des États-Unis n'ont pas enquêté sur l'évolution des primes aux protéines, surtout pendant la période 1996-1997. À cette fin, il aurait fallu examiner les écarts de prix entre le froment à haute teneur en protéines et le froment à faible teneur en protéines sur la base des renseignements accessibles au public. Or, l'ITC n'a même pas demandé ces données, et ceci sans raison valable.

56. C'est pourquoi les autorités des États-Unis ne se sont pas demandé, dans la partie du rapport de l'ITC relative au lien de causalité[29], comme elles auraient dû le faire, si ce n'était pas en fait la haute teneur en protéines du froment récolté (et, par conséquent, la prime aux protéines peu élevée) qui maintenait les prix relativement bas.

---

[26] Voir le paragraphe 48 de la deuxième communication écrite des États-Unis: "Les CE laissent entendre que la farine de froment à haute teneur en gluten contient suffisamment de gluten pour qu'il ne soit pas nécessaire d'ajouter du gluten de froment afin d'élever la teneur en gluten."

[27] Pièce n° 10 des CE.

[28] Pages I-22 et 23.

[29] Pages I-16 à 18.

5.3 La comparaison entre l'évolution des prix et le niveau des importations montre que les prix ont évolué indépendamment des importations

57. C'est notamment parce que l'enquête n'a pas porté sur la question de la prime aux protéines du froment que l'ITC a affirmé à tort et sans aucune justification que l'accroissement des importations avait "fait chuter" les prix.

58. Comme seul moyen de défense, les États-Unis affirment maintenant que "[c]ette évolution est éloquente"[30], sous-entendant ainsi qu'ils n'ont pas eu besoin d'enquêter sur cette question et qu'ils ont tiré des conclusions sûres de la simple coïncidence, à certains trimestres de la période visée par l'enquête, de baisses légères des prix et de légers accroissements des importations. Bien que les CE aient déjà expliqué en détail, dans leurs communications écrites et dans leur déclaration orale antérieure, qu'une coïncidence temporelle n'est pas la preuve automatique d'un lien de causalité, il convient de formuler en outre, quelques brèves réflexions.

59. Dans son rapport "*Argentine – Chaussures*"[31], l'Organe d'appel est convenu avec le Groupe spécial que dans le contexte d'une analyse du lien de causalité,

> "c'est le *lien* entre l'*évolution* des importations (volume et part de marché) et l'*évolution* des facteurs relatifs au dommage qui doit être essentiel dans une analyse et une détermination du lien de causalité".

Bien entendu, le terme "lien" n'est pas équivalent au terme "coïncidence", contrairement à ce que souhaiteraient les États-Unis. À l'appui de sa constatation, l'Organe d'appel a cité, en l'approuvant, la déclaration du Groupe spécial "*Argentine – Chaussures*" selon laquelle une coïncidence temporelle entre ces évolutions ne peut pas en elle-même *prouver* l'existence d'un lien de causalité.

60. La détermination de l'ITC est contraire à ces principes.

En 1994, les prix du gluten de froment ont enregistré un bond en raison de la faible teneur en protéine du froment récolté tandis que les importations demeuraient pratiquement stables.

En 1995, les prix du gluten de froment ont diminué par rapport à 1994 tandis que les teneurs en protéine du froment récolté augmentaient[32] et bien que les importations demeurent pratiquement stables.

En 1996, le prix du gluten de froment a augmenté par rapport au niveau du dernier trimestre de 1995 (et est resté supérieur à ce niveau pendant les deux premiers trimestres de 1997) alors que les importations augmentaient également.

61. Toutes ces évolutions montrent qu'il n'y avait pas de lien entre le niveau des importations et le prix du gluten de froment. Les importations n'ont pas "fait chuter" les prix du gluten de froment. L'ITC aurait dû au moins chercher à savoir et expliquer pourquoi la prime aux protéines qui a déterminé les prix au début de la période visée par l'enquête, comme elle le reconnaît elle-même, était dénuée de pertinence ultérieurement. Elle ne l'a pas du tout fait.

---

[30] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 27.
[31] Paragraphe 144.
[32] Voir la pièce n° 10 des CE, figure 3.

5.4 La branche de production a été prise dans un étau entre les coûts et les prix

62. Trois évènements décisifs ont eu des incidences sur la branche de production de gluten de froment/d'amidon de froment des États-Unis pendant la période visée par l'enquête:

- les prix du gluten de froment ont fait un bond sur le marché des États-Unis, atteignant des niveaux très élevés en 1994 en raison de la faible teneur en protéine du froment;

- ces prix ont diminué sur le marché des États-Unis en 1995 et sont restés bas en 1996 et 1997 – bien qu'ils aient un peu augmenté aux trois premiers trimestres de 1996 – en raison de l'augmentation de la teneur en protéines du froment, comme l'indique la réduction des primes aux protéines;

- les coûts de production du gluten de froment aux États-Unis ont augmenté en particulier à cause de la hausse sensible des prix du froment.

63. La baisse des prix du gluten de froment et la hausse des coûts des intrants ont pris les producteurs de gluten de froment/d'amidon de froment des États-Unis dans un étau. Ce sont cette hausse et cette baisse, et non les importations, qui sont les causes de toute détérioration de la situation financière de la branche de production des États-Unis après 1994.

Les prix étaient bas en raison d'une faible prime aux protéines. De plus, ils étaient influencés par l'intensification de la concurrence au sein de la branche de production, ce qui amène les CE à aborder la question de la surcapacité.

64. L'ITC a allégué que la branche de production des États-Unis aurait récupéré toute la croissance de la consommation apparente de gluten de froment aux États-Unis en 1996 et 1997 si les importations étaient restées stables, au niveau de 1995.

Cette allégation est fondée sur l'affirmation que la branche de production avait développé sa capacité de production en prévision d'une augmentation de la consommation au cours de la période visée par l'enquête. Cependant, on ne peut pas expliquer autrement la décision, prise par la branche de production des États-Unis, de développer exagérément cette capacité qu'en l'imputant à une mauvaise gestion.

65. Il n'y a *a priori* aucune raison pour laquelle les producteurs des États-Unis auraient récupéré toute l'augmentation de la consommation apparente de gluten de froment en 1996 et 1997. Aux États-Unis, les consommateurs de gluten de froment importé auraient dû modifier leurs relations commerciales avec les fournisseurs et se réorienter vers les producteurs nationaux pour répondre à l'accroissement des ventes. L'ITC n'explique nullement pourquoi ils auraient dû avoir ce comportement économique curieux. En fait, les États-Unis affirment maintenant de manière contradictoire, dans leur deuxième communication écrite[33], que

> "[C]ette analyse ne reposait pas sur l'hypothèse que la branche de production nationale récupérerait toute l'augmentation de la demande intérieure enregistrée en 1997 par rapport à la demande antérieure."

66. La branche de production de gluten de froment/d'amidon de froment des États-Unis disposait d'une capacité de production importante et à grands frais récemment installée au moment où d'une part, les prix du gluten de froment diminuaient par rapport aux niveaux records de 1994 en raison de l'augmentation de la teneur en protéines du froment et où, d'autre part, les coûts de production (en particulier les coûts des intrants) augmentaient. En raison de cet effet d'étau, les producteurs de gluten

[33] Paragraphe 63.

de froment/d'amidon de froment des États-Unis n'ont pas pu tirer parti du développement de leur capacité de production.

67. C'est donc un accroissement excessif de la capacité, associé aux coûts des intrants particulièrement élevés, qui a entraîné toutes les difficultés que la branche de production des États-Unis a pu rencontrer au cours de la dernière partie de la période visée par l'enquête.

68. Compte tenu de l'existence de tous ces "facteurs pertinents", il est impossible de comprendre comment les autorités des États-Unis ont pu parvenir à la conclusion déraisonnable que l'accroissement des importations était la cause unique du "dommage grave" allégué, causé à la branche de production de gluten de froment/d'amidon de froment des États-Unis.

69. En réponse à la question n° 2, les États-Unis admettent maintenant que l'ITC n'a jamais cherché à savoir si la branche de production des États-Unis aurait pu être rentable en utilisant 61 pour cent de sa capacité, compte tenu des prix élevés du froment au cours des deux dernières années de la période visée par l'enquête. Autrement dit, les autorités des États-Unis n'ont jamais essayé de déterminer si la cause de la non-rentabilité (alléguée) était les importations ou la surcapacité associée au coût élevé des intrants et aux difficultés rencontrées sur les marchés des coproduits, que nous allons aborder dans un instant.

70. Ainsi, les autorités des États-Unis ne se sont pas conformées aux prescriptions de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, notamment l'alinéa b), qui interdit qu'un dommage causé par d'autres facteurs soit imputé à un accroissement des importations.

5.5 Coproduits

71. Les CE ne réexpliqueront pas en détail pourquoi l'évolution concernant les coproduits indissociables du gluten de froment ont des incidences sur la rentabilité et les décisions commerciales des producteurs d'amidon de froment/de gluten de froment. Leur analyse se limitera aujourd'hui aux questions ci-après qui ont principalement trait à l'amidon (pour ce qui est de l'alcool, nous vous renvoyons à nos déclarations antérieures).

72. En se référant aux propres données de l'ITC, les CE ont prouvé que par rapport aux producteurs d'amidon de maïs, la compétitivité des producteurs d'amidon et de gluten de froment des États-Unis a diminué, pour ce qui est des opérations relatives à l'amidon de froment, pendant la période visée par l'enquête, contrairement à ce que les États-Unis affirment à tort.[34]

73. Comme l'amidon et le gluten de froment sont nécessairement produits au moyen d'un seul et même procédé, les producteurs d'amidon et de gluten de froment des États-Unis n'ont pas seulement développé, de manière irrationnelle, la capacité de production du gluten de froment mais aussi, forcément, celle d'amidon de froment (de 93 pour cent).[35]

74. La concurrence entre l'amidon de froment et l'amidon de maïs s'est ainsi intensifiée au détriment des producteurs d'amidon et de gluten de froment des États-Unis car la quantité d'amidon de froment qu'ils ont dû vendre en concurrence avec l'amidon de maïs – moins cher– a été accrue.

75. La situation a empiré d'autant que les coûts des intrants – du froment (de la farine de froment) – ont augmenté. Comme dans le cas du gluten de froment, ces coûts accrus n'ont pas pu être répercutés sur les prix de l'amidon de froment en raison de sa faible compétitivité par rapport à l'amidon de maïs.

[34] En particulier au paragraphe 44 de leur deuxième communication écrite.
[35] Voir les tableaux C-2 à C-5 du rapport de l'ITC.

76. La combinaison des facteurs susmentionnés a entraîné un fléchissement des ventes et un doublement des stocks d'amidon de froment au cours de la dernière partie de la période visée par l'enquête.[36]

77. Tant l'analyse de l'ITC[37] que la défense des États-Unis[38] sont, sur ce point, totalement déficientes. Elles se limitent, en fait, à relever que les prix de vente de l'amidon de froment ont augmenté progressivement au cours de la période visée par l'enquête.

78. Cependant, le simple fait que les prix de l'amidon de froment aient augmenté ne signifie pas du tout que cette augmentation a suffi à compenser l'effet défavorable de la forte hausse des prix des intrants.

79. L'argument supplémentaire développé par les États-Unis[39], selon lequel les prix du froment sont supérieurs à ceux du maïs et que, de ce fait, les prix de l'amidon de froment "A" sont supérieurs à ceux de l'amidon de maïs ne répond à aucune logique économique.

Le fait que le prix du froment soit supérieur à celui du maïs ne signifie pas que les prix des produits dérivés du froment sont plus élevés que ceux des produits dérivés du maïs. La logique économique veut que ce soit la demande de produits dérivés qui détermine leur prix. Il en va évidemment de même pour l'amidon de froment "A".

6. LA MESURE DE SAUVEGARDE APPLIQUÉE PAR LES ÉTATS-UNIS AU GLUTEN DE FROMENT EST UNE MESURE PROTECTIONNISTE DÉGUISÉE

80. Les CE ont expliqué que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment était en fait une mesure protectionniste déguisée, c'est-à-dire une mesure qui va bien au-delà des mesures correctives exceptionnelles qu'un Membre de l'OMC est autorisé à adopter en cas de dommage grave avéré, causé par un accroissement des importations.

Les États-Unis sont revenus sur les concessions consolidées dans leur liste annexée au GATT, au-delà de ce qui pouvait être autorisé en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et sans aucune justification. Au cours des étapes antérieures de la présente procédure, les CE ont appelé l'attention du Groupe spécial sur de nombreux éléments corroborant sa plainte. Ces éléments peuvent être résumés comme suit:

6.1 Les États-Unis ont enfreint le principe de proportionnalité relevant de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes

81. Imputer aux importations d'autres Membres la responsabilité de l'ajustement d'une branche de production nationale à des facteurs autres qu'un "accroissement des importations" est sûrement un acte de protectionnisme constituant une violation des articles I^{er} et XIX du GATT de 1994 et de toutes les prescriptions procédurales et prescriptions de fond relevant de l'Accord sur les sauvegardes.

82. Conformément à la dernière phrase de l'article 4:2 b), en examinant si un "dommage grave" a été causé par un "accroissement des importations" (la seule éventualité qui permette à un Membre d'imposer une mesure de sauvegarde), les autorités chargées de l'enquête n'imputeront pas à un accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs, qui causent un dommage en même temps.

---

[36] Voir les tableaux C-6 et C-5 du rapport de l'ITC. Noter, en particulier, que les ventes ("US shipments") se sont effondrées en 1996 par rapport à 1995 et que les stocks ont plus que doublé en 1997 par rapport à 1995.

[37] Pages I-16 et 17.

[38] Paragraphes 43 et 44 de la deuxième communication écrite des États-Unis.

[39] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 44.

83. Comme les CE l'ont indiqué dans leur deuxième communication écrite, cette disposition a l'effet important suivant: une autorité chargée de l'enquête ne peut constater qu'un "dommage grave" est causé par un accroissement des importations que s'il est constaté que cet accroissement est la seule cause d'une "dégradation générale notable", même après que tout dommage causé par d'autres facteurs a été exclu de l'analyse.

84. L'analyse que mon collègue, M. Van Vliet, vient de faire ce matin devant vous confirme le plus clairement possible que les autorités des États-Unis n'ont pas respecté le principe de proportionnalité. Il résulte de cette action incompatible avec les règles de l'OMC que les autorités des États-Unis ont imputé, sans aucune justification, à un accroissement des importations un dommage grave que la branche de production de gluten et d'amidon de froment des États-Unis aurait subi, selon leurs allégations.

85. En fait, en examinant la prétendue "dégradation générale notable de la situation [de la] branche de production nationale", les autorités des États-Unis ont totalement méconnu les effets des causes concomitantes. Un examen objectif de "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de" la branche de production de gluten et d'amidon de froment aurait inévitablement abouti à la conclusion qu'aucune de ces causes, prise isolément, ne suffisait à produire ce dommage grave.

86. Le "critère de la prépondérance" appliqué par les États-Unis conformément à leur législation interne est incompatible avec le principe de proportionnalité énoncé à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

Son application à la procédure de sauvegarde visant le gluten de froment a eu pour effet d'accélérer la mise en œuvre d'une mesure de sauvegarde dans une situation où les États-Unis n'étaient pas en mesure de démontrer objectivement que la "dégradation générale notable [alléguée] de la situation de [la] branche de production nationale" de gluten et d'amidon de froment pouvait avoir été causée par un "accroissement des importations", pris isolément, c'est-à-dire après que les effets des causes concomitantes ont été laissés de côté.

6.2 Les États-Unis ont enfreint le principe de proportionnalité relevant de l'article 5:1, première et deuxième phrases, de l'Accord sur les sauvegardes

87. L'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, qui est la seconde formulation du principe de proportionnalité, prévoit qu'un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement".

88. Même si l'on suppose, pour les besoins du débat, qu'un Membre a imputé correctement le dommage grave à un accroissement des importations (et cette hypothèse n'est certainement pas correcte dans le cas de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment), la mesure de sauvegarde correspondante doit être proportionnée à ce dommage, à l'exclusion de tout dommage causé par d'autres facteurs.

89. Les CE répètent une fois encore que le recours à l'artifice d'une mesure de sauvegarde pour remédier à la faible compétitivité intrinsèque d'une branche de production nationale des États-Unis (en l'occurrence la branche de production de gluten et d'amidon de froment) par rapport à une branche de production nationale concurrente, comme l'industrie de transformation du maïs, constitue une violation de l'Accord sur les sauvegardes.

90. Un Membre de l'OMC ne peut pas non plus recourir abusivement à une mesure de sauvegarde pour remédier à des situations sans rapport avec un accroissement des importations, telles que la hausse des coûts d'intrants, des fluctuations de prix dues aux variations des primes aux protéines ou

des stratégies commerciales défectueuses consistant, par exemple, à développer exagérément la capacité de production. Or, c'est exactement ce que les États-Unis ont fait.

91. La question de principe qui détermine cette affaire est la suivante: des facteurs allégués d'un dommage qui sont sans rapport avec les importations ne peuvent pas être imputés au commerce licite d'autres Membres de l'OMC. Ce serait une violation flagrante des articles I[er] et XIX du GATT de 1994 et des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.

92. Dans leur deuxième communication écrite (aux paragraphes 64 et 65), les États-Unis ont essayé de défendre leur position en affirmant ce qui suit:

> "(…) On a supposé que les producteurs nationaux, libérés de la pression exercée par des importations à bas prix, préféreraient augmenter leurs prix au-delà de leurs charges d'exploitation, même si cela devait les amener à renoncer à une partie de l'augmentation de leur chiffre d'affaires, et donc de leur production et de l'utilisation de leur capacité. (...) Comme cette estimation repose sur l'hypothèse que la branche de production des États-Unis vendra à un prix suffisant pour couvrir ses charges d'exploitation, elle vise à garantir que la branche de production des États-Unis opèrera à un niveau qui lui permette de réaliser un bénéfice raisonnable."

93. À cette affirmation, les CE répondent ce qui suit: les États-Unis admettent effectivement que leur mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment sert exclusivement à empêcher les importations d'accéder au marché des États-Unis afin de permettre aux producteurs de ce pays de résoudre des problèmes purement internes.

94. En fait, adopter une mesure de sauvegarde dont l'effet principal est de maintenir les prix "au-delà [des] charges d'exploitation" alors que ces charges dépendent directement

- d'une utilisation insuffisante de la capacité due à son accroissement irrationnel,
- de l'évolution des prix du froment et des coûts des intrants, d'une manière générale, ainsi que
- de l'écoulement de l'amidon de froment sur un marché, déterminé par les prix bas de l'amidon de maïs, où la concurrence est forte

revient effectivement à rendre les importations de gluten de froment responsables de la faible compétitivité inhérente de la branche de production des États-Unis.

95. Les États-Unis ont la possibilité de recourir à un moyen compatible avec les règles de l'OMC et transparent s'ils veulent réduire leurs importations pour aider leur branche de production à résoudre ses difficultés à faire face à la concurrence interne. Ils pourraient entrer en négociations au titre de l'article XXVIII du GATT pour accroître la protection tarifaire en faveur de leur production nationale de gluten de froment. Cependant, cela suppose qu'ils doivent tout d'abord offrir une compensation suffisante. Les États-Unis ne peuvent pas espérer obtenir ce résultat "gratuitement" en recourant abusivement au mécanisme de sauvegarde.

96. Si les facteurs aboutissant à la situation dans laquelle la branche de production des États-Unis se trouvait au cours de la dernière partie de la période visée par l'enquête devaient subsister au terme des trois années d'application de la mesure de sauvegarde actuelle, la situation de cette branche de production serait inchangée. La réduction en vigueur du niveau des importations n'est donc pas du tout justifiée par une situation d'urgence et des doutes pourraient être raisonnablement émis sur la possibilité de la supprimer effectivement en 2001.

97. L'explication *ex post facto* fournie maintenant par les États-Unis confirme donc que leur mesure de sauvegarde va au-delà de ce qui est nécessaire pour réparer un dommage prétendument

causé par un accroissement des importations et faciliter l'ajustement de la branche de production à ce seul dommage.

6.3 L'article 5:1 n'autorisait pas les États-Unis à choisir une restriction quantitative sans avoir démontré que c'était la mesure commerciale la moins restrictive possible

98. Le principe de proportionnalité relevant de l'article 5:1 n'autorisait pas les États-Unis à choisir une restriction quantitative sans avoir démontré que la mesure appliquée était la mesure commerciale la moins restrictive possible.

99. Les CE aimeraient rappeler, une fois encore, que l'explication du choix d'une restriction quantitative, fournie par l'ITC (page I-26), ne concerne que le marché de l'amidon de froment et la nécessité alléguée d'éviter une répartition "inéquitable" de la contrainte entre fournisseurs de pays tiers.

Il n'y a aucune explication relative à la seule question pertinente, c'est-à-dire la mesure corrective "qui convienne" dans le cas du dommage grave prétendument causé à la branche de production de gluten de froment des États-Unis uniquement par un accroissement des importations et la nécessité de ne faciliter l'ajustement de cette branche de production qu'à cet accroissement des importations.

Les déclarations sans aucun rapport de l'ITC ou "*petitiones principii*" ne répondent pas à la norme minimale des "conclusions motivées" prescrites dans l'Accord sur les sauvegardes.

100. Ces violations de l'Accord sur les sauvegardes ont une conséquence concrète: les importations de gluten de froment en provenance des CE pâtissent, de manière disproportionnée, de la restriction des échanges avec les États-Unis. Autrement dit, la protection accordée à la branche de production nationale des États-Unis est exagérée et dépasse ce qui peut être autorisé en vertu de l'Accord sur les sauvegardes.

101. Permettez-moi de réagir brièvement à une interprétation erronée que les États-Unis ont faite de l'Accord sur les sauvegardes.

De l'avis des CE, la comparaison entre l'article 6 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article 5:1 qui est faite dans la deuxième communication écrite des États-Unis est incorrecte[40] et n'étaye donc nullement la défense des États-Unis. La première de ces dispositions impose que les mesures de sauvegarde provisoires prennent la forme de mesures tarifaires parce que ces dernières permettent un remboursement si aucune mesure définitive n'est prise. Par contre, l'article 5:1 impose une proportionnalité. Il prévoit la possibilité d'adopter une mesure de sauvegarde définitive également sous la forme d'une restriction quantitative, mais seulement si le rapport d'enquête démontre que c'est indispensable pour "réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement" à l'accroissement des importations.

6.4 L'application de la mesure de sauvegarde au gluten de froment par les États-Unis est incompatible avec les constatations des autorités des États-Unis relatives au dommage et au lien de causalité

102. Les autorités des États-Unis ont exclu de leur raisonnement sur la causalité les effets de la faible compétitivité propre à la branche de production de gluten et d'amidon de froment des États-Unis sur le marché intérieur de l'amidon des États-Unis et ont ainsi déterminé à tort qu'un dommage grave était causé uniquement par les importations de gluten de froment.

[40] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 69.

103. Cependant, l'une des principales considérations des autorités des États-Unis a porté sur les conditions du marché de l'amidon de froment aux États-Unis lorsqu'elles ont examiné la forme, le champ d'application et la portée de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment étranger.

104. Cette manière de procéder non conforme a porté doublement préjudice aux conditions d'accès au marché du gluten de froment produit par les CE car les importations ont été ainsi désignées comme la seule cause du dommage grave, puis les restrictions découlant de la mesure de sauvegarde ont été accrues afin de remédier à d'autres causes.

105. Cela constitue une nouvelle preuve que les États-Unis ont abusé de l'instrument de sauvegarde lorsqu'ils ont adopté la mesure de sauvegarde visant le gluten de froment.

6.5 Les États-Unis ont manipulé la "période représentative"

106. Les CE répètent ici brièvement leur position de principe concernant l'interprétation de l'article 5:1, deuxième phrase, de l'Accord sur les sauvegardes.

107. Si un Membre choisit de mettre en œuvre une restriction quantitative, il doit déterminer les quantités importées en toute objectivité, c'est-à-dire en se référant aux plus récentes ("dernières") statistiques disponibles.

108. Ces statistiques sont représentatives du commerce légitime du produit concerné sauf si un événement exceptionnel ou une violation des règles de l'OMC a eu un effet de distorsion sur les échanges. Le Membre qui ne tient pas compte des statistiques disponibles correspondant aux trois dernières années doit prouver l'existence de cet événement exceptionnel ou de cette violation.

109. Comme nous l'avons mentionné dans notre deuxième communication écrite[41], le rapport du Groupe spécial "*Bananes – Recours de l'Équateur à l'article 21:5*" et l'ITC elle-même ont confirmé le bien-fondé de la position des CE.

110. Lorsque le niveau des importations est fixé objectivement, il peut être ajusté d'une manière compatible avec le principe NPF dans la mesure où "il est clairement démontré qu'un niveau différent est nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave".

111. Une démonstration "claire" correspond à une charge de la preuve accrue incombant au Membre qui recourt à cette possibilité. Ce n'est pas la norme définie dans le rapport "*États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*"[42], selon laquelle

> "il appartient à la partie qui affirme un fait, que ce soit le demandeur ou le défendeur, d'en apporter la preuve".

C'est une norme bien plus élevée et plus exigeante. Les explications ou déclarations d'ordre général ne satisfont pas à cette norme.

112. C'est pourquoi une mise en œuvre correcte de l'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes impose que les deux étapes successives et distinctes que nous venons d'examiner ne soient pas confondues.

113. Les États-Unis n'ont pas suivi cette ligne de conduite qui est la bonne. Au contraire, ils ont affirmé, même dans leur deuxième communication écrite, qu'ils avaient le droit d'inventer une

[41] Aux paragraphes 104 et 105.
[42] À la page 15.

nouvelle règle et d'interpréter l'article 5:1, deuxième phrase, comme leur donnant la possibilité de choisir une autre période représentative.

114. La conséquence concrète de cette conduite est la suivante: les quantités importées autorisées aux États-Unis sont, de manière injustifiable, inférieures au niveau auquel elles devraient avoir été fixées. Autrement dit, la branche de production nationale de gluten de froment des États-Unis est surprotégée par leur mesure, qui est une mesure protectionniste déguisée, ce qui correspond à une violation de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

7. LA MESURE DE SAUVEGARDE APPLIQUÉE PAR LES ÉTATS-UNIS AU GLUTEN DE FROMENT EST UNE MESURE DISCRIMINATOIRE

115. Les CE ont également indiqué que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment était en fait une mesure discriminatoire, c'est-à-dire une mesure conçue dans le but de traiter, de manière différenciée, des importations d'origines différentes. Cette discrimination est toutefois incompatible avec les articles I^{er} du GATT de 1994 et 2:1, 4:2 et 5:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

116. Les CE ont déjà appelé l'attention du Groupe spécial, au cours des phases antérieures de la présente procédure, sur de nombreux éléments qui étayent leur argumentation. Les réponses des États-Unis et du Canada aux questions du Groupe spécial éclairent cette question d'un jour nouveau et intéressant.

117. La discrimination opérée entre des produits en fonction de leur origine constitue une violation du principe fondamental du traitement NPF.

118. Aux termes de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes,

> "Au cours de l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a causé (…) un dommage grave à une branche de production nationale au regard des dispositions du présent accord, les autorités compétentes évalueront tous les facteurs pertinents (…), 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, (…)."

119. Aux termes de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes,

> "La détermination dont il est question à l'alinéa a) n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre (…) l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave (…). Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage (…), ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations."

120. Les États-Unis[43] et le Canada[44] ont confirmé, dans leurs dernières communications, que les autorités des États-Unis avaient effectué l'enquête sur le dommage et le lien de causalité en deux étapes.

121. Elles ont d'abord imputé (de manière injustifiable) le prétendu "dommage grave" à l'accroissement des importations, quelle qu'en soit la provenance.

[43] Réponse des États-Unis à la question n° 29, paragraphe 93.
[44] Réponse du Canada aux questions du Groupe spécial et des CE, paragraphe 2.

122. Puis elles ont procédé à une seconde enquête sur le lien de causalité en excluant les importations en provenance du Canada prétendument parce qu'elles ne contribuaient pas au dommage de façon "substantielle".

123. Enfin, elles ont procédé à la répartition des parts dans le cadre de la restriction quantitative afin de les redistribuer entre les fournisseurs étrangers (ITC I-21 et I–26, *in fine*).

124. Conformément au texte des alinéas a) et b) de l'article 4:2, tous les Membres, y compris les États-Unis, sont tenus, à première vue, de considérer les "importations" ou l'"accroissement des importations" globalement, sans opérer de discrimination entre ces importations en fonction de l'origine du produit.

125. En fait, compte tenu du texte clair de l'Accord sur les sauvegardes, le non-respect de ce principe fondamental du GATT/de l'OMC ne peut pas être fondé sur des affirmations injustifiées telles qu'"aucune disposition (...) n'interdit ..." (réponse des États-Unis à la question n° 29) qui constituent un écart par rapport à cette règle.

126. Cependant, c'est exactement la manière dont les autorités des États-Unis ont procédé. De plus, le dernier moyen de défense auquel les États-Unis ont recouru est en contradiction avec l'affirmation de l'ITC qui figure à la page I-18 de son rapport:

> "Aucune disposition de l'article 4 de l'Accord, qui définit des conditions fondamentales et des facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si les importations sont une cause importante de dommage grave (...) n'indique qu'un pays devrait examiner autre chose que l'ensemble des importations lorsqu'il détermine s'il y a eu un accroissement des importations et si cet accroissement cause ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale." (non souligné dans l'original)

127. Les CE en concluent que le texte sans équivoque de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article premier du GATT interdisent clairement aux États-Unis d'effectuer une analyse en deux étapes du dommage et du lien de causalité et de tenir compte des importations canadiennes lorsqu'ils déterminent si un "dommage grave" a été causé mais d'exclure le Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde.

128. Les faits contredisent aussi cette possibilité car les importations des CE, de l'Australie et du Canada se sont accrues en 1996 et le niveau des importations aux États-Unis provenant de tous ces Membres en 1997 était, en tout cas, plus élevé qu'en 1995 (ITC II-10, tableau 1).

129. Les États-Unis ont admis qu'ils avaient négligé ces faits et isolé les importations provenant des CE au cours de leur enquête.[45] Sans qu'aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ou de tout autre Accord de l'OMC le justifie, ils ont enfreint le principe du parallélisme et le principe fondamental du traitement NPF.

130. De toute évidence, l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier la note de bas de page qui s'y rapporte, n'étaye pas du tout l'argumentation des États-Unis (et du Canada).

131. Les zones de libre-échange telles que l'ALENA ne sont même pas mentionnées dans ce texte.

---

[45] Voir la réponse des États-Unis à la question n° 29 au paragraphe 92: "Dans son analyse, la Commission a constaté que le dommage grave subi par la branche de production nationale de gluten de froment était imputable à un brusque accroissement des importations en provenance de l'UE survenu en 1996 et 1997 et accompagné tout au long de ventes à bas prix par les producteurs de l'UE."

132. La réserve générale formulée dans la note de bas de page n° 1 se rapportant à l'article 2:1 et concernant l'interprétation du rapport entre l'article XXIV et l'article XIX du GATT de 1994 n'a évidemment aucune incidence sur l'interprétation de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, et ceci d'autant plus compte tenu de la Note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC.

133. La répartition inégale des parts dans le cadre de la restriction quantitative, favorable à l'Australie et défavorable aux CE, est un autre exemple flagrant de traitement discriminatoire injustifié.

134. Les États-Unis ont affirmé explicitement devant vous: "[l]es CE citent l'article 5:2 b) mais cet article n'est pas pertinent étant donné que les États-Unis n'ont pas adopté de mesure au titre de l'article 5:2 b)".[46]

135. Comme les États-Unis n'ont pas suivi, de leur propre aveu, les procédures prévues à l'article 5:2 b), il ne leur reste plus aucun argument pour pouvoir justifier le fait que les CE, dont la part de marché était de 47 pour cent au cours de la précédente période représentative, n'ont obtenu que 43 pour cent du contingent. Par contre, l'Australie a obtenu 49 pour cent du contingent alors que sa part était de 38 pour cent au cours de la période représentative précédente. Fait plus important, cette répartition a maintenu entièrement le niveau record des importations en provenance d'Australie, atteint en 1997, bien que les exportations australiennes aient constamment progressé, de près de 21 pour cent, au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête.[47] En fait, le rapport de l'ITC[48] indique clairement que l'ITC a pour cible "la croissance et l'incidence disproportionnées des importations de gluten de froment en provenance de l'Union européenne".

136. Enfin, la manipulation de la "période représentative" par les autorités des États-Unis, que nous avons examinée plus haut, a abouti *de facto* à un traitement du gluten de froment d'origine australienne meilleur que celui du gluten de froment en provenance des CE. C'est pourquoi cette manipulation ne viole pas seulement l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, mais aussi l'article premier du GATT de 1994.

137. En résumé, les CE répètent que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment est incompatible avec l'article premier du GATT de 1994 et les articles 2:1, 4:2 et 5 de l'Accord sur les sauvegardes.

138. Avant de conclure cette déclaration orale, les CE souhaiteraient appeler l'attention du Groupe spécial sur le fait que les États-Unis n'ont pas contesté que leurs représentants avaient été chargés "de ne négocier sur rien" au cours des réunions entre les États-Unis et les CE tenues avant l'entrée en vigueur de la mesure de sauvegarde. En outre, les documents cités par les États-Unis[49] ne font que confirmer que les CE n'ont jamais considéré que ces consultations portaient soit sur des mesures proposées soit sur une compensation commerciale. Ainsi, la violation des articles 12 et 8 de l'Accord sur les sauvegardes a été définitivement établie.

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial, je vous remercie de votre attention.

---

[46] Déclaration orale faite par les États-Unis le 20 décembre 1999, page 12.
[47] Rapport de l'ITC, page II-12.
[48] Page I-21.
[49] Pièces n° 11 et 12 des États-Unis.

APPENDICE 1-7

OBSERVATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
AU SUJET DE LA PIÈCE N° 13 DES ÉTATS-UNIS

(2 février 2000)

Le tableau communiqué à la dernière minute par les États-Unis à titre de pièce n° 13, le 1er février 2000, à la fin de la réunion avec le Groupe spécial, est de nature à induire en erreur. Les États-Unis entendaient ainsi montrer que la répartition du contingent adopté à titre de mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment n'établit pas de discrimination à l'encontre des CE ou en faveur de l'Australie et du Canada.

Les CE souhaitent formuler les observations ci-après au sujet de ce tableau:

- Le tableau se fonde sur les "années agricoles", c'est-à-dire sur la période allant du 1er juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante.
- L'"année contingentaire" est fondée sur la Proclamation du Président des États-Unis, c'est-à-dire qu'elle va du 1er juin d'une année au 31 mai de l'année suivante.
- Il y a donc un mois qui chevauche les deux années de référence.
- La gestion du contingent (qui a été décidée par les États-Unis) s'effectue sur la base du premier arrivé, premier servi", ce qui signifie que le contingent demeurera ouvert tant qu'il n'aura pas été entièrement utilisé. Dès que le contingent a été entièrement utilisé, aucune autre importation n'est autorisée pour le restant de l'année contingentaire.
- Ceci étant, contrairement au cas de l'Australie et du Canada, le volume exagérément restrictif du contingent attribué aux CE a considérablement réduit la marge de manœuvre des importateurs qui s'adressent aux producteurs communautaires; au cours des deux premières "années contingentaires", une partie importante, voire la totalité de la part du contingent attribuée aux CE, est utilisée en très peu de temps, au début de l'année contingentaire, c'est-à-dire au mois de juin. Cela peut se faire parce que le gluten de froment peut aisément être entreposé sur le territoire américain et expédié aux clients américains tout au long du reste de l'année contingentaire aux termes de contrats de vente.
- La part de marché absorbée par les importations des CE pendant l'"année agricole" 1999 (c'est-à-dire de juillet 1998 à juin 1999), tel que l'indique la pièce n° 13 des États-Unis, comprend non seulement une partie des quantités de l'année contingentaire 1998-1999 mais également la quasi-totalité des quantités qui peuvent être importées des CE jusqu'au 31 mai 2000 et qui concernent l'"année contingentaire" 1999-2000 (c'est-à-dire de juin 1999 à mai 2000). C'est ce que démontrent les statistiques du mois de juin 1999: 97 pour cent des quantités allouées aux CE pour l'"année contingentaire" 1999-2000 ont été importées au cours de ce premier mois.
- Par conséquent, **les statistiques fondées sur les "années agricoles" que les États-Unis ont présentées à la pièce n° 13 créent une distorsion statistique majeure qui les rend totalement inutilisables pour les fins poursuivies par les États-Unis. En fait, l'"année agricole" 1999 au moins comprend un volume d'importations qui équivaut à près de deux "années contingentaires".**
- Il n'est possible de se rendre compte des parts réelles des importations des CE, de l'Australie et du Canada que si elles sont calculées sur la base des "années contingentaires". Le tableau annexé au présent document présente les statistiques correctes.
- Si nous considérons maintenant les données présentées à la pièce n° 13 des États-Unis pour l'"année agricole" 1995, le Groupe spécial peut aisément constater que la part de l'Australie équivaut à 40,5 pour cent des importations à destination du marché américain. Or l'Australie s'est vu attribuer 49 pour cent du contingent.

- Entre-temps, l'exclusion du Canada de l'application du contingent a permis à celui-ci d'accroître considérablement sa part de marché ainsi que les CE n'ont cessé de le répéter depuis le début de la présente procédure. La pièce n° 13 des États-Unis et les statistiques des CE montrent que les exportations canadiennes ont plus que doublé comparativement à l'année ayant précédé l'entrée en vigueur de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment.

COMPARAISON DES IMPORTATIONS SELON LES "ANNÉES AGRICOLES" ET LES "ANNÉES CONTINGENTAIRES" EN TONNES MÉTRIQUES

	Année agricole 1er juillet 1998 au 30 juin 1999		**Année contingentaire 1er juin 1998 au 31 mai 1999**	
	Volume	Pour cent	Volume	Pour cent
Importations totales	96 636,5	100,00	77 576,9	100,00
CE*	46 587,8	48,21	30 867,4	39,79
Australie	31 345,8	32,44	28 341,4	36,53
Canada	13 179,9	13,64	12 753,1	16,44

IMPORTATIONS SELON LES DOUANES AMÉRICAINES EN TONNES MÉTRIQUES

Importations en:	**CE**	**Australie**	**Canada**
Juin 1998	5 397,9	2 194,6	621,1
Année agricole 1998-1999			
Juillet 1998	5 461,7	3 169,7	669,4
Août 1998	6 729,4	2 131,2	638,8
Septembre 1998	7 166,0	2 828,4	928,3
Octobre 1998	5 517,2	2 508,1	1 475,6
Novembre 1998	595,1	2 239,0	900,0
Décembre 1998	0,0	3 354,3	1 195,3
Janvier 1999	0,0	2 107,1	1 240,5
Février 1999	0,0	2 866,9	1 212,7
Mars 1999	0,0	3 104,6	1 195,9
Avril 1999	0,0	1 680,6	1 320,0
Mai 1999	0,0	156,9	1 355,4
Juin 1999	21 118,2	5 199,0	1 047,9
TOTAL	46 587,75	31 345,8	13 179,9

*Pour l'année contingentaire 1998-1999, la quantité, à savoir 30 867,4 tonnes dépasse exceptionnellement le contingent des CE de 5 402 tonnes parce que les douanes américaines ont mal géré le contingent.

APPENDICE 1-8

RÉPONSES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AUX QUESTIONS ADDITIONNELLES DU GROUPE SPÉCIAL

(4 février 2000)

Questions n° 2 (CE) et 3 (CE et EU)

Question n° 2

"Veuillez commenter l'affirmation figurant à la page 9 de la déclaration prononcée par les États-Unis à la deuxième réunion de fond avec le Groupe spécial, selon laquelle "la question pertinente est de savoir si l'ITC a démontré dans son enquête qu'il y avait eu une évolution imprévue des circonstances, non si elle a rendu une détermination spécifique concernant une évolution imprévue des circonstances…."."

Question n° 3

"À propos de la question n° 2 ci-dessus, les parties pourraient-elles indiquer au Groupe spécial quelle est, selon elles, la différence, pour autant qu'il y en ait une, entre "démontrer" une telle évolution imprévue des circonstances dans une "enquête" - termes utilisés par l'Organe d'appel au paragraphe 98 de son rapport sur l'affaire Argentine - Chaussures - et "rendre une détermination spécifique" concernant cette évolution imprévue des circonstances?"

Réponse conjointe

Dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré ce qui suit:

> "(…) nous estimons que la première clause [de l'article XIX.1 du GATT de 1994] décrit certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée (…)" (italique dans l'original; non souligné dans l'original).

Dans ses constatations l'Organe d'appel a indiqué que la "démonstration en fait" doit logiquement et chronologiquement précéder l'"application" de la mesure de sauvegarde. Une telle démonstration ne peut donc se faire que dans le rapport d'enquête. En outre, elle nécessite en fait un examen qui ne peut se présenter que sous la forme d'un développement motivé écrit. Une telle démonstration est totalement absente du rapport de l'ITC.

En outre, dans le même rapport, l'Organe d'appel a rappelé ce qui suit:

> "Cela donne à entendre que l'article XIX continue d'être pleinement en vigueur et de produire tous ses effets et, en fait, établit certaines conditions préalables à l'imposition de mesures de sauvegarde."

Enfin, au paragraphe 84 de son rapport sur l'affaire "Corée – Produits laitiers", l'Organe d'appel a également indiqué ce qui suit:

> "(…) il nous semble que le sens ordinaire de l'expression "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" veut que l'évolution des circonstances qui a conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles

qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux ait été "inattendue"".

Étant donné ces interprétations, les États-Unis devraient avoir démontré dans le rapport de l'ITC l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". Pour que son existence puisse être démontrée, cette "condition préalable" devrait avoir été examinée par les autorités chargées de l'enquête, qui devraient avoir analysé si les circonstances "qui [ont] conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues (…)" étaient "inattendues".

Il en découle inévitablement qu'il n'est pas possible d'essayer de rétablir une justification *a posteriori* de l'existence d'une "condition préalable" qui avait manifestement été négligée pendant l'enquête.

Les conclusions de l'Organe d'appel sur cette question figurent au paragraphe 98 de son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*. Il n'est pas étonnant que le libellé réfléchi de ce paragraphe, y compris l'emploi du terme "dans leur enquête", représente la confirmation systématique et logique de l'interprétation de l'article XIX que le même Organe d'appel avait adopté dans les paragraphes susmentionnés de la même décision et dans le contexte de la décision sur l'affaire *Corée - Produits laitiers*.

Les CE tiennent à répéter de nouveau qu'en substance, les explications *a posteriori* des États-Unis ne résistent pas à un examen sérieux ainsi que l'ont démontré les CE dans leur deuxième communication orale.

Question n° 4 (EU)

"Quelle est la réaction des États-Unis devant les déclarations formulées par la Communauté européenne au paragraphe 25 de sa déclaration orale à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial concernant "l'évolution imprévue des circonstances"?"

Observations des CE

Les CE rappellent que la branche de production du gluten de froment et de l'amidon de froment se caractérise par la fabrication de coproduits: la production de 5 kg d'amidon de froment donne nécessairement 1 kg de gluten de froment. Il n'est donc pas inattendu que tout accroissement de la capacité de production de l'amidon de froment donne automatiquement lieu à une augmentation de la capacité de production du gluten de froment. En outre, la déclaration à laquelle se reportent les CE avait été faite par le président de l'Association du gluten de froment et faisait spécifiquement référence à la capacité de production du gluten de froment.

Questions n° 5 (CE) et 6 (CE et EU)

Question n° 5

"Quelle est la réaction des CE devant la déclaration faite par les États-Unis dans leur première communication écrite (paragraphe 79) selon laquelle "… les CE n'avancent aucune raison pour laquelle une hausse des importations par rapport à la consommation devrait se voir attribuer plus de poids que leur augmentation dans l'absolu ou par rapport à la production"?"

Question n° 6

"À propos de la question n° 5 ci-dessus, veuillez indiquer en quoi le fait que l'article 2:1 de l'AS fait référence à un accroissement des importations par rapport à la production nationale seule

est pertinent. (Nous relevons que l'Accord antidumping (article 3.2) et l'Accord SMC (article 15.2) font référence au volume des importations par rapport à la production et à la consommation.)"

Réponse conjointe

En vertu de l'Accord sur les sauvegardes, pour pouvoir prendre une mesure de sauvegarde, il faut que les autorités nationales démontrent que les importations ont augmenté en termes absolus ou relatifs (article XIX et article 2:1 de l'AS). Cela n'est toutefois pas suffisant pour justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde.

Des mesures de sauvegarde ne peuvent être prises que si un accroissement des importations cause un dommage grave à une branche de production nationale, c'est-à-dire une "dégradation générale notable" de sa situation. Les prescriptions pertinentes pour effectuer une telle détermination de l'existence d'un "dommage grave" sont énoncées à l'article 4:2 a) de l'AS.

En vertu de l'article 4:2 de l'AS, il faut expressément procéder à une évaluation de l'accroissement des importations "en termes absolus et relatifs", ainsi que de "la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues" (en termes de consommation).

Il est question des mêmes facteurs de dommage à l'article 3.2 de l'Accord antidumping et à l'article 15.2 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("une augmentation notable des importations faisant l'objet d'un dumping, soit en quantité absolue, soit par rapport à la production ou à la consommation (…)"). Cela montre que ces trois facteurs de dommage sont identiques dans les trois dispositions des divers accords.

Par conséquent, pour pouvoir établir l'existence d'une "dégradation générale notable", il ne suffit pas de démontrer que les importations ont augmenté uniquement en termes absolus ou relatifs par rapport à la production nationale. L'autorité chargée de l'enquête doit également examiner la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues.

Dans le présent cas d'espèce, au paragraphe 60 de leur première communication écrite, les CE ont démontré que l'examen effectué par l'ITC était incomplet parce qu'il n'a pas pris en compte le fait que la consommation intérieure a fortement augmenté durant la période visée par l'enquête. Si l'ITC en avait tenu compte, elle aurait constaté que la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues ne reflétait pas l'existence d'un dommage grave.

Par conséquent, les CE ont fait valoir, non pas qu'il faut attribuer un plus grand poids à l'accroissement en termes de consommation qu'à d'autres facteurs de dommage, mais qu'il faut tenir dûment compte de cet accroissement dans la détermination de l'existence d'un dommage, ce que n'a pas fait l'ITC.

Question n° 8 (CE et EU)

"L'article XXIV du GATT de 1994 pourrait-il prévoir une "exception" ou une "dérogation" aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes? Veuillez indiquer le fondement juridique de votre réponse."

Réponse

Les CE tiennent à rappeler que c'est dans le contexte de la question de savoir si l'article XXIV du GATT de 1994 pourrait justifier l'exclusion par l'Argentine des membres de l'union douanière du MERCOSUR de l'application de sa mesure de sauvegarde frappant les chaussures, que l'Organe d'appel avait examiné la question de la mise en œuvre correcte du principe de parallélisme.

Dans ce cadre, l'Organe d'appel a déclaré ce qui suit (paragraphe 109):

> "nous ne sommes par ailleurs pas persuadés qu'une analyse de l'article XXIV du GATT de 1994 était pertinente pour l'examen de la question spécifique dont était saisi le Groupe spécial. Cette question, comme le Groupe spécial lui-même l'a fait observer, consistait à savoir si l'Argentine, après avoir inclus les importations de toutes provenances dans son enquête sur les "importations accrues" de produits de l'industrie de la chaussure sur son territoire et les effets de ces importations sur son industrie nationale de la chaussure, avait eu raison d'exclure les autres États membres du MERCOSUR de l'application des mesures de sauvegarde."

Dans la présente procédure de groupe spécial, la situation est identique à celle examinée par l'Organe d'appel, la seule différence étant que l'ALENA n'est pas une union douanière, mais une zone de libre-échange, laquelle n'est pas couverte à l'article 2:1 et à la note de bas de page 1 de l'AS.

En fait, les États-Unis ont procédé en vertu de l'article 4:2 à un examen du dommage et du lien de causalité "y compris des importations de toutes provenances dans leur enquête sur les "importations accrues" de [gluten de froment] sur leur territoire et des effets consécutifs de telles importations sur leur branche de production nationale [de gluten de froment]", mais prétextant par la suite un second examen de l'existence d'un dommage établissant une discrimination entre les produits importés selon leur origine, ils ont exclu le Canada "de l'application des mesures de sauvegarde".

L'Organe d'appel a également indiqué ce qui suit:

> "Par conséquent, d'après les articles 2:1 et 4:1 c), c'est le Membre qui en fin de compte applique la mesure de sauvegarde qui doit s'occuper de tous les aspects pertinents de l'enquête en matière de sauvegardes, compte tenu des importations accrues qui entrent sur son territoire et causent ou menacent de causer un dommage grave à la branche de production nationale sur son territoire."

Il n'est pas possible de concilier la déclaration de l'Organe d'appel avec une quelconque discrimination entre les importations accrues visées par l'enquête qui soit fondée sur l'origine des produits. Les États-Unis ont cependant reconnu que c'est exactement ce qu'ils ont fait dans leur procédure d'enquête.

Dans son rapport, l'Organe d'appel a conclu ce qui suit:

> "Sur la base de ce raisonnement, et compte tenu des faits propres à la présente affaire, nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé si un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegarde aux importations de *toutes* provenances."

Les CE estiment que le présent Groupe spécial n'a aucune raison de prendre une décision différente dans le présent cas d'espèce qui est identique, en substance, à l'affaire examinée par l'Organe d'appel. Comme dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'article XXIV du GATT ne traite pas de la décision d'un Membre de l'OMC, tel les États-Unis, qui est incompatible avec les règles et disciplines de l'OMC et qui vise à contrevenir au principe de parallélisme.

Questions n° 9 (EU) et 15 (EU)

Question n° 9

"Quelle est votre réaction devant l'argument formulé par les Communautés européennes au sujet de la "discrimination" aux paragraphes 115 à 137 de leur déclaration orale à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, en particulier en ce qui concerne l'article premier du GATT?"

Question n° 15

"Nous relevons que l'article 311 a) de la Loi portant application de l'ALENA prévoit l'adoption de certaines mesures après que la Commission a rendu une détermination positive à l'issue d'une enquête au titre de l'article 202 de la Loi des États-Unis sur le commerce extérieur. Veuillez préciser quels sont les éléments que comprend une "détermination positive" au titre de l'article 202 de la Loi des États-Unis sur le commerce extérieur. S'agit-il d'une détermination selon laquelle la branche de production nationale subit un "dommage grave"? Ou s'agit-il d'une détermination selon laquelle la branche de production nationale subit un "dommage grave" qui est causé par les importations? Veuillez citer les parties pertinentes de votre législation."

Observations conjointes des CE

Le principe de parallélisme est clair et simple:

- soit les importations d'une certaine origine sont intégrées dès le début à l'enquête en matière de sauvegardes sur la question de savoir si l'accroissement des importations a causé un dommage grave, auquel cas la mesure prise doit s'appliquer à toutes les importations, soit

- les importations d'une certaine origine sont exclues dès le début d'une telle enquête, auquel cas le principe de parallélisme permettrait d'exclure ces importations de l'application de la mesure.

Les États-Unis ne peuvent, en vertu de leur propre législation, appliquer le principe établi par l'Organe d'appel, et ils n'ont donc pas pu le faire en l'espèce.

En fait, en vertu de l'article 202 b) 1) A) de la Loi américaine de 1974 sur le commerce extérieur, l'ITC est tenue de déterminer "(…) si un article est importé aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'il constitue une cause substantielle ou une menace de dommage grave (…)" mais il n'est aucunement fait mention de l'origine du produit. (Voir le libellé similaire de l'article 201 a) de la même loi.) Il ressort clairement du rapport de l'ITC que la détermination positive faite par l'ITC en vertu de l'article 202 consistait en une constatation de l'existence d'un dommage grave attribuable à l'effet de toutes les importations de gluten de froment considérées dans leur ensemble (c'est-à-dire sans exclure les importations en provenance du Canada). L'ITC l'a expressément mentionné à plusieurs reprises.[1] Comme les exportations canadiennes sont exclues de l'application de la mesure de sauvegarde conformément à l'article 311 a) de la Loi portant application de l'ALENA, il s'agit

[1] Voir, par exemple, la page I-18: "Nous ne trouvons rien dans la loi qui justifie l'analyse désagrégée recommandée par Shoalhaven." "Cet article [l'article 5:2 de l'Accord sur les sauvegardes] ne prévoit pas la possibilité d'examiner uniquement certaines importations pour déterminer si l'accroissement des importations est une cause substantielle ou une menace de dommage grave pour la branche de production nationale." Voir également la page I-10: "Étant donné que l'article 202 est une disposition générale en matière de sauvegardes, la Commission prend en compte des importations de toutes provenances pour déterminer si les importations se sont accrues." (Non souligné dans l'original.)

clairement d'une violation du principe de parallélisme, et en particulier de l'article 4:2 de l'AS et de l'article premier du GATT de 1994.

Question n° 10 (CE et EU)

"L'analyse du lien de causalité prévue à l'article 4:2 de l'AS doit-elle être effectuée en considérant que les importations doivent être une condition "nécessaire" ou "suffisante" (ou les deux) du dommage grave?"

Réponse

Un accroissement des importations est une condition "nécessaire" pour l'adoption de mesures de sauvegarde. La simple coïncidence dans le temps entre l'accroissement des importations et le "dommage grave" n'est toutefois pas "suffisante" pour établir le lien de causalité parce que, entre autres choses, l'article 3 de l'AS exige une explication, c'est-à-dire des "constatations et conclusions" de l'existence d'un lien de causalité.[2] Conformément à l'article 4:2 de l'AS, il faut que l'enquête "démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence "du lien de causalité" (et non "un" lien de causalité) entre l'accroissement des importations et le dommage grave. Le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à l'accroissement des importations.[3]

Cela signifie qu'il faut démontrer que considéré séparément, c'est-à-dire considéré à lui seul, l'accroissement des importations cause un "dommage grave". Les importations doivent en soi être "suffisantes" pour causer un "dommage grave". Aux termes de l'Accord sur les sauvegardes, il ne suffit pas que l'accroissement des importations soit un élément "nécessaire" parmi un certain nombre de facteurs qui ensemble causent un "dommage grave". Une autre interprétation viderait de tout sens les mots "le lien de causalité" (non souligné dans l'original) figurant à l'article 4:2 b) de l'AS, ainsi que la seconde phrase au complet de cette même disposition.

Dans le présent cas d'espèce, l'application par les États-Unis du critère énoncé à l'article 202 b) 1)B) de la Loi américaine de 1974 sur le commerce extérieur contrevient à l'article 4:2 b) de l'AS. L'ITC n'a pas examiné si l'accroissement des importations causait à lui seul un dommage qui peut être qualifié de "grave".

Question n° 13 (CE)

"Quelle est votre réaction devant l'affirmation faite par les États-Unis au paragraphe 53 de leur déclaration orale à la deuxième réunion de fond avec le Groupe spécial selon laquelle "il n'y a dans l'article 12 aucune disposition qui dise ou permette de penser qu'un Membre est tenu de notifier la mesure projetée au titre de l'article 12:1 c)?"

---

[2] Voir le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.238.

[3] Les CE évoquent à cet égard le rapport du Groupe spécial Canada – Droits compensateurs sur les importations de maïs en grains en provenance des États-Unis, adopté par le Comité des subventions et des mesures compensatoires le 26 mars 1992, IBDD S39/460. (Les CE savent que l'Organe d'appel a souligné que le raisonnement fait par des groupes spéciaux dans le cadre des accords antérieurs à l'OMC ne peut pas toujours s'appliquer aux règles de l'OMC (*Argentine – Chaussures, paragraphe 117).* Cependant, comme le critère énoncé à la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 6 de l'Accord sur les subventions du Tokyo Round est très similaire à celui de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, la citation est pertinente.) "(…) [L]e Groupe spécial a relevé que le Tribunal des importations avait reconnu l'existence de facteurs autres que des importations subventionnées qui avaient des effets sur le prix du maïs en grains au Canada, mais n'avait pas cherché à s'assurer que des préjudices dus à d'autres facteurs n'étaient pas imputés aux importations subventionnées." De la même manière, dans l'affaire États-Unis - gluten de froment, les États-Unis n'ont pas veillé à ne pas imputer à l'accroissement des importations l'effet sur les prix de la concurrence intrasectorielle en particulier causée par l'existence d'une capacité excédentaire et de la disponibilité de froment à haute teneur en protéines et à bas prix.

Réponse

Les CE rappellent qu'elles ont fait valoir dans leur réponse conjointe aux questions n° 11, 12 et 22 du Groupe spécial à la première réunion de fond, que l'une des raisons pour lesquelles la notification américaine au titre de l'article 12:1 b) ne peut être considérée comme une notification de "mesures proposées", était que son titre (et par conséquent son fondement juridique) s'intitulait "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 causé par un accroissement des importations".

Premièrement, l'allégation des CE selon laquelle il ne faut pas notifier les "mesures proposées" en vertu de l'article 12:1 c) est fondée sur la relation entre le libellé des articles 12:1 b) et 12:1 c). Le premier des deux articles traite de la "constatation de l'existence d'un dommage grave (…)", mais seul le deuxième article, l'article 12:1 c) exige la notification de "la décision d'appliquer ou de proroger une mesure".

Deuxièmement, puisque tant l'article 12:2 que l'article 12:3 mentionnent que les notifications faites en vertu des articles 12:1 b) et 12:1 c) le sont par un "Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde", la notification faite en vertu de l'article 12:1 c) ne peut porter que sur une "mesure proposée" et non sur une mesure qui est déjà appliquée, ainsi que le soutiennent les États-Unis.

Troisièmement, il est fait mention du mode de présentation des notifications adopté par le Comité des sauvegardes (G/SG/W/1, 23 février 1995). Les rubriques du mode de présentation des "Notifications au titre de l'article 12:1 b) et c)" ne portent que sur trois catégories distinctes de renseignements:

1. Éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave et de l'accroissement des importations, et désignation du produit concerné.

2. Renseignements concernant les mesures projetées seulement: désignation, date d'introduction, et durée probable et calendrier prévu pour la libéralisation, et date du réexamen à mi-parcours.

3. Renseignements concernant les mesures devant être prorogées.

Cette liste de catégories de renseignements à notifier montre clairement que l'information relative aux "mesures proposées" doit être communiquée dans une notification faite au titre de l'article 12:1 c).

Si les renseignements concernant les "mesures proposées" étaient notifiés au titre de l'article 12:1 b), il n'y aurait plus rien d'autre à notifier au titre de l'article 12:1 c) (si ce n'est la prorogation des mesures), de sorte que cette disposition serait dénuée de sens.

En conclusion, les CE maintiennent leurs arguments selon lesquels la notification faite par les États-Unis au titre de l'article 12:1 b) n'était pas une notification préalable des "mesures projetées" tant en ce qui concerne la forme que le fond de la notification.

Pour le reste, les CE invitent le Groupe spécial à se reporter à leur réponse à la question n° 22 du Groupe spécial.

Question n° 14 (CE)

"Veuillez commenter l'affirmation figurant au paragraphe 57 de la déclaration prononcée par les États-Unis à la deuxième réunion de fond avec le Groupe spécial, selon laquelle "… si l'opinion

des CE était adoptée, il ne serait guère vraisemblable qu'un gouvernement veuille jamais modifier la mesure en question, parce qu'avec l'interprétation donnée par les CE, ce Membre devrait notifier à nouveau la nouvelle proposition et remettre en route le processus de consultations. En effet, si le Membre décidait de modifier la mesure qu'il projetait d'appliquer, la nouvelle mesure deviendrait la mesure projetée. Il pourrait s'ensuivre une succession infinie de consultations et de notifications ..."."

Réponse

Conformément à la deuxième phrase du préambule de l'AS, les Membres de l'OMC reconnaissent la nécessité

> "de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes et d'éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle".

L'une des principales dispositions de l'AS qui visent à atteindre cet objectif est l'article 12. En imposant une obligation de notification à chacune des étapes successives de la procédure conduisant à l'adoption d'une mesure de sauvegarde, cet article donne à tous les Membres la possibilité d'examiner dans tous les comités pertinents de l'OMC la décision du Membre qui souhaite adopter la mesure de sauvegarde. Il donne aussi l'occasion de tenir des consultations "préalables". Dernier point, mais non le moindre, il prévoit, à l'article 12:3, la possibilité

> "(…) 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".

En somme, l'objectif global de l'article 12 est de veiller à la transparence grâce à des notifications formelles et opportunes avant qu'une décision définitive ne soit prise, et de constituer le cadre juridique et factuel au sein duquel il sera possible de "maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994 entre ["le Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde"] et les Membres exportateurs".

Dans ce cadre juridique, les CE sont d'avis que les arguments des États-Unis que le Groupe spécial a cités sont au mieux sans intérêt en l'occurrence.

Une mesure dont le fond est modifié après les notifications, consultations et négociations mentionnées ci-dessus n'est plus la mesure que les Membres de l'OMC ont eu l'occasion d'examiner, et sur laquelle ils ont eu la possibilité de formuler des observations et de tenir des consultations. S'il était permis d'apporter une quelconque modification à la mesure projetée sans la soumettre de nouveau aux procédures en matière de transparence énoncées à l'article 12, cela pourrait donner lieu à des abus et ouvrir la porte à l'arbitraire. En fait, l'article 12 deviendrait par conséquent caduc ou perdrait toute substance, et sa teneur serait ramenée à des formalités dénuées de tout sens.

Les CE demandent instamment au Groupe spécial de repousser cette interprétation qui découle de l'approche proposée par les États-Unis à cet égard.

APPENDICE 1-9

LETTRE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE CONCERNANT LA RÉPONSE DES ÉTATS-UNIS À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS PRÉSENTÉE PAR LE GROUPE SPÉCIAL

(11 février 2000)

Les CE ont examiné la réponse des États-Unis au Groupe spécial datée du 8 février 2000. Elle portait sur la demande du Groupe spécial concernant la présentation de documents et de données que les États-Unis n'avaient pas fait apparaître dans la version publiée de leur rapport sur l'enquête sous prétexte qu'il s'agissait de renseignements commerciaux confidentiels.

Nous avons joint à la présente communication l'interprétation que donnent les CE des prescriptions juridiques existantes dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, en se fondant notamment sur de précédents rapports adoptés de groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel concernant cette question. Comme le montre le document joint, la façon de procéder suggérée par les États-Unis dans la présente procédure ne peut se justifier au titre d'aucun accord visé. Elle constitue au contraire un manquement aux obligations de procédure et de fond qui incombent aux États-Unis dans le cadre des règles pertinentes de l'OMC, que le présent groupe spécial ne devrait en aucune façon autoriser.

Les CE souhaitent appeler l'attention du Groupe spécial sur le fait que, dans leur communication du 8 février, les États-Unis proposent en substance que les documents et les données demandés par le Groupe spécial soient communiqués uniquement au Groupe spécial siégeant à huis clos, c'est-à-dire que le plaignant (les CE) n'y aurait pas accès.

La façon de procéder suggérée par les États-Unis est fondamentalement incompatible avec le caractère accusatoire des procédures de règlement des différends. En outre, elle nuirait irrémédiablement à l'équité de la présente procédure de règlement des différends, étant donné que les membres du Groupe spécial et les fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC qui apportent leur concours au Groupe spécial auraient accès aux communications *ex parte*, en contradiction flagrante avec l'article 18:1 du Mémorandum d'accord et avec les Règles de conduite régissant la désignation des membres des groupes spéciaux. Si le Groupe spécial acceptait la façon de procéder suggérée par les États-Unis, cela porterait inévitablement atteinte aux droits fondamentaux des CE dans le cadre de la présente procédure.

Il faut noter que la position des États-Unis, telle qu'elle est exposée dans leur communication du 8 février, contredit une déclaration qu'ils ont faite sur la même question devant l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Aéronefs* (paragraphe 139): "... les États-Unis font valoir que l'application de procédures pour protéger les renseignements commerciaux confidentiels contribue à la réalisation d'objectifs importants car les droits et obligations découlant pour les Membres des accords visés ne peuvent être préservés que si une procédure régulière est assurée à la partie plaignante comme à la partie défenderesse".

Les CE soutiennent que les États-Unis n'ont aucune base compatible avec les règles de l'OMC leur permettant de refuser de divulguer aux CE les documents et les données demandés par le Groupe spécial. Leur déclaration selon laquelle les CE pourraient divulguer ces documents et ces données "dans le secteur privé" est entièrement gratuite. Elle repose sur l'hypothèse non objective que les CE agiront de mauvaise foi en manquant à des obligations telles que celles qui sont énoncées à l'article 18 du Mémorandum d'accord et dans les règles spécifiques concernant les renseignements confidentiels privés que le présent groupe spécial a adoptées.

Si des hypothèses de cette nature ne méritent aucun commentaire allant au-delà de l'examen juridique des dispositions pertinentes de l'OMC qui sont mentionnées dans le document joint à la présente communication, elles soulèvent néanmoins la question de savoir si les États-Unis ont "engag[é] ces procédures de bonne foi dans un effort visant à régler ce différend", comme l'exige explicitement l'article 3:10 du Mémorandum d'accord.

À cet égard, les CE voudraient souligner que la deuxième réunion de fond avec le Groupe spécial a déjà eu lieu il y a dix jours et que les États-Unis ne devraient pas être autorisés à utiliser des manœuvres dilatoires pour retarder le retrait de leur mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment, incompatible avec l'OMC. Il est à peine nécessaire de rappeler ici que la branche de production des CE subit un grave préjudice du fait de la mesure de sauvegarde américaine injustifiée, protectionniste et discriminatoire, qui est toujours en vigueur.

Pour les raisons qui sont exposées en détail dans le document joint, les CE demandent que le Groupe spécial considère que les États-Unis ont refusé de donner accès aux documents et aux données qu'il a demandés le 1er février 2000, conformément aux procédures régissant les renseignements confidentiels privés qu'il a adoptées à la même date. Elles demandent que le Groupe spécial déduise de ce refus que les données et documents non divulgués confirment que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment viole notamment l'article XIX du GATT de 1994 et les articles 2:1 et 4 de l'AS.

Je transmets à la mission des États-Unis une copie de cette lettre et du document joint.

APPENDICE 1-10

OBSERVATIONS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU SUJET DE LA RÉPONSE DES ÉTATS-UNIS À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS DU GROUPE SPÉCIAL

(11 février 2000)

L'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes ne donne aux États-Unis aucun motif pour refuser aux Communautés européennes l'accès à des documents prétendument confidentiels dans le cadre de la présente procédure de règlement des différends

L'article 3 de l'AS est intitulé "Enquête". Il porte sur les règles qui doivent être appliquées par les autorités chargées de l'enquête lors des procédures d'enquête.

L'article 3:2 de l'AS porte en particulier sur les règles concernant le traitement des renseignements confidentiels lors de ces enquêtes. En tant que telles, elles sont contraignantes et applicables par les autorités chargées de l'enquête dans ce contexte. Cela est aussi vrai de la deuxième phrase de cet article.

Toutefois, rien dans l'article 3:2 de l'AS, y compris dans sa deuxième phrase, n'empêche les États-Unis de divulguer des renseignements prétendument confidentiels dans le cadre d'une procédure entièrement distincte, c'est-à-dire une procédure de règlement des différends régie par les règles du Mémorandum d'accord.

Comme le Groupe spécial le sait, le Mémorandum d'accord[1] prévoit explicitement des règles concernant la bonne foi et la confidentialité. Ce sont ces règles qui s'appliquent à la présente procédure de règlement des différends et non l'article 3:2 de l'AS. Le présent groupe spécial a en outre adapté comme il convenait les règles sur la confidentialité énoncées dans le Mémorandum d'accord aux aspects spécifiques du traitement confidentiel des renseignements privés en l'espèce en adoptant les règles du 1er février 2000. Les CE soulignent que les dispositions du Mémorandum d'accord lui-même ainsi que la procédure relative aux renseignements confidentiels privés adoptée par le Groupe spécial donnent toutes les garanties nécessaires concernant le traitement confidentiel des renseignements que les États-Unis refusent actuellement de communiquer. L'Organe d'appel a insisté sur ce point dans différents paragraphes de ses rapports sur les affaires *Brésil - Aéronefs*[2] et *Canada - Aéronefs*.

En outre, c'est énoncer une vérité d'évidence que de rappeler que tout manquement aux obligations contractées par un Membre au titre du Mémorandum d'accord au sujet du traitement confidentiel de renseignements divulgués lors d'une procédure de règlement des différends peut en elle-même faire l'objet d'une procédure de règlement des différends à l'OMC, avec tout ce que cela suppose.

En ce qui concerne le plaignant en l'espèce, les CE, l'article 287 du Traité instituant la Communauté européenne impose de strictes obligations de confidentialité aux fonctionnaires et aux agents, qui restent valables après la cessation de leurs fonctions au sein des institutions communautaires. À cette disposition fondamentale s'ajoutent les règles en matière de confidentialité que contient le statut des fonctionnaires des CE et les pouvoirs disciplinaires connexes, qui sont applicables en cas de violation de ces règles. Comme le Groupe spécial s'en souvient sans aucun doute, les CE ont désigné exclusivement comme "personnes habilitées" les fonctionnaires de la CE

[1] Articles 13, 14, 17:6 et 18 et Appendice 3, paragraphe 3 du Mémorandum d'accord.
[2] Paragraphes 119 à 125.

qui sont responsables de la présente procédure de règlement des différends et leurs supérieurs, qui sont aussi des fonctionnaires de la CE.

En outre, rien dans l'article 3:2 de l'AS n'autorise les États-Unis à se retrancher derrière le refus de la branche de production américaine de divulguer exclusivement aux CE les documents ou données prétendument confidentiels demandés par le Groupe spécial. La deuxième phrase de l'article 3:2 de l'AS dispose que la partie qui a fourni les données ou documents prétendument confidentiels peut refuser qu'ils soient divulgués dans le cadre de la procédure d'enquête. Ce refus est cependant total: soit les documents sont divulgués à tous les participants à la procédure d'enquête, soit ils ne le sont pas. Aucune interprétation de l'article 3:2 faite de bonne foi ne peut autoriser un Membre, en l'espèce les États-Unis, à divulguer des données et des documents au Groupe spécial mais pas à l'autre Membre de l'OMC, c'est-à-dire à l'autre partie à la procédure de règlement des différends, alors que le Groupe spécial et les Membres sont tous assujettis aux mêmes règles sur le traitement des renseignements confidentiels privés dans le cadre de la même procédure de règlement des différends.

Enfin, contrairement à ce qu'affirment les États-Unis, la façon dont la législation intérieure d'un Membre de l'OMC est rédigée ou dont ses procédures internes sont organisées ne peut diminuer l'obligation contractée par ce membre dans le cadre du Mémorandum d'accord de fournir les renseignements confidentiels privés nécessaires quand le Groupe spécial les demande. L'article XVI:4 de l'Accord de Marrakech est explicite à cet égard.

Conformément à l'article 13:1 du Mémorandum d'accord, les États-Unis ont l'obligation de "répondre dans les moindres délais et de manière complète à toute demande de renseignements présentée par un groupe spécial qui jugerait ces renseignements nécessaires et appropriés".

Le refus de respecter cette obligation sans équivoque doit conduire le Groupe spécial à tirer les conclusions défavorables que doit logiquement entraîner un tel refus.

En tout état de cause, la violation de l'article 4 de l'AS par la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment ne peut pas être "réparée" rétrospectivement par la fourniture des renseignements confidentiels privés dans le cadre de la présente procédure de règlement des différends.

Les CE souhaitent rappeler une fois encore que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment viole l'article 4:2 de l'AS car la version publiée du rapport de l'ITC ne contenait pas un bon nombre de faits essentiels sur lesquels étaient prétendument fondées les constatations des autorités américaines, même pas de façon agrégée ou résumée, ou sous toute autre forme non confidentielle (par exemple indices). Les Membres de l'OMC, y compris les CE, n'ont donc pas eu la possibilité de comprendre et d'examiner les déterminations rendues et les mesures prises par les États-Unis. De façon illicite, la transparence en temps voulu n'a pas été assurée.

En outre, les constatations ne sont pas suffisamment motivées. En particulier, soit aucune raison n'a été donnée expliquant pourquoi certains facteurs n'ont pas conduit à renoncer aux constatations selon lesquelles un "dommage grave" s'était produit et avait été causé par un accroissement des importations (pris isolément), soit les raisons données étaient manifestement insuffisantes.

Les CE sont entièrement d'accord avec les États-Unis quand ceux-ci indiquent, dans leur document du 8 février, au paragraphe 28, que "si le rapport de l'ITC rendu public ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4", ce qui, de l'avis des CE, est manifestement le cas, "le Groupe spécial devrait considérer que les États-Unis ont violé l'Accord".

Pour ces raisons, les CE estiment que le Groupe spécial devrait déjà constater qu'il y a violation des articles susmentionnés vu les insuffisances brièvement mentionnées ci-dessus, qui ont été traitées de façon approfondie dans les communications des CE.

En particulier, les CE, dans leur lettre du 26 janvier contenant des observations sur les procédures proposées relatives aux renseignements confidentiels privés, ont répété qu'il était impossible de réparer une violation de l'article 4 (en particulier) de l'AS, due au fait que les renseignements pertinents ne figuraient pas dans le rapport rendu public au moment de sa publication en fournissant ces renseignements pendant les travaux du Groupe spécial.

APPENDICE 1-11

OBSERVATIONS FINALES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU SUJET DE LA LETTRE ADRESSÉE PAR LES ÉTATS-UNIS AU GROUPE SPÉCIAL LE 22 FÉVRIER 2000

(23 février 2000)

Les CE ont examiné la lettre que les États-Unis ont adressée au Groupe spécial le 22 février 2000, c'est-à-dire onze jours après la réception de la réaction des CE devant la lettre des États-Unis du 8 février. Les CE soutiennent que l'argument additionnel contenu dans cette lettre ne répond pas aux questions juridiques déterminantes soulevées par les CE dans leur lettre du 11 février et dans le document qui y était joint, en particulier en ce qui concerne le droit fondamental dont bénéficie tout Membre de l'OMC à une procédure de règlement des différends de caractère accusatoire où l'action du groupe spécial repose sur les principes fondamentaux de l'équité, de la régularité de la procédure et de l'égalité des armes.

Comme les CE l'ont indiqué dans un contexte différent, dans leur deuxième communication écrite du 17 janvier 2000, paragraphe 71,

> "Elles tiennent aussi à souligner que dans le cadre des règles de l'OMC, les pouvoirs publics des États-Unis constituent une seule entité. Il serait absurde que les États-Unis soient autorisés à se défendre en disant que l'ITC des États-Unis ne possédait pas les données pertinentes alors que le Département de l'agriculture des États-Unis les possédait."

La lettre du 22 février 2000 constitue une nouvelle tentative visant à créer, entre les pouvoirs publics des États-Unis et les autorités des États-Unis une distinction artificielle qui n'a aucune base dans le droit de l'OMC. Les États-Unis sont l'autre partie au présent différend. La demande de communication de documents présentée par le Groupe spécial est adressée aux États-Unis, quel que soit l'organe ou l'autorité interne des États-Unis qui les détient concrètement.

Presque quatre semaines se sont écoulées depuis la fin de la deuxième réunion de fond avec le Groupe spécial. Les CE demandent instamment que ce débat se termine rapidement et que le Groupe spécial déduise du refus persistant des États-Unis de fournir les données et les documents demandés qu'il confirme que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment viole notamment l'article XIX du GATT de 1994 et les articles 2:1 et 4 de l'AS.

Je fais parvenir une copie de cette lettre à la mission des États-Unis.

APPENDICE 1-12

COMMUNICATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE CONCERNANT LES PROCÉDURES NOUVELLEMENT PROPOSÉES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS

(28 février 2000)

Nous accusons réception de votre communication du 24 février 2000.

Le 1er février 2000, les parties au présent différend ont reçu une communication du Groupe spécial énonçant les "procédures régissant les renseignements confidentiels privés" qu'il avait adoptées. Comme il est indiqué dans cette communication, ces procédures "complètent les procédures de travail déjà adoptées par le Groupe spécial" et celui-ci les a adoptées après "avoir ménagé aux parties la possibilité de présenter des observations au sujet de ses "procédures proposées régissant les renseignements commerciaux confidentiels" et après avoir examiné les communications qu'il avait reçues à cet égard des Communautés européennes et des États-Unis (...)". Dans cette communication, le Groupe spécial a aussi indiqué aux deux parties ce qui suit: "[le Groupe spécial] estime que les procédures en vigueur dans la présente affaire sont suffisantes pour protéger le caractère confidentiel des renseignements qui lui sont présentés".

Les CE restent disposées à appliquer pleinement ces procédures, qui sont devenues contraignantes pour les parties et le Groupe spécial en vertu de la décision prise par le Groupe spécial lui-même le 1er février 2000.

Dans ces conditions, les CE ne voient aucune raison valable qui pourrait justifier l'examen de la procédure proposée sur le même sujet, communiquée par le Groupe spécial le 24 février 2000. Le refus des États-Unis d'accepter la décision du Groupe spécial (alors que celle-ci a déjà été transmise aux parties au différend) et leur refus de présenter les renseignements demandés ne peuvent certainement pas être une raison suffisante pour rouvrir le débat sur la question à ce stade. Comme l'Organe d'appel l'a déclaré dans son rapport du 24 février 2000 sur l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"*, document WT/DS108/AB/R, paragraphe 166, "le ... principe de la bonne foi impose aux Membres défendeurs de porter au moment opportun et rapidement à l'attention ... du Groupe spécial les manquements allégués aux règles de procédure, de façon que, le cas échéant, des corrections puissent être apportées pour régler les différends".

Puisque le Groupe spécial a déjà pris une décision sur la question, la persistance de l'"absence de convergence de vues" sur cette décision n'est plus pertinente. Les CE soulignent que ce sont les États-Unis qui refusent de fournir les renseignements demandés par le Groupe spécial bien que celui-ci ait dûment adopté des procédures appropriées pour protéger leur caractère confidentiel.

Les CE estiment en outre que les conjectures émises par les États-Unis dans leur lettre du 8 février 2000 et le document qui y est joint, selon lesquelles "les procédures proposées par le Groupe spécial prévoient que celui-ci mettra ces renseignements commerciaux confidentiels à la disposition ... d'autres personnes ... de la CE ou du secteur privé que les CE pourraient ultérieurement désigner comme leurs "représentants"" ou selon lesquelles "le Groupe spécial, des employés de l'OMC s'occupant de l'affaire, 22 fonctionnaires de la CE et d'autres personnes non spécifiées que les CE pourraient éventuellement désigner à l'avenir *puissent* faire en sorte que ces renseignements restent confidentiels ..." sont sans fondement et ne peuvent constituer une raison valable de mettre en question la procédure établie par le Groupe spécial.

En tout état de cause, une procédure comme celle qui est maintenant proposée, qui a pour effet de rompre gravement l'équilibre entre la position des parties à une procédure de règlement des

différends, est incompatible avec les prescriptions fondamentales en matière d'équité de la procédure et d'égalité des armes des parties au différend. Une procédure telle que celle qui a été proposée dans la communication du Groupe spécial datée du 24 février, dont l'effet serait de mettre l'une des parties à la procédure de règlement des différends dans l'impossibilité de disposer d'un délai suffisant et d'utiliser pleinement les services de ses experts pour analyser les documents présentés par l'autre partie, qui naturellement, y avait précédemment un accès illimité, est par définition contraire à ces principes fondamentaux.

En outre, les CE soutiennent qu'une procédure relative aux renseignements confidentiels privés, conçue pour régir certaines parties d'une procédure de règlement des différends, ne peut aller jusqu'à imposer à un Membre de l'OMC l'obligation d'agir d'une façon incompatible avec ses règles constitutionnelles ou institutionnelles internes. En l'espèce, les fonctionnaires de la CE ont l'obligation statutaire d'informer leurs supérieurs et ne peuvent donc s'engager à ne pas le faire. Les CE relèvent incidemment que l'Organe d'appel a souligné que les dispositions existantes du Mémorandum d'accord concernant le traitement confidentiel des documents ou des données garantissaient déjà une procédure de règlement des différends correcte et équitable.

APPENDICE 1-13

COMMUNICATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU SUJET DE LA COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES PROCÉDURES NOUVELLEMENT PROPOSÉES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS

(29 février 2000)

La teneur des observations présentées par les États-Unis au sujet d'une nouvelle procédure relative aux renseignements confidentiels privés proposée par le Groupe spécial le 24 février 2000 vient d'être portée à notre attention.

Dans leur lettre, les États-Unis avancent le nouvel argument suivant:

> "En particulier, les États-Unis voudraient savoir si les Communautés européennes sont en mesure de respecter la condition énoncée par le Groupe spécial selon laquelle "ces personnes auraient l'obligation de ne divulguer les renseignements, ou de ne permettre qu'ils soient divulgués, à quiconque". Dans des circonstances similaires, les CE n'avaient pas pu garantir que leurs représentants à qui des renseignements commerciaux confidentiels seraient divulgués ne les communiqueraient pas à d'autres fonctionnaires de la CE (voir WT/DS27/ARB, paragraphe 2.5)."

Les CE soutiennent que les observations des États-Unis sont incorrectes sur les plans factuel et juridique.

Premièrement, les circonstances présentes ne sont pas similaires; elles sont sans précédent. En fait, à la connaissance des CE, il n'est jamais arrivé qu'un Membre de l'OMC se soit opposé à une procédure de travail d'un groupe spécial seulement <u>après</u> son adoption et pour des raisons qui n'avaient jamais été soulevées <u>avant</u> que ces procédures soient adoptées. Or c'est précisément ce que font les États-Unis dans la présente affaire.

Deuxièmement, la référence au document de l'OMC WT/DS27/ARB, paragraphe 2.5, n'étaie pas les affirmations les plus récentes des États-Unis. En fait, la procédure relative aux renseignements commerciaux confidentiels dont il est question dans ce document était fondée sur l'engagement <u>personnel</u> des agents et des membres du Groupe spécial plutôt que sur l'engagement des <u>Membres de l'OMC</u>, parties à la procédure d'arbitrage. Si cette approche n'était pas acceptable sur le plan des principes, les CE ont déjà en l'espèce accepté les procédures relatives aux renseignements confidentiels privés que le présent groupe spécial a adoptées et communiquées aux parties le 1er février 2000, parce qu'elles sont fondées sur une approche juridiquement correcte. En outre, la décision d'arbitrage mentionnée dans la lettre des États-Unis confirme la position que les CE ont toujours soutenue devant le présent groupe spécial:

> "les Communautés européennes ont soulevé de nouvelles objections au sujet des modalités pratiques et de l'impossibilité de limiter l'obligation de faire rapport aux supérieurs dans les Communautés européennes et se sont dites préoccupées par le fait que l'inviolabilité de la mission des CE à Genève avait été mise en cause".

Les CE saisissent cette occasion pour réaffirmer que le système institutionnel des CE est fondé sur le traitement strictement confidentiel des données et renseignements, conformément à l'article 287 du Traité instituant la Communauté européenne. En outre, l'article 21 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes dispose que "[l]e fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est tenu d'assister et de conseiller ses supérieurs". Enfin, l'article 17 de ce statut

dispose que "[l]e fonctionnaire est tenu d'observer la plus grande discrétion sur tout ce qui concerne les faits et informations qui viendraient à sa connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions; il ne doit communiquer, sous quelque forme que ce soit, à une personne non qualifiée pour en avoir connaissance, aucun document ni aucune information qui n'auraient pas été rendus publics. Il reste soumis à cette obligation après la cessation de ses fonctions".

APPENDICE 1-14

DÉCLARATION ORALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
À LA RÉUNION SUPPLÉMENTAIRE DU GROUPE
SPÉCIAL AVEC LES PARTIES

(18 mai 2000)

1. INTRODUCTION

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

1. Les Communautés européennes voudraient tout d'abord vous souhaiter la bienvenue, Monsieur le Président, et vous présenter leurs meilleurs vœux pour vos travaux. Nous savons qu'il n'est pas aisé d'intervenir dans une procédure en cours, en particulier lorsqu'elle nécessite l'examen approfondi de questions techniques complexes.

Les CE réaffirment qu'elles sont toutes disposées à vous aider, vous et les autres membres du Groupe spécial, dans la poursuite de cette procédure. Nous avons fait venir de Bruxelles une délégation au complet (que nous vous avons déjà présentée) pour répondre, si possible immédiatement, aux questions supplémentaires que vous pourriez avoir à poser. Comme chaque minute est précieuse, nous voulons faire en sorte que le Groupe spécial ait amplement la possibilité d'obtenir de nous directement les éclaircissements dont il pourrait avoir encore besoin à ce stade.

2. Cela étant, les CE tiennent aussi à dire d'emblée comment elles envisagent la phase actuelle de la procédure.

La communication du Président de l'ORD, M. Harbinson, annonçant la démission de l'ancien Président du Groupe spécial, a été adressée aux parties au différend le 11 avril 2000 et a été reçue par les CE le jour suivant, le 12 avril 2000. D'après le calendrier présenté par le Groupe spécial au début de la procédure, le rapport intérimaire aurait dû être distribué aux parties le 13 avril 2000.

Auparavant, le Groupe spécial avait remis aux États-Unis et aux CE, le 1er mars 2000, un projet de partie descriptive sur lequel les parties étaient invitées à formuler des observations. Les observations des parties ont été communiquées au Groupe spécial le 15 mars 2000, conformément au calendrier initial. Les États-Unis ont même pris la liberté de présenter de leur propre chef une réponse aux observations des CE sur la partie descriptive du rapport, qui a été remise au Groupe spécial le 17 mars 2000.

La démission du précédent Président du Groupe spécial a interrompu la procédure. La désignation d'un nouveau président, consécutive à cette démission, ne peut pas impliquer et n'implique pas, en droit et en fait, que les procédures accomplies jusque-là pouvaient être considérées comme nulles ou irrégulières. Nous devons donc reprendre la procédure du Groupe spécial là où elle a été suspendue, c'est-à-dire juste avant la publication du rapport intérimaire et le réexamen intérimaire, mais après le moment où les questions factuelles ont été définitivement établies.

3. Je tiens à dire d'emblée, M. le Président, que les CE ne souhaitent pas rouvrir devant vous le débat sur des questions désormais closes ni revenir sur les positions douteuses prises par les États-Unis durant les jours qui ont précédé la démission de M. Karsz. Elles tiennent cependant à ce

que cette procédure soit menée à bien conformément au nouveau calendrier adopté par le Groupe spécial le 2 mai 2000. C'est pourquoi nous vous demandons expressément, M. le Président, Mme et M. les membres du Groupe spécial, de ne pas permettre aux États-Unis de se livrer à des manœuvres dilatoires.

4. En ce qui concerne le fond de l'affaire, les CE ont pris note du fait que le Groupe spécial souhaite que nous présentions un résumé des arguments des CE. Nous croyons comprendre qu'il nous suggère ainsi d'exposer de nouveau les principales allégations qu'elles ont formulées dans leur plainte et qui figurent dans le dossier du Groupe spécial. Nous sommes naturellement disposés à répondre à cette demande. Mais il est clair que les CE ne vont pas répéter tous les arguments qu'elles ont présentés jusqu'à présent. Elles vont simplement en résumer les points essentiels. Pour le reste, elles confirment tous les arguments qu'elles ont invoqués dans cette procédure, y compris ceux qu'elles ne vont pas rappeler ici explicitement dans un souci de brièveté.

2. CRITÈRE D'EXAMEN

5. Les CE réaffirment que les règles de procédure internes des États-Unis, ou leur interprétation, ne peuvent pas limiter la tâche du Groupe spécial, dont la fonction est d'aider l'ORD en procédant à "une évaluation objective de la question dont il est saisi". La mission du Groupe spécial ne peut pas consister simplement à entériner un rapport d'enquête, comme le voudraient les États-Unis.

Comme l'aurait fait n'importe quel autre Membre de l'OMC en pareilles circonstances, les CE ont indiqué au Groupe spécial quels renseignements l'ITC aurait dû examiner convenablement, mais n'a pas examinés, et elles ont expliqué leur importance pour les constatations et conclusions formulées par les autorités des États-Unis.

6. Comme cela a été souligné, cette démarche est pleinement conforme à la manière de procéder que l'Organe d'appel a jugée appropriée dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, à la troisième phrase du paragraphe 121 de son rapport:

> "*Le Groupe spécial a examiné si, comme l'exige l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, les autorités argentines avaient considéré tous les faits pertinents et avaient expliqué de manière adéquate en quoi les faits étayaient les déterminations ayant été formulées." (non souligné dans l'original)*

Enfin, en tant que point de fait, les éléments de preuve objectifs que les autorités des États-Unis ont omis, mal interprétés ou minimisés dans leur enquête, et que les CE ont soumis à votre attention, ont été réunis par les autorités des États-Unis elles-mêmes avant ou pendant la procédure d'enquête et étaient dans le domaine public.

7. Les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, au paragraphe 3 de leur première communication écrite, aux paragraphes 5 à 20 de leur déclaration orale, à leur réponse à la question 3 du Groupe spécial (17 janvier 2000), aux paragraphes 3 à 7 de leur deuxième communication écrite et aux paragraphes 8 à 19 de leur deuxième déclaration orale.

3. LES ÉTATS-UNIS ONT ENFREINT LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 ("ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES")

8. D'après le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée - Produits laitiers* (paragraphe 77),

> "*(…) toute mesure de sauvegarde imposée après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC doit être conforme à la fois aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et à celles de l'article XIX du GATT de 1994".*

L'Organe d'appel a déclaré en outre:

> *(...) il nous semble que le sens ordinaire de l'expression "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" veut que l'évolution des circonstances qui a conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux ait été "inattendue" (…) (paragraphe 84)".*
>
> *"Bien que nous ne pensions pas que la première clause de l'article XIX:1 a) établisse des conditions indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde, s'ajoutant aux conditions énoncées dans la deuxième clause de ce paragraphe, nous estimons que la première clause décrit certaines circonstances dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994" (paragraphe 85).*

9. Les arguments échangés dans la première partie de la procédure de groupe spécial ont montré à l'évidence que nulle part dans le rapport de l'ITC, les États-Unis n'ont analysé et démontré effectivement les faits constituant une "évolution imprévue des circonstances" qui a conduit à ce que le gluten de froment soit importé en quantités tellement accrues ... que cela a causé un dommage grave aux producteurs nationaux de gluten de froment.

En fait, même la tentative tardive faite par les États-Unis, dans leur deuxième communication écrite, pour reformuler *a posteriori* le rapport de l'ITC afin d'inclure le critère de l'"évolution imprévue des circonstances" a complètement échoué. Les CE ont fourni des éléments de preuve démontrant non seulement qu'aucune évolution imprévue des circonstances n'a entraîné l'accroissement des importations, mais aussi que tous les événements avaient été prévus par les autorités des États-Unis et par la branche de production nationale elle-même.

10. Nous renvoyons de toute façon le Groupe spécial, en particulier, aux paragraphes 16 à 32 de la deuxième déclaration orale des CE, prononcée le 1er février 2000, et aux réponses conjointes 2 et 3 aux questions additionnelles du Groupe spécial, en date du 4 février 2000.

4. CONFIDENTIALITÉ

11. Les termes clairs de l'article 4:2 c) de l'AS, qui font référence à l'article 3 de l'Accord, exigent la publication dans les moindres délais d'un rapport analysant l'affaire, démontrant le caractère pertinent des facteurs examinés et exposant des conclusions motivées sur "tous les points de fait et de droit pertinents".

12. Les CE ont expliqué en détail dans leurs diverses communications que le rapport de l'ITC, compte tenu de tous ses "***" et du refus de fournir des données même résumées, c'est-à-dire des données agrégées ou présentées d'une autre façon, ne satisfait pas à ce critère. Les CE ont également expliqué que l'ITC aurait pu recourir à plusieurs procédés bien connus pour divulguer les éléments factuels pertinents des renseignements confidentiels tout en préservant la confidentialité. Elle aurait pu, par exemple, fournir des données agrégées ou des pourcentages indiquant l'évolution des résultats d'une entreprise.

13. Les CE tiennent à souligner, comme elles l'ont fait précédemment, que le rapport exigé par l'article 4 de l'AS doit être publié "dans les moindres délais". Les États-Unis ne peuvent donc pas, des années plus tard, remédier au fait qu'ils ont enfreint cette disposition en ne publiant pas un rapport conforme aux normes énoncées dans l'Accord avant d'adopter la mesure de sauvegarde visant le gluten de froment. Ils ont finalement fourni certains renseignements très limités dans une annexe à l'une de leurs communications, renseignements qu'ils avaient gardés secrets jusque-là de sorte que les

Membres de l'OMC n'avaient pas pu les examiner. Cela prouve simplement qu'il y a eu violation de l'article 4 de l'Accord car, en communiquant ces renseignements, ils ont démontré qu'ils auraient pu - et partant qu'ils auraient dû - les rendre publics dès le départ.

14. À ce propos, les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, au paragraphe 49 de leur première communication écrite aux paragraphes 27 à 33 de leur première déclaration orale, à leur réponse aux questions 2, 4, 14, 15 et 16 du Groupe spécial (17 janvier 2000) et aux paragraphes 33 à 36 de leur deuxième déclaration orale.

5. L'ITC N'A PAS DÉMONTRÉ QU'IL Y A EU UN "DOMMAGE GRAVE"

15. Les CE ont expliqué en détail, au cours de la procédure, que le rapport de l'ITC ne démontre pas que les producteurs américains d'amidon/gluten de froment ont subi un dommage grave à la fin de la période visée par l'enquête. En fait, de nombreux facteurs indiquaient que leur situation s'était améliorée pendant cette période. Par exemple, l'utilisation de la capacité[1], la production[2] et la vente des stocks[3] étaient en augmentation à la fin de la période considérée. En outre, la part de marché des produits importés avait à peine augmenté en 1997 par rapport à 1996, de sorte qu'à la fin de la période visée par l'enquête, il n'y a pas eu d'accroissement brusque et important des importations justifiant une mesure de sauvegarde.[4] (Il faut toujours garder à l'esprit que l'"exercice de l'ITC" va du 1er juillet au 30 juin, c'est-à-dire que l'exercice "1997" va du 1er juillet 1996 au 30 juin 1997.) En ce qui concerne la rentabilité de la branche de production nationale, les CE ont expliqué que, comme l'ITC n'avait donné aucune indication sur la façon dont les coûts étaient répartis entre les différents coproduits, ce facteur était totalement invérifiable.

16. En ce qui concerne la question du dommage grave, les CE renvoient en particulier aux paragraphes 19 à 29 de leur première communication écrite, aux paragraphes 43 à 56 de leur première déclaration orale, aux paragraphes 15 à 21 de leur deuxième communication écrite et aux paragraphes 37 à 42 de leur deuxième déclaration orale.

6. L'ITC N'A PAS EXAMINÉ CONVENABLEMENT LA QUESTION DU LIEN DE CAUSALITÉ

17. L'ITC ne s'est pas acquitté de son obligation, au titre de l'article 4:2 de l'AS, d'examiner convenablement, de bonne foi, tous les facteurs pertinents. Conformément à cet article, l'ITC aurait dû procéder à cet examen de sa propre initiative. Le fait qu'elle n'a pas examiné les facteurs pertinents est d'autant moins excusable que de nombreux points ont été expressément soulevés devant elle, comme l'ont montré les CE.[5]

18. Les CE ont expliqué en détail, dans leurs précédentes communications, pourquoi les autorités des États-Unis n'ont pas examiné convenablement, à plusieurs égards, la question du lien de causalité. Elles voudraient simplement rappeler au Groupe spécial plusieurs points essentiels.

19. Le prix du froment aux États-Unis a fortement augmenté à la fin de la période visée par l'enquête, ce qui a eu un effet négatif sur la situation de la branche de production nationale. L'ITC a simplement supposé, sur la base des déclarations orales des deux sociétés qui ont demandé l'imposition de la mesure de sauvegarde, que, sans l'influence des importations, les producteurs américains auraient pu répercuter sur les acheteurs, sans limitation, l'augmentation du coût de cet intrant. Bien qu'elle ait admis dans son rapport que la teneur du froment en protéines – qui varie d'une

[1] Paragraphe 63 de la première communication écrite des CE.
[2] Paragraphe 62 de la première communication écrite des CE.
[3] Paragraphe 71 de la première communication écrite des CE.
[4] Paragraphe 70 de la première communication écrite des CE; voir aussi le paragraphe 38 de leur deuxième déclaration orale.
[5] Voir, en particulier, les pièces n° 16 à 18 des CE jointes à leur deuxième communication écrite.

récolte à l'autre et d'une année à l'autre – détermine la demande de gluten et, partant, son prix, l'ITC n'a pas du tout examiné si ce n'était pas en fait la forte teneur en protéines du froment qui maintenait le prix du gluten à un bas niveau. À cet égard, les CE ont démontré que le prix du gluten de froment aux États-Unis variait indépendamment de l'évolution des importations. Elles ont fourni des éléments de preuve démontrant clairement qu'il suivait simplement l'évolution de la teneur du froment en protéines et n'était pas lié au niveau des importations.[6] Les CE ont également démontré que la teneur du froment en protéines était élevée dans la dernière partie de la période visée par l'enquête, ce qui pèse sur le prix du gluten.

20. Les CE ont démontré en outre que la branche de production nationale s'était mise elle-même en difficulté en créant une énorme surcapacité. En 1997, la capacité aurait été utilisée à 74,8 pour cent si elle n'avait pas augmenté de manière excessive et irrationnelle pendant la période visée par l'enquête.[7] Les autorités des États-Unis ont cependant pris en compte les difficultés endogènes de la branche de production pour déterminer si elle subissait un dommage grave. Cela signifie qu'elles ont imputé à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs, en violation de l'article 4:2 b) de l'AS.

21. Enfin, les CE ont démontré que la situation sur le marché des coproduits du gluten de froment, comme l'amidon (ingrédient de base de l'alcool et de l'éthanol), s'était détériorée pendant la période visée par l'enquête.

22. En ce qui concerne l'amidon de froment, il est important de noter que, comme c'est l'un des coproduits indissociables du processus de production du gluten de froment, l'augmentation irrationnelle de la capacité par les producteurs américains a entraîné une augmentation de la capacité de production de d'amidon, ce qui a aggravé les conditions de concurrence pour les producteurs américains d'amidon/gluten de froment. La situation s'est encore détériorée pendant la période visée par l'enquête en raison de l'augmentation du coût de production de l'amidon due à l'augmentation du coût des intrants – c'est-à-dire du prix du froment (farine). De surcroît, le fait que la branche de production a investi massivement pour accroître la capacité de production a eu un effet négatif sur les coûts de production et les bénéfices. Comme dans le cas du gluten de froment, l'augmentation des coûts n'a pas pu être répercutée sur les prix en raison des conditions de concurrence très défavorables par rapport à l'amidon de maïs. (Le prix de la matière première - le maïs - est beaucoup plus bas aux États-Unis et le rendement technique est beaucoup plus élevé.)[8]

23. En ce qui concerne l'amidon de froment qui peut être transformé en éthanol et en alcool à usage alimentaire, les CE ont fourni des éléments démontrant que ce marché était déprimé à la fin de la période visée par l'enquête.[9]

24. Bien que l'article 4 de l'AS impose aux Membres de l'OMC de ne pas imputer à un accroissement des importations des difficultés causées par d'autres facteurs (que nous récapitulons une fois encore: forte hausse des prix des intrants, surcapacité endogène et difficultés sur les marchés des coproduits), les États-Unis n'ont pas agi ainsi.

25. Enfin, en ce qui concerne le lien de causalité, l'Organe d'appel, dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, s'est rangé à l'avis du Groupe spécial selon lequel, dans une analyse du lien de causalité, "c'est le *lien* entre l'*évolution* des importations (volume et part de marché) et l'*évolution* des facteurs relatifs au dommage qui doit être essentiel dans une analyse et une détermination du lien de causalité". La détermination établie par l'ITC est contraire à ces principes. Par exemple, le prix du

[6] Voir la pièce n° 10 des CE jointe à leur première communication écrite, figure 4.
[7] Voir le graphique à la page 24 de la première communication écrite des CE.
[8] Voir les paragraphes 86 à 92 de la première communication écrite des CE.
[9] Voir les paragraphes 93 à 95 de la première communication écrite des CE, la pièce n° 14 des CE et les paragraphes 78 et 79 de leur deuxième communication écrite.

gluten de froment a évolué indépendamment des importations et, en particulier, il a augmenté en 1996 par rapport au dernier trimestre de 1995 alors que les importations augmentaient elles aussi. Autre exemple: les stocks ont diminué – en raison des ventes effectuées à la fois en 1996 et en 1997, années où les importations ont augmenté.

26. En ce qui concerne l'absence de lien de causalité, les CE renvoient, en particulier, aux pages 29 à 40 de leur première communication écrite, aux paragraphes 57 à 86 de leur première déclaration orale, à leurs réponses aux questions 6, 7, 8 et 9 du Groupe spécial (17 janvier 2000), aux paragraphes 22 à 83 de leur deuxième communication écrite, aux paragraphes 43 à 79 de leur deuxième déclaration orale et à leur réponse à la question 10 posée par le Groupe spécial après la deuxième réunion de fond.

7. LA MESURE DE SAUVEGARDE APPLIQUÉE PAR LES ÉTATS-UNIS AU GLUTEN DE FROMENT EST UNE MESURE PROTECTIONNISTE DÉGUISÉE

27. Les CE ont expliqué que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment est en fait une mesure protectionniste déguisée, c'est-à-dire une mesure qui va bien au-delà des mesures correctives exceptionnelles qu'un Membre de l'OMC est autorisé à adopter dans les cas où il est établi qu'un dommage grave est causé par un accroissement des importations.

28. Les États-Unis sont revenus sur les concessions inscrites dans leur Liste annexée au GATT, allant au-delà de ce qui pourrait être autorisé en vertu de l'AS et sans la moindre justification. Les CE ont soumis au Groupe spécial, dans les phases précédentes de la procédure de règlement du différend, de nombreux éléments étayant leur allégation, qui peuvent être résumés de la façon suivante:

1. Les États-Unis ont violé le principe de la proportionnalité énoncé à l'article 4:2 de l'AS.

Les faits et les éléments de preuve présentés par les CE ont démontré que les autorités des États-Unis n'ont pas respecté le principe de la proportionnalité. La conséquence de cette action incompatible avec les règles de l'OMC est qu'elles ont imputé à un accroissement des importations, de manière injustifiée, un dommage grave prétendument causé aux producteurs américains de gluten/amidon de froment.

En fait, lorsqu'elles ont examiné la prétendue "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale", les autorités des États-Unis ont complètement ignoré les effets des facteurs concomitants. Un examen objectif de "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation" des producteurs de gluten/amidon de froment aurait inévitablement amené à la conclusion qu'aucun des facteurs, pris isolément, n'était suffisant pour causer un tel dommage grave.

Le "critère de la prépondérance" appliqué par les États-Unis conformément à leur législation interne est incompatible avec le principe de la proportionnalité énoncé à l'article 4:2 de l'AS.

Son application à la procédure de sauvegarde visant le gluten de froment a entraîné l'imposition d'une mesure de sauvegarde dans une situation où les États-Unis n'étaient pas à même de démontrer objectivement que la prétendue "dégradation générale notable de la situation" des producteurs nationaux de gluten/amidon de froment pouvait avoir été causée par l'"accroissement des importations", pris isolément, c'est-à-dire abstraction faite des effets des autres facteurs concomitants.

Les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, au chapitre 4.6.3 de leur première communication écrite, aux paragraphes 105 et suivants de leur première déclaration orale, au chapitre 5 de leur deuxième communication écrite, à leurs réponses aux questions 8 et 9 du Groupe spécial (17 janvier 2000), et à leur réponse à la question 10 du Groupe spécial (4 février 2000).

2. Les États-Unis ont violé le principe de la proportionnalité énoncé à la première et à la troisième phrases de l'article 5:1 de l'AS.

L'article 5:1 de l'AS est la deuxième application textuelle du principe de la proportionnalité. Il dispose qu'un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement".

Même à supposer, pour les besoins du débat, qu'un Membre ait imputé à juste titre le dommage grave à un accroissement des importations (hypothèse qui n'est certainement pas juste dans le cas de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment), la mesure de sauvegarde en découlant doit correspondre ou être proportionnée à ce dommage, à l'exclusion de tout dommage causé par d'autres facteurs.

Les CE redisent une fois encore que le fait de prendre prétexte d'une mesure de sauvegarde pour remédier au manque de compétitivité intrinsèque de la branche de production nationale (en l'espèce, les producteurs de gluten/amidon de froment) par rapport à une autre branche de production nationale concurrente, comme celle des maïseries, constitue une violation de l'AS.

Un Membre de l'OMC ne peut pas non plus recourir de manière abusive à une mesure de sauvegarde pour remédier à une situation sans rapport avec l'accroissement des importations, telle que l'augmentation du coût des intrants, les fluctuations de prix dues aux variations de la prime aux protéines, ou de mauvaises stratégies commerciales comme l'augmentation excessive de la capacité de production.

Or, c'est précisément ce que les États-Unis ont fait.

Les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, au chapitre 5 de leur première communication écrite, aux paragraphes 99 et suivants de leur première déclaration orale, au chapitre 6 de leur deuxième communication écrite, au chapitre 6.2 de leur deuxième déclaration orale et à leur réponse conjointe aux questions 8 et 9 du Groupe spécial (17 janvier 2000).

3. L'article 5:1 ne permettait pas aux États-Unis d'opter pour une restriction quantitative sans avoir démontré que c'était la mesure la moins restrictive possible pour le commerce.

Le principe de la proportionnalité énoncé à l'article 5.1 ne permettait pas aux États-Unis d'opter pour une restriction quantitative sans avoir démontré que la mesure choisie était la moins restrictive possible pour le commerce.

Les CE tiennent à rappeler une fois encore que l'explication donnée par l'ITC (I-26) pour justifier le choix d'une restriction quantitative fait uniquement référence au marché de l'amidon de froment et à la prétendue nécessité d'éviter une répartition "inéquitable" de la charge entre les fournisseurs des pays tiers.

Aucune explication n'est donnée sur le seul point pertinent, à savoir la mesure corrective "appropriée" pour réparer le prétendu dommage grave causé aux producteurs américains de gluten de froment par l'accroissement des importations uniquement et la nécessité de faciliter leur ajustement à l'accroissement des importations uniquement.

Les déclarations ou "*pétitions de principe*" de l'ITC sans rapport avec cette question ne satisfont pas à la norme minimale des "conclusions motivées" imposée par l'AS.

Les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, au chapitre 5 de leur première communication écrite, aux paragraphes 99 et suivants de leur première déclaration orale, au chapitre 6 de leur deuxième communication écrite et au chapitre 6.3 de leur deuxième déclaration orale.

4. Les États-Unis ont appliqué la mesure de sauvegarde au gluten de froment en contradiction avec les constatations des autorités concernant le dommage et le lien de causalité.

Les autorités des États-Unis ont exclu de leur raisonnement sur le lien de causalité les effets de la position intrinsèquement difficile des producteurs américains de gluten/amidon de froment sur le marché intérieur de l'amidon, de sorte qu'elles ont déterminé à tort qu'un dommage grave était causé uniquement par les importations de gluten de froment.

Les autorités des États-Unis ont cependant pris en compte, comme une considération essentielle, les conditions du marché de l'amidon de froment aux États-Unis lorsqu'elles ont examiné la forme, la portée et l'étendue de la mesure de sauvegarde visant le gluten de froment d'origine étrangère.

Cette démarche incohérente des autorités a porté doublement atteinte aux conditions d'accès au marché du gluten de froment produit dans les CE, d'une part en désignant les importations comme la seule cause d'un dommage grave, et d'autre part, en renforçant les restrictions découlant de la mesure de sauvegarde afin de remédier aux autres causes.

Les CE renvoient le Groupe spécial au chapitre 4.6.3.6 de leur première communication écrite, aux paragraphes 110 et suivants de leur première déclaration orale et au chapitre 6.4 de leur deuxième déclaration orale.

5. Les États-Unis ont manipulé la "période représentative".

Si un Membre décide d'appliquer une restriction quantitative, il doit déterminer les quantités importées de manière objective, c'est-à-dire par référence aux statistiques les plus récentes (aux "dernières" statistiques).

Ces statistiques sont représentatives du commerce légitime du produit concerné sauf si un événement exceptionnel ou une violation des règles de l'OMC a faussé les échanges. Si le Membre s'écarte des statistiques disponibles pour les trois dernières années, il doit prouver l'existence de cet événement exceptionnel ou de cette violation.

Une fois que le niveau objectif des importations est fixé, il peut être ajusté sur une base NPF à condition qu'il soit "clairement démontré qu'un niveau différent est nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave".

L'exigence d'une démonstration "claire" implique un renforcement de la charge de la preuve incombant au Membre qui se prévaut de cette possibilité. C'est une norme plus élevée et plus contraignante. Des explications et des déclarations d'ordre général ne permettent pas de s'y conformer.

Les États-Unis n'ont pas suivi cette ligne de conduite correcte. Au lieu de cela, ils ont prétendu, jusque dans leur deuxième communication écrite, qu'ils avaient le droit d'inventer une nouvelle règle et d'interpréter la deuxième phrase de l'article 5:1 comme donnant la possibilité de choisir une autre période représentative.

La conséquence pratique de cette action est que les quantités importées admises aux États-Unis sont ramenées, de manière injustifiable, au-dessous du niveau auquel elles auraient dû être fixées. Autrement dit, les producteurs nationaux de gluten de froment sont surprotégés par la mesure, qui est une mesure protectionniste déguisée.

Les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, au chapitre 5.2 de leur première communication écrite, aux paragraphes 114 et suivants de leur première déclaration orale, au chapitre 7 de leur deuxième communication écrite, au chapitre 6.5 de leur deuxième déclaration orale et à leur réponse à la question 10 du Groupe spécial (17 janvier 2000).

8. LA MESURE DE SAUVEGARDE APPLIQUÉE PAR LES ÉTATS-UNIS AU GLUTEN DE FROMENT EST UNE MESURE DISCRIMINATOIRE

29. Les CE ont fait valoir en outre que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis au gluten de froment est en fait une mesure discriminatoire, c'est-à-dire une mesure conçue dans le but d'appliquer un traitement différencié aux importations de différentes provenances. Cette discrimination est incompatible avec l'article premier du GATT de 1994 et avec les articles 2:1,4:2 et 5:2 de l'AS.

1. Les États-Unis et le Canada ont confirmé, dans leurs dernières communications, que les autorités des États-Unis ont procédé à l'enquête sur le dommage et le lien de causalité en deux étapes.

Elles ont d'abord imputé (de manière injustifiable) le prétendu "dommage grave" à l'accroissement des importations quelle qu'en soit la provenance.

Puis elles ont procédé à une deuxième enquête sur le lien de causalité en excluant les importations en provenance du Canada prétendument parce qu'elles ne contribuaient pas au dommage de façon "substantielle".

Enfin, elles ont procédé à la répartition des parts dans le cadre de la restriction quantitative afin de les redistribuer entre les fournisseurs étrangers (ITC I-21 et I-26, *in fine*) sans suivre les procédures appropriées énoncées à l'article 5:2 b), comme les États-Unis l'ont eux-mêmes reconnu expressément.

Les CE affirment (et demandent au Groupe spécial de conclure) que le texte sans ambiguïté de l'article 4:2 de l'AS et de l'article premier du GATT interdit clairement aux États-Unis de procéder à une analyse du dommage et du lien de causalité en deux étapes et d'inclure les importations en provenance du Canada pour déterminer s'il existe un "dommage grave", tout en les excluant du champ d'application de la mesure de sauvegarde. En l'espèce, les faits confirment pleinement cette conclusion en droit puisque les importations en provenance des CE et de l'Australie, ainsi que du Canada ont augmenté en 1996 et que leur niveau en 1997 était en tout état de cause plus élevé qu'en 1995.

Rien dans l'AS où dans aucun autre accord de l'OMC ne justifie la violation par les États-Unis du principe du parallélisme et du principe fondamental du traitement NPF.

Les zones de libre-échange comme l'ALENA ne sont même pas mentionnées dans ce texte.

À l'évidence, la réserve d'ordre général formulée dans la note 1 relative à l'article 2:1, concernant l'interprétation du rapport entre l'article XXIV et l'article XIX du GATT de 1994, n'influe pas sur l'interprétation de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, compte tenu notamment de la note interprétative générale relative à l'annexe 1A de l'Accord sur l'OMC.

Les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, aux paragraphes 55 et 60 de leur première communication écrite, aux paragraphes 87 et suivants de leur première déclaration orale, au chapitre 8 de leur deuxième communication écrite, au chapitre 7 de leur deuxième déclaration orale, à leur réponse à la question 8 du Groupe spécial (4 février 2000) et à leurs observations au sujet de la pièce n° 13 des États-Unis (13 février 2000), y compris le tableau joint.

2. La répartition inégale des parts dans le cadre de la restriction quantitative en faveur de l'Australie et au détriment des CE est un autre exemple flagrant de traitement discriminatoire appliqué sans justification.

Étant donné qu'ils n'ont pas suivi les procédures énoncées à l'article 5:2 b), comme ils l'ont eux-mêmes admis spontanément, les États-Unis n'ont plus d'explication à fournir pour justifier l'attribution aux CE de seulement 43 pour cent du contingent alors que leur part du marché était de 47 pour cent pendant la période représentative précédente. L'Australie, en revanche, a obtenu une part de 49 pour cent alors que sa part durant la période représentative était de 38 pour cent. Surtout, cette répartition maintient pleinement le niveau sans précédent atteint en 1997 par les importations en provenance d'Australie bien que les exportations de ce pays aient constamment augmenté au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête, progressant de près de 21 pour cent.

Les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, aux chapitres 5 et 7 de leur première communication écrite, aux paragraphes 92 et suivants de leur première déclaration orale, à leur réponse à la question 10 du Groupe spécial (17 janvier 2000), aux paragraphes 100 à 117 de leur deuxième communication écrite, au chapitre 7 de leur deuxième déclaration orale et à leurs observations au sujet de la pièce n° 13 des États-Unis (13 février 2000), y compris le tableau joint

3. Enfin, la manipulation de la "période représentative" par les autorités des États-Unis, examinée précédemment, a assuré *de facto* un traitement plus favorable au gluten de froment d'origine australienne par rapport au gluten de froment d'origine communautaire. Cette manipulation est donc contraire non seulement à l'article 5:1 de l'AS mais aussi à l'article premier du GATT de 1994.

Les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, au chapitre 7 de leur première communication écrite, aux paragraphes 100 à 117 de leur deuxième communication écrite et à la partie 7 de leur deuxième déclaration orale.

9. LES ÉTATS-UNIS ONT VIOLÉ PLUSIEURS RÈGLES DE PROCÉDURE ÉNONCÉES AUX ARTICLES 8 ET 12 DE L'AS

30. Sans qu'il soit nécessaire de présenter une fois encore les arguments et les éléments de preuve qui ont été versés au dossier de cette affaire, et qui démontrent que les États-Unis ont violé à plusieurs reprises ces dispositions importantes, les CE voudraient appeler l'attention du Groupe spécial sur le fait que l'attitude des États-Unis compromet ou réduit substantiellement des avantages qu'elles comptaient obtenir en signant l'AS. Si la pratique des États-Unis était tolérée, les intérêts substantiels de tous les Membres de l'OMC et leurs intérêts en matière de procédure, qui sont liés à la transparence ainsi qu'à la prévisibilité et à la stabilité du système commercial multilatéral, seraient sérieusement menacés.

Les CE renvoient le Groupe spécial, en particulier, au chapitre 6 de leur première communication écrite, aux paragraphes 125 à 133 de leur première déclaration orale, à leurs réponses aux questions 11 et 24, 2 et 19 à 22 du Groupe spécial (17 janvier 2000) et à leurs réponses aux questions 13 et 14 du Groupe spécial (4 février 2000).

31. Ainsi s'achève le bref résumé des principales allégations et des principaux arguments présentés par les CE au cours de cette procédure de groupe spécial. Nous sommes disposés à vous donner dès maintenant les précisions supplémentaires dont vous pourriez avoir besoin.

M. le Président, Mme et M. les membres du Groupe spécial, nous vous remercions de votre attention.

APPENDICE 1-15

RÉPONSE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE À LA QUESTION ADDITIONNELLE DU GROUPE SPÉCIAL

(22 mai 2000)

Question n° 1 posée aux CE

"1. Les producteurs de l'UE ont-ils indiqué devant l'ITC que la "prime aux protéines" était un facteur que la Commission devrait prendre en considération? Dans l'affirmative, l'ont-ils présentée comme un facteur pertinent pendant toute la période visée par l'enquête ou seulement pendant certaines années, à savoir 1993 et 1994? Veuillez étayer votre réponse au moyen des éléments de preuve déjà versés au dossier."

Réponse

1. Au cours de la procédure engagée par l'ITC, les producteurs des CE ont indiqué à maintes reprises que la "prime aux protéines" était un facteur que la Commission devrait prendre en considération.

(Les CE soulignent que la question a peut-être même été évoquée plus souvent que ne l'indiquent les pièces n° 16 à 18 des CE. Ni les CE ni la branche de production communautaire ne peuvent le vérifier car, dans le cadre des procédures de l'ITC, les producteurs des CE n'ont pas le droit d'obtenir le texte intégral des mémoires déposés en leur nom par leurs représentants devant l'ITC; tout ce qui est censé se référer à des renseignements commerciaux confidentiels doit être éliminé de la version remise à la branche de production par son avocat.)

2. Dans un souci de brièveté, les CE ne parleront pas de tous les cas où la prime aux protéines a été mentionnée par la branche de production communautaire. Elles se réfèrent à ce qui a été dit aux paragraphes 54 et 55 de leur deuxième communication écrite et ajoutent les trois observations suivantes.

3. Premièrement, la prime aux protéines a été mentionnée par la branche de production communautaire dès le début de la procédure et tout au long de la procédure engagée devant l'ITC.

Dans les documents déjà communiqués au Groupe spécial, la prime aux protéines est mentionnée pour la première fois par la branche de production communautaire aux pages 2 et 3, y compris la note de bas de page 54, du mémoire présenté avant l'audition concernant le dommage, où il est dit que la teneur du froment en protéines est un facteur qui influe sur le prix du gluten de froment. Dans ce mémoire, la notion de prime aux protéines ext expliquée de la façon suivante: "la prime payée pour le blé vitreux rouge d'hiver à 13 pour cent de protéines par rapport au blé vitreux rouge d'hiver ordinaire est un bon indicateur de la teneur en protéines".

4. La prime aux protéines a également été mentionnée par la branche de production communautaire plus tard au cours de la procédure de l'ITC, notamment pendant l'audition concernant le dommage et dans le mémoire présenté après cette audition, comme cela est indiqué dans la note de bas de page relative à ce paragraphe.[1]

[1] Les CE se réfèrent en particulier:

- au procès-verbal de l'audition concernant le dommage (pièce n° 17 des CE), pages 149 et 150 (où est citée une lettre de Manildra indiquant que la prime aux protéines est un facteur

5. Deuxièmement, il a été clairement indiqué que la "prime aux protéines" était un facteur pertinent pendant toute la période visée par l'enquête. Par exemple, à la page 13 du mémoire de la branche de production communautaire présente avant l'audition concernant le dommage, il était dit expressément que "l'affirmation simpliste [du Conseil des producteurs de gluten de froment demandant l'imposition de la mesure de sauvegarde], selon laquelle seules les importations peuvent expliquer l'évolution récente du secteur, ignore l'évolution de l'offre et de la demande sur le marché américain pendant cette même période (c'est-à-dire (...) l'évolution de la teneur du froment en protéines) (...)" (non souligné dans l'original).

6. De même, pendant l'audition devant l'ITC, la prétendue "analyse de régression" figurant dans le mémoire des requérants – qui a servi à justifier la demande d'adoption d'une mesure de sauvegarde, car elle attribuait à l'accroissement des importations les prix relativement bas du gluten de froment dans la dernière partie de la période visée par l'enquête – a été critiquée de la façon suivante: "Premièrement, l'analyse de régression figurant dans le mémoire des requérants présente une faille importante car elle ne prend en compte que le prix de la farine comme variable explicative de l'évolution du prix du gluten de froment élastique. L'analyse ignore totalement les autres facteurs liés à l'offre et à la demande dont il est admis qu'ils influent sur les prix dans ce secteur, notamment la teneur du froment en protéines (...)".[2] (non souligné dans l'original).

7. Cette critique a été reprise pour la troisième fois dans le mémoire présenté après l'audition concernant le dommage.[3]

8. De plus, un représentant d'un client américain, qui partageait la critique de l'analyse de l'ITC faite par les producteurs des CE, M. Neighbor[4], a fait la même observation d'un point de vue général, pour toute la période visée par l'enquête. Il a dit par exemple: "Si le prix du gluten devient trop élevé ou si la prime entre la farine à forte teneur en gluten et la farine supérieure devient trop faible, les utilisateurs remplaceront l'une par l'autre et utiliseront moins de gluten si celui-ci est trop cher." Et: "Si la prime entre la farine à forte teneur en gluten et la farine supérieure est trop faible, les gens utilisent moins de gluten. Cela tient à la fois au prix du gluten et à l'écart des prix entre les deux types de farine."

9. De même, M. Veerman, parlant devant l'ITC au nom des producteurs communautaires, a dit en termes très généraux (procès-verbal de l'audition, pièce n° 17 des CE, page 174, ligne 20 – page 175 ligne 6): "Une fois encore, le gluten de froment représente un marché global, soumis au jeu

---

important dans la détermination du prix du gluten de froment; le représentant de Manildra a écrit littéralement: "le marché des États-Unis semble s'orienter vers de nouvelles baisses à partir de juillet en raison de la contraction de la demande résultant de la diminution des primes aux protéines (...);

- à la page 154, lignes 12 à 16, du même procès-verbal de l'audition du 16 décembre 1997 devant l'ITC, où M. Klett, parlant au nom des producteurs des CE, a fait la déclaration suivante: "Je pense qu'un point important concernant la période 1993-1994 est que, au vu de la pièce n° 1 (...), il semble que la hausse des prix pendant cette période était due à la faible teneur en protéines du froment ainsi qu'à une situation de pénurie" (non souligné dans l'original);
- au mémoire de la branche de production communautaire présenté après l'audition concernant le dommage (pièce n° 18 des CE), page 21, y compris la note de bas de page 57; "Il est fallacieux de prendre le premier semestre de 1994 comme période de référence pour évaluer la compression des prix car, pendant cette période, les prix étaient élevés en raison de la faible teneur du froment en protéines".

[2] Pièce n° 17 des CE, page 138, lignes 1 à 10.

[3] Page 24, point a), "Le modèle de régression utilisé par les requérants ne tient pas compte des autres facteurs importants liés à l'offre et à la demande qui influent aussi sur le prix du gluten de froment élastique, notamment la teneur du froment en protéines".

[4] Pièce n° 17 des CE, page 170, ligne 11 – page 172, ligne 5.

de l'offre et de la demande et à des variations annuelles. Si le produit, le blé, est de qualité supérieure, la demande est plus faible, mais la production est plus importante. (...)" (non souligné dans l'original).

10. Troisièmement, contrairement à ce qu'allèguent les États-Unis[5], les producteurs communautaires ont bien présenté toutes les données nécessaires. Des renseignements pertinents exacts sur la prime aux protéines, portant sur l'ensemble de la période visée par l'enquête, ont été fournis à l'ITC à la fois sous forme de graphique et sous forme de statistiques. Pour plus de commodité, les CE joignent les trois pages pertinentes qui étaient annexées au mémoire présenté après l'audition concernant le dommage (pièce n° 20 des CE).[6] Ces pages contiennent tous les renseignements pertinents pour l'ensemble de la période. En particulier, elles apportent la preuve non seulement que la prime aux protéines a atteint un niveau record en 1994 (sur la base de l'exercice de l'ITC), mais aussi qu'elle a été (relativement) faible ensuite, ce qui expliquait le niveau du prix du gluten de froment aux États-Unis dans la dernière partie de la période visée par l'enquête.

11. Malgré ces éléments de preuve détaillés portant sur l'ensemble de la période visée par l'enquête, l'ITC n'a pas expliqué comment elle est arrivée à son hypothèse (implicite) selon laquelle que ce n'était pas à cause de la faible prime aux protéines que le prix du gluten de froment aux États-Unis est resté relativement bas dans la dernière partie de la période considérée. Elle a ainsi violé l'AS et en particulier son article 4.

12. À titre d'observation générale finale, les CE voudraient faire la remarque suivante. Tout au long de cette procédure[7], elles ont souligné que, aux termes de l'Accord sur les sauvegardes ("AS")[8], les autorités compétentes d'un Membre de l'OMC sont tenues d'évaluer , de leur propre initiative, chaque facteur de nature objective et quantifiable qui influe sur la situation de la branche de production concernée.

[5] Déclaration des États-Unis à la troisième réunion du Groupe spécial avec les parties, paragraphe 20.

[6] Dans la pièce n° 18 des CE, il s'agit, respectivement, de la cinquième page et des cinquième et quatrième pages avant la dernière page de la partie contenant les éléments de preuve.

[7] Voir en particulier la réponse des CE aux questions 6 et 7 du Groupe spécial, 17 janvier 2000. Voir aussi les paragraphes 43 à 45 de leur deuxième déclaration orale.

[8] Voir en particulier l'article 4:2 a) de l'Accord qui dispose que "les autorités compétentes évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier (...)" (non souligné dans l'original). Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 136, où il est dit que "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 en ce qui concerne la situation de la branche de production visée" (non souligné dans l'original).

C'est là une obligation, indépendamment du fait qu'un facteur particulier a été mentionné ou non par une partie durant la procédure décrite à l'article 3.1 de l'Accord. En particulier, étant donné que, comme l'ont montré les CE[9], l'ITC savait que la "prime aux protéines" – c'est-à-dire la différence de prix entre le froment à faible teneur en protéines et le froment à haute teneur en protéines – influe sur le prix du gluten de froment, elle aurait dû obtenir tous les renseignements pertinents qui étaient nécessaires pour déterminer comment ce facteur a évolué tout au long de la période visée par l'enquête. En outre, l'ITC aurait dû exposer dans son rapport des conclusions motivées analysant ces renseignements. Le fait qu'elle n'a pas agi ainsi[10] constitue une violation de l'AS. Toutefois, comme les CE l'ont également souligné durant la procédure et dans la présente réponse, cette violation est d'autant plus flagrante que la "prime aux protéines" a été mentionnée à maintes reprises par les producteurs communautaires au cours de la procédure de l'ITC.

[9] Voir, par exemple, le paragraphe 32 de la deuxième communication écrite des CE.

[10] En particulier le second point car, comme les CE l'ont démontré, tous les éléments de preuve pertinents avaient été présentés à l'ITC par les producteurs communautaires.

APPENDICE 2-1

PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS

(6 décembre 1999)

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. INTRODUCTION 257

II. RAPPEL DE LA PROCÉDURE 258

III. RAPPEL DES FAITS 258

A. L'ENQUÊTE 258
i) Dommage grave causé par l'accroissement des importations 260
ii) Autres causes possibles de dommage 261

B. LA MESURE CORRECTIVE 263

C. NOTIFICATIONS ET CONSULTATION 265
i) Notifications 265
ii) Consultation 265

IV. EXPOSÉ DE DROIT 266

A. LE CRITÈRE D'EXAMEN DANS LES DIFFÉRENDS RELEVANT DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES 266
1. Le critère applicable est désormais bien établi 266
2. Les CE font une mauvaise application du critère d'examen 267

B. LES CE NE RAPPORTENT PAS LES PREUVES DONT LA CHARGE LEUR INCOMBE 268

C. LES CE ONT TORT D'AFFIRMER QUE "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" EST LA CONDITION PRÉALABLE DE L'APPLICATION D'UNE MESURE DE SAUVEGARDE 269

D. LES ALLÉGATIONS DES CE AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES 270
1. Contrairement à ce que les CE prétendent, le rapport de l'ITC satisfait aux prescriptions des articles 2:1 et 4 271
i) Facteurs énumérés dans l'Accord sur les sauvegardes 272
ii) Facteurs qui ne sont pas énumérés dans l'Accord sur les sauvegardes 280
iii) Autres prétendus facteurs causals 284
iv) Les contestations des CE concernant la non-divulgation de renseignements confidentiels ne sont pas fondées 292

2. Le contingent temporaire d'importation n'est ni appliqué dans une mesure plus grande que nécessaire, ni réparti indûment 293

i) La mesure de sauvegarde visant le gluten de froment n'est pas excessive 294

ii) Les CE n'ont pas démontré que la mesure de sauvegarde américaine répartisse indûment le contingent d'importation entre pays fournisseurs *302*

3. Les États-Unis se sont acquittés des obligations que leur imposent les articles 8 et 12 302

i) Les États-Unis ont adressé des notifications en temps utile au Comité des sauvegardes et ménagé des possibilités adéquates de consultation, comme le prescrit l'article 12 ..... *302*

ii) Les États-Unis ont rempli les obligations que leur impose l'article 8 ..... *304*

E. L'ALLÉGATION DES CE AU TITRE DE L'ARTICLE I^ER DU GATT EST SANS FONDEMENT 306

V. CONCLUSION 307

LISTE DES PIÈCES DES ÉTATS-UNIS 308

I. INTRODUCTION

1. En 1998, les États-Unis ont institué une mesure de sauvegarde visant les importations de gluten de froment après être parvenus à la conclusion que l'accroissement de ces importations causait un dommage grave à la branche de production nationale de gluten de froment. La décision d'intervenir fut prise après que la Commission du commerce international des États-Unis ("l'ITC") eut mené une enquête exhaustive et transparente sur l'impact que cet accroissement des importations de gluten de froment avait sur la branche de production nationale.

2. L'ITC a conduit son enquête en se conformant aux procédures prescrites par l'article 3 de l'*Accord sur les sauvegardes*. C'est ainsi qu'elle a procédé à des auditions publiques auxquelles les producteurs de l'Union européenne (UE) ont été autorisés à prendre une part active. Les Communautés européennes ("les CE") et les producteurs de l'UE se sont vu accorder d'amples possibilités de présenter des éléments de preuve et de faire connaître leurs vues durant l'enquête de l'ITC. Les CE ont d'ailleurs elles-mêmes participé à ces procédures. Au surplus, dans son rapport publié, l'ITC examinait les allégations précises formulées par les CE et par leurs producteurs et exposait les constatations et les conclusions motivées auxquelles elle était arrivée sur les points de fait et de droit pertinents dans cette affaire. Comme le veut l'article 3, la version rendue publique du rapport de l'ITC ne divulguait à juste titre pas de renseignements confidentiels.

3. Outre les prescriptions procédurales de l'article 3, l'enquête de la Commission a respecté aussi les obligations de fond de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Après avoir examiné les facteurs de dommage expressément énumérés à l'article 4:2, ainsi que les autres facteurs pertinents, la Commission a conclu à juste titre que la branche de production nationale de gluten de froment subissait un dommage grave par suite de l'accroissement des importations.

4. À la suite de la publication des constatations et de la recommandation de l'ITC, et après avoir tenu des consultations avec les Membres exportateurs qui risquaient d'être affectés, les États-Unis ont institué une mesure de sauvegarde à l'égard des importations de gluten de froment. Cette mesure consiste en une restriction quantitative aux importations de gluten de froment applicable pendant trois ans et un jour, la quantité autorisée augmentant progressivement sur la durée de cette période. Cette restriction quantitative est soigneusement calibrée de telle sorte que la mesure de sauvegarde américaine ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour réparer le dommage grave subi par la branche de production nationale et faciliter son ajustement à la concurrence des importations. Les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes leur enquête, leurs constatations et leur mesure de sauvegarde.

5. Toute la présente procédure tourne autour de l'effort des CE pour convaincre le Groupe spécial d'infirmer les constatations de fait et les conclusions économiques soigneusement motivées et amplement explicitées de l'ITC. Les CE misent pour faire triompher leur cause sur beaucoup des arguments mêmes qu'elles-mêmes, ou les producteurs de l'UE, avaient déjà présentés, sans succès, devant la Commission. Le Groupe spécial devrait refuser de substituer, comme elles le lui demandent, son propre jugement à celui des autorités américaines compétentes. La restriction temporaire appliquée par les États-Unis aux importations de gluten de froment procède de l'examen minutieux et des constatations scrupuleuses que l'ITC a consacrés à la totalité des éléments de preuve et des arguments qui lui avaient été présentés, y compris ceux des CE. Elle cadre parfaitement avec toutes les dispositions applicables de l'Accord sur les sauvegardes, avec l'article XIX de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* et avec toutes leurs autres obligations dans le cadre de l'OMC qui jouent dans cette affaire. Le Groupe spécial devrait rejeter les arguments des Communautés en sens contraire.

II. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

6. Le 17 mars 1999, les CE ont demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis, en vertu de l'article 4 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* ("Mémorandum d'accord"), de l'article XXII:1 de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* ("GATT"), de l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article 19 de l'*Accord sur l'agriculture*. Dans leur demande de consultations, les CE alléguaient que la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis – qui figurait dans la Proclamation n° 7103, accompagnée d'un Mémorandum du Président des États-Unis – était incompatible avec les articles 2, 4, 5, 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et avec les articles I[er] et XIX du GATT.

7. Les consultations ont eu lieu le 3 mai 1999 à Genève, mais elles n'ont pas permis de régler le différend.

8. Les CE ont demandé l'établissement d'un groupe spécial le 3 juin 1999, soit un an après l'entrée en vigueur de la mesure, en vertu de l'article XXIII du GATT de 1994, des articles 4 et 6 du Mémorandum d'accord, de l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes. Dans cette demande, elles réitéraient les allégations de violation des règles de l'OMC déjà formulées dans leur demande de consultations antérieure, en précisant toutefois que leur allégation sur le fondement de l'article 2 avait trait aux dispositions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

9. Le 26 juillet 1999, l'Organe de règlement des différends a établi un groupe spécial pour examiner les allégations des Communautés européennes. L'Australie et le Canada ont tous deux réservé leurs droits de tierces parties.

III. RAPPEL DES FAITS

10. Après avoir reçu le 19 septembre 1997 une requête émanant de la branche de production nationale de gluten de froment, l'ITC a ouvert une enquête pour déterminer si l'accroissement des importations de ce produit représentait une cause substantielle de dommage grave, ou de menace de dommage grave, pour la branche de production nationale. La Commission a mené son enquête en conformité avec les prescriptions tant de procédure que de fond de l'Accord sur les sauvegardes. Après avoir examiné les données économiques et en tenant compte des vues de toutes les parties intéressées (y compris les CE), elle a conclu à juste titre que la branche de production nationale subissait un dommage grave.

11. À la suite des constatations de la Commission, les États-Unis se sont demandé s'ils appliqueraient une mesure de sauvegarde. Dans le cadre de cette réflexion, ils ont consulté les Membres qui seraient touchés par une telle mesure, y compris les CE. Finalement, ils ont décidé d'imposer une mesure de sauvegarde visant les importations de gluten de froment. Cette mesure consiste en l'application d'une restriction quantitative, avec attributions spécifiques par pays, sur une période de trois ans et un jour, la quantité autorisée augmentant progressivement sur la durée de cette période.

12. Tant l'enquête de la Commission que la mesure qu'ils ont adoptée satisfont aux obligations des États-Unis dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes.

A. L'ENQUÊTE

13. L'enquête de l'ITC remplit les conditions procédurales définies dans l'Accord sur les sauvegardes. On trouvera ci-après un bref exposé des procédures que la Commission a suivies dans son enquête sur le gluten de froment.

14. Après avoir reçu la requête de la branche de production nationale, la Commission a expédié des questionnaires détaillés aux producteurs et aux importateurs/acheteurs nationaux de gluten de froment. Ces questionnaires lui ont permis de recueillir des données sur les résultats financiers de la branche.[1] La Commission y demandait aux producteurs de fournir des renseignements financiers détaillés sous quatre formes différentes – opérations totales des établissements dans lesquels ils produisent du gluten de froment, opérations globales concernant le gluten de froment et l'amidon de froment, opérations concernant le gluten de froment et opérations concernant l'amidon de froment. Chacune des sociétés était invitée à communiquer des données sur les ventes nettes, le coût des produits vendus, les frais de commercialisation et d'administration et les frais de caractère général ainsi que les autres recettes et dépenses afférentes à chaque type d'opération. La Commission demandait aussi à chaque société de donner des renseignements sur ses dépenses d'équipement, ses dépenses de R-D, son patrimoine, ses installations et ses équipements et la valeur comptable des opérations totales de ses établissements, des opérations sur le gluten de froment et des opérations sur l'amidon de froment. Les sociétés qui ne tiennent pas de comptabilité séparée pour le gluten de froment étaient priées d'expliquer leur méthode de ventilation et de joindre des feuilles de calcul aux chiffres communiqués.

15. Après son avis préalable demandant aux parties intéressées de faire connaître leurs vues, la Commission a procédé à de longues auditions publiques où celles-ci ont présenté les vues et éléments de preuve utiles. Tant les producteurs de gluten de froment de l'UE que les CE elles-mêmes y ont participé, et leurs vues ont été pleinement prises en considération.

16. Une fois les auditions achevées, la Commission a attentivement étudié la totalité des éléments de preuve, ainsi que les vues des parties intéressées, avant d'arrêter une détermination. Elle a publié un rapport exposant ses constatations et conclusions détaillées sur la totalité des questions pertinentes relatives à sa détermination. Ce rapport a été notifié au Comité des sauvegardes et il a été rendu public.

17. Outre la totalité des obligations énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes en matière de procédure, la Commission a rempli dans son enquête les obligations de fond inscrites dans cet accord. En particulier, elle a examiné tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 et elle a publié une analyse détaillée démontrant la pertinence des facteurs qu'elle avait examinés.

18. Ce rapport de la Commission offre un exposé circonstancié de l'état de la branche de production nationale. La Commission a constaté que celle-ci avait été rentable durant les trois premières années de la période visée par l'enquête. Malgré quelques fluctuations annuelles, la production et les ventes intérieures avaient augmenté, les importations restant à peu près constantes - à 128 millions de livres en 1993, 124 en 1994 et 128 en 1995. En prévision d'une hausse de la demande intérieure, la branche avait fait d'importants investissements en capital pour accroître sa capacité de production et moderniser ses installations, et la réalisation de ces projets était en grande partie achevée en 1995.

19. La Commission a aussi constaté que les producteurs nationaux avaient eu raison de prévoir que la demande intérieure progresserait les deux années suivantes: en 1997, la consommation intérieure dépassait de 15 pour cent son niveau de 1995. Toutefois, malgré cette forte hausse de la demande, la branche n'a pas été à même d'en tirer profit. Au contraire, les indicateurs économiques sont brutalement devenus négatifs en 1996 et 1997. En particulier, la branche a travaillé à perte ces deux années-là, la production et les ventes ont baissé et la quasi-totalité des autres facteurs influant sur ses résultats ont été négatifs. Malgré un timide redressement dans quelques cas, ces indicateurs étaient encore en 1997 très inférieurs à leurs niveaux antérieurs.

[1] Pour le "questionnaire aux producteurs" de l'ITC, voir ci-joint la pièce n° 1 des États-Unis.

20. En corrélation avec cette baisse des résultats de la branche, la Commission a constaté dans son rapport que les importations de gluten de froment affichaient une ascension spectaculaire par rapport à leur niveau des années 1993-1995, resté stable à 128 millions de livres, les portant à 156 millions en 1996 et jusqu'à 177 millions en 1997. Autrement dit, les importations ont progressé de 38 pour cent de 1995 à 1997. Au lieu d'augmenter, les expéditions en trafic intérieur ont été beaucoup plus faibles en 1996 et 1997 que dans la période 1993-1995, à cause d'un brusque accroissement des importations à bas prix et du sous-emploi de la capacité, tant préexistante que nouvelle.

21. La Commission en a conclu dans son rapport que les importations s'étaient beaucoup accrues, tant dans l'absolu que par rapport à la production nationale. Après avoir examiné les éléments de preuve relatifs aux facteurs énumérés à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, ainsi que les autres éléments pertinents, elle est arrivée à la conclusion que la branche subissait un dommage grave, étant donné que ces facteurs étaient pratiquement tous négatifs. Elle a ensuite examiné si ce dommage grave était imputable à l'accroissement des importations, et elle en a conclu qu'il y avait une corrélation directe entre l'augmentation spectaculaire des importations de gluten de froment et la baisse importante des résultats de la branche de production nationale enregistrées en 1996 et 1997. Alors même que la demande et la consommation intérieures étaient en hausse, la production nationale, les livraisons sur le marché intérieur, l'utilisation de la capacité, les prix unitaires, les résultats financiers de la branche et la productivité du travail ont tous reculé durant la période où la pénétration des importations a été la plus prononcée. La Commission a aussi déterminé que l'accroissement des importations était pour la branche de production nationale une cause de dommage grave plus grande que toute autre et qu'aucune des autres causes possibles suggérées – changements dans la situation du marché du coproduit, l'amidon de gluten, importations continues de gluten de froment des producteurs nationaux, concurrence entre les producteurs nationaux de gluten de froment et renchérissement des matières premières – n'était aussi importante.

i) Dommage grave causé par l'accroissement des importations

22. Accroissement des importations. L'ITC a constaté que les importations de gluten de froment avaient augmenté en valeur absolue durant la période visée par l'enquête. De 1993 à 1997, elles sont passées de 128 à 177 millions de livres. Cette progression est intervenue en quasi-totalité sur les deux dernières années où, de 128 millions de livres en 1995, les importations se sont brusquement accrues pour passer à 156 millions en 1996 et 177 millions en 1997, soit une hausse de près de 40 pour cent entre 1995 et 1997. Elles se sont aussi accrues par comparaison avec la production intérieure, le rapport passant de 100,6 pour cent en 1993 à 145,4 pour cent en 1997.[2]

23. Part des importations. La Commission a constaté que le rapport des importations de toutes provenances à la production nationale n'avait cessé d'augmenter durant la période visée par l'enquête, mais que les importations en provenance de l'UE s'étaient brusquement accrues jusqu'à des niveaux records. De fait, par rapport à la production américaine, ces importations ont plus que doublé, cependant que celles de autres provenances fluctuaient dans une fourchette plus étroite. C'est ainsi que durant la période visée par l'enquête le rapport des importations à la production nationale a reculé dans un premier temps de 100,6 pour cent en 1993 à 88,2 pour cent en 1994, puis régulièrement remonté jusqu'à 145,4 pour cent en 1997. Dans le cas de l'UE, par contre, ce rapport a bien commencé par revenir de 34,4 pour cent en 1993 à 29,6 pour cent en 1994, mais pour grimper ensuite vertigineusement de 37,8 pour cent en 1995 à 62,6 pour cent en 1996 et 74,8 pour cent en 1997.[3]

24. Ventes. Quant aux variations du niveau des ventes - c'est-à-dire des expéditions en trafic intérieur -, la Commission a constaté qu'elles dessinaient une tendance analogue à celle de la

[2] Rapport de l'ITC, pages I-10 et II-9. Pièce n° 4 des États-Unis.
[3] Pièce n° 4 des États-Unis, pages II-14 et 15.

production, à savoir une hausse initiale suivie d'une baisse - avec les chiffres les plus bas enregistrés en 1995 et 1997.[4]

25. Production. La Commission a constaté que la production de gluten de froment de la branche avait globalement diminué de 4,5 pour cent durant la période visée par l'enquête. Après avoir commencé par passer de 128 millions de livres en 1993 à 143 millions en 1995, elle est brutalement tombée à 112 millions en 1996 avant de repasser à 122 millions en 1997.[5]

26. Utilisation de la capacité. La Commission a constaté que le taux d'utilisation de la capacité avait beaucoup diminué dans la branche durant la période visée par l'enquête, tombant de 78,3 pour cent en 1993 à 42 pour cent en 1996, avant de remonter légèrement à 44,5 pour cent en 1997. S'il est vrai que ce recul peut s'expliquer pour partie par le fait que la branche avait accru sa capacité durant cette période en prévision de hausses importantes de la consommation intérieure, ce fait ne saurait cependant rendre compte à lui seul de la chute constatée. L'expansion de la capacité était en majeure partie achevée en juin 1995, *avant* le brusque accroissement des importations observé durant les campagnes agricoles 1996 et 1997, lesquelles ont coïncidé avec les deux plus bas taux d'utilisation, soit 42 pour cent en 1996 et 44,5 pour cent en 1997, contre 56,2 pour cent en 1995. Sans progression des importations par rapport aux niveaux de 1993, la branche aurait probablement pu tourner en 1997 à 61 pour cent de sa capacité, taux auquel elle aurait pu dégager des bénéfices.[6]

27. Profits et pertes. La Commission a constaté qu'au cours de la période visée par l'enquête, la branche de production nationale n'avait pas pu dégager de marge bénéficiaire raisonnable en 1996-1997, dans la phase de brusque accroissement des importations. Alors que ses opérations sur le marché intérieur étaient rentables les trois premières années de cette période, elle a travaillé à perte en 1996 et 1997. La rentabilité a suivi le mouvement des valeurs unitaires moyennes, qui avaient monté dans un premier temps avant de redescendre: à leur maximum en 1994, celles-ci avaient ensuite diminué et étaient au plus bas en 1997; cette baisse des valeurs unitaires moyennes a coïncidé avec une hausse des coûts unitaires moyens.[7]

28. Emploi. La Commission a constaté que les données statistiques sur l'emploi et le sous-emploi dans la branche apportaient des preuves supplémentaires de son déclin économique. Certes, l'effectif moyen des ouvriers et manœuvres a augmenté durant la période visée par l'enquête, mais cette évolution ne donne pas une image complète de la situation. En réalité, si le nombre d'heures ouvrées a progressé de 1993 à 1997, la productivité a en revanche fortement diminué.[8]

29. Autres facteurs. Outre ceux qui sont énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes, la Commission a évalué d'autres facteurs pertinents – salaires, stocks, nouveaux venus/expansion et prix – , qui sont analysés en détail aux paragraphes 110 à 124 de la présente communication des États-Unis.

ii) Autres causes possibles de dommage

30. Dans le cadre de son enquête, la Commission a formellement examiné d'autres causes possibles de dommage grave suggérées par certaines parties intéressées, à savoir: 1) les changements sur les marchés des coproduits, 2) l'importation de gluten de froment par les producteurs nationaux, 3) la concurrence entre producteurs nationaux, 4) l'expansion de la capacité et 5) le renchérissement des matières premières (gluten de froment et farine de froment). Après s'être livrée à une analyse approfondie de ces facteurs, la Commission a conclu, en s'appuyant sur les éléments de preuve

[4] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.
[5] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-12 et 13.
[6] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-12.
[7] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.
[8] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-13 et 14.

disponibles, que l'accroissement des importations était une cause de dommage grave à la fois importante et plus importante qu'aucune des autres causes éventuelles suggérées. On trouvera ci-après un résumé des constatations de la Commission sur ces autres causes.

31. Coproduits.[9] Tout en constatant que la situation sur le marché de l'amidon de froment pèse sur les décisions concernant la production de gluten de froment, la Commission a conclu que les changements observés sur les marchés des coproduits ne constituaient pas une cause de dommage grave plus importante que les importations. Elle est parvenue à cette conclusion après avoir examiné les prix de vente américains de l'amidon de froment, principal coproduit du gluten de froment. Elle a relevé que, contrairement à celui du gluten, le prix de vente intérieur de l'amidon affichait une hausse progressive sur la durée de la période visée par l'enquête. La moyenne pondérée des prix de l'amidon de froment ayant atteint son plus haut niveau de la période en 1997, il n'y avait pas de baisse de prix de ce produit, parallèle à la chute de ceux du gluten de froment observée depuis 1994 ou expliquant le recul brutal des résultats financiers des producteurs nationaux de gluten de froment.

32. À propos des arguments des importateurs concernant l'impact de la concurrence entre l'amidon de maïs et l'amidon de blé sur le marché américain et son incidence sur la production de gluten de froment, la Commission a jugé que la relative stabilité et la hausse progressive des prix intérieurs de l'amidon de blé donnaient à penser que la concurrence entre l'amidon de maïs et l'amidon de blé n'avait sans doute pas ou guère eu d'effet sur la production de gluten de froment. Elle a aussi pris en considération les données citées par les importateurs indiquant que l'un des producteurs nationaux avait réduit sa production de gluten de froment en 1995 pour des raisons tenant en partie à la situation sur le marché des alcools, ainsi que leur argument selon lequel c'était là l'explication des mauvais résultats financiers de cette société. D'après elle, cette réduction n'expliquait qu'une partie du problème d'un seul producteur et ne pouvait rendre compte par extrapolation de ceux de tous les producteurs nationaux, pas plus qu'elle ne pouvait expliquer la notable détérioration enregistrée en 1996 et 1997 par les trois autres producteurs nationaux, qui représentaient la majeure partie de la production nationale. De fait, les données disponibles n'expliquaient même pas intégralement la dégradation des résultats financiers de ce seul producteur dans ses opérations sur le gluten de froment.

33. Gluten de froment importé.[10] La Commission a aussi constaté que les importations de gluten de froment des producteurs nationaux n'étaient pas une cause plus importante du dommage grave: ces importations étant restées assez régulières durant la période visée par l'enquête, les producteurs américains n'étaient pas responsables du brusque accroissement des importations survenu en 1996 et 1997. De plus, l'ITC a noté que le marché américain ne pouvait satisfaire à la demande intérieure sans un certain niveau d'importations: pour toutes les années de la période visée par l'enquête sauf une - 1996 -, la consommation intérieure apparente de gluten de froment avait dépassé la capacité des producteurs nationaux.

34. Concurrence et expansion de la capacité.[11] La Commission a aussi recherché si la concurrence intérieure et l'expansion de la capacité nationale représentaient des causes de dommage grave plus importantes que l'accroissement des importations et elle a conclu par la négative. Sur le chapitre de la concurrence, elle a constaté que celle-ci est vive sur le marché intérieur du gluten de froment et que les producteurs disposent d'une capacité excédentaire pour répondre à l'augmentation de la demande. Au surplus, 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. L'ITC a constaté que la branche de production nationale s'était dotée d'une capacité nouvelle substantielle, mais aussi que, pour l'essentiel, cette expansion était intervenue au début de la période visée par l'enquête, en prévision de la persistance d'une vigoureuse croissance de la demande et de la consommation intérieures et avant le brusque accroissement des importations. La Commission a

[9] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-16 et 17.
[10] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.
[11] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.

constaté que les projections de poursuite de cette croissance de la demande et de la consommation établies par la branche étaient dans une large mesure exactes, puisque la consommation apparente avait progressé de près de 18 pour cent entre 1993 et 1997, année où, sans le brusque accroissement des importations, la branche aurait tourné à 61 pour cent de sa capacité, soit un taux beaucoup plus proche de ceux qui, précédemment, lui permettaient de faire des bénéfices. La Commission a donc pu conclure que ni la concurrence intérieure ni l'expansion de la capacité nationale n'était une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations.

35. Coût des matières premières.[12] La Commission a examiné et rejeté l'assertion selon laquelle la montée des prix du blé et de la farine de froment, principaux produits entrant dans la fabrication du gluten/de l'amidon de froment, était une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations. Le coût des matières premières avait effectivement augmenté dans la période visée par l'enquête, surtout en 1996 et 1997, mais la Commission a relevé dans le dossier l'indication que les producteurs de gluten de froment sont généralement en mesure de répercuter les hausses de coûts sur leurs clients, parce que la demande de ce produit est assez insensible aux mouvements des prix. Or, en 1996 et 1997, les prix de vente unitaires ont baissé, malgré l'expansion de la demande et l'alourdissement des coûts des matières premières, évolution inhabituelle dont la Commission a conclu qu'elle s'expliquait par la progression spectaculaire d'importations à des prix relativement bas observée durant la période visée par l'enquête, qui avait eu pour effet de faire baisser les prix du gluten de froment.

36. Après avoir conclu par une détermination positive à l'existence d'un dommage, l'ITC a analysé séparément les importations en provenance du Canada et du Mexique pour déterminer si elles représentaient une fraction substantielle des importations totales et contribuaient pour une part importante au dommage grave. Elle a conclu par la négative dans le cas des importations en provenance du Mexique, notant qu'il n'en avait pas été enregistrées durant la période visée par l'enquête. Dans le cas des importations en provenance du Canada, elle a conclu que celles-ci représentaient une "part substantielle" des importations totales, du fait que le Canada était le troisième fournisseur de gluten de froment des États-Unis. Ces importations avaient beaucoup diminué durant cette période, cependant que les importations totales augmentaient. En 1997, le Canada ne représentait plus que 8,9 pour cent du total. Qui plus est, la Commission a constaté que, durant ladite période, le produit canadien s'était généralement vendu plus cher que le produit d'origine nationale. Elle a donc conclu que lesdites importations ne contribuaient pas pour une part importante au dommage grave subi par la branche de production nationale et a en conséquence recommandé que les importations canadiennes soient exclues de l'application de la mesure de sauvegarde proposée.[13]

B. LA MESURE CORRECTIVE

37. Selon la loi américaine, si la Commission établit que l'accroissement des importations est une cause substantielle de dommage grave ou de menace de dommage grave pour la branche de production nationale, elle est tenue de recommander au Président la mesure qui remédiera au dommage grave ou à la menace de dommage grave en question et qui sera la plus efficace pour aider la branche de production nationale à opérer un ajustement positif à la concurrence des importations.[14] Le Président prend la décision finale, compte tenu de la recommandation de l'ITC et de certains autres facteurs, dont l'intérêt économique national.

38. Saisi de la détermination positive de l'ITC concluant à l'existence d'un dommage et de sa recommandation concernant la mesure corrective, le Président a examiné attentivement quelle mesure prendre, éventuellement, en conséquence.

---

[12] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.
[13] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-19 et I-29.
[14] Article 202 e) 1) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.

39. En fin de compte, le Président a retenu une mesure de sauvegarde à l'égard des importations de gluten de froment. Sa Proclamation[15] et le Mémorandum qui l'accompagne[16], ainsi que la recommandation de la Commission et les explications qui y sont jointes[17] définissent ensemble la mesure décidée par les États-Unis, en précisant les produits qu'elle vise, sa forme, sa durée et son niveau, et exposent les raisons qui ont amené les autorités américaines à déterminer qu'elle n'était prise que dans la mesure nécessaire pour réparer le dommage grave subi par la branche de production et faciliter à celle-ci son ajustement.

40. La mesure précise imposée par le Président est une restriction quantitative qui demeurera applicable pendant trois ans et un jour. Le contingent a été fixé à 57 521 000 kg (126,812 millions de livres) pour la première année, avec des relèvements annuels de 6 pour cent, et réparti par pays. L'Australie et la Communauté européenne ont reçu des attributions distinctes, la troisième étant réservée aux "autres pays".[18] Dans la Proclamation, le Président expliquait que le contingent avait été fixé pour la première année à un niveau égal à la quantité moyenne de gluten de froment entrée aux États-Unis durant les trois dernières années représentatives en matière d'importations – les campagnes agricoles écoulées du 1er juillet 1992 au 30 juin 1995. Il précisait en outre que les attributions par pays avaient été calculées d'après les parts de chacun pour ces trois mêmes années[19] et que la mesure ne s'appliquerait pas au Canada et au Mexique: il n'y avait pas eu d'importations déclarées en provenance du Mexique, et le Canada était un fournisseur assez peu et de moins en moins important.[20]

41. Le Président a adopté une mesure qui est en substance la même que celle recommandée par la Commission, à ceci près qu'elle est de plus courte durée: la Commission avait proposé une mesure applicable pendant quatre ans, et la sauvegarde mise en place par le Président dépassera tout juste les trois ans d'application. Le rapport de la Commission expose en détail les motifs et les explications de l'adoption par les États-Unis de la mesure de sauvegarde prise à l'égard du gluten de froment.

42. Dans son rapport, l'ITC commençait par exposer les conditions de la concurrence pour le gluten de froment, à savoir, l'état des marchés intérieur et mondial de ce produit, la situation de la demande et celle de l'offre.[21] Elle y examinait aussi de près le plan d'ajustement communiqué par la branche nationale de production de gluten de froment et les engagements des entreprises qui y étaient énoncés.[22] Elle envisageait les différentes formes de mesure corrective disponible – droits de douane, contingents tarifaires et contingents – et expliquait pourquoi, en l'occurrence, elle recommandait un contingent au lieu d'un droit de douane ou d'un contingent tarifaire.[23]

43. La Commission expliquait aussi pourquoi elle recommandait un contingent initialement fixé à 126 millions de livres, un relèvement annuel de 6 pour cent, une durée d'application de quatre ans, les attributions par pays et les différents choix concernant les périodes représentatives récentes.[24] Il ressortait, par exemple, de son analyse économique qu'un contingent rétablissant les importations à peu près à leur part de marché des années 1993-1995 permettrait à la branche de production nationale de renouer avec des bénéfices d'exploitation raisonnables.[25] Ainsi, un contingent appliqué durant

[15] Proclamation n° 7103 du 30 mai 1998, visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de gluten de froment. Pièce n° 2 des États-Unis.

[16] Mémorandum du 30 mai 1998, *Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet du gluten de froment*, publié au *Federal Register* du 3 juin 1998 (63 Fed. Reg. 30359), pièce n° 3 des États-Unis.

[17] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-3 et 4, I-21 à 31.

[18] Pièce n° 2 des États-Unis, page 1, et annexe de la pièce n° 2 des États-Unis, page 1.

[19] Pièce n° 3 des États-Unis, page 1.

[20] Pièce n° 2 des États-Unis, page 1, et annexe de la pièce n° 2 des États-Unis, page 1.

[21] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-22 à 25

[22] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-25 et 26.

[23] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-26 et 27.

[24] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-27 à 29.

[25] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-28.

quatre ans lui laisserait suffisamment de temps pour progresser notablement dans la mise au point des produits nouveaux décrits dans le plan d'ajustement et dans son ajustement à la concurrence des importations.[26] En recommandant des relèvements de 6 pour cent du contingent les deuxième et troisième années, la Commission notait que ce serait là un taux de progression supérieur à celui de 4,2 pour cent enregistré pour les importations sur la période visée par l'enquête. Elle estimait qu'il ménagerait la possibilité d'un taux de croissance raisonnable des importations et encouragerait la branche à s'adapter à leur concurrence.[27]

44. Selon l'ITC, le contingent qu'elle recommandait ne dépasserait pas le montant nécessaire pour réparer le dommage grave dont elle avait constaté l'existence, et les importations continueraient à approvisionner une grande partie du marché américain, en y stimulant vigoureusement la concurrence.[28]

C. NOTIFICATIONS ET CONSULTATION

i) Notifications

45. Outre les prescriptions de fond de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ont respecté les règles de procédure de l'article 12. Conformément aux dispositions de l'article 12:1 a), ils ont notifié le 17 octobre 1997 au Comité des sauvegardes l'enquête ouverte par l'ITC pour examiner l'allégation de dommage grave formulée par la branche de production nationale.[29] Cette notification faisait part aux parties intéressées de leur droit de présenter des mémoires, des dates des auditions de la Commission et d'autres renseignements pertinents. Les États-Unis l'ont adressée au Comité dans les meilleurs délais après l'ouverture par la Commission de son enquête. La branche de production nationale avait déposé sa requête le 19 septembre 1997 et la Commission avait achevé son évaluation et annoncé l'ouverture de l'enquête le 1er octobre 1997.[30]

46. Le 15 janvier 1998, l'ITC a estimé à l'unanimité que le gluten de froment était importé aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'il constituait une cause substantielle de dommage grave pour la branche de production nationale. Le 11 février 1998, les États-Unis ont fait parvenir au Comité une notification au titre de l'article 12:1 b) pour informer les Membres de ce vote unanime.[31] La Commission a publié son rapport et sa recommandation au sujet de la mesure corrective le 18 mars 1998 et les États-Unis ont communiqué ce rapport au Comité, dans le cadre de leur notification supplémentaire au titre de l'article 12:1 b), le 24 mars 1998.[32]

47. Le 1er juin 1998, les États-Unis imposaient sur le gluten de froment une mesure de sauvegarde qu'ils notifiaient au Comité le 4 juin 1998, en application de l'article 12:1 c) et de l'article 9 de l'Accord sur les sauvegardes.[33]

ii) Consultation

48. Les États-Unis ont également rempli leurs obligations en matière de consultation prévues par l'Accord sur les sauvegardes. Le 24 avril 1998, ils ont tenu des consultations avec les CE et les autres parties intéressées ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs de gluten de froment.

---

[26] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-28.
[27] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-29.
[28] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-28.
[29] G/SG/N/6/USA/4 (distribué le 21 octobre 1997). Pièce n° 5 des États-Unis.
[30] *Voir* la pièce n° 4 des États-Unis, Appendice A.
[31] G/SG/N/8/USA/2 (distribué le 12 février 1998). Pièce n° 6 des États-Unis.
[32] G/SG/N/8/USA/2/Rev.1 (distribué le 27 mars 1998). Pièce n° 6 des États-Unis.
[33] G/SG/N/10/USA/2-G/SG/N/11/USA/2 (distribué le 8 juin 1998). Pièce n° 7 des États-Unis.

IV. EXPOSÉ DE DROIT

49. Les CE énoncent des prétentions juridiques en invoquant tant l'Accord sur les sauvegardes que le GATT de 1994. Les États-Unis se permettent de dire que les prétentions des CE sont dénuées de fondement et, à ce titre, devraient être repoussées par le Groupe spécial.

50. Dans la présente communication, les États-Unis commencent par analyser quelques-uns des problèmes juridiques généraux que soulève la communication des CE. En premier lieu, ils considéreront le critère d'examen applicable et mettront en évidence les points décisifs sur lesquels les CE n'appliquent pas le bon critère. Ils exposeront ensuite celui de la charge de la preuve, en faisant valoir que, dans bien des cas, les CE n'établissent pas, comme la charge leur en incombe, de présomption de ce qu'elles avancent. Troisièmement, enfin, en s'appuyant sur les constatations de précédents groupes spéciaux, ils corrigeront leur thèse de la nécessité de constater "l'évolution imprévue des circonstances" avant de prendre une mesure de sauvegarde.

51. Passant aux prétentions énoncées par les CE au titre de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis commenceront par démontrer que leurs allégations de violation des articles 2 et 4 sont sans fondement parce que l'enquête comme le rapport de l'ITC remplissent les conditions prescrites par cet accord. Ils présenteront à l'intention du Groupe spécial les constatations et conclusions formulées par la Commission dans son rapport au sujet des facteurs économiques pertinents examinés par elle - ceux qui sont énumérés dans l'Accord et ceux qui n'y figurent pas. Ils s'occuperont ensuite du reproche fait à tort par les CE à la mesure de sauvegarde d'être contraire aux prescriptions de l'article 5 concernant la mesure corrective. Enfin, ils exposeront les mesures qu'ils ont prises pour respecter celles de l'article 12 concernant la consultation. En outre, ils réfuteront l'argument des CE selon lequel l'article 8 fait obligation au Membre qui prend une mesure de sauvegarde de fournir une compensation aux Membres exportateurs affectés.

52. Pour finir, les États-Unis feront valoir que l'argument de la discrimination avancé par les CE au titre de l'article I^{er} du GATT n'est pas fondé en droit.

A. LE CRITÈRE D'EXAMEN DANS LES DIFFÉRENDS RELEVANT DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

1. Le critère applicable est désormais bien établi

53. Dans les différends qui relèvent de l'Accord sur les sauvegardes, il est désormais bien établi que les groupes spéciaux ne sont pas autorisés à examiner "*de novo*" la détermination établie par l'autorité nationale chargée de l'enquête. Par contre, en vertu de l'article 11 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* ("*Mémorandum d'accord*"), ils sont tenus de procéder à une évaluation objective de la question dont ils sont saisis, en considérant: si le Membre importateur a examiné les faits pertinents, spécifiés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes, s'il a donné une explication suffisante de ses constatations et conclusions et si les faits étayent la détermination et enfin si, par voie de conséquence, celle-ci est compatible avec les obligations du Membre importateur dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes.

54. Les États-Unis rappellent que dans deux différends antérieurs relatifs à des mesures de sauvegarde, *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers* ("*Corée – Produits laitiers*") et *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de*

chaussures ("*Argentine – Chaussures*"), les groupes spéciaux ont expressément rejeté l'idée de se livrer à un examen *de novo*.[34] Comme l'a précisé celui qui a examiné l'affaire *Argentine - Chaussures*,

> notre examen se limitera à une évaluation objective, conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord, de la question de savoir si l'autorité nationale a examiné tous les faits pertinents, y compris chaque facteur énuméré à l'article 4:2 a), de la question de savoir si le rapport publié sur l'enquête donne une explication suffisante de la façon dont les faits étayent la détermination rendue et, en conséquence, de la question de savoir si la détermination rendue est compatible avec les obligations de l'Argentine au titre de l'Accord sur les sauvegardes.[35]

55. Les États-Unis se permettent de dire que le critère précité est le critère d'examen qu'il y a lieu d'appliquer en l'espèce.

2. Les CE font une mauvaise application du critère d'examen

56. Tout en prétendant souscrire au critère d'examen suivi dans *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers*, les CE avancent des arguments qui le contredisent. Dans leur première communication, elles présentent des arguments qui, à leur dire, détruisent les conclusions dégagées par l'ITC. Or, elles ne démontrent pas pourquoi l'explication donnée par la Commission de sa décision était insuffisante, préférant tenter de persuader le Groupe spécial de s'engager dans une nouvelle étude des faits sur lesquels celle-ci reposait et de substituer l'opinion des *CE* à celle de l'autorité nationale chargée de l'enquête. En insistant en faveur de cette démarche, les CE ne font en réalité que répudier le critère d'examen auquel elles prétendent souscrire.

57. En outre, pour étoffer leur position, elles se lancent dans une longue diatribe contre l'ITC en lui reprochant de ne pas avoir examiné des facteurs qui ne sont pas énumérés dans l'Accord sur les sauvegardes. Par là, elles cherchent indûment à étendre les obligations des Membres au-delà de celles que prévoit l'Accord. Or, comme l'admet l'article 3:2 du Mémorandum d'accord, "[l]es recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés". En conséquence, le Groupe spécial devrait repousser cette fabrication par les CE d'obligations additionnelles qui ne figurent pas dans l'Accord sur les sauvegardes.

58. De plus, les États-Unis relèvent que l'article 4:2 c) de cet accord prescrit aux autorités compétentes de publier une analyse de l'affaire qui justifie le caractère *pertinent* des facteurs examinés. Il s'ensuit que ledit accord n'impose pas à l'autorité compétente d'obligation d'expliquer pourquoi elle a jugé certains facteurs dénués de pertinence et ne s'est donc pas appuyée sur eux.

---

[34] *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/R, 21 juin 1999 ("*Corée – Produits laitiers*"), paragraphe 7.30; *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/R, 25 juin 1999 ("*Argentine – Chaussures*"), paragraphe 8.117.

[35] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.124; de même, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le groupe spécial a formulé (au paragraphe 7.30) les conclusions suivantes:

> la fonction du Groupe spécial est d'évaluer objectivement l'examen auquel a procédé l'autorité nationale chargée de l'enquête, ... une évaluation objective comporte un examen qui permette de savoir si [l'autorité nationale coréenne] avait examiné tous les faits en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes (y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive conforme à la dernière phrase de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes), si une explication suffisante avait été fournie concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination qui avait été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales de la Corée.

59. Par surcroît, les CE déforment les constatations du groupe spécial dans le rapport *Argentine - Chaussures*, en disant qu'en sus du critère d'examen défini plus haut, le "Groupe spécial devrait *également* vérifier la pertinence du raisonnement de [l'autorité compétente] en déterminant si les constatations et les conclusions de la Commission sont compatibles avec les éléments de preuve".[36] Cet argument revient à demander au Groupe spécial d'entreprendre un nouvel examen des éléments de preuve dont la Commission disposait. En réalité, le groupe spécial chargé de l'affaire *Chaussures* n'a imposé aucun critère allant au-delà du critère d'examen indiqué plus haut. S'il est évident qu'une autorité compétente ne saurait expliquer convenablement ses constatations en citant des éléments de preuve qui les contredisent manifestement, ce groupe spécial a cependant expressément écarté l'idée qu'il lui appartenait d'entreprendre de vérifier les constatations des autorités compétentes en examinant la totalité des éléments figurant au dossier.[37] En conséquence, l'Accord sur les sauvegardes n'impose pas au Groupe spécial l'obligation de vérifier, en examinant lui-même les éléments de preuve, chacune des constatations faites par l'autorité compétente.

60. En réalité, comme le groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Produits laitiers* le note dans son rapport, la fonction d'un groupe spécial est de déterminer si le Membre exportateur a examiné tous les faits pertinents conformément à l'article 4:2 et s'il a fourni une explication suffisante de la manière dont l'ensemble de ces faits étayait la détermination établie.[38] Et comme il le souligne, "le Groupe spécial devrait examiner l'analyse effectuée par les autorités nationales au moment de l'enquête sur la base des diverses déterminations des autorités nationales et des éléments de preuve qu'il a rassemblés". Il s'ensuit qu'en l'espèce le Groupe spécial doit limiter son examen au dossier constitué par l'ITC dans le cadre de son enquête. En cherchant à lui présenter des éléments dont la Commission ne disposait pas, les CE reviennent sur leur refus déclaré d'un examen *de novo*.

61. La question, pour le Groupe spécial, est de savoir si la détermination de l'ITC était satisfaisante au moment où elle a été établie, et non si lui-même serait parvenu à une conclusion contraire à partir des faits avancés par un Membre plaignant. Dans des circonstances analogues, le groupe spécial chargé de l'affaire des *Produits laitiers* a repris la démarche suivie dans *États-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, à savoir qu'un groupe spécial doit voir si l'autorité compétente a fourni "une explication raisonnable ... indiquant comment l'ensemble des faits étayait la détermination" établie.[39] Le critère d'examen défini dans l'affaire *Produits laitiers* cadre avec la disposition de l'article 3:1 exigeant que les autorités nationales fassent connaître "les conclusions *motivées* auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit" (pas d'italique dans l'original). Comme on le verra ci-dessous, en ignorant systématiquement l'explication que la Commission en a donnée, les CE ne prouvent pas, comme la charge leur en incombe, que ses conclusions étaient déraisonnables.

B. LES CE NE RAPPORTENT PAS LES PREUVES DONT LA CHARGE LEUR INCOMBE

62. Dans bien des cas, les CE n'apportent pas la preuve, dont la charge leur incombe, de ce qu'elles avancent. Elles se contentent dans une large mesure de procéder par affirmations gratuites, sans présenter ni faits ni arguments juridiques à l'appui. En outre, elles passent sous silence les constatations précises faites par l'ITC, au profit de leur propre conception de la manière dont celle-ci aurait dû conduire son enquête.

63. Dans l'affaire *États-Unis – Mesures affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde* (*"États-Unis – Chemises de laine tissées"*), l'Organe

[36] Première communication des CE, paragraphe 3 (pas d'italique dans l'original).

[37] Ledit groupe spécial est parvenu à la conclusion suivante: "[s]i nous devions effectuer notre propre évaluation des éléments de preuve de base tels qu'ils figurent dans le dossier complet de l'enquête de l'Argentine, nous pensons que nous nous engagerions effectivement dans un examen *de novo*, ce qui, selon nous et selon les deux parties, serait inapproprié". *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.126.

[38] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.55.

[39] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.57, citant *États-Unis – Saumons*, paragraphe 492.

d'appel a relevé que "une partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition de l'*Accord sur l'OMC* par un autre Membre doit soutenir et prouver son allégation".[40] Dans l'affaire *Corée - Produits laitiers* également, le groupe spécial a eu à traiter des questions de charge de la preuve et il a jugé qu'"en droit, c'[était] aux Communautés européennes, en tant que partie plaignante, que la charge de la preuve incomb[ait], et cette charge ne se déplaç[ait] pas pendant les travaux du Groupe spécial".[41] Au surplus, il a noté que c'était d'abord à elles de fournir un commencement de preuve de la violation de l'Accord sur les sauvegardes[42] – ce qu'il a interprété comme signifiant qu'il appartenait à la Corée – en sa qualité de partie défenderesse – de combattre les preuves et de réfuter les arguments des Communautés européennes, une fois que celles-ci auraient fourni leur commencement de preuve, en présentant ses propres éléments de preuve et arguments à l'appui de l'affirmation qu'elle avait respecté les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes au moment de l'établissement de sa détermination.[43] Il en a conclu: "à la fin de ce processus, c'est au Groupe spécial qu'il appartient de peser et d'apprécier les éléments de preuve et les arguments présentés par les deux parties afin d'arriver à des conclusions quant au bien-fondé des allégations des Communautés européennes".[44]

64. Bien souvent, on le verra ci-dessous, les CE ne fournissent pas d'éléments de preuve et d'arguments suffisants en droit pour établir son commencement de preuve. Pour autant qu'elles avancent des allégations qui soient à la fois pertinentes en droit et étayées par une argumentation suffisante, les États-Unis se sont pour leur part acquittés de la charge qui leur incombait de les réfuter. En conséquence, ils demandent respectueusement au Groupe spécial de conclure, en ayant pesé les arguments et les éléments de preuve présentés par les deux parties, que les Communautés européennes n'ont pas rapporté la preuve qui leur incombait du bien-fondé de leurs allégations de violations de l'Accord sur les sauvegardes.

C. LES CE ONT TORT D'AFFIRMER QUE "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" EST LA CONDITION PRÉALABLE DE L'APPLICATION D'UNE MESURE DE SAUVEGARDE

65. Une fois encore, les CE affirment que l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 oblige un Membre, avant d'appliquer une mesure de sauvegarde, à prouver que l'accroissement des importations résulte de "l'évolution imprévue des circonstances". Dans chacune des deux autres procédures de règlement des différends qu'elles ont engagées à ce jour pour contester des mesures de sauvegarde, à savoir *Corée - Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*, elles ont avancé des arguments analogues – lesquels, en chaque cas, ont été rejetés.

66. Un bref examen des constatations des deux groupes spéciaux sur la question est instructif. Après y avoir réfléchi, celui qui était chargé de l'affaire *Corée – Produits laitiers* est parvenu aux conclusions suivantes:

> 7.41 Nous rappelons que l'objet de l'article XIX était (et est toujours) de permettre à un Membre importateur de déroger temporairement à ses obligations découlant des articles II et XI du GATT (c'est-à-dire de suspendre l'application de concessions ou d'autres obligations) dans les cas où un accroissement des importations cause un dommage grave à la branche de production nationale concernée. Nous considérons

[40] *États-Unis – Mesures affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, WT/DS33/AB/R ("*États-Unis – Chemises de laine tissées*"), section IV, 25 avril 1997.

[41] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

[42] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24. Comme l'Organe d'appel l'a rappelé, un commencement de preuve, "en l'absence de réfutation effective par la partie défenderesse, fait obligation au Groupe spécial, en droit, de statuer en faveur de la partie plaignante fournissant le commencement de preuve". *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés*, WT/DS26 et 48/AB/R, paragraphe 104 (13 février 1998).

[43] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

[44] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24

> que le premier paragraphe de l'article XIX prévoit uniquement ce qui suit: un Membre importateur a "la faculté", dans les cas où "un produit est importé sur le territoire de [ce Membre] en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents", de déroger temporairement aux articles II et XI du GATT.
>
> 7.42 Nous considérons que la première partie de la phrase: "Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord ..." n'ajoute pas de conditions à remplir pour pouvoir appliquer une mesure en vertu de l'article XIX, mais donne plutôt une explication quant aux raisons pour lesquelles une mesure prise au titre de cet article peut s'avérer nécessaire, compte étant tenu du fait qu'à l'époque (1947) les PARTIES CONTRACTANTES venaient de convenir (pour la première fois) de consolidations tarifaires multilatérales et d'une prohibition générale visant les contingents.
>
> 7.43 À notre avis, le sens ordinaire des termes "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements ... qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord" nous amène à conclure que ce membre de phrase ne fait que décrire de façon générale les cas où il peut s'avérer nécessaire de ne pas tenir compte (pendant une certaine période) du caractère contraignant des obligations énoncées aux articles II et XI du GATT. ...

67. L'argument des CE a laissé tout aussi sceptique le groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine – Chaussures*, qui a constaté ce qui suit:

> 8.58 Compte tenu du raisonnement développé par le groupe spécial et l'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil – Noix de coco desséchée*, nous sommes d'avis que l'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes doivent *a fortiori* être vus comme représentant un *ensemble indissociable* de droits et de disciplines qui doivent être considérés conjointement. Nous en concluons que l'article XIX du GATT ne peut pas être compris comme représentant la totalité des droits et obligations des Membres de l'OMC, mais qu'en fait l'Accord sur les sauvegardes, tel qu'il applique les disciplines de l'article XIX du GATT, est l'expression de la toute dernière position des Membres de l'OMC quant à leurs droits et obligations concernant les sauvegardes. En conséquence, l'Accord sur les sauvegardes devrait être compris comme *définissant, clarifiant et dans certains cas modifiant* l'ensemble global de droits et d'obligations des Membres concernant les mesures de sauvegarde tels qu'ils existent actuellement. De même, et compte tenu du principe d'interprétation des traités dit de l'effet utile, l'*omission expresse* du critère de l'évolution imprévue des circonstances dans le nouvel accord (qui par ailleurs transpose, reprend et précise dans le détail les conditions essentielles pour l'imposition des mesures de sauvegarde prévues à l'article XIX du GATT) doit, à notre avis, avoir un sens.

68. Les États-Unis demandent respectueusement au Groupe spécial de conclure pareillement que "l'évolution imprévue des circonstances" n'est pas une condition qu'un Membre soit tenu de remplir avant d'imposer une mesure de sauvegarde.

D. LES ALLÉGATIONS DES CE AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

69. Les CE affirment que l'enquête de l'ITC et son rapport publié contreviennent aux articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Comme la démonstration en sera faite ci-dessous, ces allégations sont sans fondement. La Commission a conduit son enquête en conformité avec les prescriptions de

l'article 4. C'est ainsi qu'elle a évalué les facteurs pertinents ayant une incidence sur la situation de la branche de production nationale, à savoir ceux qui sont énumérés dans l'Accord et certains autres qui n'y sont pas expressément désignés.

1. Contrairement à ce que les CE prétendent, le rapport de l'ITC satisfait aux prescriptions des articles 2:1 et 4

70. Les arguments avancés par les CE à l'appui de leurs allégations concernant les articles 2:1 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes démontrent qu'elles ont fondamentalement mal appliqué le critère d'examen en l'espèce et déforment la teneur du rapport de l'ITC sur des points qui sont d'une importance critique. De plus, leur examen facteur par facteur des éléments de preuve masque en grande partie, même quand il prétend l'analyser, le raisonnement effectivement tenu par la Commission sur le dommage et le lien de causalité. La détermination de la Commission reposait sur l'ensemble du dossier, y compris un examen de tous les facteurs pertinents. Les CE, au lieu de s'attacher à la base globale de la détermination de la Commission, isolent certains facteurs pour les examiner sans les rapporter aux autres facteurs. Leurs arguments au sujet des facteurs ainsi isolés ne concernent pas la base de la détermination de la Commission et ne fournissent donc pas de motifs de contestation de cette détermination sur le fondement de l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, en choisissant par-ci par-là des éléments qui, selon leurs dires, étayent une conclusion contraire, elles ne prouvent pas, comme la charge leur en incombe, que la Commission n'ait pas été raisonnable dans la conclusion qu'elle a dégagée.

71. Cette façon de procéder facteur par facteur suggère implicitement que chacun d'eux doit étayer dans une égale mesure la constatation de l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité. Or, comme l'a noté le groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, c'est à chaque Membre d'apprécier "l'importance relative de tel ou tel facteur, y compris ceux qui sont énumérés ... à la lumière des circonstances de chaque espèce".[45] Ainsi, ce groupe spécial a bien dit que "le Membre importateur est libre de décider ... que certains de ces facteurs ont plus ou moins de poids".[46]

72. Au surplus, beaucoup des arguments des CE reposent sur l'hypothèse qu'il n'existe qu'une seule méthode appropriée pour traiter les facteurs pertinents en ce qui concerne le dommage et le lien de causalité. Comme de précédents groupes spéciaux l'ont admis, cette hypothèse est contraire à la fois au critère d'examen approprié et au texte de l'article 4. De fait, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le groupe spécial a expressément dit qu'un Membre importateur "conserve la faculté de choisir une méthode appropriée lui permettant d'évaluer si l'état de sa branche de production nationale a été causé par les importations ... ou par d'autres facteurs, mais [qu'il] doit être à même de démontrer qu'[il] a effectivement examiné les éléments à prendre en considération".[47] Les États-Unis sont en mesure de démontrer qu'ils ont effectivement examiné les facteurs pertinents. Suivant les prescriptions de l'article 4:2 a), la Commission a évalué la totalité des facteurs qui y sont expressément énumérés. Elle a aussi évalué les facteurs supplémentaires portés à son attention par les parties qui se sont présentées devant elle, facteurs qui recouvrent ceux que citent à présent les CE.[48]

---

[45] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.59, citant *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses de laine*, paragraphe 7.52.

[46] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.56, citant *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses de laine*, paragraphe 7.26.

[47] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.31. *Voir aussi id.* paragraphe 7.59, citant *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses de laine*, paragraphe 7.52. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, le groupe spécial a fait la même observation, plus particulièrement à propos du facteur "accroissement des importations", en notant: "À notre avis, chaque situation est différente, et l'Accord ne donne assurément pas un profil d'évolution unique des importations qui remplit la condition relative à l'"accroissement des importations"." *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.165.

[48] *Voir* pièce n° 4 des États-Unis, pages I-10 à I-18.

73. Les CE ne disent pas qu'en elles-mêmes les constatations de la Commission ne justifieraient pas la conclusion que, par suite de l'accroissement des importations, la branche de production nationale a subi un "dommage grave" au sens de l'article 4:1 a) de l'Accord, qui le définit comme "une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale". Ce qu'elles soutiennent, c'est que l'autorité compétente aurait dû procéder différemment à la constatation des faits. Elles n'établissent pas par leurs arguments de commencement de preuve d'une violation de l'Accord sur les sauvegardes et elles ignorent le critère d'examen applicable. En conséquence, les États-Unis se permettent de dire que le Groupe spécial devrait repousser les prétentions des CE au titre des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.

74. Suivant le critère d'examen applicable, les États-Unis présentent ci-après les constatations et conclusions de l'ITC – exposées en détail dans son rapport – au sujet des facteurs énumérés à l'article 4:2 a), ainsi que d'autres facteurs pertinents qui n'y figurent pas.

i) Facteurs énumérés dans l'Accord sur les sauvegardes

75. Selon l'article 4:2 a), les autorités compétentes sont tenues, dans la conduite d'une enquête pouvant déboucher sur une mesure de sauvegarde, d'évaluer "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche". En particulier, cette disposition mentionne les facteurs suivants: 1) le rythme et le volume de l'accroissement des importations du produit considéré, en valeur absolue et en valeur relative, 2) la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues, 3) les variations du niveau des ventes, 4) la production, 5) la productivité, 6) l'utilisation de la capacité, 7) les profits et pertes, et 8) l'emploi.

76. La Commission a évalué tous ces facteurs et davantage, et les CE ne prétendent pas le contraire. Elles préfèrent critiquer le poids que la Commission a attribué à chaque facteur et les conclusions qu'elle a tirées des éléments de preuve dont elle disposait. Or, rappelons-le, le poids accordé à chaque facteur relève de la liberté d'appréciation des autorités compétentes, pourvu que celles-ci parviennent à une conclusion motivée. Au surplus, arguer que tel ou tel facteur ne corrobore pas à lui seul une constatation de dommage grave n'est pas prouver la fausseté de la constatation globale. D'ailleurs, dans son rapport, la Commission notait que "pratiquement tous" les facteurs mais non *tous*, étaient négatifs.[49] Les CE n'ont donc pas prouvé comme elles en avaient la charge que la détermination de l'ITC soit en l'occurrence déraisonnable.

Accroissement des importations

77. L'ITC a conclu que la condition d'accroissement des importations était remplie en se fondant sur leur progression, à la fois dans l'absolu - de 128 millions de livres en 1993 à 177 millions en 1997 - et en valeur relative, par rapport à la production intérieure - de 100,6 pour cent de cette production en 1993 à 145,4 pour cent en 1997.[50] Outre ces comparaisons, la Commission a fait une analyse de tendance, notant que l'accroissement des importations s'était concentré en quasi-totalité sur les deux dernières années de la période, où les importations sont passées des 128 millions de livres enregistrés en 1995 à 156 millions en 1996 et à 177 millions en 1997.[51] Au cours de l'enquête, les producteurs de l'UE ont concédé que les importations avaient progressé.[52] Cette conclusion de la Commission n'était donc pas seulement fondée, elle était incontestée.

78. Et elle n'a d'ailleurs pas été davantage contestée dans la procédure en cours; les CE reconnaissent même que les importations ont augmenté de 38 pour cent sur la période 1993-1997. Par

[49] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-12.
[50] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-10.
[51] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-10.
[52] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-10; *voir aussi* la transcription de l'audition du 16 décembre 1997 devant l'ITC. Pièce n° 8 des États-Unis.

contre, elles prétendent que, la demande ayant aussi progressé aux États-Unis de 18 pour cent, la part de marché des importations de toutes provenances n'a augmenté "que" de 9 points de pourcentage durant cette période – et que la Commission a eu tort de minimiser, selon elles, ces deux autres tendances.[53] Or, elles n'expliquent nulle part pourquoi la Commission était tenue de donner la priorité à ces tendances. Et elles ne disent pas davantage pourquoi, même si celle-ci l'avait fait, lesdites tendances ne démontrent pas par elles-mêmes que les importations se soient accrues sur la période en question.

79. En particulier, les CE n'avancent aucune raison pour laquelle une hausse des importations par rapport à la consommation devrait se voir attribuer plus de poids que leur augmentation dans l'absolu ou par rapport à la production. En vertu de l'article 2:1, il faut établir que le produit considéré est importé "en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production". Dans son énumération des facteurs pertinents, l'article 4:2 a) cite aussi bien "le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs que "la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues". Il ne précise pas que l'un ou l'autre de ces facteurs doive se voir accorder plus de poids. Les CE ne citent aucune disposition de l'Accord qui autorise à conclure que la hausse spectaculaire de 38 pour cent des importations doive être considérée comme annihilée par la hausse beaucoup plus faible de 18 pour cent de la demande intérieure dans ses effets sur la branche de production américaine.

80. Au surplus, contrairement aux affirmations des CE, la Commission, loin de minimiser les tendances de la demande et des parts de marché, les a au contraire longuement examinées dans sa détermination.[54] Comme la Commission l'a conclu, l'augmentation de la part des importations dans la consommation intérieure américaine, passée de 50,1 pour cent en 1995 à 60,2 pour cent en 1997, était une forte hausse.[55] Là encore, les CE n'avancent aucune raison pour laquelle cette constatation ne corroborerait pas la détermination de la Commission.

81. Elles se contentent de présenter une analyse différente des éléments de preuve, qui passe tout simplement sous silence les constatations de la Commission sur le changement décisif observé sur le marché en 1996 et 1997 et fait appel à une méthode que les CE elles-mêmes rejettent. Elles affirment dans leur communication que puisque la part de marché des importations se situait à peu près à 9 points de pourcentage de plus à la fin qu'au début de la période de cinq ans, il y a lieu de diviser ce chiffre par cinq, d'où elles déduisent que les importations ont augmenté de moins de 2 pour cent par an.[56] Ce calcul est trompeur, puisque, comme l'ITC l'a constaté, l'accroissement de la part de marché des importations s'est produit sur les deux dernières années de la période. Au surplus, cette analyse repose sur une comparaison des indicateurs du début (1993) avec ceux de la fin de la période quinquennale (1997), malgré le fait que, dans leur communication, les CE critiquent les comparaisons de points extrêmes.[57] Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, le groupe spécial a soulevé des questions analogues à propos de cette méthode.[58] Bref, l'analyse différente que les CE proposent est contraire à leurs propres arguments et n'est certainement pas prescrite par l'Accord.

82. En prétendant que les importations n'ont pas augmenté (ou du moins pas autant que ne l'estimait l'ITC), les CE affirment aussi par la même occasion que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'article XIX du GATT et de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes en

[53] Première communication des CE, paragraphe 60.

[54] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-16, I-22 et I-23.

[55] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-16.

[56] Première communication des CE, paragraphe 60. Même pris pour argent comptant, les calculs des CE sont faux. Sur cinq années de données, il ne peut y avoir que quatre augmentations par rapport à l'année précédente, de sorte qu'une moyenne annuelle exigerait une division par quatre et non par cinq.

[57] Première communication des CE, paragraphe 55.

[58] Ce groupe spécial note qu'"il est très improbable qu'une comparaison des points extrêmes de la période visée, ne prenant pas en considération les tendances intermédiaires, assure l'évaluation complète de tous les facteurs pertinents qui est requise". *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.217.

contrevenant, selon elles, au "principe de parallélisme" confirmé par le groupe spécial dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.[59] À l'appui de leur allégation, les CE citent ce qui leur paraît être le passage pertinent de l'analyse que ce groupe spécial a faite de l'application d'une mesure de sauvegarde par une union douanière. Elles ne présentent aucun argument qui explique pourquoi l'extrait cité serait pertinent en l'espèce et se contentent de déclarer que "même si l'ALENA n'est pas une union douanière, les CE ne voient aucune raison pour laquelle ce principe particulier ne devrait pas s'appliquer également aux zones de libre-échange".[60]

83. Les États-Unis font observer que le fait que les CE "ne voient aucune raison" ne saurait constituer "les éléments de preuve et les arguments" dont le groupe spécial chargé de l'affaire *Corée - Produits laitiers* a constaté qu'une partie plaignante ne peut se dispenser de les présenter pour s'acquitter de la charge de la preuve qui lui incombe. Cette déclaration des CE n'est rien d'autre qu'une simple assertion, et comme l'Organe d'appel l'a dit dans l'affaire *États-Unis - Chemises de laine tissées*, "nous comprenons en fait difficilement comment un système de règlement judiciaire pourrait fonctionner s'il reprenait l'idée que la simple formulation d'une allégation pourrait équivaloir à une preuve".[61] Et de fait, l'insuffisance de ladite déclaration est mise en pleine lumière par le fait que dans l'affaire des *Chaussures*, le groupe spécial, pour répondre aux arguments tirés par l'Argentine de l'ALENA, et de la mesure de sauvegarde sur le gluten de froment appliquée par les États-Unis en particulier, a jugé utile de rappeler "que le MERCOSUR est une union douanière alors que l'ALENA est un accord de libre-échange ...".[62] De plus, ce même groupe spécial poursuivait en disant qu'à son avis les dispositions de l'article 2:1 sur lesquelles elle s'appuyait concernaient exclusivement *les unions douanières*.

84. Malgré l'ambiguïté du texte cité par les CE quant à son applicabilité en l'espèce, les États-Unis n'en affirment pas moins que tout ce qu'ils ont fait cadre avec l'Accord sur les sauvegardes. Ils ont mené une enquête globale et examiné les importations de toutes provenances, sans imputer à des pays tiers dans leur détermination le dommage causé par les importations en provenance de l'ALENA. Les circonstances examinées par le groupe spécial dans l'affaire des *Chaussures* étaient totalement différentes. Dans cette affaire, l'Argentine avait examiné les importations de toutes provenances, y compris le Brésil. Elle avait conclu que la totalité de ces importations causait un dommage grave, mais elle avait ensuite forgé une mesure corrective qui excluait les importations en provenance du Brésil.

85. L'enquête des États-Unis ne peut tout simplement pas être comparée à celle de l'Argentine. Pour reprendre la formule des CE, "l'affaire du gluten de froment est fondamentalement différente [de l'affaire de l'Argentine].[63] La constatation de la Commission précise bien qu'à la différence de ce qui s'était passé dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, la détermination de l'existence du dommage ne reposait pas sur les effets imputables aux importations en provenance du Canada. La Commission a constaté que ces importations ne contribuaient pas pour une part importante au dommage grave causé par les importations, parce qu'elles avaient beaucoup diminué durant la période visée par l'enquête, alors que les importations totales s'étaient accrues.[64] Elle a également constaté que le brusque accroissement observé en 1996 et 1997 tenait dans une large mesure à l'expansion massive de la capacité de production de gluten de froment de l'UE.[65] Au demeurant, la Commission a aussi constaté que les importations en provenance du Canada s'étaient généralement vendues plus cher que le produit américain sur le marché intérieur durant cette période.[66] Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, en

[59] Première communication des CE, paragraphe 55.
[60] Première communication des CE, paragraphe 55.
[61] *États-Unis – Chemises de laine tissées*, section IV.
[62] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.100.
[63] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 5.123.
[64] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-19.
[65] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-22, I-29.
[66] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-29.

revanche, il n'y avait pas de constatation ou la détermination analogue au sujet des importations en provenance du MERCOSUR.[67]

86. La méthode retenue par l'ITC pour examiner les importations en provenance de l'ALENA cadre avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Ce sont d'ailleurs les CE elles-mêmes qui en fournissent la justification: dans leur communication au groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine - Chaussures*, elles exprimaient l'avis qu'un Membre importateur pouvait - et même *devait* - faire porter son enquête sur toutes les importations entrant sur son territoire "de façon à réunir un dossier complet"[68]; elles précisaient ensuite que "les États-Unis [avaient] rendu des déterminations distinctes concernant les importations en provenance des pays membres de l'ALENA et conclu que les importations originaires de ces pays, et en particulier du Canada, n'[avaient] pas causé de dommage. Si l'Argentine avait appliqué la même procédure que les États-Unis dans l'affaire du gluten de blé, elle n'aurait pas pu parvenir à sa conclusion".[69] Les États-Unis sont d'accord avec les CE sur les deux points.

87. En conséquence, les États-Unis se permettent de dire que l'allégation des CE concernant l'accroissement des importations est infondée.

Ventes

88. Il ressort de son rapport que l'ITC a examiné les éléments de preuve concernant les variations du niveau des ventes aux États-Unis pour établir que la branche de production nationale subissait un dommage grave. Elle y constate que les livraisons intérieures avaient d'abord augmenté puis diminué, et se situaient au plus bas en 1996 et 1997.[70] Les données citées indiquent que les livraisons des producteurs nationaux avaient progressé d'abord de 121,4 millions de livres en 1993 à 132,4 millions en 1994 et 127,5 millions en 1995, mais étaient ensuite tombées à 108,7 millions en 1996 tout en remontant à 117,2 millions en 1997.[71]

89. Malgré ces données faisant apparaître les creux enregistrés dans les expéditions en trafic intérieur les deux dernières années de la période considérée, les CE attirent néanmoins l'attention sur le fait que celles-ci ont augmenté en 1997 par rapport à 1996 et veulent y voir la preuve que la branche de production ne subit pas de dommage grave.[72] Or, comme la Commission l'a justement observé, les livraisons de 1997, malgré une légère amélioration par rapport à 1996, étaient encore inférieures aux chiffres de chacune des années, 1993 à 1995, qui avaient précédé le brusque accroissement des importations. Elles représentaient une baisse de 8 pour cent par rapport aux niveaux enregistrés deux ans seulement auparavant. La Commission a constaté que les résultats de la branche s'étaient améliorés en 1997 pour certains facteurs par rapport à ceux, désastreux, de 1996, mais elle a conclu que ces améliorations étaient isolées et ne changeaient rien à la constatation que la branche de production subissait un dommage grave.[73] Les CE n'ont avancé aucune raison pour laquelle ces constatations ne pourraient pas, dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, étayer une détermination positive de l'existence d'un dommage. Comme elle l'a indiqué, la Commission évalue ces données récentes dans un contexte plus large, et le renversement d'un seul facteur l'année la plus récente ne signifie pas en soi qu'il n'existe pas de dommage grave.[74] Dans sa décision récente, le Groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine - Chaussures,* parvenait à une conclusion identique.[75]

---

[67] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.102.
[68] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 5.130.
[69] *Argentine – Chaussures*, paragraphes 5.131.
[70] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.
[71] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-16, tableau 6.
[72] Première communication des CE, paragraphe 61.
[73] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-14.
[74] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-12.
[75] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.214.

90. De plus, les CE citent un extrait du rapport de la Commission indiquant que le volume des expéditions en trafic intérieur du dernier trimestre de la dernière année de la période (1997) était supérieur à celui du premier trimestre de la première année (1993) et en déduisent que cela détruit la constatation d'un dommage grave.[76] Cette thèse va à l'encontre de la décision du groupe spécial dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, et ce, non pas sur un seul point mais sur deux. Tout d'abord, les CE s'appuient là encore sur une comparaison de points extrêmes en ignorant les tendances intermédiaires. D'autre part, elles considèrent une fois de plus une remontée récente (ne portant que sur un seul trimestre, pas même un an), hors contexte, pour affirmer qu'elle dément à elle seule l'existence d'un dommage grave. Ainsi, les arguments des CE sont tout simplement sans rapport avec le critère d'examen applicable.

Production

91. Dans sa détermination, la Commission a constaté que la production intérieure avait diminué et que cette diminution corroborait la constatation d'un dommage grave: la production avait augmenté en début de période, passant de 128 millions de livres en 1993 à 143 millions en 1995, mais pour ensuite tomber brutalement à 112 millions en 1996, avant cependant de remonter un peu en 1997 jusqu'à 122 millions.[77]

92. Néanmoins, les CE cherchent à présent à minimiser ces faits. Elles soulignent que la production n'a baissé qu'une seule année (1996) et qualifient cette baisse de "variation normale", en soutenant qu'elle tenait à la demande exceptionnellement élevée de 1994, elle-même due à une insuffisance, pour des raisons climatiques, de la teneur en protéines du blé récolté en 1993.[78] Ces assertions ne trouvent aucun appui dans les faits et font abstraction de la détermination de la Commission. Il était certainement raisonnable de la part de la Commission de ne pas considérer cette baisse de la production comme une variation normale; les CE ne fournissent aucune raison de penser le contraire. La Commission a conclu à une chute brutale de 21,4 pour cent en 1996 par rapport à 1995. Même après la faible hausse de 1997, la production se situait alors encore à 15 pour cent en deçà du maximum atteint en 1995, juste avant le brusque accroissement des importations et, comme la Commission l'a noté, à 4,5 pour cent en deçà du précédent creux de la période quinquennale considérée.[79]

93. L'explication suggérée par les CE pour la chute brutale de 1996 ne résiste pas non plus à l'examen, car elle ne tient aucun compte des constatations de la Commission sur les tendances de la demande. Les CE prétendent que la demande avait été anormalement élevée en 1994 à cause d'une insuffisance de la teneur en protéines du blé, de sorte que, suivant cette théorie, il faut présumer que la demande aurait dû beaucoup diminuer une fois ce problème d'insuffisance disparu, surtout en 1996, entraînant ainsi la chute de la production. Or, la demande intérieure (mesurée par la consommation intérieure apparente totale) n'a que légèrement fléchi en 1995 (0,4 pour cent), avant de grimper effectivement en 1996 et 1997 au-delà des niveaux "exceptionnellement élevés" de 1994.[80] Ainsi, l'explication des CE n'explique rien du tout.

94. Cette prétendue explication ne tient pas simplement compte du fait qu'un aspect majeur de l'analyse de la Commission concernait la raison pour laquelle, en 1996-1997, la production intérieure et d'autres indicateurs-clés allaient en diminuant (jusqu'à leurs plus bas niveaux), alors même que la demande intérieure progressait (pour atteindre ses plus hauts niveaux).[81] La branche nationale n'a pas été en mesure d'accroître sa production et de tirer parti du supplément de la demande de 1996-1997,

[76] Première communication des CE, paragraphe 61, *citant* la pièce n° 4 des États-Unis, page II-32.
[77] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-12 et I-13.
[78] Première communication des CE, paragraphe 62.
[79] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-12 et I-13.
[80] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-25, tableau 17.
[81] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-16.

phase de la plus forte pénétration des importations. Les arguments des CE non seulement ne rendent pas compte des faits, mais encore ne proposent rien qui permette de conclure que la Commission a indûment considéré que la baisse de la production justifiait une détermination positive de l'existence d'un dommage grave.

Productivité

95. La Commission a examiné les données relatives à la productivité du travail, constaté qu'elle était au plus haut en 1994 et au plus bas en 1997 et conclu que ce recul était imputable à celui de l'utilisation de la capacité et qu'il constituait un facteur négatif corroborant la constatation d'un dommage grave.[82] Tout en admettant qu'elle a bien évalué la productivité du travail, les CE prétendent qu'elle a eu tort de ne pas tenir compte des dépenses d'équipement et de ne pas analyser séparément la productivité du capital.[83] Elles n'indiquent pas pourquoi une analyse de la productivité du travail ne satisferait pas à la prescription de l'article 4:2 a) exigeant la prise en considération de la productivité.

96. En tout état de cause, la Commission n'a pas omis de tenir compte des dépenses d'équipement. Elle a rassemblé et analysé les données concernant ces investissements dans la branche, et en particulier les projets d'équipement accroissant la capacité de production.[84] La Commission a analysé l'effet de cette création de nouveaux moyens de production sur les taux d'utilisation de la capacité.[85] Dans la phase du brusque accroissement des importations, rappelons-le, la production a accusé une chute brutale de 21,4 pour cent en 1996 et, tout en ayant un peu augmenté, elle se situait encore en 1997 à 15 pour cent en deçà des niveaux de 1995.

97. C'est une loi mathématique simple qui veut que si la production diminue (comme elle l'a fait en 1996 et 1997 par rapport aux niveaux de 1995), alors que la somme de capital de la branche augmente (comme ce fut le cas à la suite de ses investissements de capacité), la productivité du capital diminue d'autant. Dans ces conditions, puisque la Commission a effectivement analysé la productivité du travail et qu'elle a aussi analysé les investissements de capacité de la branche ainsi que leurs effets sur ses résultats, les CE ne sont pas fondées à se plaindre qu'elle n'ait pas explicitement calculé la "productivité du capital" et à en déduire qu'elle n'a pas correctement examiné la productivité. En tout état de cause, étant donné que la productivité du capital a manifestement baissé en 1996-1997, ce dont elles se plaignent est seulement que la Commission n'ait pas cité séparément la baisse de productivité du capital dans son énumération des facteurs négatifs jouant à l'appui de sa constatation d'un dommage grave, et non qu'une analyse plus poussée eût pu militer contre cette constatation.

Utilisation de la capacité

98. L'ITC a constaté une forte baisse du taux d'utilisation de la capacité, tombé de 78,3 pour cent en 1993 à 42 pour cent en 1996, suivie d'une légère remontée à 44,5 pour cent en 1997. Elle a aussi noté qu'une partie de cette baisse était imputable à un accroissement de la capacité de production de gluten de froment réalisé en prévision de l'expansion escomptée de la demande. La plus grande partie de la capacité ainsi créée était en place dès juin 1995, avant la hausse des importations.[86]

99. Les CE déduisent de cet accroissement de la capacité de production que la baisse de son taux d'utilisation lui était presque entièrement imputable et n'avait aucun lien avec le brusque accroissement des importations.[87] Si la chose est évidente pour la période écoulée jusqu'en juin 1995,

[82] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-14.
[83] Première communication des CE, paragraphe 73.
[84] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-21 et tableau 12.
[85] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-12.
[86] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-12.
[87] Première communication des CE, paragraphes 63 et 64.

comme la Commission l'a indiqué, ce ne fut manifestement pas le cas, comme elle l'a aussi constaté, pour les campagnes 1996 et 1997. Pour l'essentiel, la baisse du taux d'utilisation enregistrée après 1995 était imputable à celle de la production associée au brusque accroissement des importations, et non à l'expansion de la capacité.

100. L'utilisation de la capacité a chuté en 1996, première année du brusque accroissement des importations, en revenant de 56,2 pour cent en 1995 à 42 pour cent. Tout en s'améliorant légèrement en 1997, elle est restée, à 44,5 pour cent, bien inférieure aux niveaux de 1995. La production, on l'a vu, a aussi brutalement diminué en 1996, et, tout en ayant un peu augmenté, elle se situait encore en 1997 à 15 pour cent de moins qu'en 1995, avant l'envolée des importations. Cependant, comme l'expansion de la capacité était déjà en grande partie réalisée en 1995, mais pas entièrement, le reste fut beaucoup plus faible, de l'ordre de 8 pour cent seulement, de 1995 à 1997.[88] Ainsi, la baisse du taux d'utilisation de la capacité intervenue après 1995 est imputable beaucoup plus au recul de 15 pour cent de la production (associé au brusque accroissement des importations) qu'à la faible augmentation de 8 pour cent de la capacité. Comme la Commission l'a conclu, ce taux aurait été beaucoup plus élevé en 1996-1997 s'il n'y avait pas eu de brusque accroissement des importations. La Commission a jugé (nonobstant l'amélioration observée par rapport à 1996) que ce taux aurait probablement été en 1997 de 61 pour cent, au lieu des 44,5 pour cent effectivement enregistrés.[89] Nulle part les CE ne fournissent d'élément autorisant à conclure que cette constatation n'est pas raisonnable. Une fois encore, leurs arguments au sujet de ce facteur font abstraction de la différence importante que la Commission a décelée entre la phase 1996-1997 et les périodes antérieures visées par l'enquête.

101. Les Communautés européennes soutiennent que "les autorités américaines n'ont pas expliqué pourquoi une branche de production qui subissait prétendument un "dommage grave" augmenterait ses capacités de production alors qu'elle fonctionnait déjà à un niveau nettement inférieur à sa pleine capacité.[90] Ces critiques n'entament ni ne concernent même nullement les constatations précises de la Commission. D'une part, comme celle-ci l'a constaté, les projections de la demande faites par la branche se sont révélées dans une large mesure exactes, puisque la demande a effectivement beaucoup progressé en 1996-1997, mais cette demande a été satisfaite par les importations, ce que les producteurs nationaux n'avaient pas prévu.[91] D'autre part, comme la Commission l'a dit et comme les CE l'admettent, l'essentiel de la nouvelle capacité créée était déjà installée en juin 1995, avant le brusque accroissement des importations, et donc avant que la branche de production ne subisse de dommage grave.[92] Les CE ne montrent pas en quoi il était déraisonnable de s'appuyer sur la baisse du taux d'utilisation de la capacité observée en 1996 et 1997.

Profits et pertes

102. L'ITC a constaté que la branche de *production* faisait des bénéfices dans les années 1993-1995, puis travaillait à perte en 1996 et 1997, durant la période de brusque accroissement des importations. Les CE ne prétendent pas que ces constatations ne puissent pas justifier une détermination positive de l'existence d'un dommage. Elles préfèrent critiquer la manière dont la Commission a recueilli des données sur cette question, mais, là encore, sans fournir la moindre raison qui autorise à considérer que l'enquête ou la détermination de l'ITC contrevienne aux dispositions de l'Accord.

---

[88] Pièce n° 4 des États-Unis, page C-4, tableau C-1. Qui plus est, la tendance du taux d'utilisation observée après 1995 correspondait exactement à la tendance de la production (forte baisse en 1996, faible hausse en 1997 mais niveaux encore bien inférieurs à ceux de 1995), mais, par contre, ne correspondait pas du tout à celle de la capacité (faible hausse en 1996, suivie d'une hausse encore plus faible en 1997).

[89] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-12.

[90] Première communication des CE, paragraphe 64.

[91] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.

[92] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-12; première communication des CE, paragraphe 63.

103. La Commission a reçu des données financières utilisables de trois des quatre producteurs nationaux de gluten de froment. Comme elle l'expliquait dans la note du bas de la page I-13 de son rapport, le quatrième, ADM, ne lui a communiqué que des données globales sur sa production de gluten et d'amidon de froment aux États-Unis et au Canada. La Commission a relevé que les trois sociétés qui avaient communiqué des données représentaient une confortable majorité des quantités de gluten de froment produites aux États-Unis. Elle a constaté que chacune d'elles fabriquait du gluten de froment et de l'amidon de froment dans un processus de coproduction, ainsi que d'autres sous-produits ou produits connexes. Elle a indiqué qu'elle avait soigneusement étudié les arguments des parties mises en cause au sujet des méthodes de répartition des données financières employées par les producteurs nationaux et, à partir d'un examen attentif de ces méthodes, a jugé les imputations appropriées.

104. La Commission a aussi constaté que la rentabilité avait évolué à l'image des valeurs unitaires moyennes qui, elles aussi, avaient monté dans un premier temps avant de baisser. Comme la rentabilité, elles avaient en effet atteint un maximum en 1994 et diminué ensuite pour tomber au plus bas en 1997.[93] Comme tous les producteurs, y compris ADM, avaient communiqué des données sur les valeurs unitaires, le parallélisme entre ces données et celles qui concernaient la rentabilité tendrait à confirmer que les renseignements sur la rentabilité que la Commission avait reçus étaient représentatifs de ce qui s'était passé pour tous les producteurs.

105. Aux paragraphes 65 à 67 de leur communication, les CE se plaignent que la Commission ne disposait de données sur l'intégralité de la période que pour deux producteurs nationaux, puisque l'une des sociétés était arrivée sur le marché en 1996 et qu'ADM n'était pas en mesure de fournir des données ventilées. Toutefois, elles n'expliquent pas comment ces limites de l'information pourraient rendre sa détermination contraire à l'Accord sur les sauvegardes. À coup sûr, le fait de n'avoir pas obtenu de renseignements de la part d'un producteur pour une période antérieure à son entrée dans la branche ne dénote aucune insuffisance dans l'enquête de la Commission. De même, les CE ne sauraient prétendre que celle-ci a eu tort de ne pas prendre en compte dans ses calculs de la rentabilité de la branche de production américaine les renseignements fournis par un producteur qui couvraient aussi ses activités au Canada. L'Accord ne pose pas en principe qu'une enquête doive toujours permettre de recueillir des données couvrant parfaitement son champ, puisque l'article 4:1 c) prévoit expressément qu'une "branche de production nationale" peut s'entendre "[des producteurs] dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent *une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits*" (pas d'italique dans l'original). L'Accord sur les sauvegardes *n'*exige *pas* un taux de couverture de 100 pour cent pour ces données. Même si la Commission avait pu obtenir des renseignements sur tous les facteurs de deux seulement des trois producteurs pour une partie de la période visée et de trois d'entre eux sur les quatre pour les deux dernières années, le champ couvert par ces données aurait satisfait aux prescriptions de l'Accord. Or, en l'occurrence, elle a reçu des données utilisables de tous les producteurs, sauf sur un facteur particulier, la rentabilité. Il y a d'autant moins de raisons de considérer que la détermination de l'ITC contrevienne à l'Accord que le reste de l'information confirme que ces renseignements sont représentatifs de l'ensemble de la branche de production.

106. Si les CE se plaignent que la Commission ne donne pas suffisamment d'explications dans son rapport, parce qu'elle n'a pas révélé les moyens particuliers employés par les producteurs pour répartir les données financières entre le gluten de froment et la production connexe, c'est en vertu d'une interprétation visiblement erronée du rôle du Groupe spécial. D'autres groupes spéciaux, on l'a vu plus haut, ont précédemment reconnu qu'un groupe spécial n'a pas pour fonction de vérifier chaque élément d'information dont une autorité compétente s'est servie. De même, la détermination établie par une autorité ne saurait être jugée contraire à l'Accord parce qu'elle ne dévoile pas des renseignements qui sont par nature confidentiels. En l'espèce, les CE ne contestent pas que les méthodes de ventilation des coûts employées par les différents producteurs sont des renseignements

[93] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.

commerciaux confidentiels sensibles. Le rapport de la Commission prouve que celle-ci a pris le maximum de précautions pour s'assurer de l'exactitude et de la force probante de l'information communiquée.

107. Comme elle le précisait dans son rapport, l'ITC n'a pas abandonné la répartition des données financières aux seuls producteurs nationaux de gluten de froment. Elle a demandé à ceux qui ne tiennent pas de comptabilité séparée pour ce produit d'expliquer leur méthode et de fournir leurs feuilles de calcul correspondantes. Les parties mises en cause dans l'enquête ont eu accès aux réponses des producteurs nationaux de gluten de froment au questionnaire, y compris leurs méthodes de répartition, en vertu d'une ordonnance conservatoire, et elles ont eu la possibilité de porter à l'attention de la Commission leurs préoccupations éventuelles quant à ces méthodes. La Commission a expressément traité la question de la répartition dans son rapport. Elle a pris note de leurs arguments au sujet des imputations établies par les producteurs nationaux pour communiquer des données financières sur leurs activités concernant le gluten de froment, indiqué qu'elle avait attentivement examiné les méthodes de répartition et jugé les imputations appropriées.[94] Les CE ne donnent aucun argument démontrant que l'Accord exige davantage.

Emploi

108. Comme le prescrit l'article 4:2 a), la Commission a examiné les données relatives à l'emploi dans la branche et noté certains licenciements dans la période récente ainsi que du sous-emploi (le nombre moyen d'heures ouvrées par personne ayant baissé), mais une hausse de l'effectif total et du nombre total d'heures ouvrées. Elle a aussi relevé que la branche se caractérisait par une forte intensité de capital et employait très peu d'ouvriers à la production. Finalement, en récapitulant les principaux facteurs étayant la constatation d'un dommage grave, elle ne s'est pas appuyée sur les données relatives à l'emploi.[95]

109. En arguant que les éléments de preuve relatifs à l'emploi ne justifient pas la constatation d'un dommage grave, les CE font totalement abstraction du fait que la Commission n'a pas cité l'emploi dans sa liste des facteurs jouant à l'appui de cette constatation. Elles ne prétendent pas qu'elle n'aurait pas pu légitimement aboutir à une constatation de dommage sans s'appuyer sur ce facteur. De fait, il apparaît qu'elles sont elles-mêmes aussi d'avis que le travail doit être considéré comme un facteur assez mineur dans cette branche à forte intensité de capital.[96] En tout état de cause, les données concernant l'emploi (y compris les licenciements et le sous-emploi) offraient un tableau contrasté qui ne pouvait certainement pas être qualifié de favorable et qui ne dément pas la constatation d'un dommage grave.

ii) Facteurs qui ne sont pas énumérés dans l'Accord sur les sauvegardes

110. Outre ceux qui sont désignés expressément à l'article 4:2 a), d'autres facteurs qui n'y sont pas énumérés, à savoir les salaires, les stocks, les nouveaux venus/l'expansion et les prix, ont aussi suscité des objections de la part des CE. Leurs arguments concernant tant les constatations de l'autorité au sujet de ces facteurs que le poids à leur accorder n'entament pas la détermination de l'ITC.

[94] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.
[95] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-13 et I-14.
[96] Première communication des CE, paragraphe 73.

Salaires

111. La Commission a examiné des données concernant les salaires et, sans qualifier ce facteur de positif ou négatif, a indiqué en constatant l'existence d'un dommage grave que "les salaires horaires sont restés assez stables".[97]

112. Au dire des CE, il ressort des éléments de preuve concernant les salaires qu'il n'existait aucun lien entre les importations et les salaires et qu'il n'y avait absolument pas de dommage grave. Là encore, elles ont mal lu le rapport de la Commission. Celle-ci, dans sa détermination, ne faisait état d'aucun lien entre les salaires et les importations. De plus, les CE font erreur en affirmant qu'il y a eu trois hausses des salaires horaires durant la période considérée, quand le rapport de la Commission indique que ceux-ci n'ont augmenté que deux fois (de 1993 à 1994 et de 1996 à 1997) et ont baissé de 1994 à 1996.[98] Pour faire cette constatation, la Commission a dûment examiné les éléments de preuve concernant les salaires et considéré que ceux-ci avaient été assez stables. Les arguments des CE ne disent pas le contraire et ils ne sauraient en tout état de cause transformer cet élément en démenti du dommage grave.

Stocks

113. Dans sa constatation de l'existence d'un dommage grave, la Commission, après avoir examiné le niveau des stocks, a dit qu'ils avaient augmenté de plus du double durant la période visée et que le rapport des stocks aux expéditions en trafic intérieur avait de même doublé.[99] Les CE soutiennent que les stocks ne justifient pas une constatation de dommage grave parce que, disent-elles, la totalité de cette augmentation est intervenue en 1995, avant le brusque accroissement des importations, et qu'ils ont diminué en 1996 et 1997 par rapport à leur niveau de 1995.[100]

114. Or, il ressort d'une analyse des données y afférentes que, s'ils ont bien atteint leur plus haut niveau en 1995, les stocks, de même que le rapport des stocks aux livraisons, étaient cependant beaucoup plus élevés durant le brusque accroissement des importations de 1996 et 1997 qu'en début de période. En effet, ils se sont établis à 4,5 millions de livres en 1993, 7,1 millions en 1994, 13,9 millions en 1995, 11,5 millions en 1996 et 9,1 millions en 1997.[101] Ainsi, malgré cette réduction, les stocks étaient encore en 1997 deux fois plus importants qu'en 1993, en début de période. De même le rapport des stocks aux livraisons s'élevait à 3,7 pour cent en 1993, 5,4 pour cent en 1994, 10,9 pour cent en 1995, 10,6 pour cent en 1996 et 7,8 pour cent en 1997 – soit, là encore, plus du double de son niveau de 1993. La Commission avait donc raison de noter qu'en fin de période les stocks avaient plus que doublé. Certes, leur hausse initiale est intervenue en 1995, et ils ont diminué en 1996 et 1997, mais ces deux années-là, les dernières de la période, les stocks se situaient encore à des niveaux beaucoup plus élevés qu'en début de période. En examinant l'état de la branche en 1996-1997, on ne pourrait caractériser le niveau anormalement élevé des stocks (surtout par rapport aux livraisons) que comme un facteur négatif, et c'est ce que la Commission a fait à juste titre en constatant un dommage grave. En tout état de cause, les niveaux des stocks dépendent de la relation entre la production et les livraisons, qui ont toutes deux diminué durant la période en question. La Commission a eu raison de donner plus de poids à ces facteurs qu'aux stocks.[102]

---

[97] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-14.
[98] Première communication des CE, paragraphe 70; pièce n° 4 des États-Unis, page II-17.
[99] Rapport de l'ITC, page I-13.
[100] Communication des CE, paragraphe 71.
[101] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-16, tableau 7.
[102] La Commission n'a pas expressément cité les stocks comme facteur étayant sa détermination du lien de causalité. Pièce n° 4 des États-Unis, page I-16.

Nouveaux venus/expansion

115. Au dire des CE, l'arrivée sur le marché d'un nouveau venu et les agrandissements d'installations observés au cours de la période considérée sont des faits prouvant l'absence de dommage grave.[103] En droit, elles n'indiquent pas pourquoi ces faits devraient être convaincants et encore moins déterminants. Pour ce qui est des éléments de preuve, elles laissent de côté des faits essentiels. Elles font ressortir que Heartland est arrivé sur le marché en 1996, en soulignant qu'il serait "incompréhensible" d'arriver sur le marché à un moment où la branche subirait un dommage grave, mais elles oublient que la construction de l'usine avait débuté en 1993, bien avant le brusque accroissement des importations et le dommage grave.[104] De même, elles insistent sur les opérations de modernisation de l'usine d'Atchison de la société Midwest qui ont eu lieu en 1996 et 1997, mais omettent de mentionner qu'elles faisaient partie d'une série d'opérations de modernisation par étapes qui avaient débuté en 1992 et s'étaient poursuivies en 1994 et 1995, avant le brusque accroissement des importations.[105] Ainsi, elles s'en remettent à l'appui de leur position, à un usage sélectif des éléments de preuve, tout en ignorant ceux qui jouent en sens contraire. Par surcroît, l'ITC a effectivement procédé à une recherche et une analyse complètes des faits concernant l'arrivée d'un nouveau venu ainsi que l'expansion et la modernisation de la branche. Comme elle l'a constaté, beaucoup de ces projets étaient destinés à permettre aux producteurs nationaux de réaliser des gains d'efficience et d'abaisser leurs coûts afin de pouvoir soutenir la concurrence des importations.[106] Les CE ne contestent pas ces constatations.[107]

Prix

116. Nonobstant l'analyse aussi longue que détaillée du lien de causalité à laquelle elle s'est livrée, les CE, au paragraphe 82 de leur communication, affirment que la Commission ne s'est pas acquittée de son obligation de publier une analyse détaillée de l'affaire ou une justification du caractère pertinent des facteurs examinés. Elles poursuivent en donnant à entendre, au même paragraphe, que les prix sont la seule condition pertinente à évaluer et en affirmant que la constatation de la Commission sur les prix des importations en provenance de l'UE contredisait les éléments de preuve figurant dans son dossier.

117. Les CE se trompent sur les deux points. Comme on l'a vu plus haut, l'obligation de fournir une analyse détaillée de l'affaire implique qu'une autorité compétente fournisse une explication raisonnable des conclusions auxquelles elle est parvenue. Elle n'implique pas, comme les CE semblent bien le soutenir, que cette autorité fournisse par avance une réponse très précise à tous les arguments qu'un Membre pourrait avancer dans une procédure de groupe spécial de l'OMC à la suite d'une détermination.

118. Et l'on ne saurait davantage sans trahir l'Accord attribuer à l'analyse des prix le rôle déterminant que les CE voudraient lui donner. De fait, l'Accord ne mentionne nulle part les prix. Bien qu'il énumère l'article 4:2 a) de nombreux "facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de [la branche de production nationale]", les prix ne figurent pas dans cette énumération. Les CE n'expliquent pas pourquoi l'expression "à des conditions telles", à l'article 2:1, devrait être considérée comme visant les prix, et beaucoup moins encore pourquoi elle conférerait aux prix davantage de pertinence qu'aux facteurs énumérés à l'article 4:2 a). Comme la démonstration en

[103] Première communication des CE, paragraphes 74 et 75.

[104] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-8.

[105] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-6. Les CE ne mentionnent pas non plus le fait que la société ADM avait ouvert puis fermé une usine au cours de la période en question. Pièce n° 4 des États-Unis, page II-8.

[106] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-24 et I-25.

[107] Les autres facteurs que les CE discutent à propos de la constatation de dommage et qui, selon elles, n'ont pas fait l'objet d'une investigation suffisante, à savoir les coproduits et les importations des producteurs nationaux, seront examinés dans la prochaine section, consacrée aux prétendues causes.

a déjà été faite, la Commission a été raisonnable en constatant que les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) corroboraient sa conclusion sur ce point.

119. Comme le groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Produits laitiers* l'a précisé, le prix n'est pas le seul facteur à prendre en considération dans cette analyse:

> Bien que les prix des produits importés soient le plus souvent un facteur pertinent qui donne une indication de la manière dont les importations causent, en fait, un dommage grave à la branche de production nationale, nous notons qu'il n'y a à l'article 2 aucune prescription explicite exigeant que le Membre importateur procède à une analyse des prix des produits importés et de ceux des produits similaires ou directement concurrents sur son marché intérieur. [Note de bas de page omise.][108]

120. Pour autant que les CE déduisent de l'expression "à des conditions telles", à l'article 2 de l'Accord, qu'elle indique un critère additionnel ou prescrit une analyse, c'est à la conclusion inverse que ce même groupe spécial est parvenu dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*:

> Nous considérons que le membre de phrase "et à des conditions telles" n'énonce pas de critère additionnel ni de prescription exigeant qu'une analyse soit effectuée avant qu'un Membre importateur puisse imposer une mesure de sauvegarde.[109]

121. En tout cas, la Commission a pleinement pris en considération les données relatives aux prix dans cette affaire et elle a constaté qu'elles corroboraient une constatation positive. En prétendant le contraire, les CE ne font que se méprendre sur le sens de son rapport. À propos de la relation qu'elle relevait entre l'accroissement des importations et la baisse des prix du gluten de froment en provenance de l'UE, la Commission a indiqué:

> Le rapport des importations à la consommation a ensuite fortement augmenté pour atteindre 58,9 pour cent en 1996 et 60,2 pour cent en 1997. Il ressort du dossier que la majeure partie de cette augmentation était le fait des importations en provenance de l'UE. Il ressort aussi du dossier que le gluten de froment importé de l'UE était constamment vendu à un prix inférieur à celui du gluten de froment d'origine nationale. Cet accroissement brusque des importations à un prix relativement bas en 1996 et 1997 a coïncidé avec la baisse des résultats de la branche de production. [Pas d'italique dans l'original, notes de bas de page omises.][110]

122. Comme les phrases précédentes l'indiquent clairement, le membre de phrase "était constamment vendu à un prix inférieur" se rapporte aux années 1996 et 1997, où les importations se sont brusquement accrues et où les résultats de la branche sont allés en faiblissant. En réalité, dans cette période, le gluten de froment en provenance de l'UE s'est vendu de 3,4 à 16,7 pour cent moins cher que le produit américain sur tous les trimestres, sauf un seul où il n'y a pas eu d'écart.[111]

123. Les éléments du dossier de la Commission que les CE citent comme contradictoires avec sa constatation justifient en fait sa conclusion. Les six trimestres où le gluten de froment de l'UE *s'est vendu plus cher* que le produit américain s'échelonnaient tous sur les années 1993, 1994 et 1995, soit *avant* le brusque accroissement des importations en provenance de l'UE.[112] Ainsi, le passage à des

---

[108] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.51.
[109] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.52.
[110] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-16.
[111] Rapport révisé de l'ITC, page II-33. Pièce n° 10 des États-Unis, page II-33. Les données trimestrielles sur les prix étayent aussi la constatation de la Commission sur un autre point important. Pour la période de cinq ans examinée, il ressort des données qu'en chiffres annuels, les prix de l'UE étaient à leurs plus bas niveaux en 1996 et 1997, années du brusque accroissement des importations en provenance de l'UE et des importations totales. *Id*.
[112] Pièce n° 10 des États-Unis, page II-33.

prix de vente systématiquement inférieurs a coïncidé avec le brusque accroissement des importations en provenance de l'UE et des importations totales.

124. Comme l'ITC l'a aussi constaté, la rentabilité a suivi la même tendance que les prix exprimés en valeurs unitaires moyennes, qui ont monté dans un premier temps avant de baisser pour tomber à leurs plus bas niveaux en 1997.[113] L'argument avancé par les CE au paragraphe 83, à savoir que l'accroissement des importations ne saurait être la cause de la baisse de la valeur unitaire des ventes intérieures parce que la valeur des livraisons avait baissé en 1995, avant le brusque accroissement des importations, fait bon marché d'autres facteurs dont la Commission a constaté qu'ils étaient à l'œuvre sur le marché avant 1996. La consommation avait diminué en 1995. Cependant, lorsqu'elle a augmenté en 1996 puis de nouveau en 1997, les configurations observées en 1993 et jusqu'en 1995 donneraient à penser que les prix unitaires auraient dû monter. Or, au contraire, ils ont baissé devant des hausses des importations de 22 pour cent en 1996 et 13,5 pour cent en 1997. Les éléments de preuve cadrent parfaitement avec les constatations de la Commission au sujet des effets de l'accroissement des importations.

iii) Autres prétendus facteurs causals

125. L'article 4:2 b) exige qu'un Membre n'impute pas à un accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs. En l'occurrence, on ne peut pas raisonnablement dire que l'autorité compétente n'a pas examiné la question des autres causes de dommage. La Commission a examiné des facteurs autres que les importations qui pouvaient constituer une cause de dommage grave ou de menace de dommage grave pour la branche de production nationale et a fait figurer ses constatations à leur sujet dans son rapport. Elle a explicitement considéré chacune des autres causes possibles de dommage avancées par les parties devant elle. En chaque cas, elle a constaté que la prétendue cause n'avait pas sur la branche l'effet suggéré (coproduction, concurrence de l'amidon de maïs pour l'amidon de froment, importations effectuées par des producteurs nationaux, hausse des prix des intrants, par exemple) ou n'avait joué qu'un rôle manifestement mineur dans le dommage grave subi par la branche (accroissement de la capacité).[114] Là encore, les CE cherchent simplement à faire reconstater à nouveau les faits par le Groupe spécial pour chacun de ces facteurs. En affirmant que "l'évaluation d'autres facteurs qui est présentée dans le rapport de l'ITC ne répond pas à la norme requise"[115], elles ne donnent aucun argument fondé sur le texte de l'Accord ou sur des décisions antérieures de groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel démontrant qu'une norme particulière soit prescrite.[116]

126. Comme le prouve le titre même de cette section de la communication des CE, l'analyse qu'elles font de ces facteurs revient à demander indûment au Groupe spécial de peser à nouveau les éléments de preuve. Les CE affirment que la Commission "n'a pas ... accordé suffisamment d'importance" à certains facteurs qu'elles-mêmes jugent importants. Or, comme d'autres groupes spéciaux l'ont constaté, c'est à l'autorité compétente qu'il appartient de décider du poids à donner à tel ou tel facteur.[117] La Commission a examiné en particulier chacun des autres facteurs causals dont les CE affirment à présent qu'ils auraient dû l'amener à une conclusion différente. Les constatations de la Commission précisent bien pourquoi elle n'est pas arrivée à la conclusion que les CE réclament instamment.

127. Avant d'examiner plus avant les allégations des CE concernant ces facteurs particuliers, il importe de considérer leur argument selon lequel la Commission n'a pas défini et appliqué le bon

[113] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.
[114] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-16 à 18.
[115] Première communication des CE, paragraphe 84.
[116] *Voir, par exemple, États-Unis – Chemises de laine tissées*, paragraphe 7.50 (là où l'accord ne précise pas la méthode applicable pour prendre en considération d'autres facteurs causals, le Membre demeure libre de choisir la méthode par laquelle il l'appréciera).
[117] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.30.

critère de causalité. La Commission a constaté qu'aucun des autres facteurs ayant éventuellement une action défavorable sur la branche du gluten de froment n'était plus important que l'accroissement rapide des importations. Comme ses constatations l'indiquaient, aucun facteur autre que le brusque accroissement des importations ne pouvait expliquer la baisse des résultats de l'ensemble de la branche enregistrée en 1996 et 1997.[118] Dans la mesure où un seul autre facteur, à savoir les augmentations de la capacité aux États-Unis, avait contribué à la diminution du taux d'utilisation de la capacité pendant cette période, la Commission a démontré pourquoi c'était un facteur moins important que les importations. Elle a même très précisément déterminé les contributions respectives du taux d'utilisation de la capacité et des importations au dommage.[119]

128. Les CE n'en reprochent pas moins à la Commission de ne pas avoir défini de critère de causalité et ne pas avoir "déduit" le degré du dommage causé par les facteurs autres que les importations pour déterminer précisément le quantum du dommage imputable au seul accroissement des importations. Ces objections sont toutes deux sans fondement. Le critère de causalité pertinent pour l'examen dans le cadre de l'OMC d'une détermination positive de l'existence d'un dommage est énoncé à l'article 4:2 b), aux termes duquel "l'enquête [doit] démontrer, 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". En vertu de l'article 3:2, le rapport des autorités doit exposer "les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents". La Commission expose clairement dans sa détermination les raisons pour lesquelles elle a constaté "l'existence du lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave. Rien dans ces dispositions n'oblige des autorités à définir un "critère de causalité" supplémentaire. De fait, rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'oblige les autorités compétentes à définir le moindre critère de causalité; l'article 4:2 [b)] exige seulement d'être appliqué.

129. La seconde objection des CE – à savoir que la Commission aurait dû opérer la "déduction du dommage causé par d'autres facteurs"[120] en vue de déterminer l'étendue précise du dommage causé par les importations – ne trouve de même aucun appui dans l'Accord sur les sauvegardes. L'article 4:2 b) énonce l'obligation à respecter pour les autres causes de dommage: "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". La détermination de l'ITC, on l'a vu, satisfaisait entièrement, et au-delà, à cette prescription. Non seulement elle n'imputait pas à l'accroissement des importations les effets d'autres facteurs, mais encore elle examinait en particulier chacune des autres causes possibles avancées, constatait que quelques-unes ne causaient pas un dommage à la branche de production nationale "en même temps" et

[118] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-16 à 18.

[119] Comme l'indique son rapport, la Commission a fait cette analyse en appliquant les dispositions de la législation américaine qui lui font obligation de constater non seulement que les importations ont un lien de causalité avec le dommage grave, mais encore qu'elles en constituent une "cause substantielle". 19 U.S.C. § 2252 b) 1) A). La "cause substantielle" y est définie comme "une cause qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause". 19 U.S.C. § 2252 b) 1) B). Les CE se livrent à quelques considérations sur la législation américaine mais sans la contester, moyennant quoi les allégations qu'elles avancent à ce propos n'entrent pas dans le cadre du mandat du Groupe spécial. *Voir* la première communication des CE, paragraphe 128. La seule question, en ce qui concerne les articles 2 et 4, qui ait été portée devant le Groupe spécial est celle de savoir si les constatations et conclusions de la Commission cadrent avec les dispositions de ces articles. *Voir Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, AB-1998-6, paragraphe 73 (2 novembre 1998) ("la "mesure" et les "allégations" formulées au sujet de cette mesure constituent la "question portée devant l'ORD", qui est le fondement du mandat d'un groupe spécial"). Les dispositions du droit interne exigeant la constatation que les importations constituent une "cause substantielle" satisfont pleinement au critère énoncé à l'article 4:2 c) de l'existence du "lien de causalité" avec le dommage grave.

[120] Première communication des CE, paragraphe 104.

précisait pourquoi les autres ne pouvaient être considérés comme des causes plus que relativement mineures du dommage.[121]

130. La genèse comme le contexte de l'article 4:2 b) démontrent pourquoi, contrairement à ce qu'affirment les CE, la Commission n'était pas tenue de chiffrer d'une manière ou d'une autre et de déduire du dommage total les effets spécifiques causés par d'autres facteurs. Les termes employés à l'article 4:2 b) ont leur origine dans l'article 3:4 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (dit aussi Code antidumping du Tokyo Round). Aux termes de l'article 3:4 du Code du Tokyo Round, "il pourra y avoir d'autres éléments qui, au même moment, causent un préjudice à la branche de production, et les préjudices causés par ces autres éléments ne devront pas être imputés aux importations faisant l'objet d'un dumping". À une époque antérieure à l'adoption de l'article 4:2 b), la phrase citée de l'article 3:4 avait été interprétée dans l'affaire *États-Unis – Saumons*. Le groupe spécial qui l'avait examinée avait catégoriquement rejeté l'argument même que les CE avancent à présent en l'espèce, en disant que l'obligation "de ne pas imputer les préjudices causés par d'autres éléments aux importations ... ne voulait pas dire que, outre l'examen des effets des importations au titre de l'article 3:1, 3:2 et 3:3, l'ITC aurait dû d'une façon ou d'une autre déterminer l'étendue du préjudice causé par ces autres éléments afin d'isoler ce préjudice de celui qui était causé par les importations en provenance de Norvège".[122] Si les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes avaient entendu imposer l'exigence que les CE suggèrent à présent, ils n'auraient pas choisi de recopier une formule qui avait été interprétée comme ne l'imposant pas.

131. D'ailleurs, dans l'affaire *États-Unis – Saumons*, le groupe spécial avait considéré que la phrase du Code antidumping sur laquelle est modelée la disposition pertinente de l'Accord sur les sauvegardes "ne contenait pas de prescription générale expresse exigeant que soient examinés tous les facteurs possibles autres que les importations visées par l'enquête susceptibles de causer un préjudice à la branche de production nationale".[123] Ce groupe spécial avait opposé les dispositions du Code antidumping qui, à l'instar de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes, spécifiaient les éléments à examiner obligatoirement pour déterminer les effets des importations, à la disposition concernant les autres facteurs, qui ne le faisait pas.[124] Il avait conclu que la disposition relative aux autres facteurs ne stipulait aucune analyse particulière.[125] L'Accord sur les sauvegardes ne saurait être interprété comme imposant une conclusion différente. L'analyse à laquelle la Commission s'est livrée dans ce cas, en examinant expressément et très précisément ces autres facteurs, satisfait entièrement, et au-delà, aux prescriptions de l'Accord. La tentative des CE pour exiger dans le cas des autres facteurs des modalités d'analyse particulières est malencontreuse.

132. Enfin, leur objection fait tout simplement abstraction des constatations effectives de l'ITC. Celle-ci a précisément constaté que si la branche de production nationale, qui disposait de la capacité nécessaire, et non pas l'accroissement des importations, avait absorbé la croissance de la demande observée en 1996 et 1997, elle aurait tourné à 61 pour cent de sa capacité, au lieu de 44,5 pour cent comme ce fut le cas.[126] Dans ces conditions, la production nationale, au lieu d'être inférieure à tous ses niveaux d'avant 1996, se serait établie en 1997 à 166,3 millions de livres, soit bien au-delà du précédent sommet de 142,6 millions de livres. Au lieu d'être tombé en deçà de tous les niveaux antérieurs au brusque accroissement des importations, le taux d'utilisation de la capacité aurait été plus élevé en 1997 qu'en 1995.[127] Bref, la baisse de la quasi-totalité des indicateurs de résultats de la

[121] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-16 et 17.

[122] *États-Unis – Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, ADP/87, IBDD, S41/229, paragraphe 555, adopté par le Comité des pratiques antidumping le 27 avril 1994.

[123] *Id.*, paragraphe 552.

[124] *Id.*, paragraphe 550.

[125] *Id.*, paragraphe 551.

[126] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-12 et I-17.

[127] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-15, tableau 5.

branche enregistrée en 1996 et 1997 par rapport aux périodes précédentes - dont la Commission a constaté qu'elle constituait un dommage grave - ne se serait pas produite. Tout en n'étant pas, aux yeux des États-Unis, prescrites par l'Accord, ces constatations satisfont manifestement à ses prescriptions, et les CE ne les contestent pas. Elles n'ont avancé aucune raison pour laquelle lesdites constatations - indépendamment des constatations spécifiques de la Commission au sujet d'autres prétendues causes du dommage - ne répondraient pas aux exigences des articles 2:1 et 4:2**.**

Teneur en protéines du froment

133. Au paragraphe 83 de leur communication, les CE font valoir que par ailleurs la Commission "reconnaît que le prix du gluten de froment est directement lié à la teneur en protéines du froment", disant ainsi implicitement que le seul facteur qui compte pour déterminer le prix du gluten de froment est la teneur en protéines du froment. La Commission n'a rien déclaré de tel. À l'appui de leur allégation, les CE font référence à une page (page I-23), mais non à un texte précis, de la section du rapport de l'ITC consacrée à la mesure corrective. Ce que la Commission a dit là, c'est que la teneur en protéines du froment est l'un des cinq facteurs qui influent sur la *demande* de gluten de froment. Elle note qu'une insuffisance, pour des raisons climatiques, de la teneur en protéines du blé récolté en 1993 s'était soldée "au moins en partie" par une augmentation de la demande et une hausse du prix du gluten de froment en 1994.[128] La Commission a aussi décelé quatre autres facteurs influant sur la demande – le niveau des achats des fabricants de produits pour l'alimentation des animaux de compagnie, l'accroissement de la demande lié à l'emploi de malaxeurs ultrarapides dans les boulangeries, le succès croissant des pains à haute teneur en fibres alimentaires et autres produits de la boulangerie qui utilisent le gluten de froment et l'attente du dépôt au début de 1997 d'une plainte au titre de l'article 301.

134. L'idée force de l'argument des CE sur ce point est que la consommation et le prix du gluten de froment devraient augmenter parallèlement. Or, comme l'indiquent les constatations de la Commission, ce n'est pas ce qui s'est passé en 1996 et 1997. En effet, et elle l'a clairement indiqué dans son analyse du lien de causalité, les prix intérieurs du gluten de froment ont baissé en 1996 et 1997 alors que la consommation progressait – fait que les CE ne contestent pas – et que les importations s'envolaient. Ainsi, même si la teneur en protéines du blé compte beaucoup dans le prix du gluten de froment, elle n'explique pas pourquoi ce prix a diminué en 1996 et 1997 quand la consommation était en hausse.

135. Les CE prétendent fournir dans leur pièce n° 10 des éléments prouvant que c'est la teneur en protéines du froment, et elle seule, qui détermine le prix du gluten de froment aux États-Unis. Il apparaît que la figure 3 de cette pièce n° 10, qui est l'illustration de leur interprétation des prix du gluten de froment et des primes aux protéines du blé, est au centre de leur argument. Or, la figure 3 ne corrobore pas leur hypothèse de départ. Par rapport à ce qu'il était en 1993 et 1995, les deux années normales qui ont précédé le brusque accroissement des importations, l'écart entre le prix du gluten de froment et la prime aux protéines enregistré en 1996 et 1997, années où le brusque accroissement s'est produit, était de toute évidence beaucoup plus restreint. Pour que cet écart reste le même ces deux années-là, il aurait fallu que les prix du gluten de froment soient substantiellement plus élevés. Ils ne l'ont pas été, à cause du brusque accroissement des importations. Ainsi, leur propre analyse ne corrobore pas la thèse des CE. Il est intéressant de relever qu'aucune des parties à l'enquête de la Commission, y compris les parties mises en cause de l'UE, n'a fait valoir d'élément lié à la teneur en protéines du froment comme cause plus importante du dommage grave. En conséquence, il n'y avait pas là de facteur à évaluer, et la Commission n'avait nul besoin de traiter la question plus avant dans son rapport.

[128] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-22 et 23.

Marchés des coproduits

136. En procédant conformément aux dispositions de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes[129], la Commission a constaté que la "branche de production nationale" fabriquant le produit similaire ou directement concurrent aux fins de son analyse du dommage se composait des producteurs nationaux de toutes les formes de gluten de froment.[130] Les CE ne s'élèvent pas contre cette définition du produit similaire ou directement concurrent ou de la branche. En revanche, à plusieurs reprises, ses arguments posent en principe que l'analyse devrait normalement porter sur une supposée "branche de production de l'amidon/du gluten de froment".[131] Bien que les sociétés qui produisent du gluten de froment produisent aussi de l'amidon de froment, c'est leur situation en tant que producteurs de gluten qui est seule pertinente. Contrairement aux arguments qu'avancent à présent les CE, la Commission a dûment examiné les "éléments tendant à prouver que les décisions en matière de production de gluten de froment sont influencées par les conditions sur le marché de l'amidon de froment"[132], mais elle n'a pas considéré les secteurs amidon et gluten respectivement comme constitutifs d'une seule et même branche de production. Comme on le verra ci-dessous, les assertions des CE au sujet de l'effet des mouvements observés sur le marché des coproduits, pour autant qu'ils peuvent avoir eu une incidence sur la branche de production de gluten de froment, sont à côté de la question.

1) Amidon de froment

137. L'ITC a examiné les arguments présentés par les parties mises en cause de l'UE au sujet des marchés des coproduits. Elle a constaté que les décisions en matière de production de gluten de froment sont influencées par la situation sur le marché de l'amidon de froment. Elle a examiné les prix de l'amidon de froment et constaté que, contrairement à ceux du gluten de froment, ils faisaient apparaître une hausse progressive sur la période visée par l'enquête. En particulier, elle a constaté qu'en moyenne pondérée ils avaient atteint leur plus haut niveau de la période en 1997. La Commission a aussi examiné l'incidence possible sur la production de gluten de froment de la concurrence entre l'amidon de froment et l'amidon de maïs. À en juger par la relative stabilité des prix intérieurs de l'amidon de froment et leur hausse graduelle, elle a estimé que la concurrence entre l'amidon de maïs et l'amidon de froment n'avait probablement pas eu d'effet, ou guère, sur la production de gluten de froment.[133] Ainsi, les deux ensembles de constatations prennent en défaut la logique qui commande les effets prétendus de ces facteurs.

138. L'analyse que font les CE de cette question est contradictoire, aussi bien en droit qu'en fait. Tout d'abord, en présentant leurs propres pièces et éléments de preuve, elles pressent en réalité le Groupe spécial d'établir sa propre détermination *de novo* en s'appuyant sur un dossier nouveau contenant les renseignements nouveaux fournis par elles, au lieu d'examiner si la Commission est parvenue à des conclusions motivées à partir du dossier dont elle disposait. À titre d'exemple, les renseignements figurant dans les pièces n° 10, 12, 13 et 14 des CE ou sur lesquels ces pièces s'appuient ne faisaient pas partie du dossier de l'enquête de la Commission. En conséquence, le Groupe spécial devrait ne tenir aucun compte de ces pièces, ni de l'analyse présentée dans la première communication des CE qui repose sur elles. Ainsi qu'il a déjà été exposé, la question portée devant le Groupe spécial est celle de l'adéquation de l'analyse faite par les autorités nationales au moment de

[129] "Aux fins de détermination de l'existence d'un dommage ou d'une menace de dommage, l'expression "branche de production nationale" s'entend de l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents en activité sur le territoire d'un Membre, ou de ceux dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits." Accord sur les sauvegardes, article 4:1 c).

[130] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-10 et I-11.

[131] *Voir* la première communication des CE, paragraphes 76 et 92.

[132] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-16.

[133] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-16 et 17.

l'enquête, et elle doit être appréciée d'après les éléments de preuve recueillis et examinés par ces autorités.[134]

139. Deuxièmement, étant parties du principe que la poussée des importations ne saurait avoir eu le moindre effet sur les prix[135], les CE paraissent ne pas pouvoir décider ce qui a fait chuter les prix intérieurs du gluten de froment en 1996 et 1997, alors même que la consommation intérieure de ce produit était en hausse. Ainsi, les CE font valoir au paragraphe 85 que "les primes aux protéines du froment déterminent le prix du gluten de froment sur le marché américain" et exercent apparemment une influence décisive sur la situation générale de la branche de production nationale, après avoir pourtant affirmé, au paragraphe 84, que les conditions sur les marchés de l'amidon de froment et de l'alcool "jouent un rôle déterminant dans la situation générale de [la] branche [de production nationale]".

140. Troisièmement, les CE ne démontrent pas que les éléments dont elle affirme avec insistance qu'ils auraient dû être examinés soient pertinents pour la détermination de la Commission. Au paragraphe 88 de leur communication, par exemple, elles affirment que les prix de l'amidon de froment ont baissé aux États-Unis après 1992/93 jusqu'en 1994/95 et qu'en 1995/96 ils étaient encore inférieurs à leurs niveaux de 1992/93. À première vue, cette proposition n'a aucun rapport avec la raison pour laquelle la production, les livraisons et les taux d'utilisation de la capacité de production de gluten de froment étaient inférieurs en 1996/97 à leur niveau de toutes les autres années de la période 1993/95. De même, on ne voit pas en quoi serait pertinent le fait que la consommation d'amidon de froment est tombée en 1996 et 1997 en deçà des niveaux de 1995. Étant donné que les prix de ce produit ont monté dans cette période où la consommation a diminué, cette observation ne fait qu'ajouter à la difficulté d'expliquer pourquoi, sur la même période, les prix du gluten de froment ont baissé alors que la consommation a augmenté.

141. De même, l'exposé présenté aux paragraphes 89, 90, 91 et 92 de la communication des CE sur les conditions de concurrence entre l'amidon de froment et l'amidon de maïs n'ont rien à voir avec les constatations litigieuses en l'espèce. Les CE ne prétendent pas que les conditions de la concurrence entre ces deux produits aient changé durant la période visée par l'enquête. Leur raisonnement n'explique pas comment ces conditions ont la moindre influence sur la question examinée par la Commission, à savoir ce qui avait causé la détérioration de la situation de la branche de production de gluten de froment en 1996-1997.

2) Éthanol/alcool

142. La Commission s'est aussi interrogée sur la situation du marché de l'alcool (une partie de l'amidon de froment est soumise à une nouvelle transformation en alcool à usage de carburant (éthanol) et en alcool à usage alimentaire) pour voir si elle avait eu une incidence sur la production de gluten de froment. Elle a noté que, d'après certaines données, un producteur national, Midwest, avait réduit sa production de gluten de froment en 1995 pour des raisons liées au moins en partie aux conditions sur le marché de l'alcool (cette société assurait la transformation ultérieure de l'amidon en alcool), mais qu'il ne s'agissait que de l'un des quatre producteurs nationaux et que cette décision de sa part en 1995 n'expliquait tout au plus que partiellement le problème d'un seul producteur. Elle en a conclu que les problèmes qui avaient pu se poser sur le marché de l'alcool en 1995 n'expliquaient pas la détérioration notable, en 1996 et 1997, de la situation des trois autres producteurs nationaux, lesquels représentaient la majeure partie de la production nationale, pas plus qu'ils n'expliquaient entièrement la baisse des résultats financiers de Midwest pour ses activités concernant le gluten de froment.[136]

---

[134] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.30.
[135] Première communication des CE, paragraphe 84.
[136] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-16 et 17.

143. Les CE prétendent aux paragraphes 93 à 95 que l'ITC n'a pas recherché de renseignements sur une prétendue faiblesse du marché de l'éthanol. Elles font référence aux données de 1995 examinées par la Commission au sujet de Midwest et affirment aussi que la production américaine d'éthanol avait fortement chuté cette année-là. Elles déclarent au paragraphe 93 (mais sans pièces à l'appui) qu'"il est clair" que beaucoup des producteurs américains ont leurs propres installations pour fabriquer de l'alcool et de l'éthanol (à usage alimentaire ou à usage de carburant) et laissent entendre au paragraphe 94 (mais sans pièces à l'appui) que la part du marché de l'alcool dans l'activité de Midwest est caractéristique des producteurs de gluten de froment.

144. Or, comme il ressort clairement de l'exposé présenté par l'ITC page I-17 de son rapport, Midwest était le seul producteur national de gluten de froment à transformer lui-même des quantités notables de bouillie d'amidon en produits alcooliques. Les CE avaient donc tort de laisser entendre que l'importance des produits alcooliques dans son activité est typique de la branche du gluten de froment et tort d'en conclure implicitement que toute incidence que la situation du marché de l'alcool a pu avoir sur Midwest s'est exercée de manière analogue sur les autres producteurs de gluten de froment.

145. Les CE se fourvoient en s'attachant uniquement aux données relatives à la situation du marché de l'alcool en 1995. Ce qui s'est passé en 1995 était antérieur au brusque accroissement des importations de gluten de froment et à la période où la Commission a constaté que la branche de production américaine de gluten de froment subissait un dommage grave. Cela n'explique donc pas le brusque accroissement de ces importations observé en 1996 et 1997, pas plus que le recul des résultats de la branche de production enregistré ces années-là.

146. Enfin, quel que soit le changement qui a pu se produire sur le marché de l'alcool, il n'a abouti ni à une baisse des prix de l'amidon de froment, ni à une baisse des ventes de produits alcooliques de Midwest. Les prix de l'amidon de froment, on l'a vu, ont monté en 1996 et 1997 pour s'établir à leur plus haut niveau à la fin de la période visée par l'enquête. De plus, il ressort des données présentées page II-19 du rapport de l'ITC que les ventes nettes de produits alcooliques de Midwest ont progressé chaque année durant cette période, et tout spécialement en 1996 et 1997. Si ses ventes nettes d'alcool à usage de carburant avaient effectivement baissé en 1994, elles ont vivement rebondi en 1995, reculé légèrement en 1996, puis grimpé en 1997 à leur plus haut niveau de la période.

147. La Commission a donc mené une enquête appropriée sur les questions d'incidence de la situation du marché de l'alcool sur la production nationale de gluten de froment, et elle en a tiré des conclusions raisonnables.

Prix des intrants

148. La Commission a cherché à voir si la hausse des prix du blé et de la farine de froment, principaux produits entrant dans la fabrication de gluten de froment/d'amidon de froment, était une cause plus importante de dommage grave. Elle a constaté que les coûts des matières premières avaient augmenté durant la période visée par l'enquête, surtout en 1996 et 1997. Elle a aussi constaté que la consommation intérieure de gluten de froment avait beaucoup progressé durant cette période. Comme elle l'a dit, elle aurait pensé que la branche de production nationale serait en mesure de répercuter ces hausses de coûts, vu que la demande de gluten de froment est assez insensible au prix. Elle a cité à ce propos les dépositions à l'audition des représentants des producteurs nationaux indiquant que ceux-ci avaient toujours su jusque-là répercuter le renchérissement des matières premières sur leur clientèle. Or, la Commission a constaté qu'au lieu de traduire l'alourdissement des coûts des matières premières et la progression de la demande par une hausse, les valeurs unitaires des ventes de gluten de froment d'origine nationale avaient baissé en 1996 et 1997. Elle en a conclu que cette évolution inhabituelle s'expliquait par la progression spectaculaire d'importations à assez bas

prix observés durant cette période, qui avait eu pour effet de faire baisser les prix du gluten de froment. [137]

149. Pour dire que la demande de gluten de froment est assez insensible aux variations de son prix, la Commission s'appuie sur ses constatations concernant la spécificité de ce produit. En effet, comme elle l'a constaté par ailleurs, la demande n'est pas sensible aux variations de prix parce que le gluten de froment ne représente que peu de chose dans les coûts de fabrication des produits d'aval et qu'il n'a en général pas de substituts.[138] De plus, la Commission a constaté que 80 pour cent environ des quantités de gluten de froment consommées aux États-Unis servent en boulangerie de complément dans les farines et que c'est un produit indispensable à la fabrication des pains à haute teneur en fibres alimentaires et multicéréales.[139] En concluant à l'absence d'autres produits d'origine nationale qui soient "similaires", la Commission a mentionné l'absence de produits de substitution possédant "l'élasticité" fonctionnelle du gluten de froment.[140] Qui plus est, il ressort des renseignements figurant au dossier de la Commission et cités dans son rapport page I-22, que les 19 importateurs/acheteurs qui ont répondu à une question du questionnaire à ce sujet ont tous indiqué qu'il n'existait pas de substitut pour le gluten de froment. Les CE contestent cette conclusion en s'appuyant sur les déclarations citées par la Commission de deux producteurs américains disant qu'ils avaient été en mesure de répercuter les coûts des matières premières sur leurs clients.[141] Le fait que des témoignages directs corroborent la conclusion que les autorités comptent dégager des éléments de preuve objectifs ne saurait raisonnablement être déclaré contraire à cette conclusion.

150. Le raisonnement développé par les CE aux paragraphes 97 à 100 est à la fois irrecevable au regard du critère d'examen applicable en l'espèce et impuissant à démontrer que les prix du blé et de la farine de froment aux États-Unis soient pertinents comme prétendue cause du dommage allégué. Les CE allèguent que les prix du blé ont affiché une hausse spectaculaire sur la période visée par l'enquête et en citent sélectivement pour preuve les statistiques mensuelles qu'elles présentent dans la pièce n° 12 jointe à leur communication. Les données sur lesquelles repose cette pièce ne figuraient pas au dossier de l'enquête de la Commission. Bien que des données sur les prix du blé lui aient été communiquées, elles n'étaient pas présentées en chiffres mensuels. De fait, la pièce n° 12 des CE contient des renseignements partant d'une date postérieure à la période de la décision de la Commission. Ayant admis que le Groupe spécial ne peut pas procéder à un examen *de novo*, les CE ne devraient pas à présent pouvoir augmenter en s'appuyant sur des éléments de preuve nouveaux qui n'ont jamais été présentés à la Commission. Ainsi qu'il était indiqué plus haut, on ne saurait considérer que ces éléments compromettent l'adéquation des conclusions motivées formulées par la Commission au moment de sa détermination.

151. Au surplus, même si le Groupe spécial devait conclure que la communication par les CE d'éléments de preuve nouveaux était légitime, les données sur lesquelles elles cherchent à faire fond ne corroborent pas leur argument. Elles citent le prix du blé en juin 1994 et un second prix en mai 1996 pour prétendre qu'il y a eu un bond de 95 pour cent dans l'intervalle et que cette énorme hausse a coïncidé avec la forte chute de la rentabilité enregistrée en 1995. En s'attachant uniquement à la rentabilité de la branche de production en 1995, les CE manquent leur but en ce qui concerne la détermination de la Commission. Celle-ci repose sur la constatation d'un brusque accroissement des importations et d'un dommage grave intervenus en 1996 et 1997. La Commission, on l'a vu, a en effet constaté que la branche de production nationale faisait des bénéfices en 1995 mais travaillait à perte en 1996 et 1997.

[137] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-17 et 18.
[138] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-22.
[139] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-6 .
[140] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-10.
[141] Première communication des CE, paragraphe 98, *citant* la pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.

Importations de gluten de froment des producteurs nationaux

152. La Commission a recherché si l'importation continue de gluten de froment de la part des producteurs nationaux était plus importante comme cause du dommage grave que l'accroissement des importations, et elle a conclu par la négative. Elle a constaté que les importations des producteurs américains étaient restées assez stables durant la période visée par l'enquête et que ceux-ci n'étaient pas responsables du brusque accroissement des importations survenu en 1996 et 1997.[142] Vu cette constatation, les CE n'ont pas établi qu'elles avaient raison de prétendre que la Commission aurait dû exclure de son analyse du lien de causalité les données relatives aux importations des producteurs américains en provenance d'Australie. Puisque la Commission a constaté que ces importations ne pouvaient pas rendre compte du brusque accroissement des importations, leur prise en considération n'aurait rien changé à ses constatations sur les effets de l'accroissement des importations.

153. L'exclusion de ces données proposée par les CE n'est pas prescrite par l'Accord sur les sauvegardes. À la différence de l'Accord antidumping de l'OMC, qui autorise expressément un Membre (mais sans le lui prescrire) à exclure les importations effectuées par des parties liées sous certaines conditions[143], l'Accord sur les sauvegardes n'autorise pas un Membre à ne pas en tenir compte ni même à aborder la question. Les CE ne sauraient donc établir que le fait de n'avoir pas exclu ces sociétés était contraire à l'Accord.

iv) Les contestations des CE concernant la non-divulgation de renseignements confidentiels ne sont pas fondées

154. En donnant à entendre qu'une détermination peut être jugée insuffisamment expliquée au regard de l'Accord sur les sauvegardes parce qu'elle ne divulgue pas des renseignements confidentiels, les CE font litière du texte clair de l'Accord. Comme elles le reconnaissent, l'article 3:2 interdit aux autorités nationales de divulguer les renseignements confidentiels. Aux termes de cette disposition, "Tous les renseignements qui seront de nature confidentielle ou qui seront fournis à titre confidentiel seront, sur exposé des raisons, traités comme tels par les autorités compétentes. Ces renseignements *ne seront pas divulgués* sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis" (pas d'italique dans l'original). Cette prohibition n'est assortie d'aucune exception permettant leur divulgation aux groupes spéciaux de l'OMC. En conséquence, il serait très anormal que l'Accord sur les sauvegardes impose aux autorités compétentes un critère d'explication de leurs décisions qui les oblige à divulguer des renseignements confidentiels. La chose serait d'autant plus anormale que les phrases citées ci-dessus, qui interdisent la divulgation de renseignements confidentiels, suivent immédiatement celle de l'article 3:1 qui prévoit la publication d'un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées des autorités.

155. L'article 4:2 c) précise très clairement que l'obligation de publier "une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête" et la "justification du caractère pertinent des facteurs examinés" ne sauraient entraîner la publication des renseignements traités comme confidentiels en vertu de l'article 3:2. Il dit en effet qu'elles seront publiées "conformément aux dispositions de l'article 3". Une analyse publiée qui révèlerait des renseignements confidentiels contreviendrait aux dispositions de l'article 3. Il s'ensuit que le degré de détail requis dans le rapport publié ne saurait être poussé au point d'exiger la divulgation de renseignements confidentiels. Dans la mesure où les CE avancent que le Groupe spécial est tenu de "vérifier" tous les renseignements cités par les autorités nationales, cela signifie qu'elles se méprennent sur le critère d'examen, ainsi qu'on l'a déjà vu.

156. La Commission accepte les renseignements confidentiels dans les enquêtes en matière de mesures de sauvegarde sous réserve de communication à des catégories limitées de représentants

[142] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.

[143] *Voir l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, article 4:1 i).

seulement, en vertu d'une ordonnance conservatoire, dans le cours des enquêtes. Les règlements et la politique de l'ITC étoffent encore ces restrictions.[144] En particulier, sa politique établie de longue date[145] fournit des règles qui lui permettent de s'assurer que la publication de données globales ne dévoilera pas à ses concurrents les renseignements confidentiels communiqués par une entreprise. En vertu de cette politique, lorsque des données commerciales confidentielles ont été communiquées par une ou deux entreprises, le rapport publié ne les divulgue pas. Au surplus, pour garantir que les chiffres globaux ne révèleront pas les renseignements émanant de telle ou telle entreprise, il n'est pas fourni de récapitulations globales lorsque les renseignements émanent de trois entreprises ou davantage, mais que l'une d'elles représente à elle seule 75 pour cent du total ou que deux d'entre elles en représentent 90 pour cent.

157. Sans son rapport publié, la Commission supprime en conséquence tous les renseignements communiqués individuellement par les sociétés, ainsi que les données agrégées dans les cas où la divulgation de ces données comporterait, au regard de cette politique, le risque d'aboutir à la divulgation des renseignements fournis par l'une d'entre elles. Comme l'indique la communication des CE, il n'y avait, durant une grande partie de la période, que trois producteurs américains de gluten de froment, et l'un deux n'était pas en mesure de communiquer des renseignements se rapportant spécifiquement aux États-Unis sur certains aspects de ses activités. Dans d'autres cas, les producteurs américains ne se livraient pas tous à l'activité au sujet de laquelle la Commission demandait des renseignements. Pour prendre un exemple dont les CE se plaignent expressément, les producteurs américains n'avaient pas tous importé du gluten de froment durant la période considérée; par conséquent, en publiant les données communiquées sous forme d'agrégats, on aurait risqué de dévoiler à des sociétés ayant répondu au questionnaire des renseignements confidentiels fournis par leurs concurrents. Ce sont ces éléments qui expliquent la quasi-totalité des suppressions opérées dans la publication de la Commission.

158. Cependant, en examinant attentivement le rapport publié, la Commission a établi que dans certains cas sa politique avait été involontairement mal appliquée. En particulier, même si le profil des sociétés communiquant certains renseignements sur les prix pour certaines périodes était assez proche des critères de cette politique, les directives n'étaient pas respectées pour certaines des données sur les prix qui n'avaient pas été divulguées. En conséquence, la Commission a maintenant établi un corrigendum rectifiant la version publique du rapport, où elle communique celles des données sur les prix et certains autres renseignements qui peuvent être divulgués (et figurent dans la pièce n° 10 jointe à la présente communication).[146]

159. En conséquence, la crainte exprimée par les CE que la non-divulgation de ces renseignements ait entravé la "vérification" des conclusions de la Commission au sujet des prix repose sur une mauvaise interprétation de son analyse. Néanmoins, les États-Unis ne doutent pas que cette divulgation plus poussée apaisera leurs inquiétudes.

2. Le contingent temporaire d'importation n'est ni appliqué dans une mesure plus grande que nécessaire, ni réparti indûment

160. Les CE prétendent que la mesure de sauvegarde américaine est incompatible avec les dispositions de l'article 5:1 et 5:2 de l'Accord sur les sauvegardes, parce que les États-Unis ne se seraient pas bornés à ne l'appliquer "que dans la mesure nécessaire" et auraient réparti indûment le contingent. Comme on le verra ci-dessous, ces allégations des CE sont sans fondement.

---

[144] *Voir*, par exemple, 19 C.F.R. 201.6 g) ("Tous renseignements commerciaux communiqués à titre confidentiel et dont la Commission a déterminé qu'ils peuvent être admis au bénéfice d'un traitement confidentiel sont gardés confidentiellement par la Commission et ne sont pas divulgués, sauf dans les conditions prescrites par la loi.")

[145] On trouvera dans la pièce n° 9 ci-jointe le document interne annonçant l'approbation de cette politique par la Commission en 1981.

[146] Une version publique du rapport révisé sera sous peu rendue publique par la Commission.

i) La mesure de sauvegarde visant le gluten de froment n'est pas excessive

161. Les CE affirment que le contingent temporaire institué par les États-Unis sur les importations de gluten de froment est contraire à l'obligation générale imposée aux Membres en vertu de la première phrase de l'article 5:1. Aux termes de cette disposition, les Membres ne doivent "... appliquer des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". L'examen de l'explication soigneusement motivée donnée par la Commission de la mesure de sauvegarde qu'elle recommandait démontre que cette mesure s'inscrit parfaitement dans le cadre de cette prescription.

Critère d'examen: Le critère Corée – Produits laitiers

162. Les CE suggèrent au Groupe spécial d'examiner le contingent temporaire d'importation de gluten de froment à l'aide des critères adoptés par le groupe spécial qui, dans l'affaire *Corée - Produits laitiers*, avait dit:

> les Membres sont tenus, dans leurs recommandations ou déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, d'expliquer comment ils ont examiné les faits portés à leur connaissance et pourquoi ils ont conclu, au moment de la décision, que la mesure devant être appliquée était nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production.[147]

Ce même groupe spécial poursuivait en disant, à propos de sa tâche,

> ... [elle] *ne* consiste *pas* à déterminer pour nous-mêmes si la mesure appliquée par la Corée se situe à un niveau qui n'est pas plus restrictif que ce qui est nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement. Il nous faut plutôt évaluer si, pour décider du type et du niveau de la mesure devant être appliquée, les autorités [compétentes] ont examiné les renseignements pertinents et expliqué leur décision, à savoir que la mesure choisie n'était pas plus restrictive que ce qui était nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave causé à l'industrie [nationale] et pour faciliter l'ajustement de cette branche de production.[148]

163. Les CE prétendent souscrire au critère d'examen établi dans le rapport *Corée - Produits laitiers*. Or, en réalité, leur critique de la mesure de sauvegarde en cause dans la présente procédure invite le Groupe spécial à entreprendre une investigation beaucoup plus fouillée que celle qui était envisagée dans ce rapport, et elles demandent en fait au Groupe spécial de substituer la mesure corrective qui a leur préférence à celle que les autorités américaines compétentes ont arrêtée. Rien, ni dans le texte de l'article 5, ni dans la démarche retenue par le Groupe spécial dans l'affaire *Corée - Produits laitiers*, ne justifie un examen *de novo* de cette nature.

164. Pas plus que ne se justifie leur conclusion évidente, mais gratuite, que les autorités américaines compétentes étaient obligées de justifier la mesure de sauvegarde qu'elles avaient choisie en publiant des constatations et conclusions détaillées équivalentes à celles qu'un Membre est tenu de fournir pour étayer ses déterminations de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité. À la différence des articles 3 et 4, l'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes ne renferme aucune disposition prescrivant expressément aux Membres la publication de leurs constatations et de leurs conclusions motivées au sujet de la mesure corrective.[149]

---

[147] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.102.

[148] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.102 (pas d'italique dans l'original).

[149] Aux termes de l'article 3:1, les autorités compétentes "publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit

L'article 5:1 n'établit pas de règle de la proportionnalité

165. Reconnaissant implicitement que le rapport de l'ITC satisfait aisément au critère d'examen défini dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, les CE invitent le Groupe spécial à entreprendre d'examiner si le contingent d'importation temporaire des États-Unis respecte une "règle de la proportionnalité" de leur invention.[150] Ce critère inédit ne trouve aucun appui dans le texte de l'article 5, sans parler du rapport du groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Produits laitiers*.

166. Pour commencer, les États-Unis relèvent que cette nouvelle "règle de la proportionnalité" des CE apparaît fondée sur une assertion erronée, à savoir qu'un Membre qui veut appliquer une mesure de sauvegarde est obligé de la justifier en démontrant que la mesure envisagée est "nécessaire".[151] La première phrase de l'article 5:1 dit très clairement que ce qu'il s'agit de rechercher n'est pas dans quelle mesure la mesure en question est nécessaire, mais dans quelle mesure elle est appliquée.[152]

167. Sur ce qui touche davantage à l'essentiel, le texte de l'article 5:1 n'étaye nullement l'idée que la mesure corrective choisie doive être "proportionnelle" au dommage grave ou à la menace de dommage grave que les autorités compétentes ont constaté. De fait, la première phrase de cet article n'est pas exclusivement axée sur la relation entre la mesure de sauvegarde et le dommage. Elle prévoit aussi que les Membres choisiront les mesures à appliquer en fonction de leur aptitude à faciliter l'ajustement de la branche de production. Ce critère de proportionnalité concocté par les CE fait commodément abstraction de ce second volet juridique de la première phrase de l'article 5:1.

168. Plus précisément, il s'agit à l'article 5:1 de faire en sorte que les mesures de sauvegarde ne soient pas appliquées au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser deux objectifs: 1) prévenir ou réparer un dommage grave et 2) faciliter l'ajustement de la branche de production. Comme ces deux objectifs ne sont pas identiques, il peut arriver qu'une mesure qui répare le dommage grave soit insuffisante pour faciliter l'ajustement, et vice versa. En limitant leur discussion au premier volet de cette disposition, les CE en éliminent indûment le second.

169. Le groupe spécial chargé de l'affaire des *Produits laitiers*, par contre, a pris acte de ce double objectif de l'article 5:1.[153] En examinant dans la présente espèce l'explication fournie par la Commission de la mesure de sauvegarde qu'elle avait recommandée, le Groupe spécial, devrait se rappeler qu'au regard de l'article 5:1 il était parfaitement admissible, de la part de la Commission de proposer, et de celle du Président d'adopter, une mesure de sauvegarde qui placerait la branche de production nationale dans une situation où elle serait à même d'opérer un ajustement positif à la concurrence des importations.

---

pertinents". L'article 4 exige expressément qu'elles publient une analyse détaillée de leur détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave. L'article 4 c) dispose:

> Les autorités compétentes publieront dans les moindres délais, conformément aux dispositions de l'article 3, une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés.

[150] Première communication des CE, paragraphe 109 (non souligné dans l'original).

[151] Première communication des CE, paragraphe 111.

[152] Au demeurant, le groupe spécial de l'affaire *Produits laitiers* a écarté sans discussion un argument analogue avancé par les CE, en concluant que "[l'article 5:1] n'a pas trait à la décision ni même au droit d'un Membre d'adopter une mesure de sauvegarde. L'autorisation générale qui permet à un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde est énoncée à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, ... nous ne pouvons pas conclure que l'article 5:1 fait obligation à un Membre de justifier davantage la nécessité d'appliquer une mesure de sauvegarde". *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.99.

[153] *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 7.99 et 7.102.

La formule "dans la mesure nécessaire" employée à l'article 5:1 s'applique à une mesure de sauvegarde dans sa totalité

170. Les CE déforment ce qu'a dit le groupe spécial dans l'affaire des *Produits laitiers* quand elles le citent à l'appui de leur assertion selon laquelle "l'obligation de justifier que la mesure choisie n'est appliquée que dans la mesure nécessaire concerne tous les éléments de la mesure: les produits visés, la forme, la durée et le niveau".[154] En réalité, ledit groupe spécial a jugé exactement le contraire. Tout en admettant qu'une mesure de sauvegarde se définit par ces éléments (produits visés, et ainsi de suite), il a expressément dit que "afin de se conformer aux dispositions de l'article 5:1, un Membre doit appliquer une mesure qui, *dans sa totalité*, n'est pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement".[155] Ainsi, les CE se trompent en affirmant que chacun des différents éléments doit nécessairement satisfaire à une condition de "nécessité".

Le contingent d'importation de gluten de froment devrait être jugé d'après le critère *Corée - Produits laitiers*

171. Le rapport de la Commission satisfait parfaitement au critère énoncé dans le rapport *Corée - Produits laitiers*. Il explique clairement "comment [les autorités compétentes américaines] ont examiné les faits portés à leur connaissance et pourquoi [elles] ont conclu ... que la mesure devant être appliquée était nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production".[156] Il apparaît clairement à l'examen du rapport de la Commission que celle-ci 1) a examiné les renseignements pertinents et 2) a fourni une explication suffisante de la réparation qu'elle recommandait. Si l'on s'en rapporte aux explications fournies par la Commission, le contingent d'importation, envisagé dans sa totalité, est manifestement conforme aux prescriptions de la première phrase de l'article 5:1.

L'ITC a examiné les renseignements pertinents et expliqué clairement sa recommandation concernant la mesure corrective

Forme de la mesure de sauvegarde: Les États-Unis n'étaient pas obligés d'appliquer une mesure de sauvegarde douanière

172. Les CE se répandent en reproches à l'adresse des États-Unis parce que, selon elles, ils auraient dû imposer une mesure corrective douanière au lieu d'un contingent.[157] À leurs yeux, les explications offertes par la Commission de la mesure qu'elle recommandait ne sauraient satisfaire aux prescriptions de l'article 5:1 parce que "… il faudrait recourir à un droit de douane sauf si … [il] ne convenait pas pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement".[158] Elles ne s'appuient sur aucun argument textuel pour affirmer que l'Accord sur les sauvegardes indique une préférence pour le choix d'une forme de mesure plutôt que d'une autre, ou en prescrit l'explication. En réalité, l'article 5:1 n'indique aucune préférence d'aucune sorte et n'impose nulle part une explication de la forme de mesure corrective retenue.

173. Selon la dernière phrase de l'article 5:1, "les Membres devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs". L'expression, dans ce contexte, relève de l'exhortation plus que de l'obligation. Les États-Unis font valoir, pour les raisons exposées ci-après, que leur mesure de sauvegarde concernant le gluten de froment répond à cet objectif.

---

[154] Première communication des CE, paragraphe 115.
[155] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.101 (pas d'italique dans l'original).
[156] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.102.
[157] Première communication des CE, paragraphes 118 à 125.
[158] Première communication des CE, paragraphe 118.

174. Cela dit, et c'est plus important à cette fin, le silence de l'article 5:1 quant à la forme que les mesures de sauvegarde définitives devraient revêtir, contraste vivement avec le libellé de l'article 6 de l'Accord, où il est dit que les mesures provisoires devraient prendre la forme d'une majoration des droits de douane. Ainsi, alors que l'article 6 exprime une préférence pour les droits de douane, l'article 5:1 n'en exprime aucune pour un type de mesure ou un autre. Manifestement, par conséquent, les États-Unis n'étaient nullement dans l'obligation d'appliquer en l'occurrence une mesure de sauvegarde douanière.

La Commission a suffisamment expliqué pourquoi elle avait écarté un droit de douane et recommandé un contingent d'importation

175. Dans son rapport, la Commission s'est donné le mal d'exposer les raisons pour lesquelles elle recommandait une restriction quantitative plutôt qu'un droit de douane pour réparer le dommage grave qu'elle avait constaté et faciliter l'ajustement de la branche de production nationale de gluten de froment. Plus précisément, elle y indiquait trois raisons faisant qu'une mesure douanière serait contre-indiquée dans le cas des importations de gluten de froment.

176. En premier lieu, la Commission a jugé qu'il serait difficile d'estimer l'effet qu'un droit de douane, quel qu'en soit le montant, pourrait avoir sur les importations.[159] Elle a observé que le gluten de froment et l'amidon de froment sont associés dans leur production. Elle a relevé que lorsque la demande d'amidon augmente, la production d'amidon – et par voie de conséquence de gluten – tend aussi à augmenter. Elle a jugé impossible de faire de quelconques hypothèses sur l'effet qu'un droit de douane appliqué au gluten de froment pourrait avoir sur les importations de ce produit sans tenir compte à la fois de la demande étrangère de gluten de froment et de la demande étrangère d'amidon de froment, ainsi que de l'effet subséquent de cette demande sur l'offre et les prix du gluten de froment. D'où sa conclusion: "[é]tant donné le grand nombre des variables en jeu, nous avons jugé impossible de prédire l'effet d'un quelconque relèvement de droit de douane avec une marge acceptable de certitude".[160]

177. Cette explication expose clairement une raison d'importance pour laquelle la Commission a jugé qu'il convenait d'imposer une mesure autre qu'un droit de douane. À ses yeux, les incertitudes créées par ces facteurs exogènes feraient qu'il serait impossible de prédire si un droit de douane préviendrait ou réparerait un dommage grave et faciliterait l'ajustement.

178. Deuxièmement, la Commission est parvenue à la conclusion qu'il était possible que les exportateurs de l'UE décident de prendre à leur charge tout relèvement éventuel de droit de douane tout en continuant à exporter les mêmes quantités ou davantage de gluten de froment aux États-Unis. Elle a noté que les données sur les prix indiquaient que le produit en provenance de l'UE s'était constamment vendu moins cher que le produit d'origine nationale sur le marché américain en 1996 et 1997 et que les prix du marché américain ces deux années-là étaient inférieurs aux coûts de production des producteurs américains. Elle a aussi relevé que les prix de l'amidon étaient alors supérieurs sur les marchés de l'UE, ce qui laissait aux producteurs de l'UE une plus grande marge de manœuvre dans la fixation des prix qu'aux producteurs américains ou autres producteurs étrangers.

179. La Commission a aussi cité des données indiquant que la capacité de production de gluten de froment de l'UE avait augmenté de 44 pour cent de 1993 à 1997 et devait, d'après les projections, augmenter encore de 30 pour cent de 1997 à 1999. Observant que cette progression dépassait l'accroissement projeté de la demande de gluten de froment sur le marché américain, elle a conclu que, dans l'hypothèse où les producteurs de l'UE continueraient à tourner à un taux élevé d'utilisation de leur capacité, une bonne partie de toute production supplémentaire éventuelle risquerait d'être

[159] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-26.
[160] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-26.

acheminée vers le marché américain, à n'importe quel prix où elle trouverait preneur.[161] Ainsi, le second élément pris en considération par la Commission justifiait aussi le choix d'une mesure autre qu'un droit de douane.

180. Troisièmement, la Commission s'est demandée si un droit de douane serait équitable pour différents fournisseurs étrangers. Elle a noté qu'un droit de douane serait appliqué sur les importations de tous les fournisseurs, y compris ceux dont la part de marché était restée stable. Pensant que les fournisseurs de l'UE avaient davantage de marge de manœuvre dans la fixation des prix que les autres fournisseurs étrangers, elle a dit que l'imposition d'un droit de douane élevé serait inéquitable dans la mesure où il évincerait probablement encore plus ces fournisseurs du marché américain.[162]

181. Pour résumer, l'ITC a examiné les renseignements pertinents et donné trois raisons bien définies de conclure qu'une mesure corrective douanière ne serait pas efficace.

182. Au surplus, la Commission a aussi recherché si un contingent tarifaire pourrait fournir une réparation appropriée, mais elle a conclu par la négative, en grande partie pour les mêmes raisons que dans le cas d'un droit de douane. Elle a cité en particulier le plafond de 50 pour cent imposé par la législation interne au relèvement du droit de douane dans le cadre d'un contingent tarifaire.[163]

C'est en vain que les CE cherchent à revenir sur la recommandation de la Commission concernant la mesure corrective pour contester la forme retenue

183. Admettant implicitement que l'explication donnée par l'ITC des facteurs qu'elle avait pris en considération, et les raisons qu'elle a présentées, pour écarter une mesure corrective douanière satisfont au critère d'examen défini dans le rapport *Corée – Produits laitiers*, les CE invitent le Groupe spécial à s'engager dans une critique en règle de la recommandation de la Commission sur ce point. Ainsi qu'il a déjà été noté, rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'autorise à entreprendre ce qui revient à un examen *de novo* des constatations de la Commission concernant la mesure corrective. En conséquence, le Groupe spécial devrait ne tenir aucun compte de leur invitation à apprécier après coup si la Commission a retenu une mesure corrective appropriée et s'attacher au contraire à déterminer si elle a examiné les renseignements pertinents et fourni une explication suffisante de sa recommandation. Au demeurant, même si le Groupe spécial se lançait dans une investigation plus fouillée, les arguments des CE concernant la forme de mesure corrective appropriée en l'espèce devraient être repoussés.

184. Les CE s'élèvent contre la première raison de la Commission d'écarter un droit de douane, à savoir qu'il serait difficile d'en estimer l'effet, à cause du lien qui existait entre l'amidon et le gluten de froment du fait de leur coproduction. Leurs arguments au sujet de ce lien entre coproduits reposent en grande partie sur la même hypothèse fausse qui sous-tendait leurs arguments analogues à propos de la détermination de l'existence d'un dommage établie par la Commission.[164] Ces arguments méconnaissaient le fait que l'enquête de la Commission se limitait à un examen de l'allégation de dommage grave causé à la branche de production américaine de gluten de froment – et non pas à la branche de production globale du gluten et de l'amidon, comme les CE le voudraient. En d'autres termes, la Commission a dûment examiné la question portée devant elle, à savoir si les importations accrues de gluten de froment causaient un dommage grave à la branche de production américaine fabriquant le *produit similaire ou directement concurrent.* La Commission a estimé que les

[161] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-26.
[162] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-26.
[163] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-27
[164] Première communication des CE, paragraphes 120 à 124.

entreprises constituant la branche de production nationale en faisaient partie dans la mesure où elles produisaient du gluten de froment.[165]

185. La Commission a bien examiné le lien entre coproduits pour autant qu'il était utile pour déterminer la forme de mesure corrective appropriée pour la branche de production nationale du gluten de froment. En particulier, elle a examiné les rapports entre la production d'amidon de froment et celle de gluten de froment en Europe pour chercher à voir si un régime douanier imposé sur le gluten de froment fournirait une réparation suffisamment certaine. Elle a constaté que les questions que posait la demande d'amidon créaient des incertitudes quant à l'efficacité d'une mesure douanière.[166] Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne la contraignait à projeter la demande d'amidon de froment avec une certitude mathématique avant de décider quelle forme de mesure de sauvegarde recommander.

186. Les CE demandent aussi au Groupe spécial de rejeter la deuxième raison donnée par la Commission pour expliquer qu'elle ait écarté un droit de douane – à savoir, la sous-cotation du prix du gluten de froment en provenance de l'UE sur le marché des États-Unis. Leurs arguments ne tiennent pas compte de la totalité du dossier de la Commission sur la question et donnent une idée fausse de ses constatations. Il y a dans ce dossier beaucoup d'éléments concernant les facteurs qui, au sein de l'industrie communautaire de l'amidon de froment, influent sur la production de son coproduit, le gluten de froment.[167] En particulier, le Département américain de l'agriculture a fait savoir à la Commission que la restitution communautaire à la production d'amidon était importante et que les prix de l'amidon sur le marché communautaire bénéficiaient à la fois de niveaux élevés de protection contre les importations et des prix élevés des édulcorants en Europe, qui y créaient une demande d'amidon de froment.[168] Contrairement à ce que prétendent les CE, la Commission n'a pas déduit de ces facteurs qu'ils entraînaient le subventionnement de la production de gluten de froment. Ce qu'elle en a conclu est que, du fait de l'augmentation de la capacité de production de gluten de froment de l'UE, en grande partie induite indirectement par le désir d'accroître l'offre d'amidon sur un marché protégé, les prix auxquels les producteurs de l'UE vendraient le gluten de froment seraient sans doute assez insensibles aux variations de prix du gluten de froment.[169] Le fait que les producteurs de l'UE ont vendu moins cher que les producteurs américains tout au long des années 1996 et 1997 va dans le même sens. Les CE ne nient pas, et même approuvent plutôt, le lien entre leurs activités concernant, respectivement, l'amidon de froment et le gluten de froment.[170] La Commission n'a fait aucune constatation sur le point de savoir si les ventes de gluten de froment en provenance de l'UE avaient été effectuées ou non à un prix inférieur au coût de production, ni sur les prix auxquels elles le seraient, et n'a en conséquence pas fait de constatation au sujet d'un "subventionnement".[171]

187. Enfin, les CE contestent aussi la troisième raison avancée par la Commission pour expliquer pourquoi elle a écarté un droit de douane – à savoir, le souci de faire en sorte que la mesure de sauvegarde exerce son effet équitablement sur tous les fournisseurs étrangers. Elles n'indiquent aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui obligerait les États-Unis à choisir une mesure de nature à réduire la part de marché des pays dont les importations n'avaient pas contribué à l'accroissement qui a causé un dommage grave – surtout lorsque, comme en l'occurrence, une telle mesure risquerait d'être inefficace à l'égard des importations d'une autre provenance qui avaient effectivement augmenté rapidement. Au surplus, dans la mesure où, si les producteurs de gluten de froment de l'UE étaient à même d'exporter davantage aux États-Unis et disposés à le faire malgré l'évolution des prix à la baisse, c'était à cause de hausses de la production d'amidon qui s'expliquaient

[165] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-9.
[166] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-26.
[167] Pièce n° 4 des États-Unis, pages II-20, II-23 et II-38 et 39.
[168] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-24, note 95.
[169] *Voir* la pièce n° 4 des États-Unis, page I-24.
[170] Première communication des CE, paragraphe 44.
[171]

en partie par des politiques communautaires faussant le libre jeu des mécanismes du marché, les États-Unis n'avaient aucune raison d'imposer une mesure qui porterait préjudice aux autres fournisseurs. Les droits de douane relativement élevés appliqués dans l'UE empêchent les fournisseurs extérieurs d'avoir part à l'expansion du marché communautaire de l'amidon. C'est dans cette mesure que la capacité de production de gluten de froment est restée stable ailleurs durant une bonne partie de la période considérée, en diminuant légèrement en 1997.[172] Contrairement aux producteurs de l'UE, qui ont constamment vendu moins cher aux États-Unis que les producteurs nationaux en 1996 et 1997 et rapidement accru leur part de ce marché, les deux autres grands fournisseurs ont vu leurs parts respectives demeurer stables ou diminuer et ont généralement vendu plus cher que les producteurs américains. La Commission en a tiré la conclusion raisonnable qu'il serait inéquitable d'imposer des mesures de sauvegarde qui récompenseraient des politiques tendant à fausser les échanges, aux dépens de pays fournisseurs étrangers dont la politique n'avait pas provoqué de changements sur le marché américain.

188. Pour résumer, chacune des raisons avancées par l'ITC pour recommander un contingent plutôt qu'une mesure douanière reposait sur les faits observés. Bien que l'article 5 de l'Accord n'impose pas l'obligation d'expliquer les raisons du choix d'un contingent par opposition à une mesure douanière, chacun des motifs cités par la Commission fournit une justification raisonnable de cette recommandation.

L'ITC a fourni une explication suffisante du niveau du contingent et de la durée de la mesure corrective qu'elle recommandait

189. En ce qui concerne le niveau précis du contingent, la Commission a proposé et le Président a adopté un contingent propre à rétablir les parts de marché des importations (autres qu'en provenance du Canada) et du produit d'origine nationale aux niveaux enregistrés dans la période 1993-1995. Pour déterminer le niveau initial d'importations nécessaire en vue d'atteindre cet objectif, la Commission a calculé la part que les importations, à l'exclusion de celles en provenance du Canada, s'étaient adjugée dans cette période (43 pour cent) et, pour tenir compte du fait que la consommation avait augmenté depuis 1995, a multiplié le niveau de la consommation de 1997 (294 238 millions de livres) par ce pourcentage.[173] À partir de là, la Commission a proposé un contingent de 126 millions de livres, avec un relèvement annuel de 6 pour cent.[174] Comme elle l'a constaté, ce relèvement de 6 pour cent était supérieur à la tendance de la progression des importations observée sur la période visée par l'enquête.[175] Le Président a retenu un contingent représentant plus exactement le résultat de ce calcul. Alors que la Commission avait recommandé une mesure applicable pendant quatre ans, qu'elle jugeait nécessaire pour appuyer les mesures d'ajustement prévues par la branche de production et empêcher des fermetures d'usines, le Président a adopté une mesure applicable durant trois ans et un jour.

190. L'objectif qui a amené l'ITC à recommander une mesure de cette portée est d'emblée perceptible dans sa détermination. La Commission, on l'a vu, a constaté que, du fait de la progression rapide des importations survenue en 1996 et 1997 par rapport à leurs niveaux antérieurs, la branche de production nationale tournait en 1997 à un taux d'utilisation de la capacité inférieur à celui qui pouvait lui assurer un niveau de bénéfices raisonnable.[176] Elle a jugé qu'à cause des pertes d'exploitation substantielles subies en 1996 et 1997, une fraction appréciable de la branche aurait sous peu à réduire, et peut-être plus tard à cesser son activité si une mesure corrective n'était pas prise rapidement.[177] Preuve supplémentaire de la nécessité d'un niveau de bénéfices raisonnable, qu'en soi les CE ne contestent pas, la Commission a constaté que la branche allait investir pour mettre au point et

[172] *Voir* la pièce n° 4 des États-Unis, page I-24.
[173] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-28; *voir aussi* pièce n° 4 des États-Unis, page II-10, tableau 1.
[174] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-28 à 31.
[175] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-29.
[176] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-12.
[177] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-31.

commercialiser des produits nouveaux et progresser sur le plan de l'efficience et de la productivité.[178] Ce n'était donc que par le rétablissement des parts de marché à leurs niveaux antérieurs aux années 1996-1997 que la branche de production américaine pourrait retrouver un niveau de bénéfices raisonnable. Les CE ne contestent ni la nécessité pour la branche de production américaine de parvenir à un tel niveau de bénéfices afin de réparer le dommage grave et de faciliter l'ajustement, ni le fait que le rétablissement des parts de 1993-1995 est calculé raisonnablement pour atteindre cet objectif. En conséquence, les CE n'ont rien avancé qui les autorise à prétendre que la mesure imposée ne satisfaisait pas aux prescriptions de la première phrase de l'article 5:1.

C'est à juste titre que l'ITC a calculé le contingent d'importation proposé sur la base des niveaux de 1993-1995

191. Les CE affirment que la Commission n'aurait pas dû recommander une mesure qui ramenait les importations en deçà de leurs niveaux de 1995-1997. Ce faisant, elles font bon marché du texte et du but de l'article 5:1, comme des constatations explicites de la Commission.

192. Aux termes de l'article 5:1, deuxième phrase, "[s]i une restriction quantitative est utilisée, cette mesure ne ramènera pas les quantités importées au-dessous du niveau d'une période récente, qui correspondra à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles, *sauf s'il est clairement démontré qu'un niveau différent est nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave*" (pas d'italique dans l'original). Contrairement à ce que les CE prétendent, cette disposition ne limite pas les contingents d'importation institués à titre de mesure de sauvegarde au niveau moyen des importations des trois années les plus récentes pour lesquelles des statistiques sont disponibles.

193. Tout d'abord, leur interprétation de cette disposition rendrait le mot "représentatives" purement superfétatoire. Ce terme serait inutile si des autorités nationales pouvaient ne s'en rapporter qu'aux trois années les plus récentes pour lesquelles des statistiques seraient disponibles. Il a du sens, en revanche, par rapport au but assigné aux mesures de sauvegarde à l'article 5:1. Interprétée à la lumière du but de l'article 5:1, une période "représentative" serait normalement une période où les importations n'ont pas causé de dommage grave. Interpréter cette disposition autrement signifierait que les autorités compétentes seraient tenues de choisir un niveau d'importation qui normalement ne réparerait pas le dommage grave et ne faciliterait pas l'ajustement. Pareille interprétation serait contraire au but des mesures de sauvegarde autorisées en vertu de l'article 5:1, qui est la réparation.

194. Deuxièmement, même si l'on n'attribue pas de sens au terme "représentatives", les constatations de la Commission satisfont à l'obligation de justifier clairement le choix d'une période différente. L'ITC a constaté en effet qu'en 1996 et 1997 les prix du marché américain étaient inférieurs aux coûts de production des producteurs américains.[179] Elle a jugé que le choix d'une période de référence comprenant principalement ces deux années de crise ne permettrait pas de réparer le dommage grave.[180] En retenant la période réclamée par les CE, elle serait allée à l'encontre de son objectif, qui était de proposer une mesure corrective permettant à la branche de production nationale de parvenir à une rentabilité raisonnable. C'est pourquoi la Commission a proposé, et le Président a adopté, comme période de référence appropriée pour fixer le contingent d'importation, les trois années immédiatement antérieures au brusque accroissement de 1996-1997 des importations, période où la branche de production nationale était rentable.[181] La Commission a clairement démontré la nécessité de retenir une période autre que 1995-1997. Les CE ont tout bonnement ignoré ses constatations sur ce point.

[178] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-25, 26 et 30.
[179] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-26.
[180] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-28.
[181] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-28.

ii) Les CE n'ont pas démontré que la mesure de sauvegarde américaine répartisse indûment le contingent d'importation entre pays fournisseurs

195. Les CE affirment que les États-Unis auraient dû répartir le contingent d'importation de gluten de froment d'après les parts moyennes du marché américain que les différents pays fournisseurs détenaient dans la période 1995-1997.[182] En fait, la mesure de sauvegarde américaine attribue les parts du contingent d'après les moyennes des campagnes 1993-1995, répartition dont les CE disent qu'elle bafoue la règle de répartition des contingents énoncée à l'article 5:2 a).

La seconde phrase de l'article 5:2 a) exige du Membre qui impose une mesure de sauvegarde sous la forme d'un contingent de répartir celui-ci entre les Membres qui ont un intérêt substantiel dans la fourniture du produit considéré, en calculant leurs parts respectives:

> sur la base des proportions, fournies par ces Membres *pendant une période représentative précédente*, de la quantité ou de la valeur totale des importations du produit, tout facteur spécial qui pourrait avoir affecté ou pourrait affecter le commerce du produit étant dûment pris en compte. (pas d'italique dans l'original)

196. À la différence de l'article 5:1, l'article 5:2 a) n'indique pas de préférence pour *les trois dernières années représentatives* pour lesquelles des statistiques sont disponibles, et d'ailleurs n'en fait même pas mention. Néanmoins, les CE postulent purement et simplement que l'expression "une période représentative précédente" à l'article 5:2 a) doit invariablement désigner la période triennale la plus récente. Elles ne donnent pas de raisons, tirées du texte de l'article 5:2 a) ou d'ailleurs, pour justifier cette affirmation péremptoire. Or, manifestement c'est à elles qu'incombe la charge d'étayer leurs conclusions juridiques sur ce point (comme sur d'autres) par des arguments motivés en fait et en droit. Elles n'en ont fourni aucun.

197. En particulier, elles n'ont pas montré pourquoi la période 1993-1995 ne serait pas "représentative" de la configuration antérieure des parts de marché respectives des principaux fournisseurs. D'ailleurs, elles n'ont pas même avancé, sans parler de démontrer, que la période 1995-1997 soit d'une manière ou d'une autre plus "représentative" que la période retenue par les États-Unis pour leur mesure de sauvegarde. En invoquant l'article 5:2, par conséquent, les CE n'ont tout simplement pas prouvé en droit et en fait, comme la charge leur en incombait, que les États-Unis aient réparti indûment leur contingent d'importation de gluten de froment.

3. Les États-Unis se sont acquittés des obligations que leur imposent les articles 8 et 12

i) Les États-Unis ont adressé des notifications en temps utile au Comité des sauvegardes et ménagé des possibilités adéquates de consultation, comme le prescrit l'article 12

> ***Article 12:***
> 1. 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;
> c) la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde.

[182] Les CE allèguent aussi que les États-Unis n'ont pas cherché à se mettre d'accord avec elles sur la répartition du contingent et n'ont absolument pas expliqué pourquoi cette méthode n'était "raisonnablement pas applicable". Première communication des CE, paragraphes 142 et 143. Elles font là une mauvaise interprétation des obligations de l'article 5:2 a). Cette disposition prévoit qu'un Membre "pourra" rechercher un accord, mais ne l'y oblige nullement. Au surplus, elle ne lui prescrit nullement d'expliquer pourquoi il n'était raisonnablement pas possible de rechercher un accord.

> 2. 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. …
>
> 3. 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 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.

198. Les CE prétendent que les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes, à la fois parce qu'ils n'auraient pas notifié en temps voulu leurs constatations et leur décision et parce qu'ils n'auraient pas ménagé de possibilités adéquates de consultation préalable. Ces assertions des CE sont tout simplement inexactes. Suivant les prescriptions de l'article 12, les États-Unis ont en effet adressé une notification en temps voulu au Comité des sauvegardes (le "Comité") et ils ont ménagé des possibilités adéquates de consultation préalable aux Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs de gluten de froment.

199. Les CE reconnaissent que les États-Unis ont satisfait à chacune des prescriptions de l'article 12:1, mais trouvent à redire aux notifications en prétendant que "ces étapes procédurales de même que les constatations et la décision auraient dû intervenir à une date qui aurait permis au Comité des sauvegardes, et éventuellement au Conseil du commerce des marchandises, de demander des renseignements additionnels et de procéder à un débat utile dans un cadre multilatéral."[183] Les CE cherchent à faire dire à l'article 12 ce qui en est leur propre interprétation et n'apportent rien de plus au soutien de leur position qu'une vague référence au "texte et [au] sens clairs de l'article 12 de l'AS". En fait, aux termes de l'article 12:2, un Membre est tenu de "notifier immédiatement" au Comité les actes mentionnés. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le groupe spécial a bien relevé que le terme "immédiatement" introduit l'idée d'une certaine urgence dans la notification, mais il a aussi constaté que l'article 12 ne mentionne aucun nombre précis de jours.[184] Les États-Unis ont adressé leur notification au Comité en temps voulu le 17 octobre 1997, quelques jours seulement après la publication par la Commission de son avis d'ouverture d'une enquête au *Federal Register*. Jusqu'à ce que la Commission annonce qu'elle avait accepté la requête et défini le champ de l'enquête, les États-Unis n'avaient rien à annoncer. En conséquence, l'allégation des CE sur ce point est sans fondement.

200. Les CE prétendent ensuite que les États-Unis n'ont pas donné en temps voulu notification des constatations de l'existence d'un dommage grave parce qu'ils les ont notifiées "*après* que les constatations avaient été faites et que la mesure avait été adoptée."[185] Or, le texte de l'article 12:1 b) prévoit expressément qu'un Membre "notifiera immédiatement la constatation de l'existence d'un dommage grave …". Cette disposition indique clairement que l'obligation de notification ne naît pour un Membre qu'après qu'il a établi une détermination de l'existence d'un dommage grave. Au surplus, l'interprétation des CE donne à entendre qu'un Membre est obligé de commencer par faire des constatations "préliminaires" de l'existence d'un dommage grave, qu'ensuite le Comité examinerait et ratifierait. Une fois encore, les CE ne trouvent rien dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes au

[183] Communication des CE, paragraphe 167.
[184] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.128.
[185] Première communication des CE, paragraphe 168 (pas d'italique dans l'original).

soutien de leur position. De fait, leur interprétation contredit directement les articles 3 et 4 de l'Accord, qui réservent le dernier mot aux autorités compétentes quant à la conduite des enquêtes en matière de sauvegardes.

201. Suivant le même raisonnement, les CE protestent contre la notification des États-Unis en alléguant que ceux-ci n'auraient pas notifié la mesure au Comité avant de la prendre. Aux yeux des CE, le Membre importateur est obligé de notifier sa "mesure projetée". Rien dans le texte de l'article 12 ne vient étayer cette position. En premier lieu, suivant le texte de l'article12:1 c), un Membre est tenu de notifier immédiatement "la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde." Par contre, dans les cas où les rédacteurs entendaient qu'un Membre adresse sa notification au Comité avant de prendre une décision, ils l'ont explicitement prescrit: ainsi, aux termes de l'article 12:4, "un Membre adressera une notification au Comité des sauvegardes *avant* de prendre une mesure de sauvegarde provisoire …" (pas d'italique dans l'original). Il n'y a aucun énoncé de ce genre aux paragraphes 1, 2 ou 3 de l'article 12, qui visent l'application ou la prorogation de mesures de sauvegardes définitive.

202. En admettant même que l'article 12 exige des Membres qu'ils notifient les mesures qu'ils projettent, les États-Unis ont satisfait à cette prescription dans leur notification en application de l'article 12:1 b). S'il est vrai que la mesure qu'ils projetaient est quelque peu différente de celle qui a effectivement été adoptée, sa modification *profite* aux CE et aux autres exportateurs de gluten de froment. En la modifiant, les États-Unis n'ont rien fait qui soit exclu par une disposition quelconque de l'Accord sur les sauvegardes. L'idée qu'un Membre puisse modifier une mesure projetée est même expressément envisagée à l'article 12. Sur ce point, les États-Unis tiennent à ajouter que l'objet et le but de la disposition de l'article 12 prescrivant une consultation est de garantir aux Membres exportateurs touchés la possibilité de faire connaître leurs vues et d'influer sur la mesure que le Membre importateur arrêtera en fin de compte. En conséquence, on devrait s'attendre à ce que celui-ci, après avoir tenu des consultations avec les Membres susceptibles d'être affectés, prenne en considération les préoccupations formulées au cours de ces consultations. Rien ne permet en revanche de soutenir que le Membre importateur soit forcé de notifier à nouveau la mesure révisée avant de pouvoir agir. Ce serait même là, pour les Membres importateurs, une incitation à ne faire aucun cas de ces préoccupations. Du fait que les mesures de sauvegarde sont des "mesures d'urgence" - c'est-à-dire des mesures "exigeant une action immédiate"[186] -, le temps presse, et un Membre importateur ne peut s'offrir le luxe d'adresser de multiples notifications, puis d'attendre un certain temps avant de pouvoir agir pour s'attaquer au dommage grave ou à la menace de dommage grave subi par la branche de production nationale.

203. Enfin, les CE font valoir que l'article 12:3 impose à un Membre l'obligation de "ménager des possibilités adéquates" de consultation préalable. Elles citent ensuite l'affaire *Corée – Produits laitiers* pour affirmer que par "consultation préalable", il faut entendre "consultation préalable à l'application de la mesure". Les États-Unis conviennent volontiers qu'un Membre importateur est tenu de ménager la possibilité de consultations avant de pouvoir prendre une mesure de sauvegarde. Toutefois, les CE oublient qu'ils ont *effectivement* tenu des consultations avec elles (et les autres Membres affectés) avant d'imposer la mesure de sauvegarde visant le gluten de froment. Ils ont eu des consultations avec les CE le 24 avril 1998, conformément aux prescriptions de l'article 12:3.

ii) Les États-Unis ont rempli les obligations que leur impose l'article 8

> ***Article 8:***
> 1. 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

[186] The Concise Oxford Dictionary.

> 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.
> …
> 3. Le droit de suspension visé au paragraphe 2 ne sera pas exercé pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde, à condition que cette mesure ait été prise par suite d'un accroissement des importations en termes absolus et qu'elle soit conforme aux dispositions du présent accord.

204. Les CE prétendent que les États-Unis ont agi en violation des articles 8 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes "en n'offrant pas de possibilité effective – et de fait, en n'offrant aucune possibilité – de procéder à des consultations et à des négociations".[187] Si elles se bornent, en invoquant l'article 8, à soutenir qu'ils n'ont pas offert de possibilité de consultations préalables, les États-Unis estiment que cette allégation est redondante et a déjà été réfutée ci-dessus. Plus précisément, les CE négligent une fois de plus d'informer le Groupe spécial que les États-Unis ont bien effectivement tenu des consultations avec elles avant d'imposer la mesure.

205. Cependant, il apparaît que les CE ne s'en tiennent pas à cette allégation concernant les consultations et prétendent en outre en outre que les États-Unis n'auraient pas maintenu un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent comme le veut l'article 8. Et pourtant, les CE elles-mêmes reconnaissent l'ambiguïté de l'article 8:1 lorsqu'elles indiquent au Groupe spécial:

> On peut se demander comment il est possible de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent compte tenu des conditions dont est assorti le droit que prévoit l'[Accord sur les sauvegardes] de retirer immédiatement des concessions.[188]

Tout en relevant cette ambiguïté fondamentale de l'article 8 dans leur propre interprétation, les CE se contentent, devant cette difficulté, de dire que "[l]e Groupe spécial n'a pas à répondre à cette question".[189]

206. Les États-Unis osent affirmer que si ce que les CE prétendent c'est qu'ils ont agi en violation de l'article 8, il est précisément du devoir du Groupe spécial de déterminer quelles seraient éventuellement les obligations imposées par l'article 8 et comment les États-Unis auraient pu être en mesure de s'en acquitter. Aux yeux des États-Unis, l'article 8:1, lu conjointement avec l'article 12:3, fait obligation à un Membre de tenir des consultations préalables. En revanche, il ne lui prescrit pas d'offrir des concessions avant de pouvoir prendre une mesure de sauvegarde. Cette interprétation se trouve corroborée par le texte des articles 8 et 12, de même que par l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes.

207. Aux termes de l'article 8:1, un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde "s'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent … *conformément* aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 12". L'article 12:3, pour sa part, prévoit seulement qu'un Membre ménagera des possibilités de consultation préalable en vue, entre autres choses, "d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8". Ainsi, la seule obligation incombant à un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde est de ménager une possibilité de consultation préalable. Comme ils l'ont déjà dit, les États-Unis se sont acquittés de cette obligation.

---

[187] Première communication des CE, paragraphe 178.
[188] Première communication des CE, paragraphe 175.
[189] Première communication des CE, paragraphe 175.

208. Au soutien de leur interprétation de l'article 8, les États-Unis trouvent encore l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes. Dans le préambule de l'Accord est reconnue la nécessité "de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes et d'éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle". Plus précisément, les rédacteurs de l'Accord entendaient éliminer les mesures dites de la zone grise. Pour assurer la réalisation de cet objectif, ils ont permis aux Membres d'imposer des mesures de sauvegarde durant une période limitée sans craindre d'"avoir à payer" pour cela. Prétendre, comme le font à présent les CE, qu'un Membre est tenu de fournir des concessions substantiellement équivalentes avant de prendre une mesure de sauvegarde, c'est compromettre l'objectif du rétablissement du contrôle multilatéral parce que cela garantit que les Membres trouveront des méthodes en dehors de l'Accord sur les sauvegardes pour protéger leurs branches de production en cas de dommage. Pareil résultat irait à l'encontre du but même de l'Accord.

209. En conséquence, les États-Unis se permettent d'affirmer qu'ils se sont acquittés des obligations qui leur incombent en vertu des articles 12 et 8 de l'Accord sur les sauvegardes.

E. L'ALLÉGATION DES CE AU TITRE DE L'ARTICLE IER DU GATT EST SANS FONDEMENT

> **Article I[er]**: Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article II [citation omise].

210. Les CE prétendent que la mesure prise par les États-Unis est contraire à la clause de la nation la plus favorisée de l'article I[er] du GATT. Selon elles, le simple fait que l'attribution contingentaire de l'Australie est plus élevée que la leur suffit à justifier une allégation de discrimination.

211. Les États-Unis se permettent d'affirmer que l'allégation des CE est sans fondement, que ce soit en fait ou en droit. En premier lieu, en disant qu'ils ont délibérément choisi comme période représentative la plus favorable à l'Australie parce que l'un des producteurs américains est une filiale d'un producteur australien, elles portent une accusation gratuite qui ne repose sur rien.[190] Dans son rapport, la Commission présentait une analyse motivée du bien-fondé de l'application de la période représentative choisie par les États-Unis.[191]

212. En second lieu, et c'est plus important, les autres groupes spéciaux qui ont examiné la question ont constamment jugé qu'il est plus approprié de soulever une violation de l'article XIII que de l'article I[er] pour alléguer une discrimination dans l'administration des contingents. Dans l'affaire *CEE - Restrictions à l'importation de pommes de table*, le groupe spécial avait examiné une plainte du Chili, qui prétendait que le contingent communautaire d'importation de pommes contrevenait à l'article I[er]. Il avait jugé "qu'il [était] plus approprié d'examiner au regard de l'article XIII ... la conformité des mesures communautaires au principe de la nation la plus favorisée énoncé dans l'Accord général. Cet article traite de l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives, étant de ce fait la *lex specialis* dans le cas d'espèce".[192] L'Organe d'appel a lui aussi considéré que la

---

[190] Première communication des CE, paragraphes 41 et 182.

[191] Voir *supra* les paragraphes 182 et 183.

[192] L/6491, adopté le 22 juin 1989, S36/93, page 146, paragraphe 12.28; *Voir aussi*, *Restrictions appliquées par la CEE à l'importation de pommes en provenance du Chili*, L/5047, adopté le 10 novembre 1980, S27/98, page 123, paragraphe 4.1.

répartition des restrictions quantitatives est en dehors du champ de l'article I[er] en jugeant que le contingent tarifaire communautaire applicable aux bananes en vertu de la Convention de Lomé n'entrait pas dans le champ de la "dérogation accordée pour la Convention de Lomé" à l'article I[er].[193]

213. En conséquence, les États-Unis se permettent de dire que l'allégation de discrimination formulée par les CE sur le fondement de l'article I[er] du GATT doit être repoussée.

V. CONCLUSION

214. Pour les raisons qui précèdent, les États-Unis se permettent de dire que la mesure de sauvegarde qu'ils appliquent aux importations de gluten de froment est conforme aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT. En conséquence, les allégations des CE en sens contraire sont sans fondement et devraient être rejetées par le Groupe spécial.

[193] *CE – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, DS27/AB/R, paragraphes 180 à 188.

LISTE DES PIÈCES DES ÉTATS-UNIS

États-Unis – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations
de gluten de froment en provenance de l'Union européenne

Numéro de la pièce	Désignation de la pièce
1	Questionnaire de l'ITC aux producteurs
2	Proclamation présidentielle n° 7103, 30 mai 1998
3	Mémorandum du Président en date du 30 mai 1998, accompagnant la Proclamation n° 7103
4	Rapport de l'ITC sur l'enquête n° TA-201-67, *Wheat Gluten*, USITC Pub, n° 3088, mars 1998
5	Notification des États-Unis au Comité des sauvegardes en application de l'article 12:1 a)
6	Notification originale et révisée des États-Unis au Comité des sauvegardes en application de l'article 12:1 b)
7	Notification des États-Unis au Comité des sauvegardes en application de l'article 12:1 c)
8	Transcription de l'audition de l'ITC, phase du dommage, 16 décembre 1997
9	Mémorandum de l'ITC exposant sa politique en matière de confidentialité
10	Rapport révisé de l'ITC sur l'enquête n° TA-201-67, *Wheat Gluten*

APPENDICE 2-2

DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS

(20 et 21 décembre 1999)

Mme Florestal

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

Au nom de la délégation des États-Unis, je voudrais remercier le Groupe spécial d'avoir accepté de se charger de cette tâche. Nous recevons avec plaisir toutes les questions que vous pourriez avoir à nous poser à la fin de notre déclaration.

La présente affaire concerne une mesure de sauvegarde que les États-Unis ont adoptée quand leur autorité compétente, la Commission du commerce international (ITC), a déterminé qu'un accroissement brusque des importations de gluten de froment en 1996 et en 1997 avait causé un dommage grave à la branche de production américaine de gluten de froment. Comme mon collègue, M. Toupin, l'indiquera aujourd'hui, la détermination par la Commission de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité était entièrement conforme aux articles 2:1 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Je démontrerai pourquoi la mesure adoptée par les États-Unis, qui vise spécifiquement à faire face au dommage dont l'existence a été constatée, est compatible avec l'article 5 et pleinement conforme aux articles 8 et 12.

J'aimerais faire deux remarques préliminaires avant de passer à ces questions. Premièrement, les décisions prises récemment par l'Organe d'appel dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers* montrent clairement qu'aucune question de non-respect de l'article XIX du GATT de 1994 ne se pose en l'espèce. L'article XIX fait référence à "l'évolution imprévue des circonstances". Dans ses deux rapports, l'Organe d'appel oppose expressément les mots "imprévu" (c'est-à-dire "inattendu") et "imprévisible" (c'est-à-dire "qui ne peut pas être prévu ou envisagé, aléatoire"). Il a conclu dans ses deux rapports que les dispositions de l'article XIX devaient être interprétées selon le sens ordinaire du mot "imprévu" et non celui du mot "imprévisible".

À cet égard, les Communautés européennes admettent dans leur première communication écrite que l'accroissement brusque des importations en cause en l'espèce était imprévu. Elles reconnaissent, comme l'ITC, que les producteurs américains de gluten de froment n'avaient pas prévu l'accroissement brusque des importations quand ils se sont dotés d'une capacité de production supplémentaire entre 1993 et 1995 dans la perspective d'une forte augmentation de la demande intérieure. Comme l'ITC l'a constaté, la branche de production américaine avait raison de penser que la demande allait progresser. Mais les importations ont augmenté plus rapidement que la demande. Bien que les CE allèguent que l'accroissement brusque des importations était prévisible, les rapports de l'Organe d'appel dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers* démontrent de façon incontestable que, même si ce fait était établi, cela ne satisferait pas à l'obligation d'établir *prima facie* qu'une plainte au titre de l'article XIX est fondée.

Deuxièmement, bien que les parties conviennent que le critère d'examen pour cette question n'est pas celui d'un examen *de novo*, les CE, dans leur première communication écrite, n'en ont pas tenu compte. Lorsqu'il examine une détermination de l'existence d'un dommage grave, un groupe spécial doit étudier trois questions:

- premièrement, la question de savoir si l'autorité a examiné tous les facteurs pertinents, y compris ceux qui sont énumérés à l'article 4:2 a);

- deuxièmement, la question de savoir si le rapport publié contient une explication suffisante de la façon dont les faits étayent la détermination rendue; et

- troisièmement, la question de savoir si la détermination rendue est compatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

Selon ce critère, un bon nombre d'arguments présentés par les CE ne sont pas pertinents. Par ailleurs, à une occasion, les CE agissent au mépris total de ce critère. Elles ont présenté au présent groupe spécial des éléments de preuve dont l'autorité nationale n'avait pas été saisie. Elles cherchent ainsi à amener le Groupe spécial à examiner la décision prise par l'autorité sur une base qui, manifestement, n'entre pas dans les limites de sa compétence. Le Groupe spécial ne devrait pas tenir compte des nouveaux éléments de preuve que les CE tentent de présenter et des arguments qu'elles ont avancés sur cette base.

M. Toupin va maintenant examiner la détermination de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité rendue par la Commission du commerce international.

M. Toupin

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

Étant donné que les constatations de l'ITC sont examinées de façon très approfondie dans la première communication écrite des États-Unis, j'insisterai sur quelques points importants, en accordant une attention particulière à la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*. Le rapport de l'ITC démontre de façon incontestable que la Commission a tenu compte de tous les facteurs pertinents lors de son enquête. Lorsqu'elle a établi sa détermination positive, l'ITC a constaté que l'"accroissement brusque des importations à un prix relativement bas en 1996 et 1997 [avait] coïncidé avec la baisse ... des résultats de la branche de production" selon la quasi-totalité des indicateurs de résultats. Cette baisse a coïncidé avec la progression de la demande et de la consommation intérieures.

Le fait que les importations ont augmenté n'est pas contesté. Au cours des deux dernières années visées par l'enquête, 1996 et 1997, elles ont augmenté de 38 pour cent par rapport aux niveaux de 1995. En outre, bien que la consommation sur le marché des États-Unis ait progressé, la part du marché détenue par les importations a augmenté de 20 pour cent pendant ces deux années. Cet accroissement, intervenant après une période pendant laquelle cette part avait légèrement diminué, était, selon les termes utilisés récemment par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, "assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer un dommage grave".

Si la branche de production a enregistré des bénéfices pendant les trois premières années de la période, elle a connu des pertes d'exploitation croissantes en 1996 et en 1997, années pendant lesquelles les importations, en particulier en provenance des CE, ont brusquement augmenté et se sont constamment vendues à un prix inférieur à celui du produit américain. Comme l'ITC l'a constaté, les bénéfices bruts, les bénéfices d'exploitation et la part du marché de la branche de production ont tous baissé, tant en 1996 qu'en 1997. De même, la production et les ventes intérieures de la branche de production ont nettement diminué quand les importations ont brusquement augmenté et sont tombées à leur niveau le plus bas en 1996-1997. Les CE voudraient que le Groupe spécial accorde une importance déterminante au fait qu'après les fortes diminutions de 1996, la production et les ventes ont légèrement remonté en 1997. Toutefois, comme l'ITC l'a constaté, ces deux indicateurs sont restés en 1997 à un niveau nettement inférieur à celui d'avant le brusque accroissement des importations. En outre, puisque les autres indicateurs de l'existence d'un dommage continuaient de baisser, l'ITC a constaté que les améliorations mineures enregistrées par certains facteurs en 1997 étaient "isolées".

L'analyse de l'ITC est parfaitement compatible avec ce qu'a dit récemment l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*. Comme l'Organe d'appel l'a déclaré, si une autorité doit examiner tous les facteurs pertinents, ces facteurs ne doivent pas tous être en baisse pour qu'il soit possible de conclure qu'une branche de production subit un dommage grave. Une autorité doit plutôt examiner si la situation générale fait apparaître une "dégradation générale notable" de la branche de production. C'est précisément ce type d'analyse qu'a effectué l'ITC. Les CE n'ont donné aucune raison pour laquelle l'amélioration mineure enregistrée par certains facteurs pendant la dernière année - compte tenu en particulier du fait que ces indicateurs sont restés à des niveaux très faibles - aurait dû obliger l'ITC à constater qu'il n'existait pas de dommage grave.

La détermination de l'ITC satisfait aussi pleinement à l'obligation énoncée à l'article 4:2 b) de ne pas imputer à un accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs, et cela de deux façons. Premièrement, chacun des facteurs causals examinés par la Commission est spécifique à l'accroissement des importations. En particulier, l'ITC a constaté que l'utilisation de la capacité était tombée à ses niveaux les plus bas pendant la période 1996-1997, durant laquelle les importations ont brusquement augmenté. Elle a estimé ce qu'aurait été l'utilisation de la capacité de la branche de production américaine de gluten de froment en 1997 sans l'accroissement des importations. Elle a constaté qu'à ce niveau d'utilisation de la capacité, la branche de production se serait approché des niveaux de rentabilité enregistrés par le passé. Dans cette analyse, elle a tenu compte du fait que la croissance de la capacité de la branche de production américaine en 1993-1995 aurait eu un certain effet sur l'utilisation de la capacité. Toutefois, en estimant la mesure dans laquelle la forte baisse qui s'est effectivement produite en 1996-1997 a résulté de la croissance des importations, l'ITC a fait en sorte que les effets d'autres causes ne soient pas imputés à l'accroissement des importations.

Deuxièmement, l'ITC a spécifiquement examiné chacun des autres facteurs qui, de l'avis des importateurs et des producteurs étrangers, causaient un dommage. L'argument des CE selon lequel l'analyse de l'ITC était inadéquate repose sur l'hypothèse fausse que l'ITC aurait dû quantifier le dommage causé par chaque facteur. Cet argument est en opposition directe avec le rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Saumon*, où le Groupe spécial avait interprété un texte à peu près identique qui figurait dans le Code antidumping avant d'être incorporé dans l'Accord sur les sauvegardes.

Les constatations de l'ITC sur chacune des autres causes de dommage proposées sont examinées de façon approfondie dans la première communication écrite des États-Unis. Pour résumer brièvement, l'ITC a constaté qu'aucune des autres causes proposées ne pouvait, dans une mesure importante, expliquer la grave détérioration de la situation de la branche de production constatée en 1996 et en 1997. Aucun des arguments présentés par les CE dans leur communication écrite ne permet de montrer comment d'autres facteurs touchant la branche de production auraient pu être à l'origine des pertes que celle-ci a enregistrées au cours des deux dernières années visées par l'enquête.

En résumé, une évaluation objective du rapport de l'ITC montre que celle-ci a examiné tous les facteurs pertinents, a donné une explication suffisante de la façon dont les faits étayaient sa conclusion et était parvenue à ses conclusions d'une façon compatible avec l'Accord sur les sauvegardes. Tout au plus, les CE ont émis des opinions sur la façon dont une autorité aurait pu parvenir à une conclusion différente. Elles n'ont pas montré, et ne peuvent pas montrer, qu'une conclusion différente était nécessaire.

Mme Florestal va maintenant examiner les questions relatives aux articles 5, 8 et 12 de l'Accord.

Mme Florestal

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

Mon collègue a examiné avec vous la détermination rendue après une analyse exhaustive par l'ITC, qui a constaté que la branche de production américaine de gluten de froment subissait un dommage grave du fait d'un accroissement des importations. Je vais maintenant étudier avec vous les mesures prises par les États-Unis pour donner suite à ces constatations.

La mesure corrective de sauvegarde appliquée par les États-Unis est compatible avec toutes les dispositions applicables de l'Accord sur les sauvegardes. Les CE n'ont démontré aucune violation de l'accord visé. Au lieu de cela, elles se sont fondées sur des allégations extraordinaires de collusion et de conspiration pour tenter de s'acquitter de la charge qui leur incombait. Ces allégations n'ont aucune base factuelle. Elles démontrent simplement que les CE ne sont pas satisfaites de la mesure de sauvegarde temporaire appliquée par les États-Unis. Les CE n'ont pas montré qu'en prenant une telle mesure, les États-Unis ont violé l'Accord sur les sauvegardes.

Dans notre examen de la mesure de sauvegarde des États-Unis, nous étudierons aujourd'hui deux aspects de la mesure corrective mise en place par les États-Unis: premièrement, le niveau auquel le contingent a été fixé et, deuxièmement, la répartition des parts du contingent entre les Membres fournisseurs.

Examinons tout d'abord la question du volume global du contingent. Le Président a établi un contingent en se fondant sur la part du marché obtenue par les importations de gluten de froment durant la période représentative allant de 1993 à 1995. Mais pour tenir compte de l'accroissement de la consommation qui s'était produit, il a appliqué la part du marché détenue par les importations entre 1993 et 1995 au niveau de la consommation, plus élevé, atteint en 1997. Il a ainsi fixé le contingent à un niveau supérieur au niveau moyen des importations enregistré entre 1993 et 1995.

Les CE interprètent l'article 5:1 comme si le terme "représentatives" n'était pas présent, ce qui impose en fait à un Membre de choisir les trois années les plus récentes, quelles que soient les conditions qui ont existé pendant ces trois années. Cependant, la question que pose l'article 5:1 est de savoir de quoi ces années doivent être "représentatives". En choisissant comme référence les trois années les plus récentes précédant l'accroissement des importations et les pertes d'exploitation, les États-Unis ont choisi une période "représentative" des conditions dans lesquelles sa branche de production peut survivre. Une telle interprétation est compatible avec l'objet et le but de l'article 5:1, qui sont de réparer le dommage grave et de faciliter l'ajustement. L'ITC a en outre clairement justifié le choix de cette période quand elle a constaté que fixer le contingent à un niveau correspondant à la moyenne de 1995 à 1997 ne réparerait pas le dommage grave. C'est pourquoi le volume du contingent choisi était parfaitement approprié, à la fois pour réparer le dommage grave et pour faciliter l'ajustement de la branche de production face à la concurrence des importations.

Je passerai maintenant à la question de la répartition du contingent. Les États-Unis ont choisi comme "période représentative précédente", conformément à l'article 5:2, les mêmes années – 1993 à 1995. Ils ont choisi ces années parce qu'elles constituaient la période la plus récente qui était représentative de l'évolution antérieure du marché. Avant 1996 et 1997, les parts du marché détenues par les importations étaient relativement stables. Seule la part de marché détenue par une source – les CE – a progressé de façon considérable pendant les années de brusque accroissement des importations, 1996 et 1997. De même, seules les importations en provenance de cette source – les CE – se sont constamment vendues à un prix inférieur à celui du produit américain pendant cet accroissement. Les années d'accroissement n'étaient pas représentatives parce que l'accroissement lui-même a modifié la répartition des parts du marché entre les fournisseurs étrangers. Ainsi, la répartition du contingent choisie par les États-Unis est conforme à l'article 5:2 a). Les CE citent

l'article 5:2 b), mais cet article n'est pas pertinent étant donné que les États-Unis n'ont pas adopté de mesure au titre de l'article 5:2 b).

Comme nous l'avons montré, la mesure des États-Unis est conforme aux prescriptions énoncées à l'article 5. Les CE soulèvent aussi certaines questions au sujet du fait que le Canada n'est pas visé par la mesure et tentent d'établir des similitudes entre la mesure de sauvegarde américaine et la mesure de sauvegarde prise par l'Argentine pour les importations de chaussures. Le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures* montre pourquoi les allégations des CE dans ce domaine sont sans fondement. L'Organe d'appel a déclaré explicitement que ce qui était en cause dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, c'était la question de savoir si l'Argentine pouvait prendre une mesure corrective de sauvegarde applicable uniquement aux importations en provenance de pays tiers alors que son enquête avait permis de constater l'existence d'un dommage dû aux importations de toutes provenances. Cela n'est tout simplement pas le cas ici. L'ITC a mené un examen séparé des importations de gluten de froment en provenance du Canada. Comme elle l'a constaté, les importations canadiennes ne contribuaient pas pour beaucoup au dommage. Elles n'ont pas contribué au brusque accroissement des importations. Le Canada était un fournisseur relativement petit, dont les ventes sur le marché américain allaient en diminuant et dont le produit s'est vendu à un prix supérieur à celui du produit américain pendant la période de brusque accroissement des importations. Sur la base de la constatation spécifique selon laquelle les importations canadiennes ne contribuaient pas de façon importante au dommage, les États-Unis ont exclu le Canada du champ d'application de la mesure. Par conséquent, les CE n'ont aucune base pour faire valoir que les importations en provenance de pays tiers étaient sanctionnées pour le dommage causé par des importations en provenance d'un pays exclu, comme c'était le cas dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

Pour conclure, j'aimerais examiner brièvement les plaintes des CE selon lesquelles les États-Unis n'ont pas satisfait aux obligations en matière de consultations énoncées aux articles 8 et 12 de l'Accord. Cette allégation est tout simplement incorrecte. Comme le montre la pièce n° 6 des États-Unis, ceux-ci ont invité tous les Membres affectés à participer à des consultations. Ils ont indiqué dans cette invitation que des consultations auraient lieu afin "d'examiner les renseignements communiqués ..., d'échanger des vues au sujet de la mesure et d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes". Les CE ont accepté l'invitation des États-Unis de participer à des consultations sur cette base. Les consultations ont eu lieu le 24 avril 1998. Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations en matière de consultations.

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial, cela termine la déclaration orale des États-Unis. Nous vous remercions de l'occasion qui nous a été donnée de mieux préciser notre position.

APPENDICE 2-3

DÉCLARATION ORALE FINALE DES ÉTATS-UNIS

(21 décembre 1999)

Mme Florestal

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

Au nom de la délégation des États-Unis, je voudrais remercier le Groupe spécial de l'occasion qui nous est donnée de présenter des observations sur certaines allégations formulées par les CE dans leur déclaration orale d'hier. Nos réactions figureront, pour la plupart, dans notre deuxième communication mais il nous semble indispensable de répondre à certaines allégations formulées par les CE qui tentent de fausser les données de la présente affaire.

M. Toupin examinera brièvement certaines questions soulevées par les arguments des CE concernant la détermination de l'existence d'un dommage et j'étudierai certaines allégations des CE relatives à la mesure corrective choisie par les États-Unis.

M. Toupin

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

Je voudrais tout d'abord présenter certaines observations au sujet de l'allégation formulée hier sans explication par les CE selon laquelle le présent groupe spécial devrait engager un nouveau processus d'établissement des faits concernant le dommage, compte tenu de nouveaux éléments de preuve qui n'ont jamais été présentés à l'autorité compétente. Je ne veux pas de cette façon donner à entendre que les éléments de preuve que les CE cherchent à présenter ici affaiblissent d'une façon quelconque la détermination de l'ITC. Pour les raisons données dans la première communication écrite des États-Unis, ce n'est pas le cas. Cependant, les CE ne devraient pas être autorisées à ne tenir aucun compte des rôles respectifs du présent groupe spécial et des autorités compétentes.

Je voudrais pour commencer insister sur un point sur lequel les États-Unis et les CE sont d'accord à propos de la question très controversée du critère d'examen. Les États-Unis partagent totalement l'avis des CE lorsqu'elles indiquent, au paragraphe 12 de leur déclaration, qu'un groupe spécial ne doit pas "[reprendre] la procédure utilisée par le Membre, afin de parvenir à "sa propre" détermination sur l'opportunité d'adopter "telle" ou "telle autre" mesure de sauvegarde". Or c'est précisément ce que les CE demandent au Groupe spécial de faire en lui présentant pour la première fois de nouveaux éléments de preuve. Selon l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes, c'est l'autorité compétente d'un Membre qui procède à l'enquête. L'ITC l'a fait en envoyant des questionnaires aux producteurs étrangers, aux importateurs, aux producteurs nationaux et aux acheteurs; en rassemblant d'autres renseignements à la disposition du public; et en examinant tout renseignement que les parties intéressées souhaitaient présenter, à la fois dans des communications écrites et au cours d'auditions. Je relève que les CE elles-mêmes ont participé à ces auditions en tant que témoin, comme le montre le rapport de l'ITC à la page B-8.

Les CE voudraient que le présent groupe spécial devienne une autre autorité devant laquelle des éléments de preuve pourraient être présentés au sujet des faits fondamentaux. Les CE voudraient que le présent groupe spécial constate que, si seulement l'ITC avait recueilli un élément de preuve

supplémentaire, l'autorité serait parvenue à une détermination différente. Les éléments de preuve mentionnés hier par les CE montrent à quel point une telle approche porterait atteinte à la capacité des autorités nationales de mener des enquêtes conformément à l'article 3 de l'Accord. Il ne s'agit pas ici d'une affaire, comme les CE semblent le laisser entendre, dans laquelle la question du prix des intrants ne peut pas être examinée sauf en se référant à de nouveaux renseignements. Comme les États-Unis l'ont indiqué dans leur première communication écrite, l'ITC a obtenu des renseignements sur le prix des intrants. Elle disposait par exemple de données obtenues directement auprès des producteurs américains de gluten de froment sur le coût de leurs intrants. Elle disposait de données trimestrielles sur le coût du froment fournies par les producteurs des CE. L'ITC a fait des constatations concernant l'accroissement du coût des intrants, en particulier du prix du froment et de la farine de froment.

Le tort que font les CE en suggérant que le présent Groupe spécial fasse de nouvelles constatations parce que des données officielles mensuelles sur le coût du froment étaient aussi disponibles apparaît clairement. En dehors du fait que les arguments tirés par les CE de cet élément de preuve ne sont pas pertinents pour la détermination de l'ITC, l'approche des CE porterait atteinte à la capacité des autorités compétentes d'un Membre de mener des enquêtes conformément à l'Accord sur les sauvegardes. On peut difficilement imaginer une affaire dans laquelle il n'était pas possible d'obtenir quelque part certains renseignements dont l'autorité compétente ne disposait pas. Les parties intéressées pourraient présenter un ensemble de renseignements aux autorités compétentes et, lors de l'examen des déterminations devant l'OMC, les Membres de l'OMC pourraient vouloir reprendre toute l'affaire en se fondant sur un nouvel ensemble de renseignements. En outre, l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes prévoit que l'établissement des faits doit être effectué selon des procédures qui donnent à toutes les parties intéressées sur le plan commercial la possibilité de présenter des éléments de preuve et leurs vues. Le processus de règlement des différends entre gouvernements qui existe à l'OMC a un but différent. Il ne vise pas à établir les procédures que les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes ont jugées indispensables à une administration loyale et ouverte des régimes de sauvegarde nationaux. Comme les rapports de l'Organe d'appel l'ont indiqué, le rôle d'un groupe spécial se borne à procéder à une évaluation objective de la question afin de voir si les États-Unis ont agi conformément à l'Accord. Les CE voudraient que le présent groupe spécial joue un rôle autre que celui-là.

Deuxièmement, nous voudrions corriger une erreur que les CE ont faite hier en décrivant la position des États-Unis concernant l'adéquation du rapport publié par l'ITC. Les CE vous ont dit hier, je cite: "Dans leur première communication écrite, les États-Unis ont explicitement reconnu qu'ils avaient "mal appliqué" les dispositions des articles 3 et 4". Cela n'est simplement pas vrai. Ce que les États-Unis ont dit, au paragraphe 158 de leur première communication écrite, c'était que dans certains cas, l'ITC avait involontairement mal appliqué ses propres politiques concernant la présentation de données agrégées. L'ITC a corrigé les erreurs dues à la mauvaise application de ses propres politiques. Par souci de transparence, les États-Unis ont communiqué cette correction au Groupe spécial. Ils maintiennent leur position selon laquelle les constatations de l'ITC sont suffisamment expliquées dans le rapport tel qu'il a été publié sous sa forme initiale. Comme cela est indiqué plus en détail dans la première communication écrite, l'affirmation des CE selon laquelle certaines constatations n'étaient pas suffisamment expliquées reposait sur une simple erreur d'interprétation de ces constatations de la part des CE.

Troisièmement, dans l'exposé oral qu'elles ont fait ici hier, les CE n'ont toujours pas abordé la question de la base de la détermination rendue par l'ITC. Elles ont au lieu de cela continué à présenter une analyse du début à la fin de la période visée par l'enquête, qui est contraire à ce qu'elles ont elles-mêmes déclaré être l'analyse appropriée. Néanmoins, si l'on examine l'exposé des CE en s'en tenant à ses termes mêmes, il est frappant de voir à quel point il justifie une constatation de l'existence d'un dommage causé par un accroissement des importations. Les CE nous ont dit hier qu'au cours de la période visée par l'enquête, la demande a augmenté. Elles nous ont dit que les coûts supportés par la branche de production des États-Unis ont aussi augmenté. Ces simples faits permettraient normalement de penser que les prix ont aussi augmenté. Mais ce n'est pas ce que les CE nous ont dit

car cela ne s'est pas produit. Ce que les CE nous ont dit, au paragraphe 38, c'est que les prix des produits importés des CE à la fin de la période visée par l'enquête se situaient pratiquement au même niveau qu'au début de la période. Le fait que les prix n'ont pas augmenté alors que la demande et les coûts ont progressé donne à entendre que quelque chose a dû se produire du côté de l'offre. Cela n'a cependant pas pu être un accroissement de l'offre intérieure. Les CE ont indiqué que la production des États-Unis avait eu globalement tendance à rester relativement stable. Seule l'offre de produits importés a augmenté. Il semble que la seule conclusion que l'on puisse tirer de l'exposé des CE est qu'un accroissement des importations a maintenu les prix à un niveau inférieur à celui du coût de production de la branche nationale.

Mme Florestal

Dans leurs déclarations orales sur l'article 5, les CE faussent la position des États-Unis, exposent de façon erronée les constatations de l'Organe d'appel et ne tiennent aucun compte de ces constatations dans certains domaines.

L'allégation de violation formulée par les CE au titre de l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes est sans fondement. Récemment, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a indiqué expressément qu'il fallait se garder de donner une interprétation de l'article 5 incluant dans cet article des obligations qui n'y figuraient pas. Or c'est exactement ce que les CE demandent au Groupe spécial de faire. Les allégations des CE au titre de l'article 5:2 a) doivent être rejetées pour deux raisons: premièrement, les États-Unis ont contesté spécifiquement et à plusieurs reprises l'allégation des CE selon laquelle ils n'avaient pas tenu de consultations au sujet de la mesure. Cela n'est simplement pas vrai. En outre, l'article 5:2 a) ne crée pas le devoir d'engager des consultations. L'obligation en matière de consultations est énoncée à l'article 12. Les États-Unis ont satisfait à cette obligation.

Deuxièmement, que l'on fasse valoir que la *lex specialis* en l'espèce est l'article 5:2 ou l'article XIII du GATT, la réalité est que l'article premier du GATT ne joue aucun rôle étant donné que la mesure américaine est un contingent et non un droit de douane. L'allégation de discrimination formulée par les CE est particulièrement incompréhensible puisque la mesure en cause est appliquée de la même façon à tous les Membres qui y sont assujettis. Il n'y a aucune discrimination dans la mesure de sauvegarde des États-Unis.

Les CE ont aussi émis l'avis devant le présent groupe spécial que l'article 5:1 exigeait qu'un Membre justifie clairement son choix d'imposer une restriction quantitative plutôt qu'une mesure tarifaire. La position des CE est en opposition directe avec les constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*. L'Organe d'appel a spécifiquement constaté ce qui suit, je cite: "un Membre *n*'est *pas* tenu de démontrer dans ses recommandations ou déterminations la nécessité d'une mesure sous la forme d'une restriction quantitative qui respecte la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles" (rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 99). Les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde sous la forme d'une restriction quantitative d'un niveau *supérieur* à celui des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives. Ainsi, selon la constatation de l'Organe d'appel, les États-Unis *n*'étaient *pas* tenus de démontrer la nécessité de la mesure.

Les arguments des CE selon lesquels il incombe aux États-Unis de justifier le niveau de la mesure qu'ils ont imposée sont incorrects. Les États-Unis ont imposé une mesure conformément à l'article 5:1. Les CE font valoir que la mesure est incompatible avec cet article. Par conséquent, il incombe aux CE, en tant que plaignant, d'établir et de prouver leur allégation.

L'allégation des CE concernant une supposée "règle de la proportionalité" que contiendrait l'article 5:1 mais qui n'est pas énoncée dans le texte de cet article est aussi en opposition avec la mise en garde formulée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, qui a indiqué qu'il

fallait éviter de donner une interprétation de l'article 5 incluant des obligations qui ne figuraient pas dans le texte. Les CE n'ont pas centré leur attention sur les termes exprès de l'article 5:1 dans leur impatience de créer une nouvelle "règle". L'article 5:1 impose aux Membres l'obligation de n'appliquer une mesure "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". La mesure des États-Unis satisfait à cette obligation.

Les CE formulent ensuite un argument spécieux dont le seul résultat est de donner une interprétation de l'article 5:1 qui en exclut le terme "représentatives". La réponse des États-Unis à l'allégation des CE sur ce point est simple: s'il avait été dans l'intention des négociateurs que les termes "trois dernières années représentatives" désignent toujours les trois années les plus récentes, ils l'auraient dit.

Enfin, à propos de l'allégation des CE selon laquelle les États-Unis n'ont pas tenu de consultations conformément aux dispositions de l'article 8, les États-Unis font observer que la déclaration des CE elle-même contredit cette affirmation. Les CE reconnaissent que les États-Unis ont invité les Membres affectés à participer à des consultations. Si les CE choisissent de ne pas tenir compte du fait que des consultations ont eu lieu le 24 avril 1998, elles ne le nient pas.

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial, cela conclut les observations des États-Unis au sujet de l'exposé oral des CE. Une fois encore, nous remercions le Groupe spécial de cette occasion de nous exprimer.

APPENDICE 2-4

RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS

A. QUESTIONS AUX DEUX PARTIES

Q.1 Nous relevons ce qui suit dans le rapport de l'ITC (page I-9): "Nous constatons que le gluten de froment produit dans le pays est un produit "similaire" au gluten de froment importé et que la branche de production nationale se compose des producteurs nationaux de toutes les formes de gluten de froment élastique, y compris le gluten de froment modifié qui est utilisé en boulangerie et pour la production d'aliments pour animaux de compagnie." Les parties admettent-elles qu'aux fins de la présente procédure la branche de production nationale se compose des producteurs nationaux de toutes les formes de gluten de froment élastique?

Réponse

1. Les États-Unis admettent que la branche de production nationale se compose des producteurs nationaux de toutes les formes de gluten de froment élastique, y compris le gluten de froment modifié qui est utilisé en boulangerie et pour la production d'aliments pour animaux de compagnie, c'est en effet ainsi que l'ITC l'a définie. Si les CE mentionnent une branche de production d'amidon/de gluten de froment, elles n'ont contesté ni la constatation faite par l'ITC d'un produit similaire ni sa constatation que la branche de production nationale se compose des producteurs nationaux de gluten de froment. En outre, pendant l'enquête de l'ITC, ni les CE ni les producteurs de l'UE n'ont contesté le fait que la branche de production nationale devrait se définir autrement que comme étant composée des producteurs nationaux de toutes les formes de gluten de froment élastique.[1]

Q.2 Au paragraphe 9 de la communication qu'elle a présentée en qualité de tierce partie, la Nouvelle-Zélande affirme: "La Nouvelle-Zélande ne conteste pas qu'il puisse être approprié au moment de l'enquête en matière de sauvegardes de protéger ces renseignements confidentiels, y compris ceux qui sont fournis par les parties mises en cause. Elle estime cependant qu'un Membre ne peut justifier une mesure en affirmant qu'elle est compatible avec ses obligations dans le cadre de l'OMC sans divulguer au groupe spécial et aux parties les renseignements sur lesquels il se fonde." Que pensent les parties de cette déclaration?

Réponse

2. La Nouvelle-Zélande avance cette affirmation sans citer aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes (ni aucune autre justification) à l'appui de l'argument selon lequel une partie doit communiquer au Groupe spécial et aux parties tous les renseignements confidentiels en question. Il n'existe en fait une obligation de le faire ni dans l'Accord sur les sauvegardes ni ailleurs. L'article 3:2 dispose au contraire que: "Tous les renseignements qui seront de nature confidentielle ou qui seront fournis à titre confidentiel seront, sur exposé des raisons, traités comme tels par les autorités compétentes. *Ces renseignements ne seront pas divulgués sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis.*" (pas d'italique dans l'original). De plus, l'article 4:2 c), qui prescrit que les autorités compétentes doivent publier une analyse détaillée de l'affaire, énonce expressément que la publication doit être "conform[e] aux dispositions de l'article 3". Ainsi, non seulement l'Accord sur les sauvegardes n'impose-t-il pas à un Membre de divulguer des renseignements confidentiels, mais il l'interdit en l'absence du consentement de la partie qui les a fournis. Enfin, il convient de noter que l'article 3 protège le caractère confidentiel des renseignements fournis par les producteurs nationaux et par les importateurs. La divulgation risque de mettre en péril les intérêts commerciaux des sociétés qui ont communiqué ces renseignements et d'entraver la faculté qu'ont les autorités compétentes de les

[1] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-9.

rassembler, limitant ainsi la qualité des informations dont elles disposent au moment de prendre leur décision.

3. L'article 3:2 n'assortit d'aucune limite de durée l'obligation de garder ces renseignements confidentiels. Contrairement à ce qu'avance la Nouvelle-Zélande, aucune disposition ne peut transformer d'un coup de baguette magique des renseignements qui sont confidentiels dans une enquête de l'ITC en renseignements non confidentiels qui peuvent être divulgués lorsque l'affaire est portée devant un groupe spécial de l'OMC.

4. Sans parler de son incompatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes, la proposition de la Nouvelle-Zélande, si elle était adoptée, ferait du tort non seulement aux producteurs nationaux du pays d'importation, mais aussi aux importateurs et aux producteurs des pays d'exportation. Le rapport de l'ITC, par exemple, omet des renseignements confidentiels fournis tant par les producteurs nationaux, que par des producteurs à l'exportation du Canada, de l'Australie et de l'Union européenne, et par des importateurs américains de gluten de froment.[2]

5. De plus, indépendamment de l'omission des renseignements confidentiels, le rapport de l'ITC divulgue dans une mesure suffisante les renseignements sur lesquels l'ITC a appuyé ses constatations. Le rôle du Groupe spécial est de déterminer: 1) si, pour établir leurs conclusions et leur détermination, les autorités compétentes ont examiné tous les facteurs pertinents, y compris ceux qui sont cités à l'article 4:2 b); 2) si le rapport publié contient une explication suffisante de la manière dont les faits étayent la détermination établie; et 3) si cette détermination est compatible avec l'Accord sur les sauvegardes. Dans la procédure actuelle, rien ne donne à penser que le Groupe spécial doive, pour s'acquitter de cette tâche, examiner et vérifier toutes les données examinées par l'ITC durant son enquête.

6. La Nouvelle-Zélande prétend fonder son argument sur la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Aéronefs*.[3] Or cette affaire est sans rapport avec la procédure présente puisqu'elle ne donne aucune indication quant à l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes. L'Organe d'appel n'a pas traité la question de savoir comment et dans quelles circonstances un Membre devait ou pouvait communiquer des renseignements confidentiels à un Groupe spécial selon les prescriptions spécifiquement énoncées à l'article 3:2.

Q.3 De l'avis des parties, le Groupe spécial peut-il procéder à "une évaluation objective de la question dont il est saisi", au sens de l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, sur la base du rapport de l'ITC publié en mars 1998 (avec le "corrigendum" présenté par les États-Unis lors de la présente procédure)?

Réponse

7. Oui. Le rôle du Groupe spécial consiste à évaluer sur une base objective les points sur lesquels il estime que les CE ont présenté les commencements de preuve nécessaires. Dans sa version publique (avec ou sans le "corrigendum" récemment présenté), le rapport de l'ITC fournit suffisamment de renseignements pour permettre au Groupe spécial d'effectuer l'analyse prescrite à l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends concernant les faits et circonstances pertinents examinés par l'ITC et sur lesquels elle s'est appuyée pour déterminer que l'accroissement des importations avait causé un dommage grave à la branche de production nationale de gluten de froment.

8. L'omission des renseignements confidentiels du rapport publié de l'ITC n'a pas d'incidence matérielle sur la capacité du Groupe spécial d'effectuer cet examen. Dans leur première

[2] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-22-24.
[3] *Canada – Mesures visant l'exportation d'aéronefs civils* (WT/DS70/AB/R), 2 août 1999.

communication écrite, les CE ont soulevé deux questions à propos de l'omission des renseignements confidentiels du rapport de l'ITC: 1) celle des données sur les prix (première communication écrite des CE, paragraphes 49 et 82); et, 2) celle des méthodes de répartition employées par les producteurs américains pour déterminer la rentabilité (première communication écrite des CE, paragraphe 67).

9. Pour ce qui concerne la première question, les données sur les prix, l'objection initiale des CE partait d'une compréhension erronée du rapport de l'ITC. À propos du brusque accroissement des importations, le rapport disait que le gluten de froment importé de l'UE était systématiquement vendu à un prix inférieur à celui du gluten de froment d'origine nationale.[4] Il ressortait clairement du contexte que cette affirmation faisait référence à des prix systématiquement inférieurs pendant la période de brusque accroissement des importations, en 1996-1997. Les CE appuyaient leurs critiques sur un autre passage du rapport de l'ITC faisant apparaître qu'à six reprises au cours de la période de 1993 à 1997 les prix trimestriels du gluten importé de l'UE étaient supérieurs à ceux du produit d'origine nationale, faisant valoir que cet élément était incompatible avec les conclusions de l'ITC.[5] Toutefois, les six trimestres pendant lesquels le prix du gluten importé de l'UE était supérieur à celui du marché se situaient entre 1993 et 1995, donc avant le brusque accroissement des importations.[6] Ainsi, comme l'a constaté l'ITC, la vente à des prix systématiquement inférieurs en 1996-1997 a coïncidé avec l'accroissement des importations en provenance de l'UE et des importations totales. En conséquence, la présentation du corrigendum par les États-Unis ne fait que confirmer que l'argument avancé par les CE était fondé sur une erreur de compréhension du rapport de l'ITC.

10. Pour ce qui est de la deuxième question, les CE se plaignent de l'omission dans le rapport de certains renseignements concernant la méthode de répartition employée par les entreprises. Or, à l'évidence, les renseignements de ce type sont de nature commercialement sensible, et tant le droit interne que l'article 3:2 interdisent à l'ITC de les divulguer sans le consentement des entreprises qui les ont fournis. Si les CE se sont plaintes de l'omission de données agrégées, elles ont reconnu la nécessité de protéger les renseignements commerciaux confidentiels concernant des entreprises particulières (voir le paragraphe 49 de la première communication écrite des CE). Les renseignements relatifs à la méthode de répartition qui ont été omis par l'ITC sont précisément de cette nature.

Q.4 Les parties pourraient-elles préciser si les CE ont eu accès aux "renseignements confidentiels" en question lors de la procédure interne menée devant l'ITC? Dans l'affirmative, dans quelles conditions y ont-elles eu accès?

Réponse

11. Selon les règles de l'ITC, les CE auraient pu demander à être partie à l'ordonnance conservatoire administrative de l'ITC qui régit les renseignements confidentiels en cause et en vertu de laquelle leur conseil aurait eu accès à ces renseignements. N'ayant jamais fait cette demande, les CE n'ont pas eu accès aux renseignements. Le conseil des producteurs européens (Association des amidonneries de céréales de l'UE) a accepté l'ordonnance conservatoire administrative et a donc eu accès aux renseignements confidentiels.

12. Selon la règle 206.17 a) 3) D) iii) B) de l'ITC relative à la constitution de gouvernements en tant que parties intéressées, les CE pouvaient être partie intéressée et auraient pu demander à être partie à l'ordonnance conservatoire administrative. Elles ont demandé à être entendues par la Commission dès le début de l'enquête de l'ITC et ont participé à l'audition sur la réparation mais elles ont choisi de ne pas participer activement pendant la phase de détermination de l'existence d'un dommage et n'ont pas exercé leur droit d'obtenir les renseignements confidentiels accessibles en vertu de l'ordonnance conservatoire administrative.

[4] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-16.
[5] Première communication écrite des CE, paragraphe 82; Pièce n° 4 des États-Unis, page II-36.
[6] Pièce n° 10 des États-Unis, page II-33.

Q.5 Nous relevons que l'Organe d'appel a récemment affirmé que l'expression "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" figurant à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 n'établissait pas des conditions indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde, s'ajoutant aux conditions énoncées dans la deuxième clause de l'article XIX:1 a), mais qu'elle "décri(vait) certaines circonstances dont l'existence (devait) effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994".[7]

Qu'est-ce qui pourrait constituer une telle "évolution imprévue des circonstances"? Par qui cette évolution des circonstances doit-elle être "imprévue"? En l'espèce, quelle était précisément la situation qui a constitué une "évolution imprévue des circonstances" et où en est-il question dans le rapport de l'ITC?

Réponse

13. Dans le texte du début de l'article XIX, l'intention était de s'assurer qu'un accroissement des importations pouvant causer un dommage grave ou une menace de dommage grave pour une branche de production nationale ne résultait pas simplement 1) de réductions tarifaires négociées ou 2) de facteurs dont le Membre de l'OMC participant à la négociation avait connaissance au moment où la concession tarifaire avait été accordée. Ainsi, l'évolution imprévue des circonstances s'entendrait de changements importants inattendus sur le marché par rapport à la situation qui régnait au moment où la concession tarifaire avait été faite. L'évolution des circonstances résumée ci-après, qui a entraîné en 1996-1997 aux États-Unis un brusque accroissement des importations de produits à bas prix en provenance des CE, n'était pas prévue par les États-Unis et n'aurait pu l'être au moment où la concession tarifaire relative au gluten de froment était négociée dans le cadre du Cycle d'Uruguay, en 1994.

14. Par ailleurs, le brusque accroissement des importations en 1996-1997, accompagné de ventes à bas prix de gluten de froment importé des CE, n'était pas la conséquence de la modeste diminution des droits de douane américains sur le gluten de froment négociée dans le cadre du Cycle d'Uruguay. La diminution du prix moyen du gluten de froment de l'UE, passé de 0,78 dollar environ par livre en 1994, avant la réduction des droits de douane, à 0,57 dollar environ par livre en 1997, soit une baisse d'environ 27 pour cent, ne peut s'expliquer par les réductions beaucoup plus faibles, de 1,1 pour cent et de 0,6 pour cent, des droits de douane généraux appliqués par les États-Unis au gluten de froment entre 1994 et 1997.[8]

15. En fait, en examinant la question de savoir s'il fallait recommander que la mesure de sauvegarde prenne la forme d'une majoration des droits de douane, l'ITC a constaté que le gluten de froment semblait être peu sensible aux variations de prix et de droits de douane.[9] L'abaissement modéré des droits de douane appliqués par les États-Unis au gluten de froment n'explique donc pas l'accroissement massif des importations pendant la période 1996-1997.

---

[7] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, paragraphes 92 et suivants: rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée - Produits laitiers*, paragraphes 85 et suivants.

[8] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-33, tableau 18. Le taux général des droits de douane appliqués par les États-Unis au gluten de froment (autre que le gluten de froment destiné à l'alimentation animale) était de 8 pour cent *ad valorem* en 1993-1994 et, aux termes des concessions négociées dans le cadre du Cycle d'Uruguay, les États-Unis ont accepté de ramener ce taux en six étapes à 6,8 pour cent *ad valorem* en 2000. En 1997, le taux était de 7,4 pour cent *ad valorem*. Les États-Unis ont décidé de ramener de 4 pour cent *ad valorem* (en 1993-1994) à 1,8 pour cent *ad valorem* en 2000 le taux général du droit applicable au gluten de blé destiné à l'alimentation animale; en 1997, le taux était de 2,9 pour cent *ad valorem* (première communication écrite des CE, paragraphe 42; pièce n° 9 des CE; pièce n° 4 des États-Unis, page II-6).

[9] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-26; voir également Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-17, I-24.

16. En fait, les constatations de l'ITC montrent que le brusque accroissement des importations en 1996-1997 correspondait à un changement dans les conditions du marché que ne laissait pas prévoir la situation antérieure. L'ITC a constaté qu'entre 1993 et 1995, le prix du gluten de froment importé avait été supérieur puis inférieur au prix du gluten de froment américain et que la part de marché absorbée par les importations avait légèrement diminué.[10] Ces tendances ne permettaient nullement de penser que ce schéma de prix mixte cèderait brutalement la place à des importations de gluten des CE à des prix systématiquement inférieurs, provoquant une augmentation des importations d'une ampleur telle que la production intérieure et les expéditions en trafic intérieur reculaient légèrement en période d'expansion de la demande.

17. Comme il ressort des constatations de l'ITC, ce bouleversement des conditions du marché n'était pas le fait de circonstances propres au marché du gluten de froment, et il résultait en premier lieu d'une augmentation massive de la capacité de production des CE visant à accroître la production d'amidon de froment (coproduit du gluten).[11] Le marché communautaire de l'amidon de froment est protégé contre la concurrence des importations par des droits de douane élevés, et les prix intérieurs élevés sont une incitation à la production.[12] De plus, les CE appliquent plusieurs programmes pour stimuler la production d'amidon de froment, notamment des restitutions à la production.[13]

18. L'ITC a spécifiquement constaté que la production communautaire de gluten de froment ne réagissait pas à des variations de prix du gluten mais qu'elle suivait la production communautaire d'amidon de froment.[14] Elle a également constaté que les prix élevés de l'amidon de froment sur le marché communautaire protégé donnaient aux CE la liberté de vendre le gluten de froment à bas prix, notamment aux États-Unis.[15] L'évolution du marché communautaire de l'amidon de froment a ainsi entraîné une augmentation de la production communautaire de gluten de froment et des exportations de gluten vers les États-Unis à des prix assez bas, pour des raisons sans rapport avec les conditions du marché américain ou européen du gluten.

19. Même les acteurs du marché américain du gluten de froment ne prévoyaient pas cette évolution. Pour preuve, il n'est que de considérer qu'aux États-Unis ce secteur a considérablement développé sa capacité de production (un processus en grande partie achevé en juin 1995) et qu'un nouveau venu sur le marché, Heartland Wheat Growers, a commencé à construire une nouvelle usine en 1993 et à produire en 1996.[16] Comme l'ont fait remarquer les CE elles-mêmes, ces investissements n'étaient pas compatibles avec l'idée que les importations pouvaient augmenter substantiellement et dépasser l'expansion de la demande, comme ce fut le cas. En bref, la situation du marché n'a pas permis aux États-Unis de prévoir l'évolution qui a conduit à l'accroissement des importations de 1996-1997.

20. Comme le rappelle la question du Groupe spécial, l'évolution imprévue des circonstances s'entend de circonstances dont l'existence doit être démontrée et non des conditions que les autorités compétentes doivent constater pour établir une détermination positive de l'existence d'un dommage conformément à l'Accord sur les sauvegardes. En tout état de cause, le rapport de l'ITC indique clairement que les États-Unis ne prévoyaient absolument pas l'évolution des circonstances ayant conduit à l'accroissement des importations de gluten de froment en provenance des CE.

Q.6 Aux paragraphes 73 à 77 de leur première communication écrite, les CE font valoir que l'ITC n'a pas tenu compte de tous les facteurs "pertinents" (par exemple, dépenses d'équipement; nouveaux venus/expansion; évolution de la situation en ce qui concerne les coproduits; "les importations en

[10] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-16, II-36.
[11] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-24.
[12] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-24, II-38-39 et n. 95.
[13] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-24, n. 119.
[14] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-24.
[15] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-24-25, II-38.
[16] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-12, II-8.

tant que stratégie commerciale positive") dans son analyse relative au "dommage grave". Nous notons que, dans le résumé des arguments des parties figurant dans la section pertinente du rapport de l'ITC (pages I-11 et I-12), s'il apparaît que les CE ont présenté des arguments relatifs à la "rentabilité" à propos de l'amidon/du gluten de froment, il ne ressort pas clairement que les CE aient évoqué les autres facteurs mentionnés comme étant "pertinents" dans ce contexte lors de la procédure menée devant l'ITC. Les parties peuvent-elles préciser si les CE ont ou non évoqué ces questions dans ce contexte devant l'ITC? Si elles ne les ont pas évoquées devant l'ITC dans ce contexte, quelles sont les considérations qui devraient guider le Groupe spécial dans tout examen de ces facteurs ou de leur "pertinence" dans ce contexte?

Réponse

21. Les CE elles-mêmes n'ont soulevé aucune de ces questions durant la procédure de l'ITC, bien qu'elles eussent pu le faire si elles l'avaient voulu. Selon le registre officiel de l'ITC, les CE ont demandé à être entendues par la Commission au début de l'enquête, elles n'ont pas participé à la phase de détermination de l'existence d'un dommage ou de recherche d'un lien de causalité, mais se sont présentées et ont fait valoir des arguments à l'audition de l'ITC concernant la réparation. Les arguments des CE ne portaient pas sur les questions relatives à l'analyse de l'ITC concernant le "dommage grave".

22. Les producteurs européens ont soulevé certaines de ces questions pendant la procédure de l'ITC, mais pas toutes, et pas nécessairement de la même manière que l'ont fait les CE devant ce Groupe spécial. Il semble que les producteurs européens aient présenté des arguments, au moins sous une certaine forme, sur l'évolution des marchés des coproduits, les nouveaux venus et l'expansion du marché américain, et les importations en tant que stratégie commerciale.

23. L'examen du dossier fait apparaître qu'aucune partie dans l'enquête de l'ITC n'a soulevé la question des CE concernant la productivité des "dépenses d'équipement". Ainsi, un au moins des arguments présentés par les CE aux paragraphes 73-77 de leur première communication écrite est invoqué pour la première fois dans la procédure de ce Groupe spécial. Le Groupe spécial devrait considérer le fait que les parties n'ont pas évoqué cette question durant l'enquête de l'ITC comme venant appuyer la conclusion que la question n'est pas pertinente pour les raisons citées dans la réponse des États-Unis à la question n° 7 du Groupe spécial.[17]

Q.7 Le texte de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes ("... les autorités compétentes évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche") impose-t-il aux autorités compétentes l'obligation d'effectuer elles-mêmes une enquête sur "tous les facteurs pertinents..." même si ceux-ci ne sont pas évoqués lors de la procédure menée devant elles? Dans l'affirmative, quelles sont la nature et la portée de cette obligation?

Réponse

24. L'article 4:2 a) énumère ensuite certains facteurs que les autorités compétentes "évalueront". Il ne fait donc aucun doute qu'une autorité compétente devrait procéder à une enquête sur les facteurs expressément énumérés, qu'ils soient ou non évoqués par les parties.

25. Toutefois, pour ce qui concerne les facteurs causant le dommage qui ne sont pas expressément cités à l'article 4:2 a), les autorités compétentes devraient en général pouvoir compter

[17] Comme les États-Unis l'ont démontré dans leur première communication écrite, les revendications tardives des CE concernant la productivité des dépenses d'équipement n'ont aucun mérite puisque l'ITC, dans son analyse relative au dommage, a examiné exhaustivement et évalué les faits concernant les dépenses d'équipement dans la branche de production, ainsi que les effets de l'accroissement des importations sur la productivité. Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 95-97.

sur les parties intéressées (par exemple les importateurs et les producteurs étrangers, ainsi que sur les producteurs nationaux) pour les leur signaler et leur donner des arguments sur le poids qu'elles doivent leur attribuer. De par leur connaissance intime du marché et le souci de leurs intérêts commerciaux propres, les acteurs du marché sont les mieux placés pour connaître et signaler, comme ils ont toutes les raisons de le faire, les autres facteurs tels que d'autres sources de dommage pour la branche de production nationale qui mériteraient d'être examinés par l'autorité compétente. De fait, l'ITC s'est longtemps appuyée sur les commentaires et les arguments des acteurs du marché qui l'ont ainsi aidée à repérer et à analyser les facteurs pertinents. Si les parties omettent de mentionner certains facteurs durant l'enquête, il y a de sérieuses raisons de penser que ceux qui sont le mieux à même d'en avoir connaissance ne les ont pas jugés importants.

26. La thèse selon laquelle les autorités compétentes peuvent légitimement compter sur les parties intéressées pour leur signaler les facteurs autres que les importations qui peuvent avoir causé ou contribué à causer un dommage trouve des appuis solides dans un autre contexte, voisin de celui-ci. Comme les États-Unis l'ont souligné en l'occurrence aux paragraphes 130-131 de leur première communication écrite, dans l'affaire *États-Unis - Saumons*[18], le Groupe spécial a examiné des arguments sur l'interprétation de l'article 3.4 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (également connu comme Code antidumping du Tokyo Round). Le libellé de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes est tiré de cet article antérieur.

27. Le Groupe spécial relevait tout d'abord qu'une autre disposition, l'article 3.3 du Code antidumping du Tokyo Round (comparable à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes) prévoyait que les autorités chargées de l'enquête devaient procéder à "une évaluation de tous les éléments et indices économiques pertinents qui influent sur la situation de cette branche" et énumérait expressément certains facteurs qu'il fallait prendre en considération (*États-Unis - Saumons*, paragraphes 493 et 557). En interprétant les termes de l'article 3.4 qui, comme l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, prévoit que les autorités compétentes ne peuvent imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs, le Groupe spécial déclarait que l'article "n'exigeait donc pas expressément que les autorités chargées de l'enquête examinent dans chaque cas, de leur propre initiative, les effets de tous les éléments possibles autres que les importations visées par l'enquête" (*id*., paragraphe 550). Ainsi, dans l'interprétation de dispositions comparables du Code antidumping, le Groupe spécial *États-Unis - Saumons* concluait que, contrairement à l'obligation qui était faite aux autorités compétentes d'examiner les facteurs énumérés, rien ne leur imposait d'étudier les effets des facteurs non énumérés qui n'avaient pas été évoqués par les parties.

28. En conséquence, l'ITC pourrait légitimement compter sur les parties pour trouver et présenter des arguments sur les facteurs du dommage autres que ceux énumérés à l'article 4:2 a).

Q.8 L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit: "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." Nous relevons que le terme utilisé dans cette phrase est "dommage" et non "dommage grave". Quelles sont la signification et la pertinence éventuelles de cette distinction?

Réponse

29. Les termes relevés par le Groupe spécial dans l'article 4:2 b) reconnaissent que dans n'importe quelle situation, des facteurs autres que l'accroissement des importations peuvent jouer un rôle plus ou

[18] *États-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, ADP/87, IBDD S41/254, adopté le 27 avril 1994 par le Comité des pratiques antidumping.

moins grand dans le dommage éventuel subi par la branche de production nationale. Le choix du terme "dommage" par opposition à "dommage grave" dans ce contexte est judicieux, puisque des facteurs autres que les importations peuvent, dans une situation donnée, ne jouer qu'un faible rôle et donc ne pas représenter un "dommage grave" au sens de l'article 4:1 a). En utilisant le terme "dommage", l'article 4:2 b) évite de spécifier quel est le seuil ou la limite du degré de dommage qui peut être causé par ces autres facteurs. Dans son contexte plus large, le texte donne à entendre qu'en établissant le "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave, les autorités compétentes doivent éviter d'imputer à l'accroissement des importations, à quelque degré que ce soit, un dommage causé par d'autres facteurs.

Q.9 Quelle est, dans l'Accord sur les sauvegardes, la base juridique d'une analyse du lien de causalité dans le cadre de laquelle il est examiné si certains facteurs constituent ou non "une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations"? Quelles indications la pratique antérieure du GATT/de l'OMC peut-elle éventuellement fournir sur cette question?

Réponse

30. L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes prévoit que, pour que la détermination visée à l'article 4 ait lieu, il faut que l'enquête démontre "l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave".

31. Comme l'ont fait valoir les États-Unis dans leur première communication écrite[19], le rapport de la Commission montre que celle-ci a mené son enquête en appliquant les dispositions de la législation américaine qui lui font obligation de constater non seulement que les importations ont un lien de causalité avec le dommage grave, mais encore qu'elles en constituent une "cause substantielle" (19 U.S.C. § 2252(b)(1)(A)).[20] La cause substantielle y est définie comme une "cause qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause"(19 U.S.C. § 2252(b)(1)(B)).

32. Cet aspect du droit américain impose à l'ITC de faire une constatation concernant le lien de causalité qui, sans être requise par l'article 4:2, contribue à faire que ses objectifs soient atteints. La clause lui imposant d'examiner le poids relatif des autres facteurs garantit que l'ITC examine de manière approfondie le lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave, comme le prescrit l'article 4:2 b) et évite d'imputer aux importations les effets d'autres causes de dommage qui sont plus importantes. Si les constatations qui en résultent sont plus détaillées que ne l'exige l'article 4:2 b), les procédures américaines sont entièrement conformes à l'esprit et à la lettre de ces dispositions.

33. Les États-Unis tiennent à souligner que les CE n'ont pas contesté sur ce point la compatibilité du droit américain avec l'Accord sur les sauvegardes et que cette question ne s'inscrit donc pas dans le mandat du Groupe spécial. La seule question ayant trait aux articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes dont ait été saisi le Groupe spécial est celle de savoir si les constatations et la conclusion de l'ITC sont compatibles avec ces articles (voir *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, AB-1998-6, paragraphe 73 (2 novembre 1998): "la "mesure" et les "allégations" formulées au sujet de cette mesure constituent la "question portée devant l'ORD", qui est le fondement du mandat d'un Groupe spécial"; voir également *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses de laine tissés en provenance d'Inde*, WT/DS33/AB/R, paragraphe 6: "Étant donné le but explicite du règlement des différends qui transparaît dans tout le Mémorandum d'accord, nous ne considérons pas que l'article 3:2 du Mémorandum 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

[19] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 127 et 128.
[20] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-14.

différend particulier. Un Groupe spécial ne doit traiter que les allégations qui doivent l'être pour résoudre la question en cause dans le différend."

Q.10 Quel est le rapport juridique entre l'article 5:2 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article premier du GATT de 1994? Quels principes juridiques et/ou pratique antérieure du GATT/de l'OMC peuvent donner des indications dans ce contexte?

Réponse

34. L'article 5:2 a) impose le principe NPF pour les contingents de sauvegarde, et constitue en l'espèce la *lex specialis*. Toute contestation d'un contingent de sauvegarde devrait être jugée à l'aune de l'article 5 et non du principe général NPF énoncé à l'article premier du GATT. Bien qu'aucun Groupe spécial précédent n'ait examiné cette question dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, les différends du GATT portant sur le rapport entre l'article XIII et l'article premier sont instructifs car la formulation de l'article 5:2 a)[21] est identique à celle de l'article XIII:2 d) du GATT pour ce qui est de la clause suivante:

> Dans les cas où un contingent est réparti entre des pays fournisseurs, le Membre appliquant les restrictions pourra chercher à se mettre d'accord, au sujet de la répartition des parts du contingent, avec tous les autres Membres ayant un intérêt substantiel dans la fourniture du produit considéré. Dans les cas où cette méthode ne sera raisonnablement pas applicable, le Membre concerné attribuera aux Membres ayant un intérêt substantiel dans la fourniture du produit des parts calculées sur la base des proportions, fournies par ces Membres pendant une période représentative précédente, de la quantité ou de la valeur totale des importations du produit, tout facteur spécial qui pourrait avoir affecté ou pourrait affecter le commerce du produit étant dûment pris en compte.

35. Les déterminations des Groupes spéciaux du GATT qui ont traité de la question ont systématiquement conclu que les plaintes en discrimination dans la répartition d'un contingent devaient normalement être introduites en vertu de l'article XIII du GATT plutôt que de son article premier. Dans l'affaire *Restrictions appliquées par la CEE à l'importation de pommes en provenance du Chili I*, le Chili a fait valoir que la restriction appliquée par la CEE à l'importation de pommes chiliennes violait l'article premier du GATT. Contrairement aux arguments qu'elles font maintenant valoir, les CE avaient, dans cette affaire "soutenu que ces mesures, qui consistaient en une restriction quantitative, devaient être examinées au regard de l'engagement, du type de la clause de la nation la plus favorisée, que prescrit l'article XIII".[22] Le Groupe spécial a conclu que la restriction constituait un contingent et, rejoignant ainsi les CE, "a estimé plus approprié d'examiner la question au titre de l'article XIII, relatif à l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives, qu'au titre de l'article premier, paragraphe premier".

36. De même, dans le deuxième rapport adopté dans l'affaire *CEE – Restrictions à l'importation de pommes de table*, le Chili faisait de nouveau valoir que les contingents d'importation des CE étaient discriminatoires et violaient l'article premier du GATT. Les CE soutenaient que, s'agissant de l'application de restrictions quantitatives, la question devait être examinée "seulement au titre de l'article XIII, qui était *lex specialis*". Le Groupe spécial est encore tombé d'accord avec les CE, jugeant que la question concernait l'application non discriminatoire de restrictions quantitatives et que l'article XIII était donc en l'espèce *lex specialis*. Enfin, comme l'ont relevé les États-Unis dans leur première communication écrite, l'Organe d'appel, dans l'affaire *CE – Régime applicable à*

[21] Les États-Unis supposent que la question du Groupe spécial se limite à l'article 5:2 a).

[22] *Restrictions appliquées par la CEE à l'importation de pommes en provenance du Chili* I, L/5047 – S27/107, rapport adopté le 10 novembre 1980.

l'importation, à la vente et à la distribution des bananes,[23] a souscrit à l'idée que la répartition des restrictions quantitatives était en dehors du champ d'application de l'article premier du GATT en jugeant que le contingent tarifaire communautaire applicable aux bananes en vertu de la Convention de Lomé n'entrait pas dans le champ d'application de la "dérogation accordée pour la Convention de Lomé" à l'article premier.

37. Le raisonnement de ces Groupes spéciaux s'applique aussi en l'espèce. Quelle que soit la théorie juridique des CE, leur plainte est au fond que l'application prétendument discriminatoire d'une mesure de contingentement, en violation de l'article 5:2 a) ou de l'article 5:2 b), constitue une violation de l'article premier du GATT. La position soutenue par les CE, à savoir que l'article premier du GATT porte sur les contingents, n'est pas valable en droit. Une allégation de discrimination portant sur des contingents doit normalement faire valoir la violation de l'article 5, s'il s'agit de sauvegardes, ou de l'article XIII du GATT. En revanche, la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis ne peut être incompatible avec l'article premier du GATT parce qu'il s'agit d'un contingent et non d'une mesure tarifaire.

Q.11 Les parties peuvent-elles indiquer si des consultations ont eu lieu le 24 avril 1998 comme les États-Unis le donnent à entendre et, dans l'affirmative, si les parties ont discuté de la mesure projetée dans la notification des États-Unis du 24 mars 1998?

Réponse

38. Les États-Unis ont communiqué au Groupe spécial des pièces prouvant de manière concluante que les parties avaient eu des consultations à plusieurs reprises, notamment le 24 avril 1998.

39. Dans une lettre datée du 8 mai 1998, le représentant des CE mentionnait que des consultations portant sur l'enquête relative au gluten de froment avaient eu lieu le 24 avril 1998 et qu'il y avait été mentionné que les États-Unis envisageaient une mesure corrective possible sous la forme d'un contingent qui dérogerait à la méthode de répartition proportionnelle prévue à l'article 5:2 a).[24] La lettre indiquait par ailleurs que si une dérogation à l'article 5:2 a) était envisagée, les CE s'attendaient à ce que de nouvelles consultations aient lieu conformément à l'article 12:3.

40. Dans une lettre datée du 14 mai 1998, le représentant des CE faisait référence à des consultations "formelles" sur la question du gluten de froment qui remontaient au 11 juillet 1997. La lettre demandait ensuite des consultations "informelles" sans préjudice des consultations "formelles" qui devaient avoir lieu dans le cadre de l'OMC le 22 mai 1998. Le représentant des CE a transmis le 21 mai 1998 une liste de six questions aux États-Unis pour préparer les consultations prévues le lendemain. Ces questions exprimaient les craintes des CE concernant la "mesure recommandée" des États-Unis. D'après les dossiers des États-Unis, des consultations ont bien eu lieu, et les CE ne semblent pas le contester. Ainsi, même les documents des CE démontrent que, loin de se refuser à des consultations, les États-Unis en ont tenues à plusieurs reprises avec les CE sur cette mesure.[25]

Q.12 À la page 34 de leur déclaration orale, les CE se réfèrent à une "réunion informelle" tenue les 19 et 20 mai 1999. Les parties estiment-elles que cette réunion constituait des "consultations" au sens de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes?

[23] WT/DS27/AB/R.

[24] Lettre du 8 mai 1988, de J-J. Bouflet, Ministre-Conseiller auprès de la Commission européenne, à B. Kasper, Deuxième secrétaire à la Mission permanente des États-Unis.

[25] Voir les pièces n° 1 et 12 des États-Unis.

Réponse

41. L'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes ne parle ni de réunions "formelles", ni de réunions "informelles" mais tout simplement de "consultation préalable". L'objet clairement énoncé de l'article 12:3 est de ménager aux Membres ayant un intérêt substantiel la possibilité de consulter le Membre qui projette d'appliquer la mesure. Cet objectif est atteint à partir du moment où les parties concernées se réunissent pour discuter de la question, peu importe que la réunion soit qualifiée de "formelle" ou d'"informelle". Or, comme l'admettent les CE elles-mêmes, les parties se sont réunies les 19 et 20 mai 1999 et ont examiné la question. Cette réunion fait donc partie des "consultations" entre les parties. En revanche, comme nous l'avons indiqué plus haut, les consultations entre les parties ne se résument pas à cette seule réunion des 19 et 20 mai. Étant donné les consultations tant "formelles" qu'"informelles" qui ont eu lieu à maintes reprises avec les CE, les États-Unis ont amplement satisfait à cette prescription.[26]

Q.13 En ce qui concerne la production, la capacité et l'utilisation de la capacité, quelles sont la signification et la pertinence de la déclaration suivante, figurant à la page II-14 du rapport de l'ITC: "ADM, Manildra et Midwest ont indiqué que la capacité des séchoirs déterminait la limite de la capacité de production de gluten de froment"?

Réponse

42. D'après ce qu'ont dit ces producteurs à l'ITC, les séchoirs sont la partie de leur équipement qui fixe de manière impérative la limite supérieure de leur capacité de production de gluten de froment. En d'autres termes, d'autres parties de leur équipement peuvent leur permettre de produire davantage dans un intervalle de temps donné, mais leurs séchoirs servent de goulet d'étranglement. Ce qu'il importe de voir ici, c'est que la partie de l'équipement qui sert de goulet d'étranglement détermine concrètement leur capacité de production du produit.

43. Des séchoirs séparés sont utilisés pour le gluten et l'amidon. Après leur séparation, l'amidon et le gluten sont soumis à des procédés particuliers dont le séchage.[27]

B. QUESTIONS AUX CE

Q.14. Dans leur première communication écrite, les États-Unis indiquent que l'ITC a maintenant établi un corrigendum rectifiant la version publique du rapport, où elle communique celles des données sur les prix et certains autres renseignements qui peuvent être divulgués et figurent dans la pièce n° 10. Les États-Unis indiquent aussi qu'ils "ne doutent pas que cette divulgation plus poussée apaisera [les] inquiétudes [des CE]". Que pensent les CE de cette déclaration? Quel est, selon elles, le statut de ce corrigendum dans la présente procédure?

Réponse

44. L'Accord sur les sauvegardes énonce deux prescriptions concernant la publication des rapports: 1) l'article 3:1 dispose que les autorités compétentes "publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents", et 2) l'article 4:2 c) prescrit que les autorités compétentes "publieront dans les moindres délais, conformément aux dispositions de l'article 3, une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ...". Aucune de ces dispositions ne spécifie le niveau de détail requis, ni ne prescrit expressément de publier tous les renseignements.

[26] On peut supposer que les CE entendent par "informelles" les consultations dont il n'est pas expressément mentionné par écrit qu'elles se tiennent en vertu l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes.

[27] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-7, figure 1.

45. Les États-Unis estiment que le rapport initialement publié par l'ITC satisfaisait à l'obligation de publication visée aux articles 3:1 et 4:2 c). Ils ont produit ces faits qui n'avaient pas été publiés auparavant en réponse à la plainte des CE, formulée aux paragraphes 56 et 82 de leur première communication écrite, qui reprochaient à l'ITC de n'avoir aucune preuve à l'appui de sa constatation que le gluten de froment importé des CE était systématiquement vendu à un prix inférieur à celui du gluten de froment d'origine nationale en 1996 et 1997. Ces renseignements, qui n'avaient pas été publiés auparavant (ils figuraient dans la version confidentielle du rapport de l'ITC mais pas dans la version publique) étayent la constatation de l'ITC.

46. Dans cette affaire, il n'y a pas de problème de transparence, en dépit de ce qu'affirment les CE au paragraphe 29 de leur déclaration orale. La constatation de l'ITC était claire et était étayée par des éléments de preuve dans le dossier de l'enquête. De surcroît, dans le courant de l'enquête de l'ITC, les producteurs européens ont eu accès à tous les renseignements commerciaux confidentiels figurant dans le dossier de l'enquête de l'ITC, y compris les données sur les prix dont il est question, dans le cadre d'une ordonnance conservatoire administrative. Ils ont en conséquence eu toute latitude pour examiner les renseignements et présenter les arguments qu'ils jugeaient appropriés. Par ailleurs, comme cela a déjà été signalé dans la réponse à la question n° 4 du Groupe spécial, les CE auraient pu avoir elles-mêmes accès aux renseignements confidentiels, mais elles ont choisi de ne pas demander à être partie à l'ordonnance conservatoire administrative. Ainsi, le reproche que font les CE d'un manque de transparence vis-à-vis du pays exportateur Membre est injustifié.

47. Les États-Unis relèvent par ailleurs que les CE n'ont pas mis en cause les procédures d'omission de l'ITC. Bien qu'elles n'aient pas contesté que la publication de données agrégées puisse, dans certaines circonstances, avoir pour effet de divulguer des renseignements confidentiels appartenant à une société auprès de ses concurrents, elles se sont contentées d'affirmer qu'il n'était pas légitime d'omettre les données agrégées. Ainsi, elles n'ont pas fait valoir une prétention juridique concernant ces données sur les prix dont le Groupe spécial ait à juger.

Q.15 Quelle est la motivation qui sous-tend l'affirmation figurant au paragraphe 49 de la première communication écrite des CE selon laquelle "[c]ette obligation présuppose que l'analyse détaillée et la justification du caractère pertinent des facteurs soient rendues publiques et non qu'elles soient tenues secrètes, à moins que la confidentialité ne constitue réellement un problème"? Les CE affirment-elles que la confidentialité n'est pas réellement un problème ici?

Réponse

48. Les CE ont reconnu l'obligation de protéger les renseignements commerciaux confidentiels présentés par des entreprises, mais contestent l'omission par l'ITC de données sous forme agrégée (voir le paragraphe 49 de la première communication écrite des CE). Or les États-Unis avaient toutes les raisons de le faire. Pendant une grande partie de la période de l'enquête, il n'y avait que trois producteurs américains, dont un n'était pas en mesure de fournir des renseignements spécifiques sur ses activités aux États-Unis et tous n'exerçaient pas chacune des activités sur lesquelles l'ITC cherchait à obtenir des renseignements (par exemple tous les producteurs américains n'importaient pas de gluten de froment).

49. Ainsi, dans de nombreux cas, l'ITC n'a obtenu de renseignements que de deux entreprises, et la publication de données sous forme agrégée aurait risqué de divulguer les renseignements commerciaux confidentiels de chacune auprès de ses concurrents. Conformément à la politique qu'elle suit de longue date, l'ITC a omis toutes les données sous forme agrégée qui risquaient d'être ainsi divulguées. Les arguments avancés par les CE ne fournissent aucune base pour contester le droit à la confidentialité des entreprises concurrentes en cause, et n'indiquent pas non plus de quelle manière les États-Unis pourraient communiquer les renseignements confidentiels sans manquer à leur obligation de préserver le caractère confidentiel des renseignements qui leur sont communiqués.

Q.16. Les CE font-elles valoir qu'elles ont subi ou qu'elles subissent un préjudice quelconque lors de la présente procédure de règlement des différends de l'OMC en raison de la façon dont l'ITC a traité les renseignements confidentiels dans la version publique de sont rapport? Dans l'affirmative, de quelle façon?

Réponse

50. Les CE n'ont pas subi de préjudice du fait de la manière dont l'ITC a traité les données confidentielles. Comme nous l'avons signalé dans la réponse à la question n° 4 du Groupe spécial, les CE auraient pu avoir accès, comme les producteurs européens, aux renseignements confidentiels lors de la procédure de l'ITC, mais elles ont choisi de ne pas demander à être partie à l'ordonnance conservatoire administrative régissant ces données.

51. L'omission des renseignements confidentiels du rapport publié de l'ITC n'a aucune incidence matérielle sur la capacité qu'a le Groupe spécial d'effectuer cet examen. Il n'est pas dans son rôle de vérifier toutes les données examinées par la Commission durant son enquête.

52. De plus, comme nous l'avons expliqué en réponse à la question n° 3 du Groupe spécial, les seules objections spécifiques que les CE aient soulevées concernant l'omission de renseignements confidentiels du rapport de la Commission étaient fondées sur une mauvaise lecture de ce rapport et ne font pas apparaître que les CE aient eu à en subir un quelconque préjudice dans la présente procédure de règlement des différends de l'OMC.

Q.17. Nous relevons que les CE n'ont pas mentionné l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial. À quel titre et sur quelle base juridique les CE se réfèrent-elles à cet article dans la présente procédure?

53. Aux paragraphes 28 et 29 de leur première déclaration orale, les CE introduisent un nouveau grief contre les États-Unis en invoquant l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Les CE n'ayant pas cité l'article 3 dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, ce grief n'entre pas dans le mandat du présent groupe spécial. Celui-ci devrait en conséquence rejeter le grief ainsi que tout argument présenté par les CE à ce titre.

54. Au passage pertinent du paragraphe 28 de leur déclaration orale, les CE affirment que:

> L'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes permet certes de ne pas faire figurer dans la version publique d'un rapport sur une enquête en matière de sauvegardes les renseignements qui doivent réellement demeurer confidentiels sans l'autorisation de la société concernée. Toutefois, le rapport de la Commission outrepasse cette disposition du fait qu'il ne fournit même pas de données agrégées. (souligné dans l'original).

Les CE affirment ensuite, au paragraphe 29 de cette déclaration, que "Les CE soutiennent qu'en refusant de divulguer des renseignements pertinents, même sous forme agrégée, les États-Unis commettent une violation très grave des obligations qui leur incombent dans le cadre de l'OMC ..." et citent plusieurs raisons.

55. Les États-Unis reconnaissent que l'article 4 prescrit que les autorités compétentes publient, conformément aux dispositions de l'article 3, une "analyse détaillée" de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés. Cet article n'impose pas aux autorités compétentes de publier tous les renseignements non confidentiels, mais seulement de publier une analyse détaillée et la justification de la pertinence des facteurs examinés. Toute autre allégation fondée sur l'article 3:2 de l'Accord est en dehors du mandat de ce Groupe spécial, et, pour ce qui concerne l'article 3, ce mandat se limite aux aspects qui découlent de l'invocation de l'article 4.

Comme l'a précisé l'Organe d'appel dans l'affaire *Communautés européennes – Hormones*, "les groupes spéciaux ne peuvent examiner les allégations juridiques qui débordent le cadre de leur mandat".[28]

56. Les États-Unis ont expliqué les raisons pour lesquelles ils n'ont pas publié les renseignements commerciaux confidentiels dans leurs réponses aux questions n° 2, 3 et 15 du Groupe spécial.

Q.18 À la page I-13 de son rapport, l'ITC indique qu'elle a "reçu des données financières utilisables sur les activités concernant le gluten de froment émanant de trois des quatre producteurs nationaux de ce produit ... Ces trois sociétés représentaient la majeure partie de la production nationale de gluten de froment". Pourquoi précisément les CE formulent-elles une objection à propos de l'ampleur du champ couvert par les données et sur quelle base juridique le font-elles?

Réponse

57. Les constatations faites par l'ITC étaient pleinement conformes à toutes les dispositions de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, notamment en ce qui concerne la prise en considération des données sur les profits et pertes ayant trait à la situation de la branche de production nationale. Comme l'indiquent les extraits du rapport de la Commission cités dans la question, l'ITC a reçu des données utilisables de trois sociétés représentant la majeure partie de la production intérieure.

58. Comme cela est expliqué au paragraphe 105 de la première communication écrite des États-Unis, les données fournies par l'un des quatre producteurs nationaux de gluten de froment comprenaient des renseignements financiers sur les activités combinées de la société au Canada et aux États-Unis, et ne pouvaient donc renseigner utilement sur la rentabilité des seules activités aux États-Unis. L'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas que le champ couvert par les données soit de 100 pour cent, et le champ couvert par les données obtenues par l'ITC sur la rentabilité des activités aux États-Unis constituant une proportion majeure de la production nationale totale de gluten de froment, il est pleinement conforme à l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

Q.19 Au paragraphe 165 de leur première communication écrite, les CE font valoir que le paragraphe 3 de l'article 12 "précise que la mesure doit être notifiée immédiatement au moment où elle est projetée, et non après avoir été mise en place". Les CE estiment-elles que la mesure projetée ainsi que la mesure finale doivent être notifiées?

Réponse

59. Les États-Unis font observer qu'ils ont notifié à la fois la mesure projetée (notification supplémentaire au titre de l'article 12:1 b)) et la mesure finale (article 12:1 c)). Les CE semblent trouver à redire à la notification des États-Unis au titre de l'article 12:1 c), qui signalait la mesure finale, parce qu'elle est intervenue un jour après l'entrée en vigueur de la mesure. À en croire les CE, les États-Unis étaient tenus de notifier la mesure qu'ils ont effectivement imposée, autrement dit la mesure finale, avant de pouvoir l'imposer.

60. L'interprétation des CE ne fait aucun cas du fait que l'article 12 parle de "mesures projetées" et non de mesures finales. Les obligations prévues par l'article 12 en matière de notification ont pour but, comme l'a estimé l'Organe d'appel, d'assurer la transparence de sorte que les Membres susceptibles d'être affectés puissent être informés des faits de la cause et puissent décider de demander

[28] Rapport de l'Organe d'appel, *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopté le 13 février 1998, paragraphe 156. Cette constatation dans l'affaire *Communautés européennes – Hormones* a été citée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, au paragraphe 139.

l'ouverture de consultations, ce qui peut alors conduire à la modification de la mesure projetée.[29] Les CE ont justement eu cette possibilité. Les États-Unis ont consulté les CE (et d'autres Membres affectés) de manière exhaustive et à plusieurs reprises au sujet de la mesure projetée. Une fois les consultations terminées, les États-Unis ont réfléchi aux points de vue exprimés par les Membres affectés et ont imposé une mesure conforme aux obligations prévues par l'Accord sur les sauvegardes.

Q.20 Si une mesure projetée est modifiée avant d'être imposée, la modification doit-elle être notifiée avant l'imposition de la mesure?

Réponse

61. Selon l'Accord sur les sauvegardes, un Membre n'est pas tenu de notifier la modification d'une mesure projetée avant que la mesure finale puisse être appliquée. L'article 12:2 dispose que, lorsqu'ils adressent les notifications visées aux paragraphes 1 b) et 1 c), les Membres communiquent au Comité des sauvegardes "tous les renseignements pertinents" qui comprennent "la désignation précise du produit en cause et de la mesure projetée" (pas d'italique dans l'original). Comme le précise l'article 12:3, cette disposition a pour but de permettre aux Membres, au cours de consultations, d'échanger des vues sur la mesure projetée. Les consultations terminées, aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes n'empêche un Membre de modifier sa mesure, conformément aux prescriptions de fond de l'accord, afin de tenir compte des résultats des consultations.

62. En fait, l'interprétation donnée par les CE de l'article 12 ferait des consultations un exercice vain dans lequel la forme prendrait le pas sur le fond. Selon cette interprétation, le Membre qui projetterait d'appliquer une mesure de sauvegarde ne tiendrait simplement aucun compte des suggestions que pourraient avancer des Membres susceptibles d'être affectés parce que leur intégration déclencherait une nouvelle série de notifications qui retarderait l'application de la mesure par ce Membre.

63. L'objectif des consultations est de ménager aux Membres susceptibles d'être affectés d'amples possibilités de faire des observations sur l'enquête menée par les autorités compétentes et d'exprimer activement leurs vues au moment où le Membre projetant d'appliquer une mesure est en train de décider de la conduite à tenir. Les CE ont bien eu ces possibilités. Les États-Unis ont beaucoup consulté les CE avant d'appliquer la mesure, de sorte qu'ils ont dûment satisfait aux objectifs de l'article 12.

Q.21 Au paragraphe 166 de leur première communication écrite, les CE soutiennent que les États-Unis n'ont pas notifié en temps voulu chacune des étapes prévues à l'article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Au paragraphe 200 de leur première communication écrite, les États-Unis font valoir que l'interprétation donnée par les CE de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes donne à entendre qu'un Membre est obligé de commencer par faire des constatations "préliminaires" de l'existence d'un dommage grave, qu'ensuite le Comité examinerait et ratifierait. Les CE approuvent-elles cette interprétation de leur argument?

Réponse

64. Au paragraphe 200 de leur première communication écrite, les États-Unis répondaient à l'argument avancé par les CE au paragraphe 168 de leur communication écrite, à savoir que "[e]n particulier, les États-Unis [avaient] notifié leurs constatations de l'existence d'un dommage grave et leur décision après que les constatations avaient été faites et que la mesure avait été adoptée". Les CE considéraient qu'il s'agissait en l'occurrence d'une violation des dispositions de l'article 12 parce que "les constatations et la décision auraient dû intervenir à une date qui aurait permis au Comité des sauvegardes, et éventuellement au Conseil du commerce des marchandises, de demander des

[29] *Corée – Produits laitiers*, Rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 111.

renseignements additionnels et de procéder à un débat utile dans un cadre multilatéral". Le commentaire des États-Unis se bornait à laisser entendre que, si leurs notifications de constatation de l'existence d'un dommage grave avaient été effectuées avant que les constatations n'aient été faites, il se serait agi de constatations "préliminaires".

Q.22 Les États-Unis font valoir qu'ils ont notifié la mesure projetée et que des consultations ont eu lieu. Ils renvoient à la notification qu'ils ont présentée au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes le 24 mars 1998 (pièce n° 6 des États-Unis). Les CE pourraient-elles expliquer pourquoi elles ne considèrent pas que cette notification est une notification de la mesure projetée?

Réponse

65. L'argument invoqué par les CE semble reposer sur une interprétation erronée de l'article 12 qui voudrait que les notifications soient faites avant qu'un Membre ne prenne la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde. En fait, l'article 12 prescrit qu'une notification doit être faite au moment où est prise "la décision d'appliquer ... une mesure de sauvegarde". En d'autres termes, la notification doit intervenir *après* la décision.

Q.23 Les États-Unis donnent à entendre aux paragraphes 205 et 208 de leur première communication écrite que les CE affirment que l'article 8 de l'Accord sur les sauvegardes exige que des concessions substantiellement équivalentes soient accordées avant qu'un Membre, en l'espèce les États-Unis, puisse prendre une mesure de sauvegarde. Cela rend-il compte de façon correcte de l'argument des CE concernant l'article 8 de l'Accord sur les sauvegardes?

Réponse

66. Aux paragraphes 205 à 208 de leur communication écrite, les États-Unis ont demandé des précisions sur le paragraphe 177 de la communication écrite des CE qui fait notamment valoir que:

> En imposant certaines conditions spécifiques au droit qu'a un Membre affecté de retirer des concessions substantiellement équivalentes, le paragraphe 3 de l'article 8 ne traite que de la dernière étape du processus. Il ne libère pas les Membres de l'obligation qui leur est fait de n'épargner aucun effort pour maintenir un niveau de concessions substantiellement équivalent lorsqu'ils imposent une mesure au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Tout Membre affecté serait pleinement en droit de demander des concessions temporaires sur d'autres produits pour compenser les concessions compromises par la mesure de sauvegarde.

67. En réponse à cette allégation des CE, les États-Unis, au paragraphe 205 de leur première communication écrite, relevaient que "si ce que les CE prétendent c'est qu'ils ont agi en violation de l'article 8, il est précisément du devoir du Groupe spécial de déterminer quelles seraient éventuellement les obligations imposées par l'article 8 et comment les États-Unis auraient pu être en mesure de s'en acquitter". Les États-Unis exposaient ensuite comment ils interprétaient les obligations leur incombant en vertu de l'article 8.

Q. 24 Les CE sont-elles d'accord avec les États-Unis quand ceux-ci affirment que des consultations au sens de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes ont eu lieu le 24 avril 1998 au sujet de la mesure de sauvegarde projetée pour le gluten de froment?

Réponse

68. Voir la réponse des États-Unis à la question n° 11 du Groupe spécial.

Q.25 Les CE pourraient-elles exposer en détail le rapport qui existe entre l'article XXVIII du GATT de 1994 et l'article 8 de l'Accord sur les sauvegardes?

Réponse

69. Les États-Unis sont curieux de lire la réponse des CE à cette importante question et se réservent le droit de communiquer leurs vues à ce sujet à l'occasion de leur deuxième présentation orale.

C. QUESTIONS AUX ÉTATS-UNIS

Q.26 À la page I-13 de son rapport, l'ITC déclare: "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 importations sont appropriées." Les États-Unis peuvent-ils préciser la nature de "l'examen attentif" et apporter des précisions et des informations complémentaires sur les "méthodes de répartition" en question?

Réponse

70. Dans la partie financière du questionnaire les concernant qui a été envoyé aux producteurs de gluten de froment, l'ITC donnait des instructions spécifiques pour la présentation des données financières.[30] Elle demandait aux destinataires du questionnaire de fournir des renseignements financiers sur les activités de production de l'ensemble des établissements, les activités combinées de production de gluten de froment et d'amidon de froment, les activités de production de gluten de froment et celles de production d'amidon de froment. Les entreprises qui ne tenaient pas de comptes internes séparés des pertes et profits et des coûts de production pour le gluten de froment devaient présenter une répartition des coûts entre le gluten et l'amidon de froment pour expliquer leur méthode de répartition et fournir des fiches de production avec leurs calculs. Elles devaient aussi indiquer quelle était la base comptable qu'elles utilisaient (principes de comptabilité généralement admis aux États-Unis (GAAP) impôts, caisse, ou autre).[31]

71. Toutes les entreprises ayant répondu au questionnaire ont indiqué que leurs données financières étaient élaborées conformément aux GAAP. La majorité d'entre elles tenaient de manière habituelle une comptabilité interne des pertes et profits et des coûts de production séparée pour le gluten de froment, et elles ont communiqué ces données à l'ITC. L'entreprise qui n'avait pas de données séparées a présenté une répartition et a communiqué à l'ITC une explication de la base sur laquelle celle-ci avait été effectuée.

72. Les méthodes comptables employées par tous les producteurs ont été examinées par les services comptables de l'ITC qui ont vérifié que les méthodes de répartition, dans la mesure où les recettes et les coûts n'étaient pas directement imputables à un produit donné, étaient raisonnables. Les services comptables de l'ITC ont constaté que toutes les méthodes de répartition étaient conformes aux principes de comptabilité généralement admis aux États-Unis. Ils ont trouvé que les différences entre les méthodes utilisées par les sociétés ayant répondu au questionnaire tenaient principalement à des différences dans les activités de production et qu'elles correspondaient aux réalités commerciales. Des copies des questionnaires confidentiels remis par les producteurs nationaux de gluten de froment ont été transmises aux représentants autorisés des parties à l'ordonnance conservatoire administrative, y compris aux représentants des producteurs de l'UE mis en cause. L'ITC a examiné les arguments

[30] Un exemplaire de ce questionnaire a été joint à la première communication écrite des États-Unis en tant que pièce n° 1.

[31] Pièce n° 1 des États-Unis, première communication écrite des États-Unis, questionnaire de l'ITC aux producteurs, page 8.

présentés par les producteurs de l'UE mis en cause au sujet de la répartition et a jugé que ces imputations étaient appropriées.[32]

73. La Commission a par ailleurs choisi le producteur le plus important, Midwest Grain Products, Inc., pour effectuer une vérification sur place, à Atchison, Kansas, les 3 et 4 décembre 1997. Cette vérification a été effectuée par un auditeur de l'ITC, expert-comptable agréé indépendant (certified public accountant - CPA). L'auditeur a établi un rapport de vérification de 50 pages, avec pièces justificatives, qui a été joint au dossier d'enquête de l'ITC. Pratiquement tous les renseignements contenus dans le rapport ont un caractère commercial confidentiel. Toutefois, sans enfreindre la confidentialité, les États-Unis peuvent donner les précisions ci-après sur ce rapport: Midwest Grain, la société choisie pour la vérification, est une société anonyme dont les actions se négocient sur le marché du NASDAQ. L'auditeur de l'ITC a confirmé que les comptes généraux de Midwest étaient établis conformément aux GAAP et avaient été contrôlés par un cabinet indépendant d'expertise comptable conformément aux normes de vérification comptable généralement admises aux États-Unis. Midwest a communiqué les rapports de contrôle à l'auditeur de l'ITC.

74. Pour extraire les données relatives au gluten de froment des données financières générales de la société, l'auditeur de l'ITC a procédé, lors de la vérification, à un rapprochement comportant une évaluation détaillée des opérations de la société et de son système de comptabilité. L'auditeur a rapproché d'une part les données indiquées dans le questionnaire par Midwest Grain sur le gluten de froment pour chaque période et d'autre part les comptes de profits et pertes concernant le produit et extraits des comptes vérifiés. Cette opération était possible grâce au fait que Midwest Grain établit des comptes mensuels des pertes et profits séparés pour chacune de ses divisions, dont l'une est la division du gluten de froment. L'auditeur de l'ITC a examiné les comptes de chaque division et toutes les répartitions qui pouvaient avoir été employées et a évalué leur bien-fondé par rapport à d'autres méthodes de répartition.

75. De plus, l'auditeur de l'ITC a confirmé que les méthodes de répartition utilisées par Midwest pour mesurer les résultats financiers de chaque division, dans la mesure où des imputations étaient nécessaires, étaient utilisées depuis plusieurs années et n'avaient pas été modifiées pour les besoins de l'enquête de l'ITC sur le gluten de froment. L'auditeur a conclu que les objectifs de la vérification étaient pleinement atteints.

Q.27 À la page I-14 de son rapport, l'ITC écrit: "Bien qu'il y ait eu des améliorations mineures concernant plusieurs facteurs au cours de l'année la plus récente, ces améliorations sont isolées et ne changent rien à notre conclusion selon laquelle la branche de production nationale subit actuellement un dommage grave". Les États-Unis pourraient-ils expliquer comment ces "améliorations" de "plusieurs facteurs" dont il est question sont "isolées" et pourquoi elles n'ont pas eu d'effet sur la détermination de l'existence d'un dommage grave?

Réponse

76. Comme l'ont signalé les États-Unis aux paragraphes 75 et 76 de leur première communication écrite concernant cette affaire, l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes prescrit que les autorités compétentes doivent évaluer "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche", en particulier les facteurs qui y sont énumérés. Mais cet article donne aux autorités compétentes toute discrétion pour décider du poids relatif à accorder à chaque facteur, pourvu qu'elles arrivent à des conclusions motivées. Ainsi, ni l'article 4:2 a) ni aucune autre disposition de l'Accord ne prescrit qu'un ou plusieurs facteurs doivent avoir accusé une diminution pendant l'une des années de la période de l'enquête; la seule condition prescrite est que les éléments de preuve relatifs aux facteurs pertinents donnent aux autorités compétentes une base leur

[32] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.

permettant d'établir une conclusion motivée que la branche de production nationale a subi un dommage grave.

77. L'ITC a signalé que plusieurs indicateurs étaient légèrement remontés en 1997 après être tombés à des niveaux très bas en 1996. Elle a par exemple constaté que l'utilisation de la capacité de production du gluten de froment avait fait une chute considérable, passant de 78,3 pour cent en 1993 à 42,0 pour cent en 1996, avant de remonter légèrement à 44,5 pour cent en 1997.[33] Elle a aussi constaté que la production nationale de gluten de froment, après être passée de 128 millions de livres en 1993 à 143 millions de livres en 1995, tombait brutalement à 112 millions de livres en 1996 pour remonter à 122 millions de livres en 1997. La Commission notait toutefois que la production de gluten de froment restait basse en 1997 puisque son niveau était inférieur de 4,5 pour cent à celui de 1993.[34]

78. En même temps, la Commission a constaté que d'autres indicateurs de dommage grave avaient diminué en 1997 pour atteindre cette année-là leur niveau le plus bas de la période de l'enquête. Elle a par exemple constaté que c'était en 1997 que la part du marché intérieur détenue par les producteurs nationaux de gluten de froment était au plus bas.[35] Elle a constaté que la rentabilité de la branche de production nationale de gluten de froment avait diminué en 1996, puis encore en 1997, et que pendant ces deux années, cette branche de production avait travaillé à perte.[36] Elle a aussi constaté que les valeurs unitaires moyennes du gluten de froment étaient, en 1997, à leur niveau plancher de la période de l'enquête et que cela coïncidait avec une augmentation des coûts unitaires moyens.[37] La productivité du travail était aussi à son niveau le plus bas en 1997, et, de ce fait, les coûts unitaires de main-d'œuvre avaient presque doublé durant la période visée par l'enquête.[38]

79. La Commission a raisonnablement conclu que ces tendances n'étaient pas en contradiction avec l'image générale d'une branche de production nationale ayant subi un dommage grave. C'est avec raison qu'elle a qualifié d'"isolés" les indices d'une amélioration en 1997, puisque: 1) les principaux indicateurs financiers restaient à la baisse, et 2) que, dans le cas des indicateurs qui s'étaient redressés, le redressement restait ténu et les indicateurs fondamentalement diminués.

Q.28 Dans son analyse du lien de causalité, de quelle manière la Commission a-t-elle tenu compte du dommage imputable à des facteurs autres que l'accroissement des importations (entre autres, de ceux dont les États-Unis mentionnent au paragraphe 125 de leur première communication écrite qu'ils avaient "joué un rôle manifestement mineur dans le dommage grave subi par la branche")?

Réponse

80. Dans son analyse du lien de causalité, l'ITC a commencé par établir l'existence d'un lien de causalité manifeste entre l'accroissement des importations de gluten de froment et le dommage grave subi par la branche de production nationale de gluten de froment. La Commission a constaté que la quasi-totalité de l'accroissement des importations de gluten de froment s'était produite en 1996 et en 1997, et que la majeure partie de l'accroissement consistait en importations en provenance de l'UE. Elle a constaté que le gluten importé de l'UE était systématiquement vendu à un prix inférieur à celui du gluten de froment d'origine nationale en 1996 et 1997. Elle a aussi constaté que la part du marché américain absorbée par les importations de gluten de froment avait fortement augmenté en 1996 et 1997 et avait alors atteint son niveau maximal de la période visée par l'enquête.

[33] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-12.
[34] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.
[35] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-16.
[36] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.
[37] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.
[38] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-14.

81. L'ITC a constaté une corrélation directe entre l'accroissement des importations de gluten de froment et la baisse significative des résultats enregistrés par la branche de production de gluten de froment en 1996 et 1997. Elle a en particulier constaté que la production nationale, les expéditions en trafic intérieur, l'utilisation de la capacité, les prix unitaires, les résultats financiers et la productivité du travail avaient tous reculé pendant la période où la pénétration des importations était le plus prononcée et ce en dépit d'une situation de demande et de consommation intérieures en hausse.[39]

82. L'ITC a ensuite examiné des facteurs autres que les importations qui pouvaient être une cause de dommage grave à la branche de production nationale. L'ITC a examiné séparément chacune des causes possibles recensées par les participants à l'enquête, notamment les variations intervenues sur les marchés des coproduits, les importations de gluten de froment par les producteurs eux-mêmes, la concurrence entre les producteurs nationaux, l'augmentation de la capacité de production intérieure de gluten de froment et l'augmentation du coût des matières premières (blé et farine de froment), pour déterminer si l'un de ces facteurs était une cause du dommage grave plus importante que l'accroissement des importations. L'analyse de la Commission montre clairement qu'aucun de ces autres facteurs n'a joué plus qu'un rôle mineur en contribuant au dommage subi par la branche de production nationale en 1996 et 1997 lorsque s'est produit le brusque accroissement des importations et que l'ITC a constaté que la branche de production nationale avait subi un dommage grave.

83. La première des autres causes possibles examinées par l'ITC était les variations alléguées dans les marchés de coproduits.[40] La Commission a examiné les prix de vente aux États-Unis de l'amidon de froment, principal coproduit du gluten de froment. Elle a constaté que ces prix, contrairement à ceux du gluten de froment, avaient régulièrement augmenté durant la période visée par l'enquête et que leur moyenne pondérée avait atteint en 1997 son niveau le plus haut de cette période.

84. Il n'y a donc pas eu de diminution des prix de l'amidon de froment qui corresponde à la chute des prix du gluten de froment enregistrée sur le marché intérieur depuis 1994 ou qui explique la baisse importante des résultats financiers des producteurs nationaux de gluten de froment. En effet, l'ITC n'a constaté aucun lien de causalité entre l'évolution du marché américain de l'amidon de froment et la dégradation de la situation des producteurs de gluten de froment intervenue en 1996 et 1997. De même, l'ITC a jugé que la stabilité relative, puis l'augmentation progressive des prix intérieurs de l'amidon de froment permettait de penser que la concurrence entre l'amidon de maïs et l'amidon de froment n'avait vraisemblablement pas eu d'effets importants, si tant est qu'elle en ait eu sur la production de gluten de froment.

85. L'ITC a aussi examiné des éléments de preuve cités par des importateurs arguant qu'un producteur national avait réduit sa production en 1995 pour des raisons liées en partie à la situation du marché de l'alcool, et a examiné les arguments des importateurs qui y voyaient la raison des médiocres résultats financiers de cette entreprise. L'ITC a jugé que cette action n'expliquait que partiellement le problème d'un producteur, qu'elle ne pouvait être extrapolée pour rendre compte des problèmes rencontrés par tous les producteurs nationaux, et qu'elle ne pouvait pas non plus expliquer la détérioration importante, en 1996 et 1997, de la situation des trois autres producteurs nationaux, qui représentaient la majorité de la production nationale. En fait, les éléments avancés n'ont pas même expliqué totalement la baisse des résultats financiers subie par le producteur en question pour la production de gluten de froment. En conséquence, l'ITC ayant jugé que l'ensemble de la branche de production avait subi un dommage grave en 1996 et 1997, ce facteur, qui a eu des effets partiels sur la situation d'un seul producteur, était manifestement mineur par rapport à la cause globale du dommage.

86. Pour ce qui est de l'effet allégué des importations de gluten de froment par les producteurs nationaux de gluten de froment[41], l'ITC a constaté que les importations des acheteurs nationaux

[39] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-10 et 16.
[40] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-16 et 17.
[41] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.

restaient relativement stables durant la période visée par l'enquête. Ainsi, les producteurs américains n'étaient pas responsables du brusque accroissement des importations qui s'est produit en 1996 et 1997. Ce facteur, ici encore, ne pouvait être lié à la détérioration de la situation en 1996 et 1997 dont la Commission a estimé qu'elle constituait un dommage grave.

87. L'ITC a constaté que la branche de production nationale s'était dotée d'une capacité supplémentaire substantielle.[42] Toutefois, elle a aussi constaté que la majeure partie de cette augmentation de capacité était intervenue au début de la période visée par l'enquête pour anticiper la croissance soutenue de la demande et de la consommation intérieures, et ce avant le brusque accroissement des importations. Elle a constaté que les prévisions de la branche de production nationale concernant une croissance continue de la demande et de la consommation étaient pour une grande part correctes, la consommation apparente ayant augmenté de près de 18 pour cent entre 1993 et 1997. L'ITC a estimé que, si la branche de production nationale avait elle-même satisfait l'expansion de la demande plutôt que perdu des ventes à cause du brusque accroissement des importations, elle aurait fonctionné en 1997 à 61 pour cent de sa capacité.

88. L'ITC a jugé que ce niveau était beaucoup plus proche des niveaux antérieurs d'utilisation de la capacité auxquels la branche de production pouvait fonctionner de manière rentable. En conséquence, les pertes sévères subies en 1996 et 1997 en termes de rentabilité et de bénéfices d'exploitation ne pouvaient être imputées à l'augmentation de la capacité. Celle-ci ne pouvait pas non plus expliquer que les livraisons et la production intérieures soient tombées en 1996-1997 en dessous de leurs niveaux antérieurs. Ainsi, si l'accroissement des importations pouvait rendre compte de la situation qualifiée par l'ITC de dommage grave, ce n'était pas le cas de l'augmentation de la capacité.

89. La Commission a examiné et rejeté l'assertion selon laquelle la montée des prix des matières premières, attestée par les prix d'achat de blé et de farine de froment, principaux produits entrant dans la fabrication du gluten/de l'amidon de froment, était une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations.[43] Le coût des matières premières avait effectivement augmenté dans la période visée par l'enquête, surtout en 1996 et 1997.[44] La Commission a cependant relevé dans le dossier l'indication que les producteurs de gluten de froment étaient habituellement en mesure de répercuter les hausses de coûts sur leurs clients, la demande de ce produit étant assez insensible aux mouvements des prix.[45]

90. Cette constatation s'appuie sur des éléments figurant dans la version confidentielle du rapport de l'ITC, qui montrent que lorsque le coût des matières premières a augmenté en 1994, le prix de vente unitaire moyen du gluten de froment a aussi augmenté, et lorsque leur coût a baissé en 1995, le prix de vente unitaire moyen du gluten de froment a aussi baissé.[46] En 1996 et 1997, en revanche, les prix de vente unitaires moyens ont diminué en dépit de l'expansion de la demande et du renchérissement des coûts des matières premières. L'ITC a conclu que cette évolution inhabituelle s'expliquait par la progression spectaculaire d'importations à des prix relativement bas durant la période visée par l'enquête, ce qui avait pour effet de faire baisser les prix du gluten de froment.

91. En résumé, l'analyse du lien de causalité employée par l'ITC était entièrement conforme aux dispositions de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. L'enquête de l'ITC a démontré, sur la base d'éléments objectifs, l'existence du lien de causalité requis entre l'accroissement des importations et le dommage grave. Par son examen des autres causes alléguées de dommage, l'ITC s'est assurée qu'elle n'imputait pas à l'accroissement des importations les effets d'autres causes de dommage.

---

[42] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.
[43] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.
[44] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.
[45] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.
[46] Version confidentielle du rapport de l'ITC, page II-29, et pièce n° 4 des États-Unis, page C-4.

Q. 29 Dans leur première communication écrite (paragraphe 84), les États-Unis affirment: "[Les États-Unis] ont mené une enquête globale et examiné les importations de toutes provenances, sans imputer à des pays tiers dans leur détermination le dommage causé par les importations en provenance de l'ALENA". Nous relevons aussi qu'ils déclarent, dans le rapport de l'ITC (page I-18): "L'article 311 de la Loi portant application de l'ALENA dispose que, si la Commission établit une "détermination positive de l'existence d'un dommage dans le cadre d'une enquête menée au titre de l'article 202 de la Loi sur le commerce extérieur", elle doit aussi "déterminer" si – 1) les importations de l'article en provenance d'un pays signataire de l'ALENA, considérées séparément, comptent pour une part substantielle des importations totales, et 2) les importations de l'article en provenance d'un pays signataire de l'ALENA contribuent de manière importante au dommage grave ou à la menace de dommage grave causé par les importations."

Le Groupe spécial doit-il donc comprendre que les importations en provenance du Canada ont été prises en considération pour arriver à une constatation de l'existence d'un dommage grave, mais qu'une analyse distincte du lien de causalité a ensuite été effectuée pour ces importations? Dans l'affirmative, quelle est, dans l'Accord sur les sauvegardes, la base juridique qui justifie une telle analyse distincte du lien de causalité?

Réponse

92. Dans son analyse, la Commission a constaté que le dommage grave subi par la branche de production nationale de gluten de froment était imputable à un brusque accroissement des importations en provenance de l'UE survenu en 1996 et 1997 et accompagné tout au long de ventes à bas prix par les producteurs de l'UE.[47]

93. Dans un deuxième temps, l'ITC a examiné les seules importations canadiennes et déterminé qu'elles ne constituaient pas une cause importante du dommage grave. La Commission a, en particulier, signalé que les importations canadiennes avaient diminué sensiblement durant la période alors que les importations totales augmentaient, et que le produit importé se vendait généralement à des prix supérieurs à ceux du marché.[48] Ainsi, le Groupe spécial a raison de comprendre que l'ITC a procédé à une analyse séparée du lien de causalité pour les importations canadiennes afin de déterminer si elles contribuaient dans une mesure importante au dommage grave. Les résultats de cette analyse montrent bien que la constatation générale faite par la Commission de l'existence d'un lien de causalité ne dépendait pas de la prise en considération des importations en provenance du Canada.

94. Aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes n'interdit de procéder à une analyse indépendante du lien de causalité pour les importations provenant du territoire d'un autre pays participant à une zone de libre-échange, ni ne permet de penser que seule puisse convenir une analyse unique du lien de causalité. L'article 4:2 b), qui traite des procédures relatives au lien de causalité en général, ne dit rien du nombre ou de l'ordre des analyses du lien de causalité auxquelles les autorités compétentes peuvent procéder. En revanche, il fixe les règles générales que doivent suivre les autorités compétentes lorsqu'elles examinent les questions de causalité. Au demeurant, les CE n'ont signalé aucun défaut de conformité de l'une ou l'autre analyse du lien de causalité de la Commission avec l'article 4:2 b). Les CE n'ont donc aucun motif de contester l'une ou l'autre conclusion de l'existence du lien de causalité.

Q.30 Pour ce qui concerne l'exclusion du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis pour le gluten de froment, les États-Unis s'appuient-ils sur l'article XXIV du GATT de 1994? Dans l'affirmative, de quelle manière?

[47] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 85.
[48] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-19 et I-29.

Réponse

95. Comme indiqué plus haut, l'ITC a réalisé une analyse séparée du lien de causalité pour les importations en provenance de l'ALENA, en application de la législation américaine et comme l'exige l'article 802 de l'ALENA. Le Président a adopté la recommandation de l'ITC d'exclure les importations canadiennes au motif qu'elles ne contribuaient pas pour une part importante au dommage grave constaté par l'ITC.

96. L'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes établit une règle générale selon laquelle "[une] mesure de sauvegarde [sera] appliquée à un produit importé quelle qu'en soit la provenance". Par ailleurs, l'article 5:2 établit des règles spécifiques pour la répartition des contingents de sauvegarde. Aucun de ces deux articles ne fait expressément référence à l'application de mesures de sauvegarde par un pays membre d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange aux importations des autres pays membres.

97. On trouve des dispositions spécifiques sur ces questions dans la note 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La dernière phrase de cette note dit que "aucune disposition du présent accord ne préjuge l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994".

98. La note 1 établit deux grands principes. Premièrement, elle démontre que le rédacteur de l'Accord sur les sauvegardes a reconnu un lien ("le rapport") entre les mesures de sauvegarde (article XIX) et les unions douanières et les zones de libre-échange au sens de l'article XXIV:8. Deuxièmement, il ressort clairement de cette note que les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes ont cherché à éviter toute idée implicite que les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes pouvaient être invoquées pour modifier ce lien ("Aucune disposition du présent accord ne préjuge l'interprétation").

99. Ainsi, pour déterminer les droits et obligations des Membres concernant l'application d'une mesure de sauvegarde dans le contexte d'une zone de libre-échange, il faut considérer les dispositions applicables du GATT de 1994, et en premier lieu ses articles XIX et XXIV:8. La note précise bien que la disposition de non-discrimination visée à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et les règles de répartition des contingents visées à l'article 5:2 du même accord ne sont pas pertinentes pour évaluer le traitement appliqué en matière de sauvegardes par un membre d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange aux marchandises originaires d'autres pays membres.

100. En résumé, la réponse à la question de savoir comment un membre d'une zone de libre-échange peut (ou doit) traiter les importations en provenance de ses partenaires lorsqu'il applique une mesure de sauvegarde ne se trouve pas dans l'Accord sur les sauvegardes. C'est dans les droits et obligations attachés aux zones de libre-échange qu'il faut la chercher, puisque ces droits et obligations peuvent s'appliquer dans le contexte des mesures de sauvegarde prévues à l'article XIX.

101. L'article XXIV:8 b) du GATT énonce ce qui suit:

> On entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange.

102. Nous ne croyons pas que les CE mettent en question le fait que les États-Unis font partie de l'ALENA, que l'ALENA constitue une zone de libre-échange au fins de l'article XXIV:8 ou que les États-Unis sont tenus, en vertu de l'ALENA, d'exempter les importations canadiennes et mexicaines

de gluten de froment d'une mesure de sauvegarde globale, à moins que ces importations ne "contribuent de manière importante" au dommage et "comptent pour une part substantielle" des importations.

103. Le fait que l'ALENA constitue une zone de libre-échange aux fins de l'article XXIV:8 est largement attesté dans les rapports des groupes de travail pertinents. Les exemptions en matière de sauvegarde prévues à l'article 802 de cet accord ont été introduites lors de la constitution de l'ALENA. La CE n'a pas mis en question le fait que l'article 802 constituait un élément crucial du libre-échange. L'importance que les parties à l'ALENA attachent à cette disposition s'illustre dans le fait que cet article a été repris, sous une forme légèrement modifiée, en tant qu'article 1102 dans l'Accord de libre-échange de 1988 entre les États-Unis et le Canada. Aux termes de l'article 1102, le Canada et les États-Unis doivent exempter mutuellement leurs produits de toute mesure de sauvegarde globale qu'ils imposent pendant que l'accord est en vigueur, avec des exceptions du même genre que celles qui figurent à l'article 802 de l'ALENA.[49]

104. Enfin, nous ne croyons pas que les CE contestent la thèse voulant que les gouvernements d'une zone de libre-échange aient la possibilité, comme le prévoit l'article XXIV du GATT, de décider d'exclure mutuellement leurs marchandises des mesures de sauvegarde prévues à l'article XIX dans le cadre d'un accord visant à éliminer "les droits et autres réglementations commerciales restrictives" pour "l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de [leurs] territoires". Dans la même veine, les CE ont déclaré que "les Communautés européennes ne contestent pas le droit qu'a un membre d'une union douanière d'exclure les autres membres de cette union du champ d'application d'une mesure de sauvegarde".[50]

105. En fait, le grief que font les CE aux États-Unis de la façon dont ils ont traité les importations canadiennes est d'ordre procédural. Les CE prétendent que les États-Unis n'avaient pas le droit d'exclure les importations canadiennes de leur mesure de sauvegarde concernant le gluten de froment puisqu'ils en avaient tenu compte pour évaluer le lien de causalité global avec le dommage. Cependant, elles n'indiquent pas quelle disposition dans l'article XIX du GATT (ou dans l'Accord sur les sauvegardes) impose une telle règle (voir la réponse à la question n° 29).

106. L'article XXIV du GATT ne fait pas non plus mention de l'ordre ou du nombre des analyses du lien de causalité qui peuvent être effectuées dans le cadre d'une enquête sur les sauvegardes au titre de l'article XIX. Le paragraphe 8 b) de l'article XXIV traite des "droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives". Pour autant que ce texte s'applique aux mesures de sauvegarde, il ne porte que sur les mesures elles-mêmes, et non sur les procédures à suivre pour la conduite des enquêtes en matière de dommage grave.

107. Il n'y a donc aucun fondement à l'allégation des CE selon laquelle les États-Unis ne pouvaient pas exclure les importations canadiennes de leur mesure de sauvegarde puisqu'ils en avaient tenu compte aux fins de l'analyse du lien de causalité.

---

[49] L'article 1102 de l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada prévoit, à la partie pertinente, ce qui suit:

> 1. Pour ce qui est des mesures d'urgence globales prises par l'une ou l'autre Partie, les Parties conserveront les droits et obligations que leur confère l'article XIX de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, sous réserve de l'obligation pour la Partie qui prend ladite mesure d'en exempter l'autre Partie sauf si les importations provenant de cette dernière sont substantielles et contribuent de manière importante au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave causé par les importations. Aux fins du présent paragraphe, des importations qui sont de l'ordre de 5 à 10 pour cent ou moins de l'ensemble des importations ne seront pas, normalement, considérées comme substantielles.

[50] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 5.71.

108. Enfin, les CE prétendent que l'Organe d'appel a souscrit à la notion de "parallélisme" forgée par le Groupe spécial dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, et que les procédures employées par les États-Unis pour les importations canadiennes n'étaient pas compatibles avec ce concept. Les États-Unis ne croient pas que l'Organe d'appel ait établi une obligation générale de "parallélisme", étant donné le caractère spécifique des faits dans le différend sur les chaussures.[51] Néanmoins, les procédures prévues à l'article 802 de l'ALENA et suivies par les États-Unis dans le cas de leur mesure de sauvegarde concernant le gluten de froment répondent au but que vise la notion de "parallélisme" énoncée par le Groupe spécial *Chaussures*, qui est de faire en sorte que, lorsqu'un Membre impute un dommage grave aux importations originaires du territoire d'un pays qui est membre d'une union douanière (ou d'une zone de libre-échange, en l'espèce), ces importations soient incluses dans la mesure de sauvegarde que le Membre décide d'appliquer.

109. L'article 802 de l'ALENA et la loi américaine portant application de cet accord prévoient que, dans ces cas, les importations en provenance de la zone de libre-échange doivent être incluses dans la mesure américaine de sauvegarde. À l'inverse, l'article 802 et les dispositions de la loi des États-Unis qui en porte application prévoient que les importations en provenance du Mexique et du Canada soient exclues du champ d'application d'une éventuelle mesure de sauvegarde lorsqu'elles n'ont pas contribué de façon significative au dommage grave ou à la menace de dommage. Ainsi, dans les deux cas, l'ALENA et la législation américaine s'accordent avec la notion de "parallélisme".

Q.31 Les États-Unis voient-ils une différence entre "la décision d'appliquer une mesure" (formulation employée à l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes) et "prendre une mesure" (termes employés à l'article 12:4 de l'Accord sur les sauvegardes pour les mesures de sauvegarde provisoires)? Dans l'affirmative, comment, d'après les États-Unis, cette différence affecte-t-elle les obligations en matière de notification prescrites à l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes?

Réponse

110. L'article 12:4 de l'Accord sur les sauvegardes fait obligation aux Membres qui appliquent une mesure provisoire de faire une notification "avant de prendre une mesure de sauvegarde provisoire ...". L'article 12:1 c) prescrit la notification immédiate lorsqu'un Membre a pris la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde ("Un Membre notifiera immédiatement ... la décision d'appliquer ... une mesure"). De l'avis des États-Unis, l'article 12:4 prescrit la notification avant l'application de la mesure de sauvegarde, tandis que selon l'article 12:1 c), la notification doit intervenir une fois que la décision d'appliquer la mesure a été prise. Dans le cas du gluten de froment, le Président a pris la décision d'appliquer la mesure de sauvegarde le 30 mai 1998 et les États-Unis ont notifié cet état de fait au Comité des sauvegardes le 4 juin 1998.

Q. 32 Au paragraphe 203 de leur première communication écrite, les États-Unis font valoir qu'ils conviennent qu'un Membre est tenu de ménager la possibilité de consultations avant de pouvoir prendre une mesure de sauvegarde. Toutefois, au paragraphe 201 de cette même communication, les États-Unis prétendent qu'il n'existe aucune obligation de notifier une mesure projetée. Les États-Unis

[51] L'Organe d'appel a indiqué ce qui suit:

> 112. L'Argentine a appliqué les mesures de sauvegarde en cause après avoir mené une enquête sur les produits importés sur le territoire de l'Argentine et les effets de ces importations sur la branche de production nationale de l'Argentine. En appliquant des mesures de sauvegarde sur la base de cette enquête, en l'espèce, l'Argentine était également tenue, en vertu de l'article 2:2, d'appliquer ces mesures aux importations de toutes provenances, y compris les autres États membres du MERCOSUR.
> 113. Sur la base de ce raisonnement, et compte tenu des faits propres à la présente affaire, nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé si un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegarde aux importations de *toutes* provenances. (italique dans l'original).

peuvent-ils expliquer sur quelle base les consultations auront lieu s'il n'existe aucune obligation de notifier les mesures projetées?

Réponse

111. Ce à quoi les États-Unis cherchaient à répondre au paragraphe 201 de leur première communication écrite était le reproche que leur faisaient les CE de n'avoir pas notifié la "mesure projetée", par laquelle les CE semblent entendre la mesure finale. Le paragraphe 201 soutient qu'il n'existe aucune obligation de cette sorte. En ce qui concerne la base sur laquelle se dérouleront les consultations, l'article 12:3 suggère d'examiner à ce moment-là plusieurs questions, et notamment "d'échanger des vues au sujet de la mesure". Le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* estimait que "la base sur laquelle s'appuie la constatation de l'existence d'un dommage grave et le détail de la mesure que le Membre auteur de la notification projette d'appliquer" comptent parmi les renseignements qui doivent faire l'objet de discussions pendant les consultations.[52] Les États-Unis ont communiqué la totalité des renseignements nécessaires dans les notifications initiale et complémentaire qu'ils ont adressées au titre de l'article 12:1 b) avant de procéder à des consultations avec les CE.

Q.33 Nous remarquons que les États-Unis ont adressé deux notifications au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes concernant la constatation de l'existence d'un dommage grave (le 11 février 1998 et le 24 mars 1998). Quels sont les facteurs qui les ont incités à tenir cette conduite?

Réponse

112. Les États-Unis ont fait leur première notification au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes après que l'ITC a eu constaté que l'accroissement des importations de gluten de froment causaient un dommage grave à la branche de production nationale. La Commission n'avait alors pas publié son rapport sur ses constatations ni décidé quelle était la mesure corrective appropriée qu'elle recommanderait au Président. Le 18 mars 1998, elle a envoyé au Président son rapport sur le dommage et sa recommandation au sujet de la mesure corrective. Par la suite, les États-Unis ont adressé au Comité des sauvegardes une notification révisée au titre de l'article 12:1 b) contenant des renseignements pertinents sur les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave, le volume de l'accroissement des importations et une description de la mesure projetée. Les États-Unis ont aussi transmis au Comité un exemplaire du rapport non confidentiel de l'ITC.

Questions écrites du Groupe spécial aux tierces parties

Questions au Canada

Q.1 Dans leur première communication écrite (paragraphe 84), les États-Unis affirment: "[Les États-Unis] ont mené une enquête globale et examiné les importations de toutes provenances, sans imputer à des pays tiers dans leur détermination le dommage causé par les importations en provenance de l'ALENA." Nous relevons aussi qu'ils déclarent, dans le rapport de l'ITC (page I-18): "L'article 311 de la Loi portant application de l'ALENA dispose que, si la Commission établit une "détermination positive de l'existence d'un dommage dans le cadre d'une enquête au titre de l'article 202 de la Loi sur le commerce extérieur", elle doit aussi "déterminer" si – 1) les importations de l'article en provenance d'un pays signataire de l'ALENA, considérées séparément, comptent pour une part substantielle des importations totales, et 2) les importations de l'article en provenance d'un pays signataire de l'ALENA contribuent de manière importante au dommage grave ou à la menace de dommage grave causé par les importations."

[52] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.120.

Le Groupe spécial doit-il donc comprendre que les importations en provenance du Canada ont été prises en considération pour arriver à une constatation de l'existence d'un dommage grave, mais qu'une analyse distincte du lien de causalité a ensuite été effectuée pour ces importations? Dans l'affirmative, quelle est, dans l'Accord sur les sauvegardes, la base juridique qui justifie une telle analyse distincte du lien de causalité?

Réponse

113. Voir la réponse des États-Unis à la question n° 29 du Groupe spécial.

Q.2 L'exclusion du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde américaine frappant le gluten de froment se fonde-t-elle sur l'article XXIV du GATT de 1994 ou a-t-elle un lien avec cet article? Dans l'affirmative, de quelle manière?

Réponse

114. Voir la réponse des États-Unis à la question n° 30 du Groupe spécial.

Questions écrites des Communautés européennes aux États-Unis

Q.1 Veuillez indiquer dans laquelle de ses constatations l'ITC a déterminé que l'accroissement des importations était dû à une évolution imprévue des circonstances, c'est-à-dire que l'évolution imprévue des circonstances a fait qu'un produit a été importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il a causé un dommage grave.

Réponse

115. Les constatations de l'ITC démontrant l'existence de circonstances constituant "une évolution imprévue" sont résumées dans la réponse à la question n° 5 du Groupe spécial.

116. Ce que laisse entendre la question des CE, à savoir que l'ITC aurait dû faire des constatations dans lesquelles elle "déterminait" explicitement que l'accroissement des importations était dû à une évolution imprévue des circonstances, n'est pas corroboré par les récents rapports de l'Organe d'appel sur des mesures de sauvegarde. L'Organe d'appel a affirmé que l'article XIX n'établissait pas de "conditions indépendantes" pour l'application d'une mesure de sauvegarde, mais plutôt qu'il décrivait "certaines circonstances dont l'existence devait effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994" (Argentine – Chaussures, paragraphe 92).

117. Ainsi, ce qui est prescrit n'est pas que l'ITC "détermine" l'existence de ces conditions, mais plutôt qu'elle démontre effectivement l'existence de circonstances constituant une "évolution imprévue". Les parties du rapport de l'ITC résumées dans la réponse à la question n° 5 du Groupe spécial démontrent amplement, effectivement, l'existence de circonstances constituant une "évolution imprévue".

Q.2 Le rapport de l'ITC ne donne nulle part d'explication quant à la méthode employée pour évaluer la rentabilité de la branche de production américaine. Pourtant, elle prétend, d'une part, que la branche de production américaine de gluten de froment, avec un taux d' utilisation de la capacité de 78,3 pour cent, fonctionnait "de manière assez rentable", et d'autre part, que s'il n'y avait pas eu d'accroissement des importations depuis 1993, la branche de production aurait fonctionné en 1997 à 61 pour cent de sa capacité.

À quel endroit de son rapport l'ITC montre-t-elle qu'avec un taux d'utilisation de sa capacité de 61 pour cent la branche de production aurait pu fonctionner de manière rentable en 1996 et 1997?

Comment cette deuxième allégation est-elle compatible avec le fait qu'en 1996 et 1997, en particulier, les prix du blé, soit 75 pour cent du coût des intrants, étaient à leur maximum, comme le reconnaît l'ITC?

Réponse

118. Les affirmations soutenues ici par les CE (ainsi que dans leur première déclaration orale) déforment les constatations qui figurent dans le rapport de la Commission. Contrairement à ce que laisse entendre la première question des CE, la Commission n'avait rien déclaré ni prédit quant à la rentabilité qu'aurait eu ou pu avoir la branche de production en fonctionnant à 61 pour cent de sa capacité en 1996 et 1997. Ce que disait le rapport de l'ITC, c'est que ce taux de 61 pour cent est "bien plus proche [que celui de 44,5 pour cent effectivement déclaré en 1997] de celui que connaissait la branche de production au début de la période visée par l'enquête, lorsqu'elle fonctionnait de manière raisonnablement rentable".[53] Les propos effectivement tenus par l'ITC concordent entièrement avec les données du dossier. La branche de production était rentable en 1993 et plus encore en 1994, avec une utilisation de la capacité atteignant respectivement 78,3 pour cent et 67,4 pour cent. Malgré la chute de la rentabilité en 1995, avec un taux d'utilisation tombé à 56,2 pour cent, la branche n'enregistrait pas encore de pertes. Le dossier montre ensuite que la branche n'était pas rentable en 1996 et 1997, le taux d'utilisation de la capacité étant tombé respectivement à 42,0 pour cent et 44,5 pour cent.[54] Ainsi, comme le montre le rapport de l'ITC, la branche de production a connu sa meilleure rentabilité (à la fois en termes de bénéfices bruts et de revenus nets d'exploitation) pendant la période de 1994 où sa capacité était utilisée à 67,4 pour cent. Même les CE doivent donc admettre que, comme l'indiquait l'ITC, le taux de 61 pour cent est beaucoup plus proche que celui de 44,5 pour cent du taux auquel la branche fonctionnait rentablement au début de la période.

119. Que les prix du blé aient été quelque peu plus élevés en 1996 et 1997 ne change rien à cette analyse. La demande de gluten de blé montrait traditionnellement assez peu d'élasticité, et la branche était en mesure de répercuter les hausses de coût des intrants aux acheteurs de gluten de froment sous la forme d'augmentations de prix. Cela n'aurait présenté aucune difficulté étant donné la forte croissance de la demande en 1996 et 1997. Or, comme l'a constaté l'ITC, c'est une baisse des prix qui s'est produite, malgré la hausse de prix des intrants et l'expansion de la demande, à la suite du brusque accroissement d'importations à des prix relativement bas.[55]

Q.3 Comment et où l'ITC explique-t-elle dans son rapport quelles raisons les producteurs américains avaient de penser, en augmentant massivement leur capacité de production, qu'ils seraient les seuls à profiter de l'accroissement de la consommation intérieure (de la demande sur le marché intérieur)?

Les États-Unis peuvent-ils indiquer à quel endroit de son rapport l'ITC explique comment l'hypothèse mentionnée dans la question précédente pouvait résister au fait que l'un des principaux producteurs américains, Manildra, avait la mainmise sur une part prépondérante des importations?

120. L'ITC n'a pas dit, dans ses conclusions, que les producteurs américains supposaient qu'ils seraient les seuls à profiter de l'accroissement de la demande intérieure. Comme elle l'a indiqué dans son rapport, les producteurs américains ont développé leur capacité de production en anticipation d'une forte progression de la consommation intérieure. Cette augmentation s'est effectivement produite en 1996 et 1997. Par ailleurs, dans l'analyse qu'elle a effectuée en vertu de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, l'ITC a étudié les effets de l'accroissement des importations sur l'utilisation de la capacité, en maintenant les autres facteurs constants pour isoler ces effets. Pour les

[53] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.
[54] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-13 et II-15, tableau 5.
[55] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17-18.

besoins de cette analyse, elle a calculé quelle aurait été l'utilisation de la capacité en 1997 en partant de l'hypothèse qu'il n'y avait pas eu d'accroissement des importations depuis 1993 et que les producteurs nationaux avaient satisfait intégralement l'expansion de la demande intérieure. Elle est ainsi arrivée au chiffre de 61 pour cent. Cette analyse de l'ITC ne prédisait pas ce qui se serait effectivement produit en 1997 s'il n'y avait pas eu d'accroissement des importations. L'ITC ne disait rien non plus dans ses constatations factuelles ou ses déclarations de la part de l'expansion attendue de la demande dont les producteurs espéraient qu'elle leur profiterait.[56] Au demeurant, aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes n'en fait obligation.

121. La question que posent les CE de savoir si les producteurs américains avaient de bonnes raisons de s'attendre à ce que l'accroissement de la consommation nationale leur revienne n'est donc pas pertinente.[57] Cette question étant hors de propos, l'ITC n'a fait expressément aucune constatation à ce sujet. Néanmoins, le rapport de l'ITC montre que les producteurs américains avaient toutes les raisons de s'attendre à ce qu'une grande partie au moins de l'expansion de la demande leur profite. La part de la consommation intérieure absorbée par les importations a quelque peu diminué entre 1993 et 1995.[58] De plus, un nouveau producteur américain, Heartland Wheat Growers, qui avait commencé la construction d'une usine en 1993, l'a inaugurée et mise en service en 1996.[59] Son entrée dans la production aurait normalement dû enlever des parts de marché aux importateurs et aux producteurs américains, plus encore si l'on considère que, pendant la construction de l'usine, à partir de 1993, les schémas de prix qui avaient cours montraient des prix d'importation supérieurs puis inférieurs à ceux du marché, toutes origines confondues.[60] On avait donc toutes les raisons de penser qu'un nouveau venu dans la branche de production nationale prendrait sa part du marché sur les importations et augmenterait ainsi sensiblement la part globale du marché détenue par les producteurs nationaux, et ceux-ci étaient loin de se douter que les importations augmenteraient au point d'absorber toute l'expansion de la demande.

122. Puisqu'il est hors de propos de se demander s'il était raisonnable que les producteurs américains s'attendent à profiter de l'accroissement prévu de la demande intérieure, il est aussi hors de propos de demander, comme dans la suite de la question des CE, si ces attentes avaient un caractère raisonnable dans le contexte des relations entre Manildra et les importations sur lesquelles cette

[56] Ce sont les CE qui ont prétendu que les producteurs américains s'attendaient à s'arroger la totalité de la croissance de la consommation intérieure et qu'ils ne prévoyaient pas qu'elle profiterait en fait aux importations (voir la première communication écrite des CE, paragraphes 53 et 63). Tout en concédant que l'accroissement spectaculaire des importations n'avait pas été prévu par la branche de production américaine, les CE ont en fait prétendu qu'il avait été "irrationnel" de la part des États-Unis de développer la capacité de production et de n'avoir pas prévu que les importations augmenteraient de façon spectaculaire et confisqueraient l'expansion de la demande.

[57] Que les producteurs américains aient ou non été déraisonnables de n'avoir pas prévue l'évolution inattendue des circonstances ayant abouti au brusque accroissement des importations en 1996-1997 est également hors de propos. Cette question est sans objet, que ce soit au regard de l'article XIX du GATT, qui est bien clair sur ce point, ou de la jurisprudence rendue récemment par l'Organe d'appel dans ses rapports sur les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers*. La disposition pertinente de l'article XIX parle d'"évolution imprévue des circonstances" et non pas d'"évolution imprévisible des circonstances". Cet article ne prescrit pas non plus que le fait que la branche américaine de production ou le gouvernement n'aient pas prévu cette évolution doive être raisonnable ou bien fondé. Enfin, les deux rapports de l'Organe d'appel soulignent la différence de sens entre les termes "imprévu" (synonyme d'"inattendu") et "imprévisible" ("qui ne peut pas être prévu ou envisagé, aléatoire"), et concluent tous deux que les dispositions de l'article XIX doivent être interprétées dans le sens ordinaire du terme "imprévu" (*Argentine – Chaussures*, paragraphe 91, et *Corée - Produits laitiers*, paragraphe 84). Ainsi, que les producteurs américains aient eu ou non de bonnes raisons pour ne pas prévoir le brusque accroissement des importations est sans intérêt. La réponse de l'ITC donne toutefois des renseignements démontrant amplement pourquoi ils n'avaient aucune raison de le prévoir. Voir la réponse à la question du Groupe spécial n° 5.

[58] Pièce n° 4 des États-Unis, page C-3, tableau C-1.

[59] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-8.

[60] Pièce n° 10 des États-Unis, page II-36.

société aurait eu la mainmise. En outre, Manildra est loin de détenir une part "prépondérante" des importations américaines. D'après le rapport de l'ITC, Manildra est la filiale d'une société comptant parmi ses autres filiales deux producteurs australiens de gluten de froment exportant vers les États-Unis, et il y avait une autre entreprise australienne, non détenue par Manildra, qui produisait du gluten de froment.[61] La part des importations australiennes dans les importations totales a diminué durant la période, accusant une baisse dans les années 1995, 1996 et 1997 et reculant toujours davantage devant la progression rapide des importations des CE.[62]

Ce ne sont donc pas les importations en provenance d'Australie, et par conséquent pas de celles dont Manildra avait le contrôle, qui ont constitué le brusque accroissement des importations ayant absorbé l'expansion de la demande intérieure de 1996 et 1997 que les producteurs américains espéraient capter. L'ITC a expressément constaté que les importations de gluten de froment par les producteurs américains restaient relativement stables au cours de la période et que les producteurs américains n'étaient pas responsables du brusque accroissement des importations de 1996.[63] De surcroît, depuis le recul des importations en provenance de l'Australie et de leur part dans les importations totales, en 1995, alors que les producteurs américains se dotaient d'une capacité supplémentaire, les producteurs américains n'auraient eu aucun élément pouvant leur faire penser que les importations australiennes augmenteraient au point d'absorber l'accroissement de la consommation américaine.[64]

[61] Pièce n° 4 des États-Unis, pages II-8 et II-22.
[62] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-12, tableau 2.
[63] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.
[64] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-12, tableau 2.

APPENDICE 2-5

DEUXIÈME COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS

(17 janvier 2000)

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. INTRODUTION

II. LES CE N'ONT PAS ÉTABLI QUE L'ENQUÊTE EFFECTUÉE PAR L'ITC ÉTAIT INCOMPATIBLE AVEC L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

A. CRITÈRE D'EXAMEN .....
B. CHARGE DE LA PREUVE .....
C. ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES.....
D. DONNÉES CONFIDENTIELLES .....
E. ARGUMENTS DES CE CONCERNANT LES "CONDITIONS" ET LES PRIX .....
F. EXAMEN DES FACTEURS RELATIFS AU DOMMAGE.....
G. PROFITS ET PERTES .....
H. IMPORTATIONS PAR LES PRODUCTEURS DES ÉTATS-UNIS .....
I. CONCURRENCE AVEC LES TRANSFORMATEURS DE MAÏS .....
J. COÛT DES INTRANTS.....
K. UTILISATION DE LA CAPACITÉ.....

III. LA MESURE CORRECTIVE IMPOSÉE PAR LES ÉTATS-UNIS EST CONFORME AUX OBLIGATIONS DÉCOULANT POUR EUX DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

A. LES ÉTATS-UNIS N'ONT APPLIQUÉ LEUR CONTINGENT À DES FINS DE SAUVEGARDE "QUE DANS LA MESURE NÉCESSAIRE" .....
1. Le contingent n'a pas été appliqué au-delà de la mesure nécessaire.....
2. Les États-Unis n'étaient pas tenus d'appliquer une mesure de sauvegarde tarifaire.
B. LE CONTINGENT RELATIF AU GLUTEN DE FROMENT EST FIXÉ À UN NIVEAU SUPÉRIEUR AUX NIVEAUX D'IMPORTATION DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES REPRÉSENTATIVES .....

IV. LES ÉTATS-UNIS SE SONT CONFORMÉS AUX RÈGLES DE RÉPARTITION DU CONTINGENT MENTIONNÉES À L'ARTICLE 5:2 a)

V. LES ÉTATS-UNIS ONT OBSERVÉ LES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE NOTIFICATION ET DE CONSULTATION ÉNONCÉES AUX ARTICLES 8 ET 12

A. LES ÉTATS-UNIS SE SONT ACQUITTÉS DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE CONSULTATION ÉNONCÉES À L'ARTICLE 12.....
B. LES ÉTATS-UNIS ONT DÉPOSÉ À TEMPS LEUR NOTIFICATION CONCERNANT L'ENQUÊTE ET LA MESURE PROJETÉE .....

VI. CONCLUSION

LISTE DES PIÈCES DES ÉTATS-UNIS.....

I. INTRODUCTION

1. Les Communautés européennes n'ont pas soutenu ni prouvé leur allégation selon laquelle la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis était incompatible avec les obligations découlant pour eux de l'*Accord sur les sauvegardes*. Dans leur première communication écrite, déposée le 6 décembre 1999, les États-Unis ont examiné les allégations de violation des articles 2, 4, 5, 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes ainsi que de l'article premier du GATT formulées par les CE. Ils ont démontré que les constatations et les conclusions économiques établies par l'ITC dans cette affaire étaient soigneusement motivées et amplement explicitées et que la mesure de sauvegarde appliquée par eux était entièrement conforme aux obligations qu'ils avaient contractées en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Ils ont aussi démontré qu'ils avaient entièrement respecté les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes en matière de notification et de consultation.

2. Dans leur deuxième communication écrite, les États-Unis traitent des questions écrites posées par le Groupe spécial et les CE ainsi que de certaines précisions apportées par les CE à leur argumentation dans leur première déclaration orale, le 20 décembre 1999. L'ensemble des communications et réponses des États-Unis démontre que les allégations des CE sont dénuées de fondement et devraient être dûment rejetées par le Groupe spécial.

II. LES CE N'ONT PAS ÉTABLI QUE L'ENQUÊTE EFFECTUÉE PAR L'ITC ÉTAIT INCOMPATIBLE AVEC L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

A. CRITÈRE D'EXAMEN

3. Comme l'Organe d'appel l'a récemment confirmé en examinant une détermination relative à l'existence d'un dommage grave, un groupe spécial doit examiner trois questions: 1) celle de savoir si l'autorité compétente a examiné tous les faits pertinents, y compris chaque facteur énuméré à l'article 4:2 a); 2) celle de savoir si le rapport qu'elle a publié donne une explication suffisante de la façon dont les faits étayent la détermination rendue; et 3) celle de savoir si la détermination rendue est compatible avec l'Accord sur les sauvegardes.[1] Un groupe spécial ne doit pas procéder à un examen *de novo*; il ne convient donc pas qu'il cherche à effectuer sa propre évaluation des données brutes examinées par l'autorité compétente durant l'enquête.[2]

4. L'Organe d'appel a dit en outre que, conformément à l'article 11 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* ("Mémorandum d'accord"), "... un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents".[3]

5. Tout en reconnaissant que le Groupe spécial n'a pas à procéder à un examen *de novo*, les CE lui demandent précisément de le faire en examinant de nouveaux éléments de preuve dont l'ITC n'était

---

[1] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 116 (citant et approuvant le critère énoncé au paragraphe 8.124 du rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*).

[2] Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, le Groupe spécial a conclu qu'il ne convenait pas pour lui d'analyser les données brutes figurant dans le dossier porté devant l'autorité argentine compétente: "Si nous devions effectuer notre propre évaluation des éléments de preuve de base tels qu'ils figurent dans le dossier complet de l'enquête de l'Argentine, nous pensons que nous nous engagerions effectivement dans un examen *de novo*, ce qui, selon nous et selon les deux parties, serait inapproprié" (paragraphe 8.126). L'Organe d'appel a ensuite estimé que le Groupe spécial avait identifié le critère d'examen correctement, tout en s'étonnant qu'il se soit appuyé sur plusieurs rapports de groupes spéciaux précédents chargés d'examiner des enquêtes dans le cadre des Accords du Tokyo Round (*Argentine – Chaussures*, paragraphe 117).

[3] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 120.

pas saisie durant son enquête.[4] L'argument des CE selon lequel le Groupe spécial devrait examiner leurs nouveaux éléments de preuve repose sur un jeu sur les mots. Les CE font valoir que le Groupe spécial devrait examiner leurs nouveaux éléments de preuve parce qu'il doit, en vertu de l'article 11 du Mémorandum d'accord, procéder à une "évaluation objective des faits de la cause". En vertu de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, l'autorité compétente effectue une enquête, après quoi elle publie un rapport exposant ses constatations "sur tous les points de fait et de droit pertinents". Les CE en déduisent donc qu'un groupe spécial de l'ORD peut effectuer le même type d'enquête sur les "faits" qu'une autorité compétente.[5]

6. Or, les "faits" présentés dans le cadre de ces deux types différents de procédure sont très différents. L'autorité compétente détermine si une branche de production nationale a subi un dommage grave du fait de l'accroissement des importations. Le groupe spécial règle un différend entre gouvernements Membres portant sur la question de savoir si, en agissant ainsi, l'autorité compétente a contrevenu à l'Accord sur les sauvegardes. Les "faits" examinés par l'autorité compétente concernent la situation économique de la branche de production nationale. Les "faits" à examiner par le groupe spécial portent sur la question de savoir si les mesures prises par le Membre sont conformes à l'Accord sur les sauvegardes. Puisque, en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les déterminations relatives à l'existence d'un dommage sont établies par les autorités compétentes, les faits portés devant le Groupe spécial concernent ce que l'autorité compétente a fait et les constatations qu'elle a établies.

7. Comme les États-Unis l'ont fait observer dans leur déclaration orale[6], l'assertion des CE selon laquelle le Groupe spécial devrait recueillir des éléments de preuve supplémentaires sur la situation économique de la branche de production serait contraire à l'équilibre des concessions et avantages prévu dans l'Accord sur les sauvegardes.[7] L'article 3 indique clairement que ce sont les autorités compétentes établies par les Membres de l'OMC qui sont autorisées à effectuer des enquêtes sur la question de savoir si l'accroissement des importations a causé un dommage grave. Rien dans le

[4] Alors même que les CE demandent au Groupe spécial d'entreprendre ce qui équivaudrait à un examen *de novo* des constatations de l'ITC, les États-Unis font observer que les tribunaux européens eux-mêmes ont refusé d'appliquer un tel critère. La Cour de justice européenne, par exemple, évite ouvertement de substituer sa propre évaluation des faits à celle de l'autorité compétente dans les affaires portant sur l'évaluation de situations économiques complexes. *Voir*, *par exemple*, les affaires jointes C-248/95 et C-249/95 SAM Schiffahrt c. Allemagne [1997] ECR I-4475, paragraphes 23 à 25, *citant* l'affaire 138/79 *Rouquette Frères* c. *Conseil* [1980] ECR 3333, paragraphe 25; et l'affaire 166/78, *Italie* c. *Conseil* [1979] ECR 2575, paragraphe 15. Elle applique donc un critère d'examen fondé sur la déférence, qui consiste à déterminer si la mesure examinée "n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation". Affaire 138/79 *Rouquette Frères* c. *Conseil* [1980] ECR 3333, paragraphe 25. Et comme elle le fait observer dans l'affaire C-122/94 *Commission* c. *Conseil* [1996] ECR 881, paragraphe 18, "le pouvoir discrétionnaire dont jouit [le Conseil] ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base, en ce sens, notamment, qu'il lui est loisible de se fonder, le cas échéant, sur des constatations globales". *Voir aussi* l'affaire C-169/95 *Espagne* c. *Commission*, [1997] ECR 135, paragraphe 34, dans laquelle il a été reconnu que, pour l'application des termes du Traité, l'autorité compétente "jouit d'une liberté d'appréciation importante". Par conséquent, "les juridictions, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle liberté, ne sauraient substituer leurs appréciations en la matière à celles de l'autorité compétente, mais doivent se limiter à examiner si ces dernières seraient entachées d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir (voir, notamment, l'affaire 57/72, *Westzucker* c. *Einfuhr- und Vorratsstelle Für Zucker* {1973}, ECR 321, point 14)".

[5] *Voir* la déclaration orale des CE, paragraphes 11 et 14.

[6] *Voir* la déclaration orale des États-Unis (21 décembre 1999), pages 2 à 5.

[7] Comme les États-Unis l'ont fait observer dans leur première communication, les pièces n° 10, 12, 13 et 14 des CE ne faisaient pas partie du dossier de l'enquête de la Commission. En conséquence, le Groupe spécial devrait ne tenir aucun compte de ces pièces (ni des arguments des CE qui reposent sur elles). Première communication des États-Unis, paragraphe 138.

Mémorandum d'accord ne laisse penser que ce texte visait à permettre de déroger aux responsabilités d'établissement des faits confiées par les Accords fondamentaux de l'OMC aux Membres et à leurs autorités compétentes. L'article 3 établit de même les conditions à respecter pour ces enquêtes, y compris les avis et les auditions publiques, qui garantissent aux parties intéressées, y compris les intérêts commerciaux tant nationaux qu'étrangers, la possibilité de présenter des éléments de preuve et de donner leur avis sur les autres exposés et éléments de preuve présentés à l'autorité compétente. Les procédures de gouvernement à gouvernement établies dans le Mémorandum d'accord ne créent aucune procédure équivalente dans les groupes spéciaux.

8. Les nouveaux éléments de preuve que les CE cherchent maintenant à faire examiner par le présent groupe spécial au sujet des prix mensuels du blé sur le marché au comptant illustrent les pièges qui se présentent lorsqu'un groupe spécial admet de nouveaux éléments de preuve. Ces éléments sont en effet présentés sans que le groupe spécial ait l'avantage de connaître l'avis des parties intéressées à leur sujet ou l'évaluation qu'en aurait faite l'autorité compétente.

9. Deux points sont à prendre en compte ici. Premièrement, l'ITC a enquêté sur les prix des intrants et obtenu des renseignements directement auprès des producteurs de gluten de froment des États-Unis et des producteurs étrangers. Les données brutes ont été mises à la disposition des représentants des parties intéressées, y compris les producteurs européens mis en cause, aux termes d'une ordonnance conservatoire administrative, et ceux-ci ont eu la possibilité de donner leur avis à leur sujet. L'ITC a établi des constatations relatives à la hausse du coût des intrants, y compris le prix du blé.[8]

10. Deuxièmement, les données publiques mensuelles que les CE voudraient maintenant faire examiner par le Groupe spécial étaient à la disposition des CE autant que des producteurs de l'UE au moment de l'enquête, mais ils ont choisi de ne pas les soumettre à l'ITC. (Les CE ont été entendues en qualité de partie lors de l'enquête, et les producteurs de l'UE y ont pris une part très active.) Les producteurs de l'UE ont en fait présenté d'autres données publiques (provenant du Département de l'agriculture des États-Unis) sur ce sujet et les ont peut-être jugées plus probantes que les données que les CE soumettent maintenant au Groupe spécial. Toutefois, ni les producteurs de l'UE ni aucune des autres parties ne sont ici devant le Groupe spécial pour éclaircir ou étudier d'une autre manière ces questions de preuve.

11. En outre, les nouvelles données présentées par les CE ne sont pas probantes quant au coût des matières premières, car certains producteurs de gluten de froment des États-Unis achètent comme matière première de la farine de froment et non du blé (le gluten de froment est tiré de la farine de froment), et ceux qui ont leurs propres installations de meunerie se procurent une grande partie de leur blé dans le cadre de contrats à long terme et non sur le marché au comptant. Là encore, les parties intéressées ne sont pas présentes dans cette procédure pour éclaircir la question.

12. Indépendamment du fait que les CE qualifient ces nouveaux éléments de preuve de "statistiques officielles du gouvernement des États-Unis", autoriser une partie à présenter à un groupe spécial de l'OMC des données qu'elle aurait pu présenter à l'autorité compétente durant l'enquête mais ne lui a pas présentées incite les parties à une manipulation stratégique de la procédure menée devant l'autorité compétente. Dans presque toutes les enquêtes, il est probable qu'il existera des sources supplémentaires de renseignements, provenant peut-être même du gouvernement, qui pourront se rapporter à la branche de production examinée et contredire certains autres renseignements. Si une partie sait qu'elle peut soustraire ces renseignements à l'examen et à l'évaluation des parties intéressées et de l'autorité compétente durant l'enquête, puis les présenter pour la première fois devant le groupe spécial de l'OMC pour jeter un doute sur les constatations de l'autorité compétente, elle aura intérêt à

[8] *Voir* la pièce n°4 des États-Unis, pages I-17 et I-18.

pratiquer une telle stratégie de diversion. En encourageant de telles pratiques, l'OMC compromettrait la procédure engagée devant les autorités nationales compétentes.

13. Pour toutes ces raisons, un groupe spécial de l'OMC n'est pas un tribunal chargé d'examiner de nouveaux éléments de preuve concernant les facteurs sur lesquels les autorités compétentes désignées ont enquêté, et le Groupe spécial devrait décliner l'invitation qui lui est faite par les CE de procéder à un tel examen.

B. CHARGE DE LA PREUVE

14. Les CE ont en outre soutenu dans leur déclaration orale qu'il y aurait, dans le cas des sauvegardes, une charge de la preuve spéciale incombant au Membre qui a pris la mesure de sauvegarde.[9] Cette assertion n'est étayée ni par l'Accord sur les sauvegardes ni par aucun autre texte juridique, et les CE ne sont pas en mesure de citer un texte qui la justifie. Au contraire, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le Groupe spécial a dit que le plaignant devait d'abord fournir un commencement de preuve de violation de l'Accord sur les sauvegardes et que, "[e]n droit, c'est [à la] partie plaignante que la charge de la preuve incombe, et cette charge ne se déplace pas pendant les travaux du groupe spécial".[10] L'Organe d'appel a conclu que le Groupe spécial n'avait pas commis d'erreur de droit dans son application de la charge de la preuve (*Corée – Produits laitiers*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 150). Par conséquent, c'est aux CE, le plaignant, qu'il incombe en premier de fournir des éléments qui justifient *prima facie* leur allégation, et cette charge leur incombe tout au long de la procédure et ne se déplace jamais vers les États-Unis.

15. Comme nous le démontrons dans la présente communication, ainsi que dans notre première communication écrite, les CE n'ont pas établi *prima facie* la violation de l'Accord sur les sauvegardes, de sorte que leurs allégations doivent être rejetées. Contrairement à leurs assertions, elles n'ont pas montré que l'ITC n'avait pas examiné tous les éléments de preuve pertinents; elles n'ont nullement montré qu'il y aurait des éléments de preuve que l'ITC aurait dû examiner et qu'elle n'avait pas examinés. Elles n'ont pas non plus montré que les conclusions de l'ITC étaient déficientes ni que les faits avaient été présentés d'une façon partiale, lacunaire ou subjective.[11]

C. ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES

16. Les États-Unis se sont longuement penchés sur la question de l'"évolution imprévue des circonstances" dans leur réponse à la question n° 5 du Groupe spécial. En résumé, il ressort clairement du rapport de l'ITC que les États-Unis n'avaient pas prévu les événements qui ont entraîné un accroissement des importations de gluten de froment en provenance des CE en 1996-1997. Comme le montrent les constatations de l'ITC, ce changement spectaculaire de la situation du marché n'est pas venu d'une évolution des circonstances concernant le marché du gluten de froment lui-même. L'ITC a constaté au contraire qu'il résultait essentiellement de l'accroissement considérable de la capacité de production réalisé par les CE afin d'augmenter la production d'amidon de froment (coproduit du gluten de froment), de façon à répondre à la demande d'amidon de froment sur le marché des CE. Par conséquent, l'évolution des circonstances concernant le marché de l'amidon de froment des CE a entraîné une augmentation de la production de gluten de froment des CE et un accroissement des exportations de gluten de froment des CE vers les États-Unis à un prix relativement bas, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la demande de gluten de froment. Alors que, de 1993 à 1995, les produits importés ont été vendus à la fois au-dessus et au-dessous des prix du marché des États-Unis, durant le brusque accroissement des importations de 1996-1997, ils ont été vendus constamment au-dessous.

---

[9] Déclaration orale des CE, paragraphe 9.
[10] Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24.
[11] Déclaration orale des CE, paragraphe 10.

17. Ces événements ne sont pas attribuables à la modeste réduction du droit de douane perçu par les États-Unis sur le gluten de froment, négociée durant le Cycle d'Uruguay. En outre, les acteurs présents sur le marché du gluten de froment aux États-Unis ne les avaient pas prévus. Le fort accroissement de la capacité de la branche de production des États-Unis durant la période 1993-1995 et l'arrivée d'un nouveau producteur sur le marché montrent bien que même la branche de production des États-Unis n'avait pas prévu la hausse spectaculaire des importations en 1996-1997.

18. Le rapport de l'ITC démontre amplement que le brusque accroissement des importations a été dû à des bouleversements survenus sur le marché après la négociation de la concession tarifaire. Il démontre donc de fait les circonstances qui ont constitué l'évolution imprévue des circonstances, et la disposition de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 relative à l'"évolution imprévue des circonstances" est entièrement satisfaite.

D. DONNÉES CONFIDENTIELLES

19. Les préoccupations soulevées par les CE dans leur déclaration orale quant à l'omission de données confidentielles dans le rapport de l'ITC sont dénuées de fondement, comme les États-Unis le montrent dans leur réponse à la question n° 3 du Groupe spécial. En résumé, les CE soutiennent que *toute* omission de données agrégées est inacceptable.[12] Or, cette assertion générale ne tient pas compte du fait que, dans certaines circonstances telles que celles qui étaient présentes dans l'enquête de l'ITC sur le gluten de froment, la divulgation de données agrégées peut révéler des renseignements exclusifs sensibles, comme les États-Unis l'expliquent dans leur première communication.[13]

20. Contrairement à ce que les CE soutiennent aux paragraphes 30 à 33 de leur déclaration orale, le traitement des données agrégées fait par l'ITC n'est contraire à aucune disposition des articles 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Le fait que le personnel de l'ITC a commis quelques erreurs en appliquant les règles de la Commission relatives aux données agrégées sur les prix (erreurs rectifiées dans le corrigendum) n'implique nullement une violation des articles 3 et 4, et la rectification ne constitue pas une reconnaissance de cette violation.

21. L'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes impose l'obligation de protéger les données confidentielles; contrairement à l'assertion des CE, il n'impose pas à une autorité compétente l'obligation de publier toute donnée non confidentielle qu'elle reçoit. En outre, l'obligation énoncée à l'article 4:2 c) de publier une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés n'impose pas l'obligation de publier tous les éléments de preuve. Et l'article 3 n'énonce pas non plus une telle obligation. Ce qui est requis de l'autorité compétente, c'est qu'elle expose les constatations et les conclusions motivées auxquelles elle est arrivée sur les questions concernées. C'est ce qu'a fait l'ITC dans son rapport et, comme l'indiquent les États-Unis dans leur réponse à la question n° 3 du Groupe spécial, les questions spécifiques posées par les CE au sujet des renseignements confidentiels ne soulèvent aucune question dont le Groupe spécial devrait se saisir.

22. En outre, si ce que les CE veulent dire est que les renseignements agrégés doivent être mis à la disposition du Groupe spécial, leur objection selon laquelle la publication de données agrégées supplémentaires par l'ITC dans le corrigendum arrive trop tard (Déclaration orale des CE, paragraphes 31 et 32) est dénuée de fondement. Si l'autorité compétente était tenue de fournir au Groupe spécial les moyens de vérifier des constatations données, cette obligation vaudrait pendant la procédure de groupe spécial, pas avant. Les États-Unis ont fourni au Groupe spécial tous les renseignements agrégés dont la publication ne divulguait pas de renseignements confidentiels. En outre, les renseignements agrégés fournis au Groupe spécial confirment l'exactitude de la seule

[12] Déclaration orale des CE, paragraphe 28.
[13] *Voir* la première communication des États-Unis, paragraphes 156 et 157 et pièce n° 9.

constatation spécifique de l'ITC (relative à la vente moins cher et plus cher) contestée par le Membre plaignant quant à la confidentialité. Par conséquent, les CE n'ont pas indiqué, et encore moins établi, pourquoi il faudrait des renseignements supplémentaires.

23. Les États-Unis notent que les CE n'ont pas, dans leurs premières communications, préconisé la position extrême adoptée par la Nouvelle-Zélande dans sa communication en qualité de tierce partie. La Nouvelle-Zélande soutient que l'obligation de ne pas divulguer de renseignements confidentiels ne s'applique que durant l'enquête menée par l'autorité compétente et pas durant une procédure de l'OMC.[14] Cet argument n'a pas de fondement dans l'Accord sur les sauvegardes. Aux termes de l'article 3:2, les autorités sont tenues de ne pas divulguer de renseignements confidentiels sans l'autorisation de la partie qui les a fournis. L'article 3:2 n'assortit pas, à première vue, cette obligation d'une limite temporelle. Contrairement à ce que laisse entendre la Nouvelle-Zélande, il n'existe, dans l'Accord sur les sauvegardes ou le Mémorandum d'accord, aucune disposition qui transforme magiquement des renseignements confidentiels dans l'enquête de l'ITC en renseignements non confidentiels susceptibles d'être divulgués lorsque l'affaire est portée devant un groupe spécial de l'OMC. Outre qu'elle est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes, la proposition de la Nouvelle-Zélande, si elle était adoptée, porterait tort non seulement aux producteurs nationaux qui communiquent des renseignements confidentiels mais aussi aux importateurs et aux producteurs des pays exportateurs. Ainsi, l'ITC a omis de son rapport les renseignements confidentiels communiqués non seulement par les producteurs nationaux mais aussi par les producteurs du Canada, de l'Australie et de l'UE.[15]

24. La Nouvelle-Zélande prétend fonder son argument sur la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Aéronefs*.[16] Mais cette affaire est sans rapport avec la présente procédure, car elle n'indique aucune ligne de conduite au sujet de l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes. L'Organe d'appel ne s'est pas demandé comment ni dans quelles circonstances un Membre devrait ou pourrait divulguer des renseignements confidentiels à un groupe spécial conformément à l'article 3:2.

25. [Supprimé]

E. ARGUMENTS DES CE CONCERNANT LES "CONDITIONS" ET LES PRIX

26. L'argument invoqué par les CE concernant les prix aux paragraphes 34 et suivants de leur déclaration orale est difficile à appréhender. Dans leur première communication écrite, les CE ont contesté la constatation établie par l'ITC selon laquelle le produit importé avait été systématiquement vendu moins cher, sans se rendre compte que cette constatation s'appliquait à la période 1996-1997 et non à l'ensemble de la période visée par l'enquête. Dans leur déclaration orale, elles ne font plus allusion à cet argument. Elles se contentent d'alléguer vaguement qu'aucune "condition" n'a été constatée, sans préciser quelles conditions il faudrait constater.

27. Il semblerait que les CE souhaitent une constatation relative à la substituabilité du produit importé et du produit national – c'est-à-dire au fait que les produits seraient apparentés au point que des différences de prix auraient une importance. En un sens, cette question est théorique. Les renseignements versés au dossier montrent que, lorsque les importations en provenance de l'Australie et des CE étaient vendues aussi bien au-dessus qu'au-dessous du prix du produit des États-Unis, leur part de marché relative est restée relativement constante. La production des États-Unis a augmenté. Lorsque, en 1996-1997, les CE ont été les seules à vendre constamment moins cher que la branche de production des États-Unis, leur part de marché a progressé de 20 pour cent, tandis que celle de

[14] Communication de la Nouvelle-Zélande en qualité de tierce partie, paragraphes 9 et 10.
[15] Pièce n° 4 des États-Unis, pages II-22 et II-23.
[16] Canada - Mesures visant l'exportation des aéronefs civils (WT/DS70/AB/R), 2 août 1999.

l'Australie est restée stable. La production et la part de marché des États-Unis ont baissé. Cette évolution est éloquente.

28. Néanmoins, l'ITC a établi des constatations qui ont montré pourquoi les conditions étaient telles que cette évolution des prix et des quantités aurait lieu. En établissant ses constatations au sujet du produit similaire ou directement concurrent, elle a établi des constatations spécifiques au sujet de la substituabilité du gluten de froment importé et du gluten de froment national. Elle a constaté que, dans la grande majorité des cas, les acheteurs jugeaient qu'ils étaient de même qualité, avaient les mêmes emplois et étaient vendus aux mêmes utilisateurs finaux. Cette constatation tend à montrer que les acheteurs sont enclins à changer de fournisseur si le rapport de prix change, comme cela s'est produit en 1996-1997.

29. Les États-Unis ne nient pas que d'autres facteurs que les importations, telle la teneur en protéine de la récolte de blé nationale, puissent influer sur la demande et les prix intérieurs du gluten de froment. Comme l'ITC l'a noté dans son rapport et comme les CE l'ont à nouveau fait observer dans leur déclaration orale du 20 décembre 1999[17], la demande et les prix intérieurs du gluten de froment ont progressé au début de 1994 en raison de la faible teneur en protéines de la récolte de blé nationale de 1993, puis reculé en 1995, lorsque la teneur en protéines de la récolte de blé nationale est revenue à un niveau plus normal. Toutefois, cela ne fait que renforcer la constatation établie par l'ITC selon laquelle les prix intérieurs auraient dû augmenter en 1996 et 1997, lorsque la demande et la consommation intérieures étaient à la hausse. Or, les prix intérieurs ont fortement baissé en 1996 et 1997, alors que la demande et la consommation augmentaient. La seule explication de cette baisse importante est le brusque accroissement des importations en 1996 et 1997 – dont la presque totalité était imputable aux importations en provenance de l'UE.

F. EXAMEN DES FACTEURS RELATIFS AU DOMMAGE

30. Comme le révèlent les arguments invoqués aux paragraphes 43 à 56 de leur déclaration orale, les CE continuent à faire abstraction de l'explication donnée par l'ITC de ses conclusions relatives aux facteurs qui se rapportent au dommage grave et au lien de causalité et continuent de se méprendre sur le rôle du Groupe spécial. En effet, elles invitent implicitement le Groupe spécial à tirer ses propres conclusions sur la base des éléments de preuve sélectifs qu'elles voudraient le voir examiner. Comme les États-Unis l'ont fait observer au paragraphe 61 de leur première communication écrite, la question à considérer par le Groupe spécial est de savoir si la détermination de l'ITC était satisfaisante au moment où elle a été établie, et non si lui-même serait parvenu à une conclusion contraire à partir des faits avancés par un Membre plaignant. Les États-Unis estiment que le critère d'examen correspond à la prescription de l'article 3:1 selon laquelle le Membre doit exposer les "conclusions *motivées* auxquelles [il est arrivé] sur tous les points de fait et de droit pertinents" (pas d'italique dans l'original). En choisissant des éléments de preuve qui étayeraient selon elles une conclusion inverse, les CE ne s'acquittent pas de la charge qui leur incombe de montrer que les conclusions auxquelles l'ITC est arrivée n'étaient pas motivées.

31. Les CE font plus particulièrement abstraction du fait que les constatations de l'ITC relatives à l'accroissement des importations de gluten de froment et à l'accroissement de la part du marché de gluten de froment des États-Unis prise par les importations ont été étayées par des constatations de fait fondées sur le dossier de l'enquête effectuée par l'ITC. Elles font en particulier abstraction du fait que l'ITC a constaté que les importations de gluten de froment avaient augmenté de près de 40 pour cent entre 1995 et 1997, soit plus que deux fois le taux d'accroissement de 18 pour cent de la consommation de gluten de froment durant la même période; elles font abstraction du fait que la part du marché du gluten de froment des États-Unis détenue par les importations est passée de 50,1 pour cent en 1995 à 60,2 pour cent en 1997, soit une augmentation de 20 pour cent; et elles font

[17] Déclaration orale des CE, paragraphes 38 et 63 à 68.

abstraction du fait que presque tous les facteurs liés à la santé de la branche de production de gluten de froment ont baissé en 1996 et 1997 face au brusque accroissement des importations.[18] Au contraire, elles notent de façon sélective que la consommation des États-Unis a augmenté en 1996 et 1997, laissent entendre à tort que les importations n'ont pas augmenté plus que dans ces proportions et concluent sans explication que "l'accroissement des importations, du point de vue de la part du marché intérieur, ne peut étayer une constatation de l'existence d'un dommage, et encore moins d'un dommage grave".[19]

32. L'ITC a constaté que la production intérieure et les expéditions en trafic intérieur (ventes) de gluten de froment avaient augmenté durant les trois premières années de la période visée par l'enquête, avaient chuté brutalement en 1996 et s'étaient redressées en 1997, mais pour atteindre un niveau encore inférieur à celui des trois premières années de la période visée par l'enquête, en dépit de l'accroissement de la demande et de la consommation intérieures.[20] Là encore, les CE font abstraction de ces données. Notant le léger redressement de la production et de la consommation en 1997, elles en concluent que la tendance de la production et des expéditions "est demeurée relativement constante".[21] Elles font abstraction du fait qu'en 1996 et 1997 la production intérieure et les expéditions en trafic intérieur de gluten de froment sont restées bien inférieures aux niveaux de la période antérieure à 1996, avant le brusque accroissement des importations, et font abstraction du fait que cette baisse de la production intérieure et des expéditions en trafic intérieur de gluten de froment est survenue en même temps que l'accroissement de la demande et de la consommation intérieures de gluten de froment.

33. Bien que l'ITC n'ait guère mis l'accent sur les données relatives aux stocks, si ce n'est pour constater que les stocks de fin de période et le rapport entre les stocks et les expéditions des producteurs nationaux avaient plus que doublé durant la période visée par l'enquête, les CE font sommairement abstraction de ces constatations, pour affirmer que les stocks "ont fortement baissé en 1996 et 1997".[22] S'il est vrai que les stocks ont baissé en 1996 et 1997, les CE font abstraction du fait que la production intérieure et les expéditions en trafic intérieur de gluten de froment ont également baissé en 1996 et 1997 par rapport aux niveaux antérieurs à 1996. En conséquence, l'évolution des stocks résulte simplement de décisions prises sur le point de savoir s'il fallait laisser la production baisser plus vite que les expéditions et non l'inverse. La baisse des stocks résulte simplement d'une baisse plus marquée de la production. Dans une telle période de crise, l'évolution des stocks n'a guère de valeur probante quant au lien de causalité, et l'ITC ne l'a pas citée dans sa détermination de l'existence d'un lien de causalité.

G. PROFITS ET PERTES

34. Aux paragraphes 50 à 54 de leur déclaration orale, les CE contestent les méthodes de répartition employées par les producteurs de gluten de froment des États-Unis pour présenter à l'ITC les données relatives à leurs profits et pertes. L'ITC a dit qu'elle avait étudié attentivement les méthodes de répartition employées par les producteurs nationaux de gluten de froment dans leur réponse à son questionnaire et les avait jugées appropriées.[23] Comme le Groupe spécial se le rappellera, l'ITC a constaté, sur la base de ces données, que la branche de production nationale était

[18] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-10 et 16.
[19] Déclaration orale des CE (20 décembre 1999), paragraphe 44.
[20] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.
[21] Déclaration orale des CE (20 décembre 1999), paragraphes 46 et 47.
[22] Déclaration orale des CE (20 décembre 1999), paragraphe 48.
[23] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.

bénéficiaire en 1993-1995, avant le brusque accroissement des importations, et qu'elle était devenue déficitaire en 1996 et 1997, lorsque cet accroissement avait eu lieu.[24]

35. Comme les États-Unis l'ont expliqué dans leur réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, l'ITC a donné aux entreprises nationales des instructions claires sur la manière de présenter leurs données financières en réponse au questionnaire qu'elle a adressé aux producteurs nationaux.[25] Les entreprises qui avaient des données internes distinctes sur les profits, les pertes et les coûts de production relatifs au gluten de froment étaient invitées à les communiquer, et celles qui n'en avaient pas étaient invitées à répartir les coûts entre le gluten de froment et l'amidon de froment, à expliquer leur méthode de répartition et à joindre des feuilles de calcul aux chiffres communiqués.[26] La majorité des entreprises qui ont répondu établissaient régulièrement des données distinctes sur les profits, les pertes et les coûts de production relatifs au gluten de froment et les ont communiquées à l'ITC. L'entreprise qui ne disposait pas de données distinctes a procédé à une répartition, dont elle a expliqué le fondement à l'ITC.

36. Les comptables de l'ITC ont examiné les méthodes comptables employées par tous les producteurs et vérifié que les méthodes de répartition étaient raisonnables lorsque les recettes et les dépenses n'étaient pas directement imputables à un produit particulier. Ils ont constaté que toutes les méthodes de répartition étaient conformes aux principes de comptabilité généralement admis aux États-Unis. Ils ont constaté que les différences entre les méthodes employées par les sociétés qui avaient répondu au questionnaire correspondaient surtout à des différences concernant les opérations et à des réalités commerciales. Des copies des réponses confidentielles apportées au questionnaire par les producteurs nationaux de gluten de froment ont été mises à la disposition de représentants autorisés des parties à l'enquête qui étaient aussi parties à l'ordonnance conservatoire administrative, y compris les représentants des producteurs européens mis en cause.[27] Les producteurs européens mis en cause ont fait part de leurs préoccupations dans le mémoire après audition qu'ils ont présenté durant la phase de l'enquête de l'ITC portant sur le dommage, faisant valoir, entre autres, que l'ITC ne devrait accorder que peu ou pas d'importance aux données déclarées concernant la rentabilité.[28] Pour déterminer que les imputations étaient appropriées, l'ITC a examiné les arguments formulés à ce sujet par les parties mises en cause.[29]

37. En outre, l'ITC a choisi le plus gros producteur, Midwest Grain Products, Inc., pour une vérification sur place de deux jours à Atchison (Kansas), les 3 et 4 décembre 1997. Cette vérification a été effectuée par un auditeur de l'ITC, expert-comptable indépendant. Ce dernier a établi un rapport de vérification de 50 pages, y compris des pièces jointes, qui a été intégré au dossier de l'enquête établi par l'ITC. Il a rapproché les données concernant le gluten de froment fournies par Midwest Grain en réponse au questionnaire pour chaque période avec les comptes de résultats concernant ce produit, tirés des états financiers vérifiés de la société. Ce rapprochement a été possible, car Midwest Grain établit chaque mois des comptes de résultats distincts pour chacune de ses divisions, dont l'une est la division du gluten de froment. L'auditeur de l'ITC a examiné les états financiers concernant chaque division et les imputations qui avaient pu être faites, et il a vérifié si elles étaient raisonnables par rapport à d'autres méthodes de répartition. Il a en outre confirmé que les méthodes de répartition

[24] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.

[25] Un exemplaire de ce questionnaire était annexé comme pièce n°1 à la première communication des États-Unis.

[26] Pièce n° 1 des États-Unis, première communication des États-Unis, questionnaire de l'ITC adressé aux producteurs, page 8.

[27] Comme les États-Unis l'ont fait observer dans leur réponse à la question n° 4 du Groupe spécial, les CE auraient pu prendre connaissance de ces réponses au questionnaire, mais elles ont décidé de ne pas demander à être visées par l'ordonnance conservatoire administrative.

[28] Mémoire après audition concernant le dommage, présenté par l'Association des amidonneries de céréales de l'UE, page 35 (23 décembre 1997).

[29] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-13.

employées par Midwest pour évaluer les résultats financiers de chaque division, dans la mesure où des imputations étaient nécessaires, étaient employées depuis plusieurs années et n'avaient pas été modifiées aux fins de l'enquête de l'ITC relative au gluten de froment. Il a conclu que les objectifs de la vérification avaient été intégralement atteints.

H. IMPORTATIONS PAR LES PRODUCTEURS DES ÉTATS-UNIS

38. Dans leur déclaration orale, les CE ont à nouveau soulevé la question des importations de gluten de froment réalisées par les producteurs nationaux, en particulier Manildra, qui appartient à une entreprise australienne, laquelle a aussi des opérations de production en Australie. Elles ont fait valoir, au paragraphe 55 de cette déclaration, qu'une politique d'importation appliquée par Manildra et qui correspond à une stratégie commerciale d'optimisation des profits ne peut être considérée comme un dommage grave.

39. L'ITC a étudié cette question dans son analyse du lien de causalité et a établi deux constatations. Premièrement, elle a constaté que les importations de gluten de froment réalisées par les producteurs des États-Unis étaient restées relativement constantes durant la période examinée et que les producteurs des États-Unis n'étaient donc pas responsables du brusque accroissement des importations survenu en 1996 et 1997. Deuxièmement, elle a constaté que le marché des États-Unis dépendait traditionnellement en partie des importations pour répondre à la demande intérieure et que, durant toutes les années de la période visée par l'enquête sauf une, la consommation intérieure apparente de gluten de froment avait été supérieure à la capacité de production de gluten de froment des producteurs des États-Unis.[30]

40. L'argument que les CE cherchent à faire valoir n'est pas clair. Même l'Accord antidumping, où figure une disposition spécifique relative aux producteurs nationaux qui importent, ne permet pas à l'autorité d'écarter ces importations. En outre, comme l'a dit clairement l'ITC, le brusque accroissement des importations survenu en 1996-1997 et qui a causé un dommage grave a été dû aux importations en provenance des CE et non aux importations de gluten de froment réalisées par les producteurs de gluten de froment des États-Unis, y compris en provenance d'Australie.

41. L'ITC a constaté que les importations de gluten de froment réalisées par les producteurs nationaux étaient restées stables durant l'enquête, de sorte que les producteurs de gluten de froment des États-Unis n'étaient pas responsables du brusque accroissement des importations survenu en 1996 et 1997. Elle a constaté que l'accroissement des importations provenait essentiellement de l'UE.[31] Les importations de gluten de froment en provenance de l'UE aux États-Unis ont augmenté de 69 pour cent entre 1995 et 1997.[32] Les importations de gluten de froment en provenance d'Australie aux États-Unis ont aussi augmenté en 1996 et 1997, mais à un taux comparable au taux de croissance de la consommation intérieure de gluten de froment. La part des importations de gluten de froment en provenance d'Australie dans les importations totales de gluten de froment aux États-Unis a été ramenée de 40,5 pour cent en 1995 à 35,3 pour cent en 1997.[33] Rien ne permet donc de penser à un changement de la structure et du niveau des importations réalisées par les producteurs nationaux de gluten de froment en 1996 et 1997, susceptible d'expliquer le brusque accroissement des importations et la baisse des résultats de la branche de production au cours de ces deux années.

[30] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-17.
[31] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-16.
[32] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-12.
[33] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-13.

I. CONCURRENCE AVEC LES TRANSFORMATEURS DE MAÏS

42. Comme nous l'avons expliqué dans notre réponse à la question n° 28 du Groupe spécial, l'ITC a examiné les arguments concernant l'incidence de la concurrence sur le marché des États-Unis entre l'amidon de maïs et l'amidon de froment et son incidence sur la production de gluten de froment. Elle a constaté que la relative stabilité, puis la hausse progressive, des prix de l'amidon de froment national tendait à montrer qu'il était peu probable que la concurrence entre l'amidon de maïs et l'amidon de froment ait eu beaucoup d'effets, voire le moindre effet, sur la production de gluten de froment. Elle a aussi pris en considération les données citées par les importateurs indiquant que l'un des producteurs nationaux avait réduit sa production de gluten de froment en 1995 pour des raisons tenant en partie à la situation sur le marché des alcools, ainsi que leur argument selon lequel c'était là l'explication des mauvais résultats financiers de cette société. D'après elle, cette réduction n'expliquait qu'une partie du problème d'un seul producteur et ne pouvait rendre compte par extrapolation de ceux de tous les producteurs nationaux, pas plus qu'elle ne pouvait expliquer la notable détérioration enregistrée en 1996 et 1997 par les trois autres producteurs nationaux, qui représentaient la majeure partie de la production nationale. De fait, les données disponibles n'expliquaient même pas intégralement la dégradation des résultats financiers de ce seul producteur dans ses opérations sur le gluten de froment.

43. Les CE font valoir, aux paragraphes 61 et 62 de leur déclaration orale, que les producteurs nationaux d'amidon de froment souffrent d'un certain désavantage compétitif par rapport aux producteurs nationaux d'amidon de maïs et que l'ITC aurait dû enquêter de manière plus approfondie sur les conditions de concurrence entre l'amidon de froment et l'amidon de maïs. Toutefois, les CE ne disent pas en quoi le fait que l'ITC n'a pas, selon elles, enquêté plus avant sur cette question aurait pu être contraire à l'Accord sur les sauvegardes et ne démontrent pas en quoi cette assertion est pertinente pour les constatations établies par l'ITC dans le différend.

44. Comme les États-Unis l'ont expliqué au paragraphe 141 de leur première communication, les déclarations des CE sur les conditions de concurrence entre l'amidon de froment et l'amidon de maïs n'ont rien à voir avec les constatations litigieuses en l'espèce. Les CE ne prétendent pas que les conditions de la concurrence entre ces deux produits aient changé durant la période visée par l'enquête et ne contestent pas la constatation de l'ITC selon laquelle les prix de l'amidon de froment ont augmenté durant la période visée par l'enquête. Le fait que le prix du blé est supérieur à celui du maïs, comme l'allèguent les CE au paragraphe 61 de leur déclaration orale, n'est pas seulement hors de propos, il ne fait que confirmer ce que dit l'ITC dans son rapport, à savoir que l'amidon de froment de première qualité jouit habituellement d'un surprix par rapport aux amidons de maïs et aux amidons de froment de qualité inférieure.[34] En un mot, les CE n'expliquent pas en quoi les conditions de concurrence entre l'amidon de froment et l'amidon de maïs ont pu avoir un quelconque effet déterminant sur la détérioration subie par la branche de production de gluten de froment en 1996 et 1997. Par conséquent, comme aucune pertinence n'a été démontrée, il n'y a aucune raison de croire à l'existence d'un lien de causalité et aucun fondement permettant d'imputer la baisse des résultats de la branche de production de gluten de froment en 1996 et 1997 aux conditions de concurrence entre l'amidon de froment et l'amidon de maïs.

J. COÛT DES INTRANTS

45. L'ITC a examiné et rejeté l'allégation selon laquelle la hausse du prix des matières premières correspondant aux prix payés pour le blé et la farine de froment, les principaux produits entrant dans la production du gluten de froment/de l'amidon de froment, était une cause plus importante du dommage grave que l'accroissement des importations.[35] Le coût des matières premières a effectivement augmenté durant la période visée par l'enquête, surtout en 1996 et 1997. Toutefois,

[34] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-21.
[35] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-17.

l'ITC a constaté que la réalité tend à montrer que les producteurs de gluten de froment peuvent généralement répercuter les hausses de coût sur leurs clients, car la demande de gluten de froment est relativement insensible aux variations de prix. Cependant, en 1996 et 1997, les prix de vente unitaires ont baissé malgré l'augmentation de la demande et la hausse du coût des matières premières. L'ITC en a conclu que cette évolution inhabituelle s'expliquait par l'accroissement spectaculaire d'importations à un prix relativement bas durant la période visée par l'enquête, qui avait eu pour effet de faire baisser les prix du gluten de froment.

46. Aux paragraphes 84 à 86 de leur déclaration orale, les CE montent en épingle le fait que l'ITC a cité des dépositions faites par les présidents de deux producteurs nationaux, Midwest et Manildra, afin d'étayer sa conclusion selon laquelle les producteurs nationaux de gluten de froment peuvent généralement répercuter les hausses de coût sur leurs clients. Elles font valoir que les déclarations orales de personnes qui ont un intérêt dans le résultat d'une enquête ne respectent pas les obligations contractées par les États-Unis en vertu de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Elles allèguent que ces déclarations sont factuellement incorrectes, car les clients peuvent substituer au produit concerné du blé ou de la farine de froment à haute teneur en protéines.[36]

47. La constatation de l'ITC selon laquelle les producteurs nationaux peuvent répercuter les hausses de coût est étayée par des données quantifiables figurant dans le dossier d'enquête de l'ITC. Les données présentées dans la version confidentielle du rapport de l'ITC montrent que, quand le coût des matières premières a augmenté en 1994 par rapport à 1993, le prix de vente unitaire du gluten de froment a aussi augmenté, et quand le coût des matières premières a baissé en 1995, le prix de vente unitaire du gluten de froment a aussi baissé.[37] Toutefois, en 1996 et 1997, les prix de vente unitaires ont baissé, alors que la demande augmentait, ainsi que le coût des matières premières. L'ITC en a conclu que cette évolution inhabituelle s'expliquait par l'accroissement spectaculaire d'importations à un prix relativement bas durant la période visée par l'enquête, qui avait eu pour effet de faire baisser les prix du gluten de froment.

48. En outre, l'allégation des CE concernant les produits de substitution n'est pas conforme à ce que les acheteurs de gluten de froment ont dit à l'ITC. Les acheteurs des États-Unis ont généralement indiqué, dans leurs réponses au questionnaire, que le gluten de froment n'avait pas de substitut lorsqu'il était employé pour les produits de boulangerie, qui ont besoin des propriétés d'élasticité et de liaison du gluten de froment.[38] Les éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC indiquent que la quantité de gluten de froment employée pour fabriquer des produits de boulangerie varie selon le type de produit et la nature du procédé de production. L'ITC a ainsi constaté qu'il fallait employer du gluten de froment pour fabriquer des pains à haute teneur en fibres alimentaires et multicéréales et des *bagels*. Elle a aussi constaté que l'adoption de malaxeurs ultrarapides avait conduit à utiliser davantage de gluten de froment, car le malaxage plus rapide tend à briser l'élasticité de la farine.[39] Par conséquent, s'il est vrai que la plupart des farines contiennent du gluten en proportion variable et que la farine de blé dur utilisée pour la boulangerie a généralement une haute teneur en gluten[40], cela ne veut pas dire que les boulangers n'ont pas besoin de compléter la teneur en protéines de leur farine par du gluten de froment. Les CE laissent entendre que la farine de froment à haute teneur en gluten contient suffisamment de gluten pour qu'il ne soit pas nécessaire d'ajouter du gluten de froment afin d'élever la teneur en gluten. Cela est contraire aux éléments de preuve figurant dans le dossier de

[36] Déclaration orale des CE (20 décembre 1999), paragraphes 84 à 86.
[37] Version confidentielle de la pièce n° 4 des États-Unis, pages II-29 et C-4.
[38] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-27.
[39] Pièce n° 4 des États-Unis, page I-23.
[40] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-4.

l'enquête effectuée par l'ITC[41], et les CE n'indiquent rien qui, dans ce dossier, étayerait cette allégation.

49. Comme on l'a dit plus haut, la déposition des deux présidents de sociétés nationales était donc étayée par l'ensemble du dossier. Les États-Unis ne sont pas d'accord pour dire que la déposition du responsable d'une société sur les conditions affectant la branche de production devrait automatiquement être considérée comme non objective simplement parce que ce responsable pourrait avoir un intérêt dans le résultat de l'enquête. La plupart des parties prenantes à une enquête, qu'elles représentent un producteur, acheteur ou distributeur national ou un importateur, ont au moins quelque intérêt dans le résultat de l'enquête.

50. Concrètement, les responsables de société qui s'occupent des opérations quotidiennes de production, de vente, d'achat ou d'importation du produit sont vraisemblablement ceux qui connaissent le mieux les facteurs susceptibles d'influer sur les résultats économiques de la branche de production et les conditions de concurrence entre produits nationaux et produits importés, et c'est d'eux que vient la majeure partie des renseignements obtenus au cours de l'enquête. Par exemple, la plupart des renseignements quantifiables sont obtenus au moyen de questionnaires remplis par les responsables des sociétés qui s'occupent de la production, de l'importation ou de l'achat du produit visé par l'enquête. Il n'y a donc aucune raison pour que l'ITC écarte la déposition des deux présidents de société alors qu'elle a été faite sous serment et qu'elle expose l'expérience de chacune de ces sociétés, surtout si elle n'a pas été réfutée et est compatible avec les autres éléments de preuve portés devant la Commission.

K. UTILISATION DE LA CAPACITÉ

51. Dans sa détermination de l'existence d'un dommage, l'ITC s'est livrée à un calcul analysant les effets de l'accroissement des importations sur l'utilisation de la capacité, conformément à l'obligation, énoncée à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes, d'examiner les facteurs spécifiques énumérés.[42] L'ITC a calculé ce que le niveau d'utilisation de la capacité aurait été en 1997 (61 pour cent) si la branche de production nationale avait accru sa production pour s'adapter à l'accroissement de la consommation intérieure au lieu que celui-ci soit absorbé par l'accroissement des importations. Dans ce calcul, les autres effets possibles de l'accroissement des importations (par exemple la baisse des prix) sont expressément considérés comme constants, afin d'isoler l'effet des importations sur l'utilisation des capacités, conformément à l'article 4:2 a). Les CE ne font pas valoir que cette méthode ne serait pas conforme aux termes mêmes de l'article 4:2 a).

52. Du fait que l'ITC a effectué cette analyse des effets de l'accroissement des importations sur l'utilisation de la capacité conformément aux prescriptions énoncées à l'article 4:2 a), la plainte formulée par les CE au paragraphe 76 de leur déclaration orale selon laquelle cette analyse révèle des "visées protectionnistes" est dénuée de fondement. On ne peut guère dire, comme le font les CE, qu'en effectuant une telle analyse conformément à l'article 4:2, l'ITC "supposait" que les fournisseurs américains "auraient dû" satisfaire à la totalité de l'augmentation de la demande intérieure (et *a fortiori* à "la totalité de la consommation intérieure").[43] Aux termes de l'article 4:2 a), il faut

[41] *Voir, par exemple,* la déposition de Charles A. Sullivan, Président-Directeur général d'Interstate Bakeries Corp., recueillie lors de l'audition relative au dommage tenue par l'ITC le 16 décembre 1997, page 80: "Si on avait une récolte de blé ayant une haute teneur en protéines, on utilisait moins de gluten, mais je n'ai jamais vu, depuis toutes les années que je suis dans le métier, une récolte telle qu'on n'ait pas à en utiliser au moins un peu."

[42] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-12 et I-17. La critique que font les CE (déclaration orale des CE, paragraphe 73) de la manière dont les États-Unis exposent cette analyse de l'ITC dans leur première communication en la qualifiant de "justification *a posteriori*" est évidemment fausse, puisque cette analyse vient directement du rapport de l'ITC.

[43] Déclaration orale des CE, paragraphe 75.

examiner quels sont les effets sur la branche de production nationale qui ont été causés par l'accroissement des importations, y compris les effets sur les facteurs spécifiques énumérés tels que l'utilisation de la capacité. Dans la constatation relative à l'utilisation de la capacité qui figure dans son analyse concernant l'existence d'un dommage, l'ITC a isolé les effets de l'accroissement des importations sur la capacité, conformément à l'article 4:2 a); elle n'a pas émis de suppositions sur le point de savoir quels fournisseurs "auraient dû" satisfaire la demande intérieure.

53. Dans leur question n° 3 adressée aux États-Unis, les CE critiquent implicitement la détermination établie par l'ITC, au motif que celle-ci n'aurait pas analysé expressément quelle proportion de l'accroissement prévu de la demande aurait été, selon toute attente, récupéré par la branche de production des États-Unis. Cette critique ne repose sur aucun fondement dans l'Accord sur les sauvegardes, qui n'impose nullement d'établir une telle constatation. Les CE voudraient en fait une analyse qui subdiviserait l'accroissement des importations. Elles voudraient limiter l'analyse de l'ITC à la portion de l'accroissement des importations dont l'ITC a déterminé que la branche de production n'aurait pu la prévoir et considérer comme illégitime toute prise en compte des effets de l'autre portion. Qu'une telle analyse soit ou non admise en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, rien dans cet accord ne laisse penser qu'elle serait requise. L'article 4:2 a) enjoint aux autorités compétentes d'enquêter sur les effets causés par un "accroissement des importations" et non par une partie de l'accroissement des importations.

54. La question de savoir si les producteurs avaient ou non de bonnes raisons de prévoir que l'accroissement de la production intérieure se dirigerait vers eux n'entre pas en ligne de compte. Comme elle n'entre pas en ligne de compte, l'ITC n'a pas établi de constatation expresse à son sujet. Néanmoins, le rapport de l'ITC montre que les producteurs des États-Unis avaient toutes les raisons de prévoir qu'ils récupéreraient une grande partie de l'accroissement de la demande. Ils n'ont pas prévu, et n'avaient aucune raison de prévoir, que l'accroissement de la demande serait en fait récupéré par des importations à bas prix provenant des CE, qui ont augmenté en raison d'une évolution des circonstances touchant le marché de l'amidon de froment des CE, étrangères au marché du gluten de froment. Entre 1993 et 1995, la part de marché des importations à quelque peu régressé.[44] En outre, un nouveau producteur aux États-Unis, Heartland Wheat Growers, qui avait entrepris la construction de son usine en 1993, a commencé sa production en 1996.[45] On pouvait normalement s'attendre à ce qu'il prenne des parts de marché aussi bien aux importateurs qu'aux producteurs nationaux, d'autant que l'usine avait été construite, compte tenu de la structure des prix d'avant 1996, à un moment où les importations de toutes provenances étaient vendues à des prix aussi bien supérieurs qu'inférieurs à ceux du produit national.[46] Il y avait donc toutes les raisons de supposer qu'un nouveau venu dans la branche de production nationale prendrait des parts de marché aux importations, de sorte que la part de marché globale des producteurs nationaux s'accroîtrait sensiblement.

55. Les CE demandent aussi, dans leur question n° 2, où, dans ses conclusions, l'ITC a montré, qu'avec un taux d'utilisation de la capacité de 61 pour cent, la branche de production aurait été rentable en 1996 et 1997. Contrairement à ce qu'elles laissent entendre, l'ITC n'a fait aucune déclaration ni prévision sur le point de savoir si la branche de production aurait pu être ou aurait été rentable à 61 pour cent d'utilisation de la capacité en 1996 et 1997; l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit aucune déclaration de ce type. Ce que l'ITC a dit dans son rapport, c'est que le niveau de 61 pour cent d'utilisation de sa capacité était "bien plus proche [que celui de 44,5 pour cent effectivement déclaré en 1997] de celui que connaissait la branche de production au début de la période visée par l'enquête lorsqu'elle fonctionnait d'une manière raisonnablement rentable". Cette observation avait directement à voir avec l'analyse de la question de savoir si les effets de l'accroissement des importations causaient un dommage grave.

[44] Pièce n° 4 des États-Unis, page C-3, tableau C-1.
[45] Pièce n° 4 des États-Unis, page II-8.
[46] [Pièce n° 4 des États-Unis, page II-36 et corrigendum].

56. En outre, cette déclaration est entièrement conforme aux renseignements versés au dossier. Comme l'ITC l'a indiqué dans son rapport, la branche de production était rentable en 1993 et plus encore en 1994, lorsque l'utilisation de la capacité était respectivement de 78,3 pour cent et 67,4 pour cent.[47] En conséquence, même les CE doivent admettre que, comme l'a dit l'ITC, 61 pour cent est beaucoup plus proche que 44,5 pour cent du niveau auquel la branche de production avait dégagé des bénéfices au début de la période. De plus, comme la branche de production avait connu son année la plus rentable en 1994, lorsque l'utilisation de la capacité était de 67,4 pour cent, l'idée suggérée par les CE selon laquelle le niveau de 78 pour cent d'utilisation de la capacité en 1993 était le seul auquel la branche de production pouvait dégager des bénéfices est tout simplement fausse.[48]

III. LA MESURE CORRECTIVE IMPOSÉE PAR LES ÉTATS-UNIS EST CONFORME AUX OBLIGATIONS DÉCOULANT POUR EUX DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

A. LES ÉTATS-UNIS N'ONT APPLIQUÉ LEUR CONTINGENT À DES FINS DE SAUVEGARDE "QUE DANS LA MESURE NÉCESSAIRE"

1. Le contingent n'a pas été appliqué au-delà de la mesure nécessaire

57. Les CE ont dit de la première phrase de l'article 5:2 qu'elle établissait un "critère de proportionnalité". Les États-Unis ont expliqué clairement pourquoi cette qualification était incorrecte.[49] Toutefois, il ne peut y avoir de désaccord sur le fait que la première phrase de l'article 5:1 établit une obligation spécifique. Cette obligation est celle de n'appliquer une mesure "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Les CE ont fait valoir que les États-Unis avaient contrevenu de deux manières à cette obligation.[50]

58. Premièrement, les CE allèguent que la mesure de sauvegarde des États-Unis concernant le gluten de froment est appliquée au-delà de la mesure nécessaire parce qu'elle viserait à remédier à *tout* le dommage subi par la branche de production, y compris le dommage causé par d'autres facteurs que les importations. Deuxièmement, les CE soutiennent que le recours à une restriction quantitative de la part des États-Unis revenait à appliquer une mesure de sauvegarde au-delà de la mesure nécessaire parce que, selon elles, les contingents sont désapprouvés dans l'Accord sur les sauvegardes. Les arguments des CE sont dénués de fondement sur ces deux points.

59. Les États-Unis ont soigneusement veillé à ce que leur mesure de sauvegarde ne s'applique "que dans la mesure nécessaire" pour réparer le dommage grave causé par les importations. Les CE, tout en alléguant qu'ils ont imputé le dommage à d'autres sources que les importations, puis appliqué une mesure corrective couvrant *tout* le dommage, ne citent aucune constatation de l'ITC indiquant des facteurs autres que les importations qui seraient une cause importante du dommage grave subi par la branche de production nationale.

---

[47] Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-13 et II-15, tableau 5.

[48] Déclaration orale des CE, paragraphe 71. En outre, la branche de production était encore rentable (quoique moins) en 1995, avant le brusque accroissement des importations, lorsqu'elle utilisait 56,2 pour cent de sa capacité. Pièce n° 4 des États-Unis, pages I-13 et II-15, tableau 5. Les efforts répétés faits par les CE pour faire valoir que c'est l'accroissement de la capacité de la branche de production nationale en 1993-1995 et non le brusque accroissement des importations en 1996-1997 qui a causé le dommage grave à la branche de production sont tout simplement incompatibles avec les renseignements versés au dossier.

[49] Première communication des États-Unis, paragraphes 165 à 169.

[50] Elles soutiennent aussi que les États-Unis ont contrevenu à l'article 5:1 en raison de l'"incohérence inhérente" qu'il y a à considérer le fait que le gluten de froment est un coproduit aux fins du dommage mais pas dans l'enquête. Les États-Unis ont déjà répondu à cet argument erroné aux paragraphes 184 et 185 de leur première communication, et la déclaration orale des CE n'ajoute rien de nouveau à cet argument.

60. Au paragraphe 105 de leur déclaration orale, les CE imaginent une situation hypothétique, basée sur leur interprétation de la loi des États-Unis sur les sauvegardes[51], dans laquelle les États-Unis *pourraient*, selon elles, appliquer une mesure corrective qui "punirait" les importations pour le dommage causé par d'autres facteurs. Cette hypothèse ne s'applique tout simplement pas aux faits de la cause, puisque l'ITC n'a pas identifié d'autres sources importantes du dommage que les importations. Elle est donc hors de propos pour ce qui est d'évaluer si la mesure de sauvegarde des États-Unis concernant le gluten de froment a été appliquée au-delà de la mesure nécessaire pour réparer le dommage grave imputable à l'accroissement des importations.

61. En outre, les CE semblent supposer, avec cet argument, que les États-Unis étaient tenus de quantifier le montant spécifique du dommage dû aux importations par rapport aux autres causes. Comme les États-Unis l'ont fait observer dans leur première communication écrite, les termes précis adoptés par les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes à l'article 4:2 b) au sujet du dommage dû à d'autres facteurs ont déjà été interprétés comme n'exigeant pas une telle quantification.[52] L'article 5:1 n'impose aucune méthode particulière aux Membres pour s'assurer que leurs mesures de sauvegarde ne s'appliquent pas au-delà de "la mesure nécessaire".

62. L'assertion des CE selon laquelle la mesure de sauvegarde des États-Unis ne tenait pas compte du dommage causé par d'autres facteurs mais visait à réparer tout le dommage causé à la branche de production fait tout simplement abstraction de la mesure corrective réellement imposée et des constatations sur lesquelles elle repose. En sus de ses constatations relatives à l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité, l'ITC a effectué une analyse afin de déterminer ce qui serait nécessaire pour réparer le dommage causé par les importations et faciliter l'ajustement. Cette analyse et la mesure prise par le Président garantissent toutes deux que la mesure corrective était aussi modérée que possible pour réparer le dommage causé par les importations et faciliter l'ajustement de la branche de production.

63. En particulier, la mesure corrective ne vise pas à compenser chacun des éléments du dommage dont l'ITC a constaté qu'ils étaient causés par l'accroissement des importations. Par exemple, comme on l'a noté, en évaluant le facteur de dommage qui concerne l'utilisation de la capacité, l'ITC a considéré tous les autres facteurs comme constants et déterminé quelle aurait été la différence d'utilisation de la capacité des États-Unis si les producteurs des États-Unis avaient récupéré l'accroissement de la demande satisfait par l'accroissement des importations en 1996-1997. En revanche, dans ses constatations relatives à la mesure corrective, l'ITC a effectué une analyse différente, destinée à déterminer l'effet que la mesure de sauvegarde recommandée aurait sur les opérations futures de la branche de production des États-Unis.[53] Cette analyse ne reposait pas sur l'hypothèse que la branche de production nationale récupérerait toute l'augmentation de la demande intérieure enregistrée en 1997 par rapport à la demande antérieure. Bien que la mesure corrective ait été établie sur la base des parts de marché détenues par les importations en 1993-1995, l'ITC a appliqué ces parts aux niveaux de consommation/de demande intérieure de 1997 pour fixer le volume des contingents. Par conséquent, la mesure corrective proposée par l'ITC et adoptée par le Président

[51] Les CE citent les dispositions de 19 USC. 2252 b) 1) comme "élément de preuve" de leur assertion selon laquelle les États-Unis ont restreint de façon disproportionnée les importations de gluten de froment. Aux yeux des États-Unis, les CE, en citant cette disposition de la législation des États-Unis, n'ont pas contesté sa compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes en tant que tel. Elles ne pourraient d'ailleurs prétendre le faire à ce stade, puisqu'elles n'ont pas inclus la loi des États-Unis sur les sauvegardes dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial. En outre, les CE ont dit dans leur première communication écrite que la compatibilité de la loi des États-Unis sur les sauvegardes "n'est pas l'objet de l'examen du Groupe spécial". Première communication écrite des CE, paragraphe 128. Voir la réponse des États-Unis à la question n°9 du Groupe spécial.

[52] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 130.

[53] Rapport de l'ITC, pages I-30 et I-31.

ne vise pas à récupérer au profit de la branche de production nationale toute l'augmentation de la demande intérieure.

64. En outre, on n'a pas cherché, dans l'analyse de la mesure corrective, à isoler les effets de l'accroissement des importations sur l'utilisation de la capacité de ses effets sur les prix. On a supposé que les producteurs nationaux, libérés de la pression exercée par des importations à bas prix, préféreraient augmenter leurs prix au-delà de leurs charges d'exploitation, même si cela devait les amener à renoncer à une partie de l'augmentation de leur chiffre d'affaires, et donc de leur production et de l'utilisation de leur capacité. Ce type différent d'analyse est conforme à l'Accord sur les sauvegardes, qui énonce certains facteurs à examiner par les autorités compétentes lorsqu'elles établissent leur détermination relative à l'existence d'un dommage, sans toutefois prescrire de méthode particulière pour estimer l'effet des mesures correctives proposées.

65. Pour ces deux raisons, la projection faite par l'ITC du niveau d'utilisation de la capacité que la branche de production nationale atteindrait si la mesure corrective proposée était mise en œuvre (50,7 à 53,3 pour cent) est inférieure au calcul fait par l'ITC du niveau d'utilisation de la capacité (61 pour cent) dans son analyse du dommage. Comme cette estimation repose sur l'hypothèse que la branche de production des États-Unis vendra à un prix suffisant pour couvrir ses charges d'exploitation, elle vise à garantir que la branche de production des États-Unis opèrera à un niveau qui lui permette de réaliser un bénéfice raisonnable.

66. Néanmoins, même si l'utilisation projetée de la capacité est beaucoup plus proche des niveaux auxquels la branche de production des États-Unis était rentable, elle reste inférieure aux 56,2 pour cent enregistrés durant la dernière année rentable (1995) et bien inférieure aux 78,3 pour cent enregistrés en 1993.[54] L'ITC a constaté que cette mesure corrective permettrait aux producteurs des États-Unis "d'utiliser plus pleinement leur capacité récemment accrue …, et ainsi d'accroître leur productivité et de réduire leurs charges d'exploitation unitaires".[55] Cette mesure n'était cependant pas destinée à permettre aux producteurs nationaux d'utiliser presque entièrement la capacité accrue. Il est donc clair que la mesure corrective des États-Unis ne vise pas à remédier à tous les maux subis par la branche de production des États-Unis mais vise spécifiquement à faciliter son ajustement aux problèmes spécifiques posés par l'accroissement des importations.

67. De plus, alors que l'ITC avait constaté qu'il faudrait une mesure corrective de quatre ans pour faciliter l'ajustement, le Président n'a pas imposé une mesure aussi longue. Il a au contraire choisi une mesure corrective de trois ans seulement. Ainsi, les recommandations de l'ITC et la mesure décidée par le Président ont toutes deux été calculées pour que les États-Unis *n'*appliquent *pas* une mesure de sauvegarde au-delà de la mesure nécessaire pour réparer le dommage grave imputable aux importations et faciliter l'ajustement. Dans ces circonstances, les CE n'ont aucun fondement pour faire valoir que les États-Unis auraient imposé une mesure corrective trop large qui viserait non seulement le dommage causé par les importations mais aussi le dommage causé par d'autres facteurs.

2. Les États-Unis n'étaient pas tenus d'appliquer une mesure de sauvegarde tarifaire

68. Les CE allèguent en outre que la forme de la mesure corrective appliquée par les États-Unis - une restriction quantitative - signifie automatiquement que les États-Unis ont appliqué une mesure corrective au-delà de la mesure nécessaire pour réparer le dommage grave. Elles arrivent à cette conclusion en s'appuyant sur leur hypothèse que l'article 5:1 désapprouve les mesures contingentaires par rapport aux droits de douane. Pour étayer leur allégation, elles rappellent la troisième phrase de l'article 5:1, qui dit que "[l]es Membres devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs", et fait valoir que cette phrase, lue en conjonction avec les termes "que dans la

[54] Rapport de l'ITC, page II-15, tableau 5.
[55] Rapport de l'ITC, page I-30.

mesure nécessaire" figurant à la première phrase de l'article 5:1, désapprouve les contingents. Les CE rappellent aussi les "principes de base du GATT de 1994" mentionnés dans le préambule de l'Accord sur les sauvegardes et le rapport du Groupe spécial *Turquie – Restrictions quantitatives à l'importation de produits textiles et de vêtements*.[56]

69. Il n'y a aucun fondement à l'allégation selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes désapprouve le recours à des contingents pour appliquer des mesures de sauvegarde définitives. En effet, l'article 5, qui traite des mesures correctives définitives, prévoit *spécifiquement* les contingents et ne mentionne pas du tout les droits. En outre, s'il est vrai que l'article 6, qui porte sur les mesures de sauvegarde provisoires, établit une préférence (mais pas une obligation) pour des mesures tarifaires provisoires, l'article 5 n'énonce aucune recommandation de ce type. Si les rédacteurs de l'article 5 avaient préféré les mesures tarifaires aux restrictions quantitatives comme mesures de sauvegarde définitives, ils auraient fait figurer à l'article 5 des termes analogues à ceux de l'article 6.

70. L'article 5:1 envisage à l'évidence que les Membres puissent prendre des mesures de sauvegarde sous la forme de restrictions quantitatives. Il ne les subordonne pas aux mesures tarifaires, mais énonce simplement, à la deuxième phrase, des restrictions touchant leur ampleur. Cette phrase est libellée comme suit:

> Si une restriction quantitative est utilisée, cette mesure ne ramènera pas les quantités importées au-dessous du niveau d'une période récente, qui correspondra à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles, sauf s'il est clairement démontré qu'un niveau différent est nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave.

71. Lorsqu'un Membre respecte cette obligation, et en supposant que le contingent ne soit pas appliqué par ailleurs au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave, il est libre d'appliquer une restriction quantitative. La référence des CE au quatrième alinéa du préambule de l'Accord sur les sauvegardes selon lequel l'Accord est fondé sur les "principes de base du GATT de 1994" et leur référence à l'affaire *Turquie – Textiles* sont hors de propos. Les termes du préambule cités par les CE peuvent établir un contexte pour l'interprétation de l'article 5 s'il y a un doute quant au sens même de ses dispositions. Mais il n'y a pas de doute, car ces dispositions prévoient clairement des mesures de sauvegarde définitives sous la forme de restrictions quantitatives et n'expriment aucune préférence pour des mesures correctives tarifaires.

72. Les CE essaient ensuite de façonner un argument à partir de la troisième phrase de l'article 5:1, qui dispose que "[l]es Membres devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs". Elles font valoir dans leur première communication (mais n'approfondissent pas la question dans leur déclaration orale) qu'"il faudrait recourir à un droit de douane sauf si, comme le prévoit la troisième phrase du paragraphe 1, un droit de douane ne convenait pas pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement".[57] Il s'agit là, à tout le moins, d'une interprétation déformée de l'article 5:1.

73. La deuxième phrase de cet article prévoit spécifiquement des restrictions quantitatives, sans la moindre allusion au fait qu'elles pourraient n'être utilisées que si une mesure corrective tarifaire ne convenait pas. D'ailleurs, comme on l'a noté plus haut, l'article 5:1 ne mentionne nulle part des mesures correctives tarifaires, ce qui laisse difficilement penser qu'elles pourraient être préférées. La dernière phrase de l'article 5:1, qui invite les Membres à choisir la mesure qui convient le mieux, ne préconise pas par principe des mesures tarifaires de préférence à des restrictions quantitatives. Elle invite seulement le gouvernement du pays importateur à choisir la mesure – tarifaire ou quantitative –

[56] WT/DS34/R, 31 mai 1999.
[57] Première communication des CE, paragraphe 118.

qui, dans le cas considéré, convient le mieux pour réparer ou prévenir le dommage et faciliter l'ajustement. L'ITC a d'ailleurs expliqué en détail pourquoi, dans le cas du gluten de froment, une mesure tarifaire n'atteindrait pas les objectifs consistant à réparer le dommage grave subi par la branche de production et à faciliter son ajustement.[58] Par conséquent une mesure tarifaire n'était pas la mesure corrective qui "convenait le mieux" dans le cas des importations de gluten de froment.

74. Dans leur première communication écrite comme dans leur première déclaration orale, les CE admettent les explications de l'ITC, tout en jugeant insuffisants ces "courts arguments".[59] Si elles entendent par là qu'il y a un nombre de pages minimum à respecter, cette position est aussi erronée qu'absurde. Les explications motivées données par l'ITC des raisons pour lesquelles une mesure tarifaire aurait constitué une mesure corrective inadaptée suffisent amplement pour assurer le respect des obligations contractées par les États-Unis en vertu de l'article 5:1.

B. LE CONTINGENT RELATIF AU GLUTEN DE FROMENT EST FIXÉ À UN NIVEAU SUPÉRIEUR AUX NIVEAUX D'IMPORTATION DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES REPRÉSENTATIVES

75. Dans leur déclaration orale, les CE continuent de faire valoir que la charge de la preuve s'est déplacée vers les États-Unis, qui doivent démontrer que le contingent relatif au gluten de froment est conforme à la deuxième phrase de l'article 5:1 – c'est-à-dire qu'une restriction quantitative ne peut ramener les quantités importées au-dessous des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives. À leurs yeux, l'article 5 établit une règle spéciale qui n'est pas "la charge de la preuve habituelle".[60] Cet argument ne tient tout simplement pas compte de la jurisprudence du GATT en la matière, dont l'expression la plus récente concerne l'affaire *Corée – Produits laitiers*, à propos de laquelle le Groupe spécial a constaté que "la charge de la preuve incombe [au plaignant], et cette charge ne se déplace pas pendant les travaux du groupe spécial".[61] Par conséquent, c'est aux CE qu'il incombe à tout moment de prouver leurs allégations, ce qu'elles n'ont pas fait dans le cas présent.

76. Les CE allèguent en substance que les États-Unis n'ont pas retenu la période "représentative" allant de 1995 à 1997. Elles font valoir que les trois années les plus récentes d'importation de gluten de froment sont représentatives parce qu'elles "reflètent exactement la structure des échanges existant avant l'entrée en vigueur de la mesure …".[62] Mais cette argumentation tourne en rond. Une structure des échanges sur trois ans n'est pas "représentative" du seul fait qu'elle a eu lieu au cours des trois dernières années, elle est "représentative" parce qu'elle est caractéristique des structures antérieures. Les CE ont recours à un double langage, car la structure des échanges existant durant la période 1995-1997 était différente – c'est-à-dire *non représentative* – de la structure passée des importations de gluten de froment aux États-Unis. Il en est ainsi parce que 1996 et 1997 ont été des années de brusque accroissement, les importations dépassant de loin les moyennes passées et croissant plus vite que la demande. En outre, les réclamations formulées par les CE au sujet du volume du contingent sont particulièrement peu convaincantes compte tenu du fait que les États-Unis ont fixé le contingent à un niveau *supérieur* à celui des importations durant la période 1993-1995.

77. Les CE discréditent la position des États-Unis selon laquelle le terme "représentatif", tel qu'il est employé à l'article 5:1, désigne normalement une période au cours de laquelle les importations n'ont pas causé de dommage grave. Leur interprétation contraire irait à l'encontre du but correctif de l'Accord sur les sauvegardes puisqu'un contingent fixé au niveau moyen des importations de la période durant laquelle la branche de production a subi un dommage grave aurait peu de chances de

[58] Les États-Unis ont déjà examiné ces questions en détail au paragraphe 194 de la présente communication.
[59] Première déclaration orale des CE, paragraphe 109.
[60] Déclaration orale des CE, paragraphe 122.
[61] Corée – Produits laitiers, paragraphe 7.24.
[62] Déclaration orale des CE, paragraphe 199.

réparer ce dommage ou de faciliter l'ajustement. Les CE répondent que "si un accroissement des importations démontrait "clairement" qu'il fallait utiliser une période représentative autre que les "trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles", c'est ce qui se passerait toujours, et la disposition serait dénuée de sens".[63] Or, en faisant valoir que l'article 5:1 prescrit normalement à un Membre de fixer son contingent au niveau existant durant les trois années les plus récentes, ce sont les *CE* qui privent de sens le terme "représentatif".

78. Qui plus est, en supposant, pour les besoins du débat, que l'interprétation donnée par les CE du terme "représentatif" soit correcte, l'article 5:1 prévoit la possibilité de s'écarter de ce niveau "s'il est clairement démontré qu'un niveau différent est nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave". Comme les États-Unis l'ont indiqué dans leur première communication, les constatations de l'ITC satisfont à l'obligation de "démontrer clairement" cette nécessité.[64] L'ITC a constaté que le choix d'une période comportant ces deux années de crise – 1996 et 1997 – ne réparerait pas le dommage grave; ce choix aurait donc été à l'encontre des objectifs consistant à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement, énoncés à l'article 5:1.[65]

IV. LES ÉTATS-UNIS SE SONT CONFORMÉS AUX RÈGLES DE RÉPARTITION DU CONTINGENT MENTIONNÉES À L'ARTICLE 5:2 a)

79. Dans leur déclaration orale, les CE n'ont rien ajouté qui étaye leur allégation que les États-Unis ont réparti le contingent relatif au gluten de froment en violation de l'article 5:2 a). Elles ont simplement continué à soutenir que les États-Unis n'avaient pas consulté les Membres afin de parvenir à une répartition convenue et n'ont pas expliqué pourquoi cette méthode n'était "raisonnablement pas applicable". Les CE manquent ostensiblement d'arguments pour étayer leur conclusion selon laquelle les termes exhortatifs ou facultatifs de l'article 5:2 a) devraient être interprétés comme obligatoires par nature.

80. L'article 5:2 a) dispose que "[d]ans les cas où un contingent est réparti entre des pays fournisseurs, le Membre appliquant les restrictions *pourra* chercher à se mettre d'accord". Les CE interprètent le terme "pourra" comme "devra", sans donner de fondement textuel à cette interprétation extraordinaire ni citer une quelconque jurisprudence de l'OMC qui sanctionnerait un tel écart. Il ressort du libellé même de l'article 5:2 a) que l'allégation des CE est incorrecte du point de vue juridique.

81. En outre, dans la mesure où cette prétendue "obligation" figurant à l'article 5:2 a) oblige à tenir des consultations, les États-Unis l'ont respectée. Ce fait est confirmé dans des lettres rédigées par les CE sur ce sujet. Plus précisément, dans une lettre du 8 mai 1998 adressée aux États-Unis par Jean-Jacques Bouflet, Ministre-Conseiller auprès de la délégation de la Commission des CE à Genève, M. Bouflet note que les parties se sont bien consultées le 24 avril 1998 et confirme en outre qu'elles ont débattu de la question de la répartition du contingent. Par conséquent, l'allégation des CE selon laquelle les États-Unis ont contrevenu à l'article 5:2 a) en ne tenant pas de consultations sur la répartition du contingent est factuellement incorrecte, comme le montre le document même des CE.[66]

---

[63] Déclaration orale des CE, paragraphe 119.
[64] *Voir* la première communication écrite des États-Unis, paragraphe 194.
[65] *Voir* la première communication écrite des États-Unis, paragraphe 194.
[66] Lettre du 8 mai 1998 adressée à M. Bob Kasper (États-Unis) par M. Bouflet (pièce n° 11 des États-Unis).

V. LES ÉTATS-UNIS ONT OBSERVÉ LES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE NOTIFICATION ET DE CONSULTATION ÉNONCÉES AUX ARTICLES 8 ET 12

A. LES ÉTATS-UNIS SE SONT ACQUITTÉS DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE CONSULTATION ÉNONCÉES À L'ARTICLE 12

82. Les CE allèguent qu'en raison du caractère "unilatéral" des mesures de sauvegarde, l'Accord sur les sauvegardes impose au Membre qui prend la mesure des obligations renforcées en matière de consultation et de négociation.[67] À cette fin, elles discernent une obligation de consultation dans presque tous les articles de l'Accord sur les sauvegardes, même lorsque le libellé de l'article n'en impose pas. Ainsi, elles allèguent tour à tour des violations des obligations en matière de consultation au titre des articles 5, 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes.[68] Les États-Unis estiment qu'ils ont amplement satisfait à l'obligation de consultation, dans la mesure où elle existe. Les allégations formulées sur ce point par les CE ne peuvent donc être retenues.

83. Les CE n'ont pas nié qu'elles avaient effectivement eu le 24 avril 1998 des consultations avec les États-Unis au titre de l'article 12:3. Dans leur réponse à la question n° 11 du Groupe spécial, les États-Unis ont communiqué des documents étayant leur allégation et démontrant que les parties avaient débattu de la mesure proposée (pièces n° 11 et 12 des États-Unis). Ces faits sont à eux seuls suffisants pour établir que les États-Unis ont satisfait aux obligations en matière de consultation énoncées à l'article 12:3. Plutôt que de répondre aux faits mis en avant par les États-Unis, les CE ont formulé des assertions péremptoires. Dans leur déclaration orale, elles allèguent qu'à certaines "réunions informelles" tenues après les consultations menées au titre de l'article 12:3, les États-Unis n'ont pas accédé à leurs demandes. En un mot, les CE ne se sont pas acquittées de la charge qui leur incombait de prouver la violation alléguée de l'article 12:3.

B. LES ÉTATS-UNIS ONT DÉPOSÉ À TEMPS LEUR NOTIFICATION CONCERNANT L'ENQUÊTE ET LA MESURE PROJETÉE

84. Les CE maintiennent que les États-Unis n'ont pas notifié la "mesure projetée" parce que la mesure de sauvegarde des États-Unis a été notifiée trois jours après son entrée en vigueur. Elles allèguent en outre que les États-Unis "ont constaté l'existence d'un dommage grave le 15 janvier 1998, mais n'en ont donné notification à l'OMC que le 11 février 1998". À leurs yeux, "[t]outes ces notifications ont donc été faites *a posteriori*, c'est-à-dire après l'adoption de la décision ou de la mesure et non au moment où la décision ou la mesure était projetée, ce qui est manifestement contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes".

85. L'allégation des CE relative à la notification par les États-Unis de l'existence d'un dommage grave est incompréhensible au regard des termes mêmes de l'article 12:1 b), qui prescrit de notifier immédiatement "la constatation de l'existence d'un dommage grave". Les États-Unis ne pouvaient manifestement notifier la constatation de l'existence d'un dommage grave par l'ITC qu'*après* que l'ITC avait établi cette constatation. La plainte des CE selon laquelle la notification était incompatible avec l'article 12:1 b) car elle a été "faite *a posteriori*" ne peut donc être prise au sérieux.

86. Les allégations des CE relatives à la notification de la mesure corrective par les États-Unis sont tout aussi dénuées de fondement. L'article 12:1 c) prescrit de notifier immédiatement "la décision" d'appliquer une mesure de sauvegarde. Les États-Unis ont effectué une notification de ce type après avoir pris la décision d'imposer la mesure de sauvegarde applicable au gluten de froment, conformément aux termes mêmes de l'article 12:1 c).

---

[67] Déclaration orale des CE, paragraphe 174.

[68] Les États-Unis ont examiné à la section III ci-dessus le fait que l'article 5:2 n'établit pas d'"obligation" en matière de consultation.

87. On présente ci-après une brève chronologie des événements touchant les notifications et les consultations dans cette affaire, qui peut aider le Groupe spécial à étudier les diverses questions de notification et de consultation soulevées dans la présente procédure.

Date	Action
19 septembre 1997	La branche de production dépose une demande auprès de l'ITC
1er octobre 1997	L'ITC termine l'évaluation et annonce l'ouverture d'une enquête
17 octobre 1997	Les États-Unis déposent une notification au titre de l'article 12:1 a)
15 janvier 1998	L'ITC décide à l'unanimité que l'accroissement des importations cause un dommage grave à la branche de production nationale
11 février 1998	Les États-Unis déposent une notification au titre de l'article 12:1 b)
18 mars 1998	L'ITC publie un rapport confidentiel et une recommandation
24 mars 1998	Les États-Unis déposent une notification supplémentaire au titre de l'article 12:1 b), accompagnée d'un exemplaire de la version publique du rapport de l'ITC
24 avril 1998	Les États-Unis tiennent les premières consultations avec les CE
19-20 mai 1998	Les États-Unis tiennent des consultations "informelles" avec les CE (selon l'allégation des CE)
22 mai 1998	Les États-Unis tiennent les secondes consultations avec les CE
1er juin 1998	La mesure des États-Unis applicable au gluten de froment entre en vigueur
4 juin 1998	Les États-Unis déposent une notification au titre de l'article 12:1 c) et de l'article 9

88. Compte tenu de ces faits, la plainte des CE relative aux dates et aux notifications concernant l'enquête et la mesure proposée ne peut être retenue.

VI. CONCLUSION

89. Les CE n'ont pas soutenu ni prouvé leur allégation selon laquelle la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis était incompatible avec les obligations découlant pour eux de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994. Pour les raisons présentées dans leurs première et deuxième communications et leur première déclaration orale, les États-Unis demandent respectueusement au Groupe spécial de rejeter les allégations formulées par les CE dans le présent différend et d'affirmer qu'ils ont agi conformément à leurs obligations.

LISTE DES PIÈCES DES ÉTATS-UNIS

États-Unis – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de gluten de froment en provenance des Communautés européennes

Numéro de la pièce	*Description de la pièce*
11	Lettre du 8 mai 1998 adressée à M. Bob Kasper (États-Unis) par M. Jean-Jacques Bouflet, Ministre-Conseiller auprès de la délégation de la Commission européenne, au sujet des consultations du 24 avril 1998.
12	Lettre du 21 mai 1998 adressée à M. Bob Kasper par M. Juan Monfort, de la délégation de la Commission européenne, au sujet des consultations du 22 mai 1998 (avec annexe).

Pièce n° 11 des États-Unis

Pièce n° 12 des États-Unis

APPENDICE 2-6

COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES PROCÉDURES PROPOSÉES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS

(27 janvier 2000)

Les autorités de mon pays m'ont chargé de répondre au fax du 25 janvier 2000 envoyé par le Groupe spécial, dans lequel celui-ci propose des procédures régissant la fourniture et la sauvegarde des renseignements commerciaux confidentiels. Les États-Unis ont examiné avec soin le fax du Groupe spécial. Comme ils l'ont fait observer dans leurs communications au Groupe spécial, conformément à l'article 3:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, ainsi qu'à la législation américaine, les autorités compétentes ne sont pas autorisées à divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été communiqués au cours d'une enquête en matière de sauvegardes menée par les États-Unis, en l'absence du consentement exprès des parties qui les ont fournis. En l'espèce, il s'agirait non seulement du consentement des producteurs américains, mais aussi des producteurs des Communautés européennes, de l'Australie et du Canada, ainsi que des acheteurs et des importateurs américains.

Si les États-Unis ont des réserves au sujet de la base sur laquelle le Groupe spécial demande les renseignements en question, ils souhaitent néanmoins faciliter les travaux du Groupe spécial et, à cette fin, sont prêts à faire tous les efforts possibles pour obtenir l'autorisation de fournir les renseignements commerciaux confidentiels pertinents dont le Groupe spécial voudrait disposer pour ses délibérations. Nos efforts seraient cependant considérablement facilités si nous étions en mesure d'indiquer spécifiquement aux sociétés intéressées la nature et la portée précises des renseignements demandés par le Groupe spécial, ainsi que l'usage qui en sera fait. Ces renseignements aideraient les sociétés intéressées à évaluer l'ampleur du risque commercial auquel elles pourraient se trouver exposées au cas où l'un des renseignements sensibles qu'elles auraient fournis serait divulgué involontairement ou sans autorisation. À cette fin, il serait extrêmement souhaitable que le Groupe spécial indique aux Parties le type et la portée des renseignements qu'il souhaite obtenir; si les renseignements commerciaux à communiquer sont exclusivement ceux qui figuraient dans le rapport confidentiel de la Commission du commerce international des États-Unis ou s'ils comprendraient aussi des données brutes que les fournisseurs, importateurs et acheteurs américains et/ou autres ont fournies directement à la Commission; et si le Groupe spécial compterait utiliser ces renseignements à la seule fin de vérifier les arguments avancés par les parties jusqu'ici ou à d'autres fins.

En l'absence de mécanisme applicable garantissant la non-divulgation des renseignements confidentiels, nos efforts visant à obtenir le consentement des sociétés intéressées pourront être facilités s'il existe des restrictions strictes et vérifiables quant aux possibilités d'accès à ces renseignements, à la fois en ce qui concerne l'endroit où ils seront disponibles et l'origine et le nombre des personnes qui y auront accès. Une fois que nous aurons été informés de la nature et de la portée des renseignements commerciaux confidentiels demandés par le Groupe spécial, nous consulterons les entreprises en question et indiquerons de façon détaillée notre position concernant les procédures proposées par le Groupe spécial. Selon nous, les procédures appropriées peuvent varier selon le renseignement particulier qui est demandé.

Nous tenons à ajouter que, même si les États-Unis parviennent à obtenir des producteurs, importateurs et acheteurs américains l'autorisation de divulguer une partie ou la totalité des renseignements demandés par le Groupe spécial, ils ne seront peut-être pas bien placés pour obtenir une telle autorisation de la part des sociétés situées en dehors des États-Unis ou à participation non américaine. En pareil cas, il nous faudra très probablement demander la coopération des Membres intéressés, en particulier les CE, le Canada et l'Australie.

APPENDICE 2-7

DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS
DEUXIÈME RÉUNION

(1er février 2000)

Version finale

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

Au nom de la délégation des États-Unis, je voudrais remercier le Groupe spécial de la lourde tâche dont il s'est acquitté jusqu'à présent pour l'examen des questions soulevées dans le présent différend. Dans leur déclaration orale, les États-Unis ne répéteront pas les arguments présentés dans leurs communications antérieures, mais répondront brièvement aux questions soulevées dans la deuxième communication écrite des CE et dans leur réponse aux questions du Groupe spécial.

Les États-Unis commenceront leur communication par une déclaration de M. Henderson répondant aux arguments récemment présentés par les CE en ce qui concerne le critère d'examen, l'évolution imprévue des circonstances et les renseignements confidentiels. M. Gearhart répondra aux nouveaux arguments avancés par les CE en ce qui concerne la prétendue prime aux protéines du froment. Mme Florestal conclura la communication des États-Unis par un examen des allégations des CE au titre des articles 5 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes.

À l'issue de notre déclaration, nous serons heureux de répondre à toutes questions que vous voudriez poser.

M. Henderson

Critère d'examen et charge de la preuve

1. Les CE commencent leur deuxième communication écrite en posant une série de questions qui sont censées énoncer les points que le Groupe spécial doit examiner. Or, à l'examen, il apparaît que chacune des questions posées par les CE au sujet des constatations de l'ITC (Commission du commerce international des États-Unis) en matière de dommage et de lien de causalité tend à détourner le Groupe spécial de la tâche qui lui incombe en vertu des Accords de l'OMC. Les questions des CE renversent la charge de la preuve, créent de fausses définitions des termes et confectionnent des obligations qui ne figurent pas dans l'Accord sur les sauvegardes.

2. Contrairement à ce qui disent les CE dans leurs questions, c'est aux CE, en tant que plaignant, qu'incombe la charge de la preuve, charge qui ne change pas tout au long de la présente procédure. Ainsi, après que les CE ont présenté leurs arguments et que les États-Unis ont répondu à leurs allégations, le Groupe spécial doit peser les éléments de preuve et les arguments présentés par les deux parties pour déterminer si les CE se sont acquittées de la charge leur incombant.

3. Outre qu'elles renversent la charge de la preuve, les CE donnent aussi leur propre définition de termes contenus dans l'Accord sur les sauvegardes, et s'efforcent ensuite de faire valoir que les États-Unis n'ont satisfait à aucune de ces définitions nouvelles. C'est ce qu'elles font, par exemple, lorsqu'elles examinent la prescription inscrite à l'article 4:2 b) selon laquelle l'enquête doit démontrer l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave sur la base d'"éléments de preuve objectifs". Selon les CE, cette disposition veut dire que les États-Unis doivent montrer que les éléments de preuve cités par l'ITC dans ses constatations relatives à l'existence d'un

lien de causalité n'étaient pas "faussés par des visées subjectives, politiques ou étrangères à l'affaire". La définition erronée que donnent les CE des "éléments de preuve objectifs" ne s'appuie sur aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ou décision interprétant cet accord. De plus, elle renverse la charge de la preuve et cherche à orienter l'attention du Groupe spécial vers des questions sans rapport avec l'affaire. Le Groupe spécial est parfaitement capable de déterminer si les éléments de preuve pertinents contenus dans l'enquête de l'ITC constituent des "éléments de preuve objectifs" au sens de l'article 4:2 b) sans avoir à ouvrir une enquête distincte quant à l'existence d'autres motifs allégués.

4. Par ailleurs, les CE soutiennent que l'article 4:2 b) exige que l'ITC établisse au moyen d'"éléments de preuve positifs et irréfutables" l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave. L'article 4:2 b) ne dit rien de tel. Ni l'Accord sur les sauvegardes, ni le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, ni les rapports de groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel n'exigent d'"éléments de preuve positifs et irréfutables". Comme les CE l'ont reconnu elles-mêmes dans leur première déclaration orale, la tâche du Groupe spécial est d'examiner le rapport de l'ITC et de déterminer si la décision de l'ITC était raisonnable.

5. À maintes reprises, dans leur communication, les CE citent des éléments de preuve en faisant valoir que la Commission dans son rapport ne les a pas pris en considération, et allèguent que de telles omissions constituent, en elles-mêmes, une violation de l'article 4:2. En fait, les CE prétendent pouvoir démontrer une violation de l'article 4:2 en démontrant simplement que certains éléments de preuve qu'elles jugent pertinents ne sont pas cités dans le rapport de la Commission.

6. Les CE commettent une erreur fondamentale et interprètent l'article 4:2 de façon erronée en confondant les notions de "facteurs" avec celles de "faits" ou d'"éléments de preuve" particuliers. L'article 4:2 a) prescrit aux autorités compétentes d'évaluer "tous les facteurs pertinents" qui influent sur la situation de la branche de production nationale. L'article 4:2 c) exige que les autorités compétentes publient un rapport contenant une analyse détaillée de l'affaire ainsi qu'une justification du caractère pertinent des "facteurs" examinés. De même, l'article 3:1 exige que les autorités compétentes publient un rapport exposant les constatations et les conclusions juridiques auxquelles elles seront arrivées sur "tous les points de fait et de droit pertinents".

7. Ainsi, tandis que le rapport des autorités compétentes doit prendre en considération tous les "facteurs" pertinents et résoudre toutes les "questions de fait" pertinentes, l'Accord sur les sauvegardes n'exige aucunement que ce rapport mentionne explicitement chaque "fait", ni à plus forte raison chaque élément de preuve. Montrer qu'un fait ou élément de preuve particulier n'est pas mentionné ne revient pas à établir une violation de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, comme les États-Unis l'ont démontré dans leurs communications antérieures, les exemples particuliers cités par les CE ne montrent pas que dans son rapport, l'ITC ait omis de prendre en considération un élément de preuve ou point de fait pertinent, ou que les États-Unis aient de quelque manière que ce soit enfreint l'Accord sur les sauvegardes.

8. De même, l'Accord sur les sauvegardes n'exige pas que le rapport des autorités compétentes mentionne chaque fait particulier de nature à étayer les constatations des autorités. Ainsi, en incriminant le fait que certains renseignements non confidentiels aient été omis dans le rapport de la Commission, les CE n'énoncent aucune allégation au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

9. Les États-Unis ont précédemment indiqué, dans leur réponse à la question n° 7 du Groupe spécial, pourquoi l'ITC n'était pas tenue de conjecturer de sa propre initiative, outre l'augmentation des importations, d'autres causes de dommage à la branche de production nationale s'ajoutant à celles évoquées par les parties, dont les CE ou les producteurs européens, pendant l'enquête. Toutefois, lorsqu'elles évoquent cette question, les CE présentent de façon erronée le rôle de la Commission dans la collecte de renseignements pendant l'enquête. Elles allèguent que pendant son enquête sur le gluten

de froment, l'ITC n'a pas activement recherché de renseignements, mais s'est fondée uniquement sur les renseignements que les parties lui ont présentés. Comme les CE le savent très bien, cela est absolument incorrect.

10. Comme les États-Unis l'ont démontré dans leurs communications antérieures, l'ITC a mené une enquête très approfondie. Elle a envoyé des questionnaires aux producteurs, importateurs et acheteurs nationaux, et a rassemblé les renseignements publiquement disponibles. Pendant les phases de l'enquête consacrées tant aux dommages qu'à la mesure corrective, elle a tenu des audiences publiques au cours desquelles toutes les parties se déclarant intéressées – y compris les CE – ont été admises à participer et à faire connaître leurs vues. Au cours de ces audiences, les membres et le personnel de l'ITC ont interrogé directement les témoins et leur ont demandé de fournir des renseignements supplémentaires et d'expliciter leurs arguments. Le dossier a été complété par les renseignements et arguments supplémentaires présentés par les parties. Grâce au processus d'enquête, l'ITC a constitué un ensemble substantiel de renseignements et d'arguments relatifs aux questions du dommage et de la mesure corrective, et elle a établi sa détermination et formulé sa recommandation à partir de ce dossier très fourni.

Évolution imprévue des circonstances

11. Comme cela est indiqué dans la réponse des États-Unis à la question n° 5 du Groupe spécial, le rapport détaillé de la Commission démontre abondamment et effectivement l'évolution imprévue des circonstances qui a provoqué l'augmentation des importations. Cette évolution tenait à l'augmentation de capacité des producteurs européens, qui se sont efforcés de développer leur production d'amidon de froment pour le marché européen protégé, pour des raisons sans rapport avec l'évolution du marché du gluten de froment, et n'avait en fait été prévue ni par les États-Unis ni par la branche de production nationale de gluten de froment. Ces constatations de l'ITC satisfont pleinement à la règle énoncée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures* selon laquelle cette disposition de l'article XIX du GATT de 1994 n'établit pas des "conditions indépendantes" pour l'application d'une mesure de sauvegarde, mais "décrit certaines circonstances dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée."

12. Dans leur deuxième communication, les CE s'efforcent d'ajouter une obligation qui ne figure ni dans l'Accord sur les sauvegardes, ni dans l'article XIX, et qui ne découle pas des récentes décisions de l'Organe d'appel relatives à l'évolution imprévue des circonstances. Selon les CE, l'Organe d'appel a affirmé que cette évolution imprévue des circonstances doit être "démontré[e] dans [le] rapport d'enquête [des autorités compétentes]". Cela est simplement incorrect. L'Organe d'appel n'a rien affirmé de tel. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a examiné "si les autorités argentines 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". Ainsi, la question pertinente est de savoir si l'ITC a démontré dans son enquête qu'il y avait eu une évolution imprévue des circonstances, non si elle a rendu une détermination spécifique concernant une évolution imprévue des circonstances. Il est évident que le rapport de l'ITC montre qu'il y a eu une telle évolution.

Mme Florestal

13. M. le Président, je voudrais maintenant m'écarter brièvement du texte de la déclaration que nous avions préparée pour évoquer le fax que le Groupe spécial a envoyé ce matin à propos de certains renseignements commerciaux confidentiels qu'il voudrait que les États-Unis lui communiquent, ainsi que des procédures à suivre pour ce faire.

14. Les États-Unis souhaitent donner suite à la demande du Groupe spécial. Nous notons que les procédures de travail du Groupe spécial ne font pas référence au libellé de l'article 3:2, qui dispose que "[les renseignements confidentiels] ne seront pas divulgués sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis". Les États-Unis estiment qu'il est important que les procédures de travail reflètent l'obligation énoncée à l'article 3:2.

15. De plus, le fax du Groupe spécial fait référence au récent rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Aéronefs*. Les États-Unis estiment que le rapport *Canada – Aéronefs* n'est pas applicable en l'espèce. Ils rappellent que les renseignements en cause dans l'affaire *Canada – Aéronefs* étaient des renseignements que le gouvernement avait en sa possession. Il n'en va pas du tout de même dans la présente affaire, où les renseignements que demande le Groupe spécial sont des renseignements commerciaux confidentiels concernant des parties privées. De plus, l'affaire *Canada – Aéronefs* ne soulevait pas la question de l'interdiction expresse de fournir ces renseignements sans l'assentiment exprès des parties, comme c'est le cas au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

Renseignements confidentiels

16. Tout en reconnaissant que l'ITC pouvait à bon droit supprimer de son rapport des données confidentielles relatives à telle ou telle entreprise, les CE continuent de soutenir que l'omission de données globales est injustifiée dans tous les cas. Toutefois, les CE évitent soigneusement de dire pourquoi, dans ce cas, l'ITC a omis des données globales. Elle l'a fait pour une raison entièrement justifiable, à savoir le petit nombre des entreprises qui ont communiqué des données. Dans ces conditions, divulguer des données globales aurait permis aux entreprises concurrentes de discerner facilement les renseignements confidentiels fournis par d'autres entreprises concernant chacune d'elles. L'article 3:2 dispose que les renseignements confidentiels de ce genre fournis aux autorités compétentes "ne seront pas divulgués sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis". De plus, l'article 4:2 c) exige expressément que la publication du rapport des autorités compétentes soit conforme à ces dispositions de l'article 3.

17. Dans leur deuxième communication, les CE formulent une nouvelle allégation. Elles disent que l'ITC ayant supprimé les renseignements confidentiels de son rapport, les États-Unis ont manqué à l'obligation de fournir des résumés non confidentiels des renseignements confidentiels. Une fois encore, les CE interprètent de façon incorrecte l'Accord sur les sauvegardes, qui n'énonce aucune obligation de ce genre. L'article 3:2, qui traite des résumés non confidentiels de renseignements confidentiels, dit seulement qu'"il pourra être demandé aux parties qui auront fourni des renseignements confidentiels d'en donner un résumé non confidentiel ou, si lesdites parties indiquent que ces renseignements ne peuvent pas être résumés, d'exposer les raisons pour lesquelles un résumé ne peut pas être fourni". Il traite donc seulement de la communication de résumés non confidentiels par les parties intéressées qui présentent des communications dans le cours d'une enquête en matière de sauvegardes. L'article 3:2 n'impose à une autorité compétente comme la Commission aucune obligation de fournir un résumé non confidentiel, pas plus qu'aucune autre disposition de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, l'article 3:2 n'impose pas aux autorités compétentes l'obligation d'exiger que les parties intéressées fournissent pendant l'enquête de tels résumés non confidentiels. L'article 3:2 dispose seulement qu'"il pourra être demandé" aux parties qui auront fourni des renseignements confidentiels d'en donner un résumé non confidentiel.

18. Enfin, lorsque les CE soutiennent que l'omission par l'ITC de renseignements confidentiels a entraîné un préjudice, ces allégations ne peuvent pas être prises pour argent comptant. Selon les règles appliquées par l'ITC, les CE auraient pu demander à être partie à l'ordonnance conservatoire administrative régissant les renseignements confidentiels, et auraient pu avoir accès à ces renseignements pendant la procédure d'enquête. C'est exactement ce qu'ont fait les producteurs européens, et leur conseil a ainsi eu accès à ces renseignements. Alors qu'elles étaient présentes au

début de l'enquête, les CE ont choisi de ne pas demander à être partie à l'ordonnance conservatoire. Si elles n'ont pas eu accès aux renseignements confidentiels, cela n'a tenu qu'à leur propre choix.

Nouvelles allégations

19. De fait, le Groupe spécial ne devrait pas prendre en considération les arguments erronés par lesquels les CE font valoir que les autorités compétentes doivent fournir des résumés non confidentiels de renseignements confidentiels et que l'ITC aurait dû rendre une détermination spécifique établissant qu'il y avait eu évolution imprévue des circonstances. Ce sont là deux des diverses prétentions que les CE énoncent pour la première fois dans leur communication la plus récente. Tout aussi nouvelle est l'allégation des CE selon laquelle la législation américaine qui fait obligation à l'ITC de déterminer que d'autres causes possibles de l'existence d'un dommage ne sont pas une cause plus importante de dommage grave pour la branche de production nationale que l'accroissement des importations est incompatible avec l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Ces allégations ne figuraient pas dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE, et il serait préjudiciable pour les États-Unis que de telles allégations soient maintenant prises en considération, alors que la phase d'information est presque achevée. Si l'on permet que ces nouvelles allégations soient maintenant entendues, les États-Unis auront été privés de la possibilité d'en tenir compte dans leurs première et deuxième communications écrites, lors de l'argumentation orale des 21 et 22 décembre, et dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

20. De plus, les CE allèguent maintenant en réponse à la question n° 18 du Groupe spécial que les États-Unis ont en quelque sorte enfreint l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes parce qu'un producteur, ADM, n'a pas établi d'états financiers distincts pour ses opérations aux États-Unis et ses opérations au Canada, et a donc présenté à l'ITC des données combinées pour ces deux catégories d'opérations. Bien que les CE n'aient jamais expliqué en quoi ces difficultés concernant les données fournies par ce producteur constituent une violation de l'Accord sur les sauvegardes, il est clair qu'elles n'ont formulé aucune allégation de ce genre dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, et que leur tentative pour introduire une telle allégation à un stade aussi tardif de la procédure est préjudiciable aux États-Unis et échappe au mandat du Groupe spécial.

21. M. le Président, je voudrais maintenant céder la parole à mon collègue, M. Gearhart, qui traitera des nouveaux arguments des CE concernant la prétendue prime aux protéines du froment.

M. Gearhart

Prime aux protéines

22. M. le Président, Mme et MM. les membres du Groupe spécial, nous voudrions maintenant parler des nouveaux arguments présentés par les CE au sujet du prétendu facteur que serait la prime aux protéines du froment, et qui, selon ce qu'affirment maintenant les CE, explique pourquoi les prix du gluten de froment américain ont diminué en 1996 et 1997, alors que la consommation de ces produits aux États-Unis augmentait. Ces arguments sont contraires aux constatations de l'ITC que les CE n'ont jamais contestées. Dans leur deuxième communication écrite, les CE allèguent qu'en 1996 et 1997, l'offre de froment à haute teneur en protéines était abondante et la prime aux protéines du froment faible. D'après les CE, cela a permis aux boulangers d'exercer des pressions à la baisse sur les prix du gluten de froment et a aussi permis aux boulangers et aux producteurs d'aliments pour animaux de compagnie d'acheter davantage de gluten de froment. Les CE allèguent qu'en raison de l'augmentation du coût des intrants (prix du froment, combustible et amortissement), les producteurs américains de gluten de froment ont été pris comme dans un étau entre les coûts et les prix en raison de facteurs intérieurs. L'ennui, avec le nouvel argument des CE, c'est qu'il est contraire aux constatations de l'ITC selon lesquelles la demande a augmenté pour des raisons sans rapport avec le prix du gluten de froment, et qui n'ont pas été contestées. La CE demande au Groupe spécial de

substituer son jugement à celui des autorités compétentes américaines pour analyser les facteurs qui ont influé sur la demande.

23. L'ITC a traité des raisons de l'augmentation de la demande de gluten de froment en 1997 et indirectement en 1996 à la page I-23 de son rapport. Elle a énuméré quatre raisons. Premièrement, l'augmentation de la demande d'aliments pour chats en boîte qui se caractérisent par la présentation du produit en sauce, par opposition à la formule classique d'une présentation en blocs. Deuxièmement, l'adoption par les boulangeries de malaxeurs ultrarapides, qui exigent une pâte à teneur en protéines plus élevée. Troisièmement, le succès croissant des pains à haute teneur en fibres alimentaires et d'autres produits, comme les "bagels", dont la teneur en gluten de froment est particulièrement élevée. Quatrièmement, l'anticipation par les acheteurs et les importateurs de la demande présentée au titre de l'article 301 par la branche de production nationale de gluten de froment en janvier 1997. Les CE n'ont jamais contesté ces constatations.

24. Rien non plus dans les renseignements versés au dossier ne vient étayer la nouvelle hypothèse avancée par les CE. Comme nous l'avons dit précédemment, la Commission a aussi reconnu que la haute teneur en protéines du blé récolté pouvait influer sur la demande de gluten de froment. Tel a été le cas en 1993 et 1994. Comme l'ITC l'a noté, tant la demande que le prix du gluten de froment ont augmenté en 1994, à la suite de l'affaiblissement de la teneur en protéines du blé récolté en 1993. Toutefois, lorsque la teneur en protéines est revenue à un niveau plus normal, l'année suivante, les prix se sont de nouveau abaissés.

25. L'ITC ne disposait d'aucun élément de preuve d'une chute de la teneur en protéines du blé récolté en 1996 et 1997, ni d'aucune autre modification ayant trait à la teneur en protéines du blé récolté qui expliquerait l'augmentation de la consommation de gluten de froment pendant ces deux années. Aucune des parties à l'enquête de l'ITC n'a fait valoir l'argument que les CE ont avancé au cours de la présente procédure. Si les producteurs de l'UE ont cité, pendant la procédure menée par la Commission, l'insuffisance des approvisionnements en 1993/94, les fluctuations des prix du blé et le surprix du froment par rapport au *maïs* comme facteurs influant sur le marché intérieur du gluten de froment, ils n'ont pas allégué le "facteur prime aux protéines du froment" ou l'insuffisance de la teneur en protéines du blé récolté en 1996 et 1997. Si la teneur en protéines du froment a été, pendant les années 1996 et 1997, un facteur qui a gravement influé sur le prix du gluten de froment et sur la demande de ce produit, il est étonnant que cela n'ait été découvert par les CE que longtemps après la clôture de l'enquête de l'ITC.

26. Lorsqu'elles soutiennent que le froment à haute teneur en protéines peut se substituer au gluten de froment, les CE continuent de mal appréhender le rôle que le gluten de froment joue dans le secteur de la boulangerie, en particulier dans la production de certains produits de boulangerie comme les pains à haute teneur en fibres alimentaires et les pains multicéréales, ainsi que les "bagels". Si la teneur en protéines est insuffisante, la pâte n'aura pas l'élasticité nécessaire et ne montera pas correctement. Pour amener la teneur en protéines au niveau requis, il convient alors de lui ajouter une certaine quantité de gluten de froment pendant le processus de production. La teneur en protéines de la farine de froment - même de la farine de froment à haute teneur en protéines - n'est simplement pas suffisante pour obtenir le résultat voulu.

27. Ainsi, la demande de gluten de froment émanant des producteurs de produits de boulangerie et d'aliments pour animaux de compagnie qui exigent du gluten de froment n'évolue pas parallèlement, à la hausse ou à la baisse, aux prix du gluten de froment. La demande de gluten de froment est au contraire déterminée par la quantité de protéines requise pour fabriquer les différents produits de boulangerie et aliments pour animaux de compagnie. En l'absence d'une anomalie quelconque dans la récolte de blé, cette demande dépend de la proportion relative des produits de boulangerie et aliments pour animaux de compagnie fabriqués et de la quantité de ces produits, ainsi

que des processus de production employés. De plus, comme la Commission l'a constaté, le gluten de froment ne représente qu'une petite proportion du coût des produits en aval.

28. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ce qui a changé en 1996 et en 1997, ce sont les importations. Entre 1995 et 1997, les importations ont connu une brusque augmentation de 40 pour cent, ce qui représentait plus du double de l'augmentation de la consommation intérieure. En conséquence, les expéditions des producteurs nationaux ont chuté en 1996 et 1997 et se sont établies à un niveau inférieur à celui de 1993, 1994 et 1995. Les prix intérieurs auraient dû augmenter pour compenser l'augmentation du coût des intrants, comme cela s'était passé les années précédentes. Or, comme le montre le rapport de l'ITC, les prix intérieurs ont chuté à la suite du brusque accroissement des importations à faibles prix.

29. En bref, les CE et les États-Unis s'accordent à reconnaître qu'en 1996 et 1997, la branche de production américaine de gluten de froment a été prise comme dans un étau entre les prix et les coûts. Toutefois, comme l'ITC l'a constaté, cet effet d'étau était dû au brusque accroissement des importations à faibles prix en provenance des CE qui se sont constamment vendues moins cher que le produit américain. Les autorités américaines ont raisonnablement conclu que ces importations accrues se substituaient au gluten de froment américain et empêchaient les prix de monter. Sans l'accroissement des importations, la branche de production américaine aurait été en mesure de vendre davantage de son produit à un prix plus élevé à mesure que la demande augmentait. Le rapport de l'ITC démontre abondamment l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et l'existence d'un dommage grave.

Mme Florestal

30. M. le Président, Mme et MM. les membres du Groupe spécial, je voudrais présenter quelques brèves observations sur les allégations formulées par les CE au titre des articles 5 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes.

Article 5:1: ***Fixation du niveau du contingent***

31. Les CE ont avancé deux arguments principaux au titre de l'article 5:1. Premièrement, elles ont soutenu que les États-Unis auraient dû appliquer une mesure corrective tarifaire au lieu d'un contingent. Deuxièmement, elles ont allégué que les États-Unis auraient dû fixer le contingent à un niveau plus élevé qu'ils ne l'ont fait. Plus précisément, les CE soutiennent que les États-Unis auraient dû fixer le niveau du contingent à celui des importations pendant la période de 1995 à 1997.

32. Dans leur deuxième communication écrite, les CE se bornent dans une large mesure à réaffirmer leur position sans répondre à un grand nombre des allégations juridiques formulées par les États-Unis. Nous ne répéterons pas ici l'intégralité de nos arguments, mais prierons le Groupe spécial de se reporter aux parties pertinentes des communications des États-Unis sur ce point. Dans la présente déclaration, nous mettrons en lumière les principales difficultés que suscitent, d'un point de vue juridique, les arguments des CE au titre de l'article 5:1.

33. Premièrement, contrairement à ce qu'affirment les CE, l'article 5:1 n'indique pas une préférence pour les mesures tarifaires par rapport aux contingents. Lorsque l'Accord sur les sauvegardes établit *effectivement* une telle différence, il le fait explicitement. Par exemple, l'article 6 traite de mesures provisoires. Il dispose expressément que les mesures provisoires devraient prendre la forme d'une majoration des droits de douane. Il n'y a rien de tel dans le libellé de l'article 5. Il faut donc en conclure que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes n'ont pas eu l'intention d'énoncer une préférence pour une mesure corrective par rapport à une autre pour l'application de l'article 5:1.

34. Les CE reconnaissent que le libellé même de l'article 5:1 n'indique pas de préférence pour les droits de douane par rapport aux contingents. Elles s'efforcent donc de détourner l'attention du Groupe spécial des termes clairs de cet article. Pour cela, elles créent des "règles" et des "critères" qui ne figurent pas dans l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis demandent au Groupe spécial d'examiner le libellé même de l'article 5:1, plutôt que les critères mentionnés par les CE.

35. L'article 5:1 énonce une règle précise pour l'application de contingents en tant que mesure de sauvegarde. Il dispose que si un Membre choisit d'instituer un contingent, il ne peut en fixer le niveau au-dessous d'un seuil spécifié, sauf s'il est clairement démontré qu'un niveau inférieur est nécessaire. Ainsi, en vertu de l'article 5:1, un Membre ne peut pas imposer un contingent qui ramène les quantités importées au-dessous du niveau des trois dernières années représentatives, sauf s'il démontre clairement qu'il est justifié de le faire.

36. En l'espèce, la période de trois ans représentative la plus récente était celle de 1993 à 1995. Ainsi, en vertu de l'article 5:1, les États-Unis auraient donc pu fixer le niveau du contingent en se fondant sur les importations effectuées pendant la période de 1993 à 1995. Or, en fait, ils ont institué un contingent d'un niveau bien supérieur à celui des importations réalisées de 1993 à 1995. Ils ont choisi d'agir ainsi pour ménager aux importations une part équitable de l'augmentation de la consommation qui s'est produite aux États-Unis pendant la période de 1996 à 1997.

37. Les CE soutiennent que les États-Unis auraient dû instituer le contingent à un niveau encore supérieur. À leur avis, ils auraient dû fixer le niveau de ce contingent à celui des importations correspondant à la période de 1995 à 1997. La position des CE est incorrecte pour un certain nombre de raisons.

38. Tout d'abord, les CE interprètent simplement de façon incorrecte les termes clairs de l'article 5:1. L'article 5:1 dispose que le niveau du contingent ne doit pas être inférieur à la moyenne des importations réalisées pendant les trois dernières années *représentatives*. La période de 1995 à 1997 retenue par les CE n'est pas représentative, car pendant cette période les importations ont marqué un brusque accroissement. Les CE s'efforcent d'interpréter le terme "représentatives" en dehors du contexte de l'article 5:1 en soutenant que le pays importateur doit toujours choisir la période de trois ans la plus récente. Il n'est pas surprenant que les CE veuillent que le Groupe spécial ignore le terme "représentatives", parce qu'il n'y avait rien de représentatif dans le niveau des importations pendant la période de brusque accroissement de 1996 à 1997.

39. Le Groupe spécial devrait rejeter les efforts déployés par les CE pour priver de sens un terme expressément inclus dans l'Accord de sauvegarde. Il faut donner un sens au terme "représentatives". Il appartient au Groupe spécial de déterminer ce que le mot "représentatives" veut dire. Le dictionnaire Oxford définit le terme "représentatif" comme désignant ce qui est caractéristique d'une classe ou d'une catégorie. L'article 5:1 doit être défini dans ce contexte. L'article 5:1 est une disposition concernant la fixation du niveau des importations. Dans le contexte de l'article 5:1, le terme "représentative[.]" désigne logiquement une période qui est caractéristique des niveaux d'importation. Le niveau d'importation qui s'est établi pendant la période de 1993 à 1995 était le plus récent qui soit caractéristique du niveau passé des importations. La période 1993 à 1995 était donc représentative.

40. Les CE ne répondent pas de façon satisfaisante à la question de savoir pourquoi les années de brusque accroissement que sont 1996 et 1997 sont caractéristiques du niveau passé des importations aux États-Unis de gluten de froment. Elles soutiennent que les trois années d'importation les plus récentes sont représentatives simplement parce qu'elles constituent la période la plus récente. Or, logiquement, cette allégation ne tient pas. Une période n'est pas représentative simplement parce qu'elle est la période la plus récente. Elle n'est représentative que si elle est caractéristique de la structure traditionnelle des échanges d'un produit. Une période de brusque accroissement est

généralement une anomalie – c'est-à-dire un écart par rapport aux niveaux d'importation caractéristiques. Une période de brusque accroissement ne serait donc pas normalement représentative des niveaux d'importation. Les CE ne tiennent pas compte du fait que le brusque accroissement des importations s'est produit pendant les deux dernières années de la période de 1995 à 1997, ce qui fait que cette période n'est pas représentative.

41. Deuxièmement, quand bien même les CE estimeraient à bon droit que le terme "représentatives" est un pur verbiage dépourvu de signification, les États-Unis ont néanmoins satisfait aux prescriptions de l'article 5:1. Comme ils l'ont indiqué dans leur première communication, les États-Unis ont clairement démontré dans le rapport de l'ITC pourquoi il était nécessaire, pour réparer le dommage grave, d'instituer un contingent d'un niveau différent des niveaux observés pendant la période de brusque accroissement de 1995 à 1997. À ce niveau d'importations, l'ITC a constaté que la branche de production nationale subissait un dommage grave. De ce fait, prendre une mesure visant à pallier les effets des importations en se fondant sur les niveaux qu'elles atteignaient de 1995 à 1997 ne permettrait simplement pas d'atteindre les objectifs – réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

Article 5:2: Répartition du contingent

42. Les CE s'opposent aussi à la manière dont les États-Unis ont réparti le contingent entre pays fournisseurs. Elles présentent deux arguments principaux au titre de l'article 5:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Premièrement, elles allèguent que les États-Unis n'ont pas cherché à se mettre d'accord avec les pays fournisseurs avant de répartir le contingent et n'ont pas expliqué pourquoi il n'était raisonnablement pas possible en pratique de parvenir à un accord. Deuxièmement, les CE affirment que les États-Unis auraient dû attribuer les parts du contingent en se fondant sur les parts de marché observées pendant la période de 1995 à 1997.

43. La première plainte des CE, à savoir que les États-Unis ont enfreint l'article 5:2 a) en ne cherchant pas à se mettre d'accord au sujet de la répartition des parts du contingent est dénuée de fondement. Tout d'abord, les CE ne traitent absolument pas de la question de savoir pourquoi les termes de nature indicative contenus à l'article 5:2 a) selon lequel les Membres pourront chercher à se mettre d'accord au sujet de la répartition des parts du contingent devraient énoncer une obligation de rechercher un accord.

44. De plus, les États-Unis ont tenu des consultations avec les CE, à deux occasions distinctes au moins, avant de répartir le contingent. Les CE admettent que ces consultations ont eu lieu. Ayant admis cela, elles soutiennent maintenant que l'article 5:2 a) énonce non pas seulement une obligation de tenir des consultations, mais l'obligation plus forte de "chercher à se mettre d'accord". (Réponse des CE à la question n° 10 du Groupe spécial). Cette allégation des CE est dénuée de fondement. Pendant les consultations, les parties ont débattu de la question de la répartition du contingent, mais n'ont pas réussi à parvenir à un accord sur ce point. Rien dans l'article 5:2 a) n'exige que les parties parviennent effectivement à un accord, et il n'y a donc pas violation de l'article 5:2 a).

45. À la suite de consultations, les États-Unis ont attribué des parts du contingent en se fondant sur les parts qui étaient celles des différents Membres fournisseurs pendant la période représentative la plus récente, c'est-à-dire celle de 1993 à 1995. Cette répartition est compatible avec les termes de l'article 5:2 a) qui prescrit une attribution des parts du contingent sur la base des proportions fournies par les Membres pendant "une période représentative précédente".

46. Les CE n'ont avancé aucun argument à l'appui de l'allégation selon laquelle en se fondant sur la période de 1993 à 1995 pour répartir le contingent, les États-Unis ont enfreint les dispositions de l'article 5:2. Les CE se contentent d'affirmer, sans fournir d'explication ou de justification, que la période de 1995 à 1997 constitue la seule période représentative précédente possible. Elles ne

tiennent simplement pas compte du fait que pendant les deux dernières années de cette période, les importations en provenance des CE sont brusquement passées à des niveaux dommageables, tandis que les importations en provenance d'autres Membres restaient relativement stables. De l'avis des CE, fixer des parts de contingents sur toute autre base que celle de la période de trois ans la plus récente est discriminatoire et constitue un manquement aux obligations NPF des États-Unis.

47. Les CE formulent des affirmations péremptoires, sans présenter aucune argumentation juridique sérieuse. Ces affirmations ne suffisent pas pour permettre aux CE de s'acquitter de la charge de la preuve qui leur incombe à propos de cette allégation. De ce seul fait, les États-Unis demandent au Groupe spécial de rejeter l'allégation présentée par les CE au titre de l'article 5:2.

48. De plus, l'analyse de l'article 5:2 montre que l'allégation des CE est incorrecte en droit. La question dont le Groupe spécial est saisi est celle du sens de l'expression "une période représentative précédente". Dans le contexte de l'article 5:2, qui traite de la répartition des parts du contingent d'importation entre pays fournisseurs, il faut donner à l'expression "une période représentative précédente" un sens qui se rattache à cette question de répartition. Sur la base de ce raisonnement, "une période représentative précédente" désigne une période qui est caractéristique de la répartition traditionnelle des parts du marché d'importation entre pays fournisseurs.

49. À cette fin, les États-Unis voudraient appeler l'attention du Groupe spécial sur la pièce n° 13 des États-Unis, graphique qui représente les parts de marché des Membres fournisseurs de gluten de froment au marché des États-Unis de 1990 à 1999. Pendant la période de 1995 à 1997, la part de marché des CE a considérablement augmenté, passant de 42,2 pour cent en 1995 à 45 pour cent en 1996 et à 51,5 pour cent en 1997. Cela contraste avec la part de marché traditionnelle des CE, qui a varié entre 29,5 pour cent en 1990 et 42,2 pour cent en 1994. Ainsi, de 1995 à 1997, la part de marché des CE a atteint un niveau qui n'était pas représentatif. Pendant la période de 1993 à 1995, la part de marché des CE est passée de 34,1 pour cent à 33,6 pour cent, puis à 42,2 pour cent. Ces chiffres sont plus représentatifs des niveaux passés de la part de marché des CE.

50. Il ressort donc des éléments de preuve que la période qui a la préférence des CE aux fins de la répartition du contingent – de 1995 à 1997 – était véritablement non représentative de la structure traditionnelle des parts de marché aux États-Unis pendant les dix dernières années, parce que pendant les deux dernières années de cette période, les importations en provenance des CE ont connu un brusque accroissement. Les États-Unis, pour leur part, et conformément à l'article 5:2 a), ont vu que la période de 1993 à 1995 était une période représentative récente et ont attribué les parts du contingent en se fondant sur cette période.

51. À supposer même, pour les besoins du débat, que la période de 1995 à 1997 puisse être considérée comme représentative, les CE n'ont pas démontré que la période retenue par les États-Unis aux fins de la répartition du contingent était incompatible avec l'article 5:2. Elles ne montrent pas pourquoi la période choisie par les États-Unis - de 1993 à 1995 - n'est pas, elle aussi, "une période représentative récente". Le texte clair de l'article 5:2 a) mentionne *une* période représentative, et non *la* période représentative. Le texte lui-même permet de penser qu'il peut y avoir plus d'une seule période représentative aux fins de la répartition du contingent. En effet, la répartition des parts d'un contingent d'importation peut avoir été relativement stable pendant de nombreuses années, si bien que diverses périodes précédentes peuvent être représentatives.

52. Les CE allèguent que la manière dont les États-Unis ont attribué les parts du contingent de gluten de froment était incompatible avec le traitement NPF au sens de l'article premier du GATT. Mais, de toute évidence, cet article n'est pas applicable à la répartition des contingents. Les CE veulent détourner l'attention du Groupe spécial des termes exprès de l'article 5:2 a), qui exigent clairement que les contingents institués à des fins de sauvegarde soient répartis sur la base d'une période représentative, et non des trois dernières années, qui peuvent n'être pas représentatives. Les

CE n'ont cité aucune disposition du GATT qui l'emporte sur le libellé spécifique de l'article 5:2 a), auquel les États-Unis se sont conformés en l'espèce.

53. De plus, en choisissant la période la plus récente qui soit représentative des niveaux traditionnels des parts de marché, les États-Unis ont assuré que leurs différents partenaires commerciaux soient tous équitablement traités. L'allégation des CE selon laquelle les États-Unis ont établi une discrimination en faveur de l'Australie est dénuée de fondement. Les États-Unis ont choisi la période représentative, puis utilisé la même période pour tous les Membres auxquels une part de contingent a été attribuée. Le traitement réservé à l'Australie n'était pas un traitement favorable, mais simplement le même traitement que celui qui était accordé aux CE et à tous les autres Membres concernés.

Article 12: Consultations

54. Pour terminer, les États-Unis voudraient en venir aux allégations des CE au titre de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis ont dit à maintes reprises qu'ils s'étaient acquittés de l'obligation d'avoir des consultations avec les CE que leur impose l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes. Nous sommes heureux de constater que dans leur deuxième communication, les CE reconnaissent maintenant que ces consultations ont effectivement eu lieu. Ayant reconnu cela, les CE sont réduites à un dernier argument. Elles soutiennent que la possibilité d'avoir avec les États-Unis des consultations relatives à la mesure projetée ne leur a pas été ménagée. Elles font valoir que les États-Unis ont notifié la mesure de sauvegarde proposée par l'ITC. À leur avis, la proposition de l'ITC est une recommandation d'ordre interne, et n'a pas valeur de "mesure projetée". Les CE soutiennent aussi que la mesure corrective proposée par l'ITC ne peut pas être considérée comme étant la "mesure projetée" par les États-Unis, parce qu'elle a été notifiée au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes et non au titre de l'article 12:1 c).

55. L'ennui, avec l'argument des CE, c'est que les États-Unis ont de toute évidence notifié au Comité des sauvegardes la mesure qu'ils projetaient d'appliquer. La mesure projetée a été clairement énoncée dans la notification présentée par les États-Unis au titre de l'article 12:1 b), qui contenait le rapport de l'ITC, et la recommandation concernant la mesure corrective projetée adressée au Président. Les États-Unis ont communiqué ces renseignements au Comité le 24 mars 1998, bien plus de deux mois avant que le Président ne donne effet à l'institution du contingent. Le Président a étudié la mesure proposée par l'ITC. La mesure de sauvegarde à laquelle il a donné effet était inspirée de très près de la proposition de l'ITC, avec des modifications qui rendaient simplement la mesure finale plus libérale pour le commerce. Les CE ont eu toute possibilité de faire connaître leurs vues aux États-Unis pendant cette période de deux mois, et n'ont pas manqué de le faire.

56. Les CE affirment que les États-Unis auraient dû notifier la mesure proposée par l'ITC au titre de l'article 12:1 c) et non de l'article 12:1 b). Elles se plaignent, en quelque sorte, d'avoir été avisées non pas moins longtemps, mais plus longtemps à l'avance de la mesure projetée par les États-Unis. Fait plus important encore, il n'y a dans l'article 12 aucune disposition qui dise ou permette de penser qu'un Membre est tenu de notifier la mesure projetée au titre de l'article 12 :1 c). Une fois encore, les CE se contentent d'affirmer qu'une telle obligation existe, sans rien trouver dans le texte qui puisse étayer sa position.

57. De plus, l'Organe d'appel a constaté que les objectifs principaux de l'article 12 sont de promouvoir la transparence et le partage des informations. (Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 111.) Curieusement, dans leur effort pour constater une violation là où il n'y en a pas, les CE mettent en question ces objectifs très importants. Elles soutiennent qu'avant de notifier la mesure qu'ils projetaient d'appliquer, les États-Unis auraient d'abord dû mener à son terme leur processus de délibérations internes. Selon l'interprétation de l'article 12 par les CE, c'est seulement après avoir décidé ce qu'ils se proposaient de faire que les États-Unis auraient dû notifier la

mesure de sauvegarde projetée et chercher à connaître les vues des Membres exportateurs intéressés. En quelque sorte, les CE soutiennent que les États-Unis auraient dû décider de la mesure de sauvegarde à appliquer avant d'avoir obtenu aucune information des pays fournisseurs.

58. La position des CE est surprenante parce qu'elle est à l'opposé de la notion de transparence et de partage des informations. De fait, la procédure de notification suggérée par les CE supposerait que les États-Unis prennent leur décision en secret, sans tenir compte d'aucun renseignement fourni par les Membres intéressés.

59. Outre que la position des CE est incompatible avec l'objet et le but de l'article 12, leur interprétation de cet article rendrait, par ailleurs, pratiquement inutiles les consultations qui suivraient après cette notification de dernière minute. Si, comme les CE le suggèrent, un Membre ne peut satisfaire aux prescriptions de l'article 12 en matière de consultations qu'après avoir pris la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde et décidé de la mesure qu'il se propose d'appliquer, il n'y a plus guère de chances que ce Membre modifie par la suite sa décision en fonction des renseignements fournis pendant les consultations par les Membres intéressés. Au stade tardif auquel les CE estiment que les consultations devraient prendre place, un Membre aurait déjà pris en considération et réglé des questions fondamentales relatives à la nature et à la portée de la mesure. Il aurait décidé de ce qu'il se proposait de faire sans connaître les vues des Membres intéressés. Le résultat serait incompatible avec l'objet et le but de l'article 12.

60. Si l'interprétation de l'article 12 par les CE était admise, les consultations porteraient non pas sur la mesure projetée, mais plutôt sur ce qui a toute chance d'être la mesure définitive, parce que le Membre importateur aurait déjà pris sa décision. De plus, si l'opinion des CE était adoptée, il ne serait guère vraisemblable qu'un gouvernement veuille jamais modifier la mesure en question, parce qu'avec l'interprétation donnée par les CE, ce Membre devrait notifier à nouveau la nouvelle proposition et remettre en route le processus de consultations. En effet, si le Membre décidait de modifier la mesure qu'il projetait d'appliquer, la nouvelle mesure deviendrait la mesure projetée. Il pourrait s'ensuivre une succession infinie de consultations et de notifications. Pour éviter ce résultat, qui entraînerait un retard dans l'adoption d'une mesure visant à protéger leurs branches de production nationale, les gouvernements décideraient très vraisemblablement de ne pas modifier les mesures projetées. En outre, toute annonce d'un gouvernement importateur indiquant qu'il se propose d'appliquer une mesure visant à pallier les effets des importations a toute chance de déclencher un brusque accroissement des importations, puisque les fournisseurs s'efforceraient d'expédier leurs produits avant qu'il ne soit donné effet à la mesure. Là encore, pour éviter ce résultat, les gouvernements importateurs s'abstiendraient vraisemblablement d'apporter aucune modification aux mesures projetées, puisque selon l'interprétation donnée par les CE, cela entraînerait un nouvelle série de notifications et de consultations.

61. Enfin, les États-Unis voudraient appeler l'attention du Groupe spécial sur ce fait essentiel, à savoir que la mesure proposée par l'ITC ne présentait pas de différence marquée par rapport à la mesure dont le Président a effectivement décidé l'application. De fait, la seule différence appréciable entre les deux versions est que la mesure proposée par l'ITC devait être applicable pendant quatre ans, tandis que celle que le Président a décidé d'appliquer ne l'était que pour trois ans. Ainsi, les États-Unis ont procédé aux notifications et consultations sur une mesure presque exactement semblable à la mesure qui a été appliquée. Dans ces conditions, il est difficile de comprendre en quoi les CE ont été lésées ou en quoi les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent au titre de l'article 12.

62. M. le Président, Mme et MM. les membres du Groupe spécial, cela conclut la déclaration orale des États-Unis.

APPENDICE 2-8

RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE GROUPE SPÉCIAL À SA DEUXIÈME RÉUNION

(4 février 2000)

Question n°1. Veuillez commenter l'affirmation des CE (page 8, paragraphes 33 à 35), à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, selon laquelle il y a des moyens qui permettent de communiquer des renseignements de nature "confidentielle" – par exemple, au moyen d'indices ou de pourcentages – tout en en préservant la confidentialité.

Réponse

1. Malheureusement, l'emploi de pourcentages et d'indices, que proposent les CE, ne suffirait pas à atténuer le problème de divulgation qui se pose en l'espèce. Lorsque l'ensemble constitué par les entreprises ayant répondu au questionnaire est de faible dimension, l'ITC se heurte au même problème pour ce qui est de communiquer des données au moyen de pourcentages et d'indices que s'il s'agissait de communiquer les données globales elles-mêmes – les pourcentages et les indices peuvent aussi révéler des données confidentielles. Selon toute vraisemblance, des renseignements confidentiels seront révélés aux entreprises concurrentes qui ont communiqué des données reprises dans les pourcentages et les tendances. Chaque entreprise concurrente peut convertir ses propres données en indices ou exprimer les renseignements la concernant en pourcentages. À partir de ces renseignements et des renseignements agrégés que le rapport de l'ITC divulgue déjà concernant d'autres facteurs, comme les ventes et la production, les concurrents peuvent se servir des indices et pourcentages agrégés pour en déduire des renseignements confidentiels concernant leurs concurrents.

2. Ainsi, le rapport de l'ITC devait nécessairement employer d'autres méthodes pour divulguer publiquement un maximum de renseignements sans en compromettre la confidentialité. On trouve, dans le rapport de l'ITC, de nombreux cas dans lesquels la Commission a décrit des données confidentielles sans révéler les renseignements confidentiels sur lesquels elles reposaient. Par exemple, à la page I-13 de son rapport, l'ITC a présenté des renseignements relatifs aux résultats financiers obtenus par la branche de production de gluten de froment sous forme de tendances, et en indiquant si l'ensemble de la branche de production faisait des bénéfices ou fonctionnait à perte sans révéler les données mêmes relatives aux bénéfices et aux pertes de l'ensemble de la branche de production, ce qui aurait révélé des renseignements commerciaux confidentiels.

3. Enfin, nous notons que même si l'on pouvait adopter la méthode préconisée par les CE, cela ne résoudrait pas les problèmes de confidentialité qui se posent en l'espèce. Cette méthode ne serait applicable qu'à des renseignements statistiques agrégés, mais non aux renseignements statistiques relatifs à chaque entreprise ou aux renseignements descriptifs confidentiels.

Question n°3. À propos de la question n° 2 ci-dessus, les parties pourraient-elles indiquer au Groupe spécial quelle est, selon elles, la différence, pour autant qu'il y en ait une, entre "démontrer" une telle évolution imprévue des circonstances dans une "enquête" – termes utilisés par l'Organe d'appel au paragraphe 98 de son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures* – et "faire une détermination spécifique" concernant cette évolution imprévue des circonstances?

Réponse

4. Il est satisfait à la prescription selon laquelle l'évolution imprévue des circonstances doit être démontrée "dans l'enquête" (pour reprendre les termes employés par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*) si le rapport des autorités compétentes contient des éléments de preuve ou des renseignements démontrant effectivement l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Ni l'article XIX ni les récents rapports de l'Organe d'appel n'exigent qu'une détermination spécifique établissant l'existence d'une évolution imprévue des circonstances soit rendue. En conséquence, des constatations factuelles et conclusions juridiques spécifiques sur la question ne sont pas non plus requises. Les éléments de preuve et les renseignements figurant dans le rapport de l'ITC démontrent abondamment l'existence effective d'une évolution imprévue des circonstances, et satisfont donc pleinement aux prescriptions énoncées à l'article XIX, et cadrent avec la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

Question n° 4. Quelle est la réaction des États-Unis devant les déclarations formulées par la Communauté européenne au paragraphe 25 de sa déclaration orale à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial concernant "l'évolution imprévue des circonstances"?

Réponse

5. Bien que les États-Unis se réservent le droit, accordé par le Groupe spécial, de répondre plus complètement lorsque les CE auront communiqué le document sur lequel elles se fondent, ils peuvent donner une première réponse. La prévision que, selon les CE, le représentant d'une association de producteurs de gluten de froment a formulée devant l'USTR en 1992 n'a rien à voir avec ce que le gouvernement des États-Unis prévoyait en 1994, lors de la négociation des concessions commerciales. De fait, quand bien même on aurait cru à cette prévision, on aurait estimé, en 1994, qu'elle se trouvait démentie. Comme le montre le tableau 15 du rapport de l'ITC, entre 1993 et 1994, la production de l'UE n'avait pas augmenté substantiellement, elle a légèrement diminué; la capacité des CE n'avait augmenté que légèrement et elle est restée à seulement 55 pour cent environ du niveau qui avait été prévu pour 1995. Fait plus important encore, les exportations des CE à destination des États-Unis avaient chuté de 24 pour cent. En bref, ce que le représentant de la branche nationale de production du gluten de froment pouvait avoir prévu en 1992 n'aurait eu aucune incidence sur ce que le gouvernement des États-Unis aurait prévu comme devant se produire en 1994, époque de la négociation des concessions commerciales. Les tendances observées après 1992 étaient contraires à cette prévision. De plus, l'importance des investissements réalisés en 1993 et 1994 par la branche de production américaine pour accroître sa capacité montrait bien, par les actes mêmes de cette branche de production, qu'en dépit de ce que l'un de ses porte-parole pouvait avoir dit en 1992, elle n'envisageait pas, après 1992, d'importantes augmentations des exportations de l'UE à destination des États-Unis.

6. Comme le montre aussi le tableau 15 du rapport de l'ITC, il s'est produit après 1992 une autre évolution qui tendrait à priver de toute pertinence pour les importations aux États-Unis une prévision faite en 1992 concernant l'augmentation de la production de gluten de froment dans l'UE. De 1993 à 1994, les exportations de l'UE à destination des États-Unis en proportion de la production totale de l'UE ont chuté de 23 pour cent, s'abaissant de 10,4 pour cent à 8 pour cent. La poursuite de cette tendance aurait autorisé à penser que les exportations à destination des États-Unis n'auraient pas augmenté autant que la production même si l'UE avait développé sa production. Toutefois, cette tendance s'est retournée après 1994. Les exportations de l'UE à destination des États-Unis, en proportion de la production de l'UE, ont grimpé à 13,3 pour cent en 1996 et à 14,3 pour cent en 1997, soit une augmentation de 79 pour cent par rapport au niveau de 1994. En revanche, les expéditions de l'UE à destination d'autres marchés étrangers, en proportion de la production totale de l'UE, ont été moindres en 1996 et 1997 qu'en 1993 et 1994. Pendant la période visée par l'enquête, les expéditions en trafic intérieur de l'UE, exprimées en pourcentage de la production totale de l'UE, ont été à leur

niveau le plus élevé en 1994 et à leur niveau le plus bas en 1997. En bref, après 1994, il y a eu non seulement augmentation de la production et des exportations de l'UE, mais aussi augmentation substantielle de la proportion des exportations à destination du marché américain. Rien ne permettait de prévoir une telle évolution en 1994, ni, d'ailleurs, en 1992.

7. De plus, les affirmations des CE figurant au paragraphe 25 ne tiennent pas compte non plus d'autres renseignements figurant dans le rapport de l'ITC qui démontrait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. L'augmentation de la capacité de production de gluten de froment dans les CE, sur laquelle les CE insistent dans leur déclaration, n'était qu'une partie des renseignements détaillés donnés dans la réponse des États-Unis à la question n° 5 antérieure du Groupe spécial, qui signalaient en particulier le changement intervenu dans l'établissement des prix des importations en provenance des CE sur le marché des États-Unis. L'ITC a constaté que dans les CE, la production de gluten de froment était tirée non pas par l'évolution des prix du gluten de froment, mais par la production d'amidon de froment. Le but des producteurs des CE était d'augmenter leur production d'amidon de froment destiné au marché communautaire protégé. Les prix élevés qu'atteignait l'amidon de froment sur ce marché intérieur protégé permettaient aux CE d'exporter du gluten de froment à destination du marché des États-Unis à des prix relativement bas. Ainsi, pour des raisons sans rapport avec les conditions régnant sur le marché du gluten de froment, il y eu une modification spectaculaire des conditions du marché, entraînant non seulement une augmentation des importations de gluten de froment, mais aussi le passage d'une situation dans laquelle les importations en provenance des CE étaient vendues tantôt plus cher tantôt moins cher à une situation dans laquelle elles étaient constamment vendues moins cher. Comme on l'a déjà vu, les producteurs américains qui se sont dotés de nouvelles capacités de production et les entreprises nationales qui sont entrées sur le marché ne l'auraient pas fait s'ils avaient prévu cette évolution.

Question n° 6. À propos de la question n° 5 ci-dessus, veuillez indiquer en quoi le fait que l'article 2:1 de l'AS fait référence à un accroissement des importations par rapport à la <u>production</u> nationale seule est pertinent. (Nous relevons que l'Accord antidumping (article 3.2) et l'Accord SMC (article 15.2) font référence au volume des importations par rapport à la production et à la consommation.)

<u>Réponse</u>

8. Au titre de l'Accord sur les sauvegardes, l'expression "par rapport à la production", appliquée aux importations, renvoie à une prescription juridique. L'article 2:1 exige que des autorités compétentes constatent que le produit est importé "en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale", qu'il cause ou menace de causer un dommage grave. Il est satisfait à cette prescription s'il y a augmentation soit en termes absolus, soit par rapport à la production nationale. La comparaison n'a pas à être faite par rapport à la consommation.

9. Contrairement à l'article 2:1, qui exige la détermination d'un seuil, l'article 4:2 a) désigne, comme facteurs à prendre en compte pour évaluer la situation de la branche de production nationale, la tendance des importations par comparaison soit avec la consommation, soit avec la production. Comme exemples de tels facteurs, il cite à la fois "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". Comme la part du marché absorbée par les importations est la part relative des importations dans la consommation, la référence contenue à l'article 4:2 a) à leur accroissement en termes relatifs fait référence à la base de comparaison énoncée à l'article 2:1, à savoir, "par rapport à la production nationale". En bref, les deux critères sont des facteurs pertinents lorsqu'il s'agit d'évaluer si un accroissement des importations cause un dommage grave. Selon l'article 4:2 a), aucun des facteurs énumérés n'est déterminant ou n'a plus de poids que les autres facteurs.

10. L'Accord antidumping et la Partie V de l'Accord sur les subventions font l'un et l'autre de l'accroissement des importations un élément pertinent lorsqu'il s'agit de déterminer si des importations faisant l'objet d'un dumping ou bénéficiant de subventions causent un dommage important. Toutefois, contrairement à l'Accord sur les sauvegardes, aucun des deux accords précités ne dispose que tel ou tel degré particulier d'accroissement est juridiquement nécessaire à une détermination positive.

Question n° 7. Les États-Unis s'appuient-ils sur le *seul* article XXIV pour justifier la manière dont ils ont traité les importations en provenance du Canada dans leur analyse en matière d'existence d'un dommage et d'un lien de causalité et dans l'application de leur mesure de sauvegarde? Ou croient-ils que des importations en provenance d'un autre Membre de l'OMC qui ne serait pas membre d'une zone de libre-échange pourraient aussi être traitées de manière similaire dans une enquête en matière de sauvegarde et dans l'application d'une mesure de sauvegarde?

Réponse

11. La note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XXIV du GATT de 1994 sont tous deux pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer comment un Membre peut traiter ses partenaires au sein d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange lorsqu'il procède à une enquête en matière de sauvegarde et applique une mesure corrective.

12. Les États-Unis ne croient pas que des importations en provenance de Membres de l'OMC qui ne seraient pas membres d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière pourraient être traitées de manière similaire. Ils notent toutefois que l'article 9 de l'Accord sur les sauvegardes prévoit un traitement spécial pour les importations en provenance de pays en développement Membres qui satisfont à certaines prescriptions.

Question n° 8. L'article XXIV du GATT de 1994 pourrait-il prévoir une "exception" ou une "dérogation" aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes? Veuillez indiquer sur quel fondement juridique s'appuie votre réponse.

Réponse

13. L'article XXIV ne prévoit ni exception ni dérogation aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En revanche, l'article XXIV prévoit une exception à l'article XIX du GATT de 1994 et aux autres dispositions du GATT de 1994.

14. Aux fins de l'Accord sur les sauvegardes, la disposition pertinente est la note de bas de page 1. Cette note dispose que l'Accord sur les sauvegardes ne devrait pas être interprété de manière à préjuger l'interprétation du rapport existant entre l'article XIX et l'article XXIV du GATT. Pour déterminer la manière dont un Membre peut, à des fins de sauvegarde, traiter ses partenaires au sein d'une zone de libre-échange, le Groupe spécial doit se fonder non pas sur l'Accord sur les sauvegardes, mais sur l'article XXIV – comme la note de bas de page 1 l'y invite. À cet égard, les États-Unis voudraient faire observer que contrairement à ce que soutiennent les CE, la note de bas de page 1 ne vise pas les seules unions douanières. La dernière phrase de cette note est applicable à la totalité de l'article XXIV, y compris les dispositions relatives aux accords portant création d'une zone de libre-échange.

15. Un examen de l'article XXIV montre que la manière dont les États-Unis ont traité le Canada, qu'il s'agisse de l'enquête relative à l'existence d'un dommage ou de la mesure corrective appliquée, est compatible avec l'article XXIV, comme les États-Unis l'ont souligné dans leurs communications antérieures.

Question n° 9. Quelle est votre réaction devant l'argument formulé par les Communautés européennes au sujet de la "discrimination" aux paragraphes 115 à 137 de leur déclaration orale à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, en particulier en ce qui concerne l'article premier du GATT?

Réponse

16. À un stade aussi tardif de la procédure, les CE ont formulé une allégation nouvelle, à savoir que la mesure prise par les États-Unis est discriminatoire parce qu'elle traite les importations en provenance du Canada de façon plus favorable que les importations en provenance des CE. Les CE soutiennent qu'elles viennent à peine de prendre conscience du fait que les États-Unis ont examiné les importations en provenance du Canada et déterminé que ces importations ne contribuaient pas gravement à l'existence du dommage.

17. Tout d'abord, dans la mesure où les États-Unis ont traité différemment les importations en provenance du Canada, cela est admissible en vertu de l'article XXIV, qui autorise un traitement plus favorable en faveur des partenaires d'une zone de libre-échange.

18. Deuxièmement, il est surprenant que les CE protestent contre le fait que les États-Unis aient analysé séparément les importations en provenance du Canada pour faire en sorte de ne pas attribuer un dommage provoqué par cette source aux importations en provenance de pays tiers. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, les CE se sont élevées contre le fait que l'Argentine n'*ait pas* effectué une telle analyse. En particulier, elles ont cité pour s'en féliciter les dispositions prises par les États-Unis dans l'enquête qu'ils avaient effectuée à propos du gluten de froment. Selon les CE, "les États-Unis ont rendu des déterminations distinctes concernant les importations en provenance des pays membres de l'ALENA et ont conclu que les importations originaires de ces pays, en particulier du Canada, n'ont pas causé de dommage. Si l'Argentine avait appliqué la même procédure que les États-Unis dans l'affaire du gluten de blé, elle n'aurait pas pu parvenir à sa conclusion". (*Argentine – Chaussures*, paragraphe 5.131.) Lorsque les CE font maintenant valoir soit qu'elles n'étaient pas conscientes des dispositions prises par les États-Unis, soit que les dispositions prises par les États-Unis sont incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes, cela n'est simplement pas crédible.

19. De plus, l'argument des CE selon lequel l'analyse en deux temps du lien de causalité effectuée par l'ITC était discriminatoire parce qu'elle s'écartait des principes de parallélisme est simplement erroné. Comme nous l'avons noté, nous ne croyons pas comprendre que dans le différend *Chaussures*, l'Organe d'appel ait établi une prescription générale de "parallélisme". Les procédures suivies par les États-Unis satisfont néanmoins à l'objectif de la notion de "parallélisme" que le Groupe spécial *Chaussures* a énoncé. L'objet de cette notion est d'assurer que lorsqu'un Membre attribue l'existence d'un dommage grave aux importations originaires du territoire d'un pays qui est partie à une union douanière (ou à une zone de libre-échange, en l'espèce), ces importations devraient être incluses dans la mesure de sauvegarde que le Membre décide d'appliquer.

20. Les procédures mêmes incriminées par les CE assurent que tel est bien le cas. Réciproquement, ces procédures prévoient que des importations en provenance du Mexique et du Canada sont exclues d'une éventuelle mesure de sauvegarde lorsqu'elles n'ont pas contribué de façon appréciable à causer le dommage grave ou la menace de dommage. Ainsi, dans les deux cas, l'analyse en deux temps du lien de causalité effectuée par les États-Unis est compatible avec la notion de "parallélisme".

21. Les CE voudraient que le Groupe spécial s'intéresse tout particulièrement au nombre des analyses concernant l'existence d'un lien de causalité effectuées par l'ITC et à l'ordre dans lequel ces analyses ont été effectuées, question dont l'Accord sur les sauvegardes ne traite pas. La vraie question

est de savoir si les États-Unis ont attribué un dommage occasionné par des importations en provenance du Canada aux importations en provenance des CE. La réponse est clairement "non".

22. Les CE soutiennent aussi que l'attribution de parts du contingent de gluten de froment établit une discrimination en faveur de l'Australie par rapport aux CE en violation de l'article premier du GATT. Comme nous l'avons pleinement expliqué dans nos précédentes communications, l'article premier du GATT n'est simplement pas pertinent lorsque l'allégation en cause a trait à la répartition du contingent. La disposition pertinente du GATT régissant cette question de façon générale est l'article XIII. S'agissant de la répartition d'un *contingent à des fins de sauvegarde*, toutefois, la disposition la plus pertinente est l'article 5:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Pour les raisons que nous avons explicitées dans nos communications, les CE ne peuvent pas formuler une allégation valable au titre de ces dispositions.

23. De plus, les États-Unis n'ont simplement pas établi de discrimination en répartissant le contingent de gluten de froment. Ils ont déterminé "une" période représentative conformément aux dispositions de l'article 5:2. Les Membres fournisseurs se sont ensuite vu attribuer des parts du contingent sur la base des parts du marché qu'ils détenaient pendant la période représentative.

24. Dans leur déclaration orale du 2 février 2000, les CE prétendent répondre à la pièce n° 13 des États-Unis en fournissant au Groupe spécial un graphique et une déclaration écrite concernant le niveau des parts de marché en 1998 et 1999. Le Groupe spécial se rappellera que la pièce n° 13 des États-Unis démontrait aux moyens de chiffres précis ce que les États-Unis n'ont cessé de faire observer: à savoir, que la période allant de 1995 à 1997 n'était pas représentative du niveau passé des parts de marché détenues par les Membres fournisseurs – par les CE ou par l'Australie. Les États-Unis ont donc réparti le contingent sur la base d'une période qui était représentative – à savoir la période de 1993 à 1995.

25. La déclaration et le graphique fournis par les CE ne sont pas pertinents lorsqu'il s'agit d'évaluer les renseignements contenus dans la pièce n° 13 des États-Unis. Les CE fournissent au Groupe spécial une prétendue analyse du niveau des parts de marché pendant la période allant de juillet 1998 à mai 1999. Les vues des CE concernant la répartition des parts de marché d'importation *après* l'entrée en vigueur de la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis n'ont simplement rien à voir avec la question de savoir si les États-Unis ont fondé la répartition du contingent sur une période représentative appropriée.

Question n° 10. L'analyse du lien de causalité prévue à l'article 4:2 de l'AS doit-elle être effectuée en considérant que les importations doivent être une condition "nécessaire" ou "suffisante" (ou les deux) du dommage grave?

Réponse

26. Au titre de l'article 4:2, il y a deux enquêtes différentes. L'une porte sur le point de savoir s'il y a dommage grave ou menace de dommage grave. L'autre, si le dommage grave ou la menace de dommage grave sont causés par l'accroissement des importations.

Question n° 11. Le membre de phrase "prévenir ou réparer un dommage grave" à l'article 5:1 de l'AS signifie-t-il qu'un Membre devrait ou pourrait viser à rétablir la situation du marché qui existait avant la période pour laquelle il a été déterminé qu'un dommage grave a été causé par les importations?

Réponse

27. L'article 5:1 ne permet pas aux Membres d'appliquer des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Dans certains cas, pour réparer le dommage et mettre la branche de production en mesure de s'adapter, il sera nécessaire de rétablir la situation du marché qui existait avant la période pendant laquelle il y a eu dommage. Dans d'autres cas, un Membre réussira à atteindre son double objectif sans rétablir les conditions antérieures du marché. Dans chaque cas, cela dépendra des circonstances.

Question n° 12. Sur quelle base la décision de relever la restriction quantitative applicable au gluten de froment de 6 pour cent par an a-t-elle été prise par les États-Unis?

Réponse

28. Les États-Unis voudraient d'abord préciser qu'ils n'ont pas *relevé* de 6 pour cent le niveau de la restriction. Ils ont au contraire *abaissé* ce niveau, en augmentant le volume total du contingent. Cela est conforme à l'article 7:4 qui dispose que lorsque la durée d'application d'une mesure de sauvegarde dépasse un an, les Membres libéralisent cette mesure progressivement.

29. Les États-Unis ont prévu un taux d'accroissement des importations de 6 pour cent pour éviter de restreindre les importations pendant toute la durée d'application de la mesure de sauvegarde plus qu'il n'était nécessaire. Pendant la période visée par l'enquête, l'accroissement des importations a été de 4,2 pour cent en moyenne (rapport de l'ITC, page I-29). En fixant le taux d'accroissement à 6 pour cent, les États-Unis se sont efforcés de permettre un taux d'accroissement des importations raisonnable et d'encourager la branche de production à s'adapter à la concurrence des importations.

Question n° 15. Nous relevons que l'article 311 a) de la Loi portant application de l'ALENA prévoit l'adoption de certaines mesures après que la Commission a rendu une détermination positive à l'issue d'une enquête au titre de l'article 202 de la Loi des États-Unis sur le commerce extérieur. S'agit-il d'une détermination selon laquelle la branche de production nationale subit un "dommage grave"? Ou s'agit-il d'une détermination selon laquelle la branche de production nationale subit un "dommage grave" qui est causé par les importations? Veuillez citer les parties pertinentes de votre législation.

Réponse

30. Il est fait référence à une détermination affirmative au sens de l'article 202 b) 1) A) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur, c'est-à-dire à une détermination établissant qu'un produit est importé aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à une branche de production d'un produit similaire ou directement concurrent aux États-Unis.

APPENDICE 2-9

LETTRE DES ÉTATS-UNIS RÉPONDANT À LA DEMANDE
DE RENSEIGNEMENTS DU GROUPE SPÉCIAL

(8 février 2000)

Les autorités de mon pays m'ont chargé de répondre au fax du 1er février 2000 envoyé par le Groupe spécial, dans lequel celui-ci demande certains renseignements commerciaux confidentiels fournis par la branche de production nationale, ou dérivés de renseignements fournis par la branche de production nationale, dans le cadre de l'enquête en matière de sauvegardes menée par la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) sur le gluten de froment. Les procédures proposées par le Groupe spécial prévoient que celui-ci mettra ces renseignements commerciaux confidentiels à la disposition de ses membres, des membres du Secrétariat travaillant pour le Groupe spécial et de 22 fonctionnaires de la Commission européenne (CE) ainsi que d'autres personnes non connues de la CE ou du secteur privé que les CE pourraient ultérieurement désigner comme leurs "représentants".

Les renseignements commerciaux confidentiels demandés par le Groupe spécial sont certains des renseignements les plus sensibles que les sociétés fournissent aux autorités compétentes qui mènent des enquêtes en matière de sauvegardes. Ils portent sur tous les domaines, depuis la structure des coûts des différentes sociétés jusqu'à leurs marges bénéficiaires et leurs pratiques en matière de fixation des prix. L'accès à ces renseignements révélerait aux concurrents, clients et fournisseurs des sociétés qui les communiquent les points forts et les points faibles de ces dernières sur les plans financier et opérationnel. Cette connaissance aiderait les concurrents à fixer leurs propres prix et donnerait aux fournisseurs et aux clients un avantage injuste dans leurs négociations avec les sociétés dont les renseignements ont été divulgués. Il en résulterait un nouveau préjudice pour une branche de production qui, selon les constatations de l'ITC, subit déjà un dommage grave. Fait encore plus important, la diffusion non autorisée de tels renseignements sensibles pourrait porter atteinte à la réputation du système de règlement des différends de l'OMC au sein des milieux d'affaires du monde entier, dont le soutien et la confiance sont indispensables à l'avenir de l'OMC. On ne peut trop insister sur l'incidence qu'aurait une telle divulgation non autorisée.

Les producteurs américains de gluten de froment ont communiqué ces renseignements à l'ITC, qui leur a donné la stricte assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. L'ITC n'est pas autorisée à les divulguer sans le consentement des sociétés qui les ont fournis, conformément aux dispositions de la législation américaine mettant en œuvre l'article 3:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Cet article interdit à une autorité compétente de divulguer les renseignements commerciaux confidentiels qu'elle aura reçus lors d'une enquête en matière de sauvegardes sans l'autorisation des parties qui les auront fournis.

Immédiatement après avoir reçu la demande du Groupe spécial, les États-Unis ont pris contact avec les sociétés intéressées en vue d'obtenir leur autorisation de fournir les renseignements demandés par le Groupe spécial. Nous avons joint à la présente communication une copie de la lettre envoyée par le Conseil des producteurs de gluten de froment en réponse à notre demande (pièce n° 15 des États-Unis). Le Conseil représente toutes les parties dont le consentement est nécessaire.

Nous avons le plaisir d'informer le Groupe spécial que les États-Unis s'attendent à obtenir des divers producteurs nationaux l'autorisation de communiquer la totalité des renseignements que le Groupe spécial a demandés. Comme la lettre jointe l'indique clairement, les producteurs donneront cette autorisation sous réserve que deux ajustements soient apportés aux procédures proposées par le Groupe spécial, afin d'avoir plus de garanties que les renseignements ne seront pas divulgués sans autorisation. En particulier, les procédures devraient être modifiées de façon à indiquer clairement:

1) que le Groupe spécial examinera les renseignements commerciaux confidentiels exclusivement à huis clos; et 2) que tout membre du Groupe spécial, ou tout employé de l'OMC, qui prend connaissance, visuellement ou oralement, de tels renseignements aura l'obligation de ne pas les divulguer, ou de ne permettre qu'ils soient divulgués à quiconque. Pour les raisons exposées dans la lettre du Conseil des producteurs de gluten de froment, les sociétés concernées ne sont pas disposées à donner l'autorisation de divulguer les renseignements commerciaux confidentiels aux représentants des CE.

En demandant rapidement aux producteurs américains de gluten de froment l'autorisation de fournir les renseignements en question au Groupe spécial, et en informant le Groupe spécial des démarches qui leur permettront d'obtenir cette autorisation, les États-Unis ont répondu "dans les moindres délais et de manière complète" à la demande du Groupe spécial, conformément à l'article 13:1 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.*

Nous avons joint à la présente communication d'autres observations des États-Unis au sujet de la demande de renseignements commerciaux confidentiels présentée par le Groupe spécial. Comme celui-ci le sait, les États-Unis attendent, pour présenter des observations sur les procédures, que le Groupe spécial ait défini les renseignements qu'il demandait et expliqué dans quel but il les demandait. Le Groupe spécial a défini ces renseignements dans sa communication du 1er février 2000 mais n'a pas encore informé les parties de la raison pour laquelle ils étaient nécessaires. Cette explication aurait permis aux États-Unis de faire, au sujet des procédures proposées par le Groupe spécial, des suggestions spécifiques tenant compte des usages que le Groupe spécial compte faire de ces renseignements.

Enfin, les États-Unis voudraient rappeler que, conformément au critère d'examen à appliquer dans une procédure relevant de l'*Accord sur les sauvegardes*, le Groupe spécial ne peut entreprendre un examen *de novo* des éléments de preuve dont l'ITC était saisie, que ce soit sur la base de renseignements commerciaux confidentiels ou de données non confidentielles. Dans la mesure où le Groupe spécial demande à avoir accès à des renseignements commerciaux confidentiels figurant dans le rapport de l'ITC, ce devrait être afin de confirmer que les déterminations de la Commission en matière de dommage et de lien de causalité sont conformes à l'*Accord sur les sauvegardes* et non d'élaborer ou d'étayer d'autres théories possibles relatives au dommage et au lien de causalité.

APPENDICE 2-10

OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES PROCÉDURES PROPOSÉES PAR LE GROUPE SPÉCIAL RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS

(8 février 2000)

1. Comme le Groupe spécial le sait, dans leur lettre datée du 27 janvier 2000, les États-Unis ont indiqué qu'ils attendaient, pour présenter des observations sur les "procédures régissant le traitement des renseignements commerciaux confidentiels" proposées par le Groupe spécial, de savoir quels étaient les renseignements que le Groupe spécial demandait et la raison pour laquelle ces renseignements étaient nécessaires. Le Groupe spécial a maintenant communiqué des "procédures régissant le traitement des renseignements confidentiels privés" datées du 1er février 2000 et a défini les renseignements qu'il demandait. Les États-Unis ont répondu dans les moindres délais et de manière complète à la demande du Groupe spécial.

2. Les États-Unis espèrent que les conditions proposées par les entreprises de la branche de production nationale qui ont fourni les renseignements demandés par le Groupe spécial constitueront la base à partir de laquelle le Groupe spécial pourra obtenir ces renseignements. Les États-Unis souhaitent à ce stade examiner à la fois les procédures que le Groupe spécial a adoptées et les déclarations qu'il a faites lors de leur adoption. Ces déclarations et ces procédures peuvent être interprétées comme la revendication d'un pouvoir contraire à l'Accord sur les sauvegardes et au Mémorandum d'accord sur les règlements des différends ainsi qu'au bon déroulement des procédures menées dans le cadre de ces deux accords.

3. Dans sa communication du 2 février 2000 où il cite le rapport de l'Organe d'appel *Canada - Aéronefs*, le Groupe spécial donne à entendre que les États-Unis pourraient être invités à fournir à lui-même et aux CE certains renseignements commerciaux confidentiels, étant entendu qu'un refus de leur part pourrait donner lieu à des déductions défavorables. Toutefois, dans l'affaire *Canada - Aéronefs*, l'Organe d'appel ne s'occupait pas d'une demande formulée par le Groupe spécial concernant des renseignements qui avaient initialement été obtenus dans le cadre d'une disposition telle que l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes, qui impose au Membre l'obligation spécifique de ne pas divulguer de renseignements confidentiels sans le consentement des parties qui les ont fournis. Ainsi, l'Organe d'appel ne s'occupait pas d'une affaire telle que celle-ci, dans laquelle une demande de renseignements commerciaux confidentiels formulée par un groupe spécial crée un conflit entre les responsabilités d'un Membre dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et ses obligations spécifiques au titre d'un autre accord visé. Adopter l'approche suivie par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada - Aéronefs* dans ce contexte très différent risque de porter atteinte à l'équilibre d'avantages soigneusement négocié dont l'Accord sur les sauvegardes est l'expression sans faciliter la réalisation des objectifs du Mémorandum d'accord.

4. Pour les raisons indiquées ci-dessous, les termes de ces accords, correctement interprétés, indiquent comment concilier comme il convient leurs objectifs quand un groupe spécial souhaite avoir accès à des renseignements confidentiels. En examinant la détermination d'une autorité compétente dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, un groupe spécial devrait, s'il demande des renseignements confidentiels:

1) reconnaître qu'un Membre qui a mené une enquête en matière de sauvegardes est tenu, conformément à l'Accord sur les sauvegardes, de ne pas divulguer les renseignements commerciaux confidentiels en sa possession s'il n'en a pas l'autorisation;

2) constater que ce Membre satisfait à ses obligations au titre du Mémorandum d'accord s'il s'efforce de bonne foi d'obtenir l'autorisation de divulguer ces renseignements au Groupe spécial; et

3) déterminer, au cas où le Membre est dans l'impossibilité d'obtenir cette autorisation, si le rapport sur l'enquête publié par l'autorité compétente contient néanmoins une explication de ses déterminations en matière de dommage et de lien de causalité qui est suffisante pour répondre aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

Les États-Unis satisfont aux prescriptions de l'article 13:1 du Mémorandum d'accord en demandant, conformément à l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes, que les parties privées consentent à la divulgation des renseignements au Groupe spécial

5. Les États-Unis reconnaissent que, comme l'Organe d'appel l'a indiqué dans l'affaire *Canada - Aéronefs*, conformément à l'article 13:1 du Mémorandum d'accord, un groupe spécial peut demander des renseignements à tout organisme qu'il juge approprié. Cet article indique aussi qu'un Membre "devrai[t] répondre dans les moindres délais et de manière complète à toute demande de renseignements présentée par un groupe spécial qui jugerait ces renseignements nécessaires et appropriés". Bien que l'Organe d'appel ait indiqué que le mot "devrait" dans ce contexte peut être interprété comme imposant une obligation, il n'a pas examiné de cas tels que celui qui se présente en l'espèce, dans lequel le Membre a l'obligation positive, conformément à un autre accord visé, d'éviter que les renseignements soient divulgués.

6. L'article 13:1 ne dit pas qu'un Membre doit dans tous les cas fournir à un groupe spécial les renseignements qu'il demande. Il est libellé en termes plus généraux, indiquant qu'un Membre "devrai[t] répondre dans les moindres délais et de manière complète". L'utilisation du terme "devrait" à l'article 13:1 du Mémorandum d'accord permet de supposer que dans certains cas, un Membre peut ne pas être en mesure de répondre de manière complète à la demande d'un groupe spécial. Le terme "devrait" ne peut pas être interprété comme signifiant "devra" dans ce contexte car cette interprétation produirait nécessairement une violation de l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes et l'Accord sur l'OMC doit être interprété de façon à éviter de tels conflits entre les accords. D'après le libellé de l'article 13:1, il est possible que dans certains cas, un Membre satisfasse à son obligation de réponse même s'il n'est pas en mesure de fournir les renseignements demandés.

7. Les États-Unis soutiennent que c'est le cas en l'espèce. L'article 3:2 du Mémorandum d'accord énonce les principes fondamentaux selon lesquels le Mémorandum d'accord "a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés" et selon lesquels "les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés". En conséquence, le pouvoir de demander des renseignements que donne l'article 13:1 du Mémorandum d'accord a un groupe spécial atteint ses limites lorsque la communication des renseignements demandés amènerait un Membre à manquer aux obligations qui lui incombent au titre d'un autre accord visé.

8. L'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes régit le traitement, par la Commission du commerce international des États-Unis (ITC), des renseignements demandés par le Groupe spécial. L'ITC a obtenu ces renseignements auprès des protecteurs nationaux au cours de son enquête sur le gluten de froment. L'article 3:2 dispose que tous les renseignements qui seront de nature confidentielle ou qui seront fournis à titre confidentiel seront traités comme tels par l'autorité compétente qui procède à l'enquête en matière de sauvegardes. La deuxième phrase de cet article est la suivante: "Ces renseignements *ne seront pas divulgués* sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis" (pas d'italique dans l'original). Cette disposition ne prévoit aucune exception relative à la divulgation de renseignements confidentiels à des groupes spéciaux ou à des parties plaignantes dans

le cadre d'une procédure de règlement des différends de l'OMC. Ainsi, si les États-Unis fournissaient au Groupe spécial ou aux CE des renseignements qui ont été communiqués à l'ITC à titre confidentiel sans le consentement des sociétés qui les ont fournis, ils violeraient l'Accord sur les sauvegardes.

9. Le fait que l'article 13:1 du Mémorandum d'accord ainsi que le paragraphe 3 de son Appendice 3 disposent tous deux que quand des documents seront communiqués à un groupe spécial, ils resteront confidentiels, ne modifie pas cette conclusion. L'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes ne contient aucune disposition prévoyant que l'autorité compétente peut divulguer les renseignements sur une base limitée pour autant qu'ils ne soient pas divulgués au grand public. Au contraire, il interdit catégoriquement à une autorité compétente de *divulguer* les renseignements sans autorisation. Le fait que le Groupe spécial, des employés de l'OMC s'occupant de l'affaire, 22 fonctionnaires de la CE et d'autres personnes non spécifiées que les CE pourraient éventuellement désigner à l'avenir puissent faire en sorte que ces renseignements restent confidentiels ne change rien au fait que les États-Unis leur *divulguerait* les renseignements. Conformément à l'article 3:2, la divulgation nécessite une autorisation.

10. Contrairement aux dispositions de l'Accord sur les subventions dont il était question dans l'affaire *Canada - Aéronefs*, l'Accord sur les sauvegardes garantit à un groupe spécial le moyen d'entreprendre un examen de la question dont il est saisi sans avoir recours à des renseignements confidentiels. En particulier, les articles 3:1 et 4:2 c) respectivement disposent que l'autorité compétente établira un rapport qu'elle rendra public et publiera une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête. Quand, comme c'est le cas en l'espèce, le Membre plaignant a formulé une contestation au titre du l'article 4, la question dont est saisi le Groupe spécial est de savoir si le rapport que l'ITC a rendu public conformément à l'article 3:1 contient une explication suffisante de la façon dont les faits étayent les déterminations faites par la Commission en matière de dommage et de lien de causalité. En conséquence, l'Accord sur les sauvegardes donne à un groupe spécial le moyen d'examiner les déterminations de l'autorité compétente et de tenir compte du fait que l'article 3:2 peut interdire à un Membre de lui fournir des renseignements confidentiels.

11. Les États-Unis satisfont à leur obligation de répondre à la demande de renseignements confidentiels formulée par un groupe spécial au titre de l'article 13:1 du Mémorandum d'accord quand ils font la seule démarche prévue à l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Cette démarche consiste à demander à ceux qui ont fourni les renseignements l'autorisation de les divulguer au groupe spécial. Comme la lettre jointe du Conseil des producteurs du gluten de froment l'indique clairement, c'est ce que les États-Unis ont fait. Il ne s'agit pas ici d'une affaire dans laquelle les États-Unis, pour reprendre les termes utilisés par l'Organe d'appel, ont "refus[é] de collaborer" avec le Groupe spécial. *Canada - Aéronefs*, paragraphe 204. La communication des États-Unis dans laquelle ceux-ci informaient le Groupe spécial des efforts qu'ils avaient entrepris pour obtenir l'autorisation de divulguer les renseignements constitue une réponse dans les moindres délais et complète au sens de l'article 13:1 du Mémorandum d'accord. En outre, comme l'indique la lettre du Conseil des producteurs, les États-Unis pourront peut-être obtenir ce consentement si le caractère confidentiel des renseignements est protégé à la satisfaction des entreprises qui les ont initialement fournis.

Exiger la divulgation de renseignements commerciaux confidentiels sous la menace de déductions défavorables perturberait le déroulement des enquêtes en matière de sauvegardes

12. Le strict respect de l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes fournit le cadre nécessaire au bon déroulement des enquêtes en matière de sauvegardes exigé à l'article 3:1 de l'Accord. L'article 3:2 prévoit plus que le droit pour les Membres de se plaindre devant l'OMC si les renseignements confidentiels fournis par leurs sociétés sont indûment divulgués. L'application de lois nationales conformes à l'article 3:2 fournit la base à partir de laquelle les autorités compétentes peuvent obtenir la coopération dont elles ont besoin pour mener leurs enquêtes en matière de sauvegardes. Il est reconnu dans l'Accord que les renseignements relatifs au dommage et au lien de

causalité que les autorités doivent recueillir afin de faire les constatations demandées à l'article 4:2 sont habituellement confidentiels parce qu'ils comprennent des données spécifiques aux entreprises sur le prix, les bénéfices et les pertes, la production, la productivité, les coûts de production, l'utilisation de la capacité et les importations. Il s'agit de renseignements commerciaux extrêmement sensibles. Si les producteurs, les importateurs et les branches de production consommatrices à qui l'autorité compétente demande des renseignements ne peuvent être assurés qu'ils bénéficieront du traitement prévu à l'article 3:2, ils hésiteront à fournir les renseignements nécessaires.

13. Cette assurance est nécessaire pour obtenir la coopération des intérêts étrangers et nationaux - à la fois ceux qui peuvent être opposés à une mesure corrective de sauvegarde et ceux qui y sont favorables. Bien qu'en l'espèce, le Groupe spécial ait demandé des renseignements fournis à l'ITC par les seuls producteurs nationaux, le pouvoir qu'il a revendiqué pour avoir accès à ces renseignements confidentiels s'étendrait à toutes les parties qui communiquent des renseignements dans le cadre d'une procédure en matière de sauvegardes. Au cours de ces enquêtes, les autorités obtiennent des renseignements confidentiels cruciaux de la part des importateurs, des branches consommatrices et des producteurs étrangers. Toutes ces entreprises comptent sur la protection offerte par les lois des Membres conformément à l'article 3:2. Sans le strict respect de cette protection, les autorités compétentes peuvent s'attendre à ce que ces entreprises deviennent de plus en plus réticentes à fournir les renseignements nécessaires. Les branches de production nationales seraient moins disposées à demander à leur gouvernement l'imposition d'une mesure corrective, droit que garantit l'Accord sur les sauvegardes, et les autres auraient moins facilement la possibilité de fournir des éléments de preuve pour défendre leurs intérêts.

14. En résumé, la capacité des Membres de mener les enquêtes demandées à l'article 3:1 serait substantiellement compromise si les entreprises estimaient que le processus de règlement des différends de l'OMC constituait une exception non écrite au texte clair de l'article 3:2. Comme les États-Unis l'ont précédemment souligné lors de la présente procédure, l'Accord sur les sauvegardes laisse aux autorités compétentes la tâche cruciale consistant à rassembler des renseignements et à évaluer les éléments de preuve. Dans la mesure où les procédures que le Groupe spécial a adoptées donnent à entendre qu'un Membre doit communiquer des renseignements confidentiels, indépendamment du consentement des parties qui les ont fournis, ces procédures risquent d'entraver le fonctionnement de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 3:2 représente un avantage négocié, à la fois pour les Membres dont les exportations peuvent faire l'objet d'une enquête et les Membres dont les autorités compétentes procèdent à de telles enquêtes. Le Mémorandum d'accord devrait être interprété de façon à ne pas rompre cet équilibre.

15. Ainsi, l'article 3:2 protège à la fois les intérêts nationaux et étrangers participant à des enquêtes en matière de sauvegardes. Conformément à l'article 3:2, la législation des États-Unis interdit à l'ITC de divulguer les renseignements commerciaux confidentiels fournis par toutes les entreprises même si, dans la mesure où ils ont été communiqués par un producteur national, les États-Unis ne pourraient pas faire l'objet d'une procédure dans le cadre de l'OMC si ces renseignements étaient divulgués. On peut cependant observer qu'en l'espèce, les États-Unis ne seraient pas à l'abri d'une plainte d'autres Membres de l'OMC s'ils devaient, en violation de l'article 3:2, divulguer des renseignements sans le consentement des sociétés américaines qui les ont fournis. Comme les CE l'ont fréquemment fait observer pendant la présente procédure, l'un des producteurs américains est apparenté à une société australienne. L'Australie pourrait bien avoir un motif de plainte au titre de l'article 3:2 si les États-Unis devaient, sans autorisation, divulguer des renseignements fournis par une société apparentée à l'une de ses entreprises. Et comme l'une des entreprises américaines produisant du gluten de froment est apparentée à un producteur des CE, celles-ci pourraient avoir le même motif de plainte. En fait, les CE viennent juste de demander, dans le document WT/DS189/1, l'ouverture de consultations avec l'Argentine au sujet de deux mesures antidumping au motif qu'"il apparaît que l'autorité argentine chargée de l'enquête a rejeté sans justification valable les demandes de traitement confidentiel adressées par les exportateurs des CE

concernant des renseignements commerciaux extrêmement sensibles, y compris des renseignements sur les prix et les coûts de production".

Les procédures adoptées par le Groupe spécial saperaient les garanties prévues pour le traitement des renseignements confidentiels dans l'Accord sur les sauvegardes

16. Les circonstances propres à la présente affaire montrent les raisons pour lesquelles les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes n'ont autorisé les autorités compétentes à divulguer des renseignements commerciaux confidentiels à quiconque, y compris aux groupes spéciaux, sans le consentement des parties qui les ont fournis.

17. Bien que les articles 13:1 et 18:2 du Mémorandum d'accord disposent que les renseignements confidentiels doivent être traités en tant que tels, ces dispositions n'imposent aucune obligation juridique exécutoire aux membres des groupes spéciaux, aux fonctionnaires du Secrétariat qui peuvent leur apporter leur concours ou aux Membres.[1] En revanche, la législation des États-Unis prévoit des sanctions pénales ainsi que d'autres voies de recours en cas de divulgation de renseignements commerciaux secrets. *Voir* 18 U.S.C. §§ 1831, 1832, 1905. Ainsi, il y a une grande différence entre la communication de renseignements par les entreprises aux pouvoirs publics des États-Unis et la transmission de ces renseignements par les États-Unis à l'OMC. En fait, cette différence entre les fortes assurances en matière de non-divulgation que les autorités nationales peuvent fournir et, en vertu de l'article 3:2, doivent fournir, et l'absence de toute protection efficace dans le cadre des règles du Mémorandum d'accord, est l'une des principales raisons expliquant que l'Accord sur les sauvegardes ne comprenne pas d'exception prévoyant la divulgation de renseignements commerciaux confidentiels aux groupes spéciaux de l'OMC.

18. Les faits de la présente espèce mettent en lumière le manque de protection qui existe pour les renseignements commerciaux confidentiels quand ceux-ci ne sont plus sous la garde de l'autorité chargée de l'enquête. Les CE ont participé à la procédure de l'ITC mais n'ont pas demandé à avoir accès aux renseignements commerciaux confidentiels dont il est question dans la présente procédure de groupe spécial et n'ont pas contesté leur authenticité, leur valeur probante ni même leur caractère confidentiel. Les CE auraient pu obtenir chacun des renseignements commerciaux confidentiels dont il est maintenant question dans le cadre de la procédure d'ordonnance conservatoire administrative de l'ITC, qui autorise la divulgation de renseignements à des personnes spécifiques et prévoit une peine de radiation du barreau ainsi que des sanctions pénales. Les CE n'ont pas voulu se soumettre à cette procédure pour obtenir les renseignements. Or elles ont maintenant de bonnes chances de recevoir ces mêmes renseignements en l'absence de tout engagement individuel et de toute obligation juridique exécutoire de ne pas les divulguer, et en l'absence de toute sanction en cas de divulgation non autorisée. Il est compréhensible que les entreprises privées soient hésitantes, étant donné que les CE ont refusé d'avoir accès aux renseignements à un moment où cela aurait créé un risque de sanctions pour leurs représentants, et désignent 22 personnes pour recevoir ces renseignements lorsque aucune sanction n'est prévue.

19. En outre, dans la mesure où l'article 13:1 du Mémorandum d'accord prévoit la divulgation de renseignements commerciaux confidentiels, il porte sur la divulgation de ces renseignements à un groupe spécial et non à d'autres parties. Or les procédures adoptées par le Groupe spécial vont à l'encontre de l'article 13:1 du Mémorandum d'accord en ce sens qu'elles disposent que, sans le consentement de l'ITC, les renseignements commerciaux confidentiels seront mis à la disposition non seulement du Groupe spécial mais aussi des CE. L'article 13:1 dispose que "[l]es renseignements confidentiels ne seront pas divulgués sans l'autorisation formelle de la personne, de l'organisme ou des

[1] Les États-Unis auraient d'autres observations détaillées à formuler au sujet des procédures proposées par le Groupe spécial si les parties privées qui ont communiqué les renseignements commerciaux confidentiels étaient disposées à consentir à ce qu'ils soient divulgués aux parties dont il est question dans les procédures.

autorités du Membre qui les aura fournis". L'autorité des États-Unis n'a pas donné une telle autorisation en l'espèce.

20. La réaction des CE devant les procédures annoncées par le Groupe spécial démontre malheureusement que le mécanisme d'autorisation prévu à l'article 13:1 est nécessaire. Les CE ont désigné comme personnes pouvant éventuellement recevoir les renseignements commerciaux confidentiels pas moins de 22 fonctionnaires. Du fait de ce nombre assez étonnant de fonctionnaires désignés par les CE, il serait en pratique à peu près impossible de détecter la source de toute divulgation ultérieure si elle devait se produire. En laissant aux CE le pouvoir illimité de décider combien de leurs fonctionnaires, et lesquels, peuvent avoir accès aux renseignements commerciaux confidentiels en l'espèce, de façon contraire à l'article 13:1 et sans en avoir aucunement établi la nécessité, les procédures réduisent encore davantage la possibilité de protéger ces renseignements contre tout risque de divulgation. Comme la lettre du Conseil des producteurs de gluten de froment l'indique clairement, la désignation inconsidérée par les CE de 22 représentants a compromis toute possibilité que les États-Unis auraient pu avoir de persuader leur branche de production d'autoriser la divulgation de renseignements confidentiels aux CE.

21. Les procédures sont aussi contraires à l'Accord sur les sauvegardes et au Mémorandum d'accord quand elles donnent à entendre que le Groupe spécial peut ne pas tenir compte du fait que les États-Unis ont désigné les renseignements qu'ils communiquent comme étant des renseignements "confidentiels". Si le Groupe spécial n'approuve pas cette désignation par les États-Unis, ceux-ci devront soit retirer les renseignements (avec la menace de déductions défavorables), soit retirer la désignation de confidentialité. Cette procédure n'a aucun fondement. Au contraire, l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes exige que l'autorité compétente traite les renseignements qui seront de nature confidentielle ou qui seront fournis à titre confidentiel comme tels. Ainsi, l'ITC, en acceptant des renseignements en tant que renseignements confidentiels a pris, conformément à l'article 3:2, l'obligation positive envers les parties qui les ont fournis de faire en sorte que ces renseignements restent confidentiels. L'Accord sur les sauvegardes interdirait donc aux États-Unis d'obéir à un groupe spécial qui demanderait que certains renseignements soient divulgués en tant que renseignements non confidentiels si l'ITC les a acceptés en tant que renseignements confidentiels. Conformément aux principes généraux régissant le processus de règlement des différends tels qu'ils sont énoncés à l'article 3:2 du Mémorandum d'accord, les procédures des groupes spéciaux ne devraient pas placer les Membres devant un tel dilemme.

22. Il est d'autant moins approprié que, dans le cadre du processus annoncé, le Groupe spécial puisse déclarer non confidentiels des renseignements acceptés par l'ITC en tant que renseignements confidentiels que les CE ont eu la possibilité de participer pleinement à la procédure de l'ITC. Bien qu'elles aient participé à l'enquête, ni elles-mêmes, ni aucun producteur communautaire n'ont objecté que l'ITC avait traité à tort en tant que renseignements confidentiels des renseignements que lui avaient fournis différentes sociétés au cours de son enquête. Les CE ont reçu le rapport de l'ITC rendu public au cours de l'enquête et, bien qu'elles en aient eu la possibilité à ce moment, n'ont jamais formulé d'objection au sujet du fait que des données agrégées avaient été supprimées de ce rapport, seule objection qu'elles ont soulevée ici. Les parties qui ont fourni des renseignements à l'ITC l'ont fait parce que, selon elles, il était entendu que toute objection au traitement confidentiel serait soulevée devant l'ITC. Si une objection avait été soulevée à ce stade, elles auraient pu, si l'ITC avait admis l'objection, exercer le droit, garanti par la législation des États-Unis conformément à l'article 3:2 de retirer ces renseignements du dossier de l'ITC.

23. Si un groupe spécial entreprenait de réexaminer les désignations de confidentialité après la clôture de l'enquête, cela compromettrait les attentes – garanties par l'article 3:2 – de ceux qui ont fourni les renseignements à l'autorité compétente. Puisque cette disposition laisse clairement aux autorités compétentes le soin de désigner des renseignements en tant que renseignements confidentiels lors des enquêtes, il n'existe aucune base permettant à un groupe spécial de rejeter la détermination

faite par une partie selon laquelle des renseignements doivent bénéficier du statut de renseignements confidentiels. Des procédures qui autoriseraient un tel résultat affaibliraient de façon compréhensible toute certitude que les producteurs, les importateurs et les branches consommatrices pourraient avoir que leurs renseignements commerciaux sensibles seront protégés et rendraient plus difficile pour les États-Unis d'obtenir leur autorisation de divulguer ces renseignements au Groupe spécial.

Des déductions défavorables ne sont pas appropriées en l'espèce

24. La déclaration qui accompagnait les procédures adoptées par le Groupe spécial donne à entendre qu'il serait possible de tirer des déductions défavorables si les États-Unis ne fournissent pas les renseignements confidentiels demandés. Bien que l'Organe d'appel, dans l'affaire *Canada - Aéronefs*, ait considéré que les groupes spéciaux pouvaient formuler de tels rappels, des déductions défavorables ne sont pas appropriées en l'espèce. Tout d'abord, les déclarations faites dans l'affaire *Canada - Aéronefs* affirmant la possibilité de tirer des déductions défavorables reposaient sur la constatation juridique selon laquelle le Canada avait violé l'article 13:1 du Mémorandum d'accord. Toutefois, dans un cas où, comme nous l'avons montré plus haut, un Membre s'est conformé à l'article 13:1 en répondant de la façon prévue dans l'Accord sur les sauvegardes, des déductions défavorables ne seraient pas appropriées.

25. En outre, comme l'Organe d'appel l'a indiqué clairement, les groupes spéciaux ne peuvent pas utiliser des déductions défavorables afin de sanctionner des Membres pour ne pas avoir fourni certains renseignements. Ils ne peuvent tirer des déductions défavorables que si, dans les circonstances considérées, il s'agit de déductions qu'"un groupe spécial pourrait logiquement ou raisonnablement tirer des faits dont il est saisi". *Canada - Aéronefs*, paragraphe 200. L'examen de la question de savoir s'il convient de tirer une déduction défavorable est, comme l'Organe d'appel l'a indiqué, un aspect de l'"évaluation objective des faits" effectuée par un groupe spécial conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord. *Voir Canada - Aéronefs*, paragraphe 198.

26. Une évaluation objective des faits ne peut pas conduire à la conclusion que les États-Unis ne communiquent pas les renseignements en raison de leur "caractère compromettant". *Canada - Aéronefs*, paragraphe 204. Les CE n'ont pas non plus laissé entendre que c'était le cas. Les États-Unis agissent ainsi en raison de ce qu'ils considèrent, de bonne foi, comme étant leur obligation, au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de la législation américaine, de protéger les renseignements en question. Le Groupe spécial n'a aucun fondement pour déduire que la divulgation des renseignements pourrait nuire à la thèse présentée par les États-Unis devant le Groupe spécial. La seule déduction appropriée dans les circonstances présentes est que les États-Unis tentent de bonne foi de satisfaire à leurs obligations dans le cadre de l'OMC, et non qu'ils tentent illégitimement de refuser la divulgation de renseignements. Même pour les questions sur lesquelles les parties ont été en désaccord lors de la présente procédure, il n'y a aucun différend fondamental en ce qui concerne la nature des éléments de preuve. Par exemple, bien que les parties aient longuement argumenté en l'espèce au sujet des coûts des intrants, l'un des types de renseignements commerciaux confidentiels demandés par le Groupe spécial, elles sont d'accord sur ce que montrent les données, à savoir que les coûts des intrants ont augmenté en 1996-1997.

27. En résumé, quand il examine des déterminations rendues conformément à l'Accord sur les sauvegardes, un groupe spécial doit tenir compte des prescriptions spécifiques établies dans cet accord, y compris à l'article 3:2. Cet article impose aux autorités compétentes l'obligation de ne pas divulguer les renseignements confidentiels et ne contient aucune disposition prévoyant leur divulgation à des groupes spéciaux en l'absence du consentement des parties privées. On peut donc en déduire que les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes ont estimé que les autorités compétentes obtiendraient normalement des renseignements confidentiels au cours des enquêtes mais que lors de leur examen des déterminations rendues conformément à l'article 14 de l'Accord, les groupes spéciaux

n'auraient pas à examiner ces renseignements. Rien dans le Mémorandum d'accord ne rend caduque cette opinion des négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes.

28. La décision sur le présent différend devrait être prise de la façon prévue dans l'Accord dont les CE ont allégué une violation. Si le rapport de l'ITC rendu public ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4, le Groupe spécial devrait considérer que les États-Unis ont violé l'Accord. Si le rapport satisfait à ces prescriptions, il devrait considérer que les États-Unis ont respecté l'Accord.

APPENDICE 2-11

RÉPONSE DES ÉTATS-UNIS À LA LETTRE
DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DATÉE DU 11 FÉVRIER 2000

(22 février 2000)

Les États-Unis remercient le Groupe spécial de leur avoir donné la possibilité de répondre à la lettre envoyée par les Communautés européennes le 11 février 2000.

Les États-Unis ont déjà examiné une grande partie des points abordés par les CE dans cette lettre et le document qui y est joint et n'encombreront pas le Groupe spécial de nouveaux arguments sur ces questions. De même, ils ne feront pas aux allégations des CE concernant la bonne foi des États-Unis dans la présente procédure l'honneur d'une réponse. Les États-Unis, dans leurs précédentes communications, ont fait état de préoccupations légitimes et graves au sujet du fonctionnement de l'Accord sur les sauvegardes et de la procédure de groupe spécial dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Ils sont convaincus que le Groupe spécial ne laissera pas des accusations injustifiées et indignes l'empêcher d'examiner attentivement ces questions.

L'un des points soulevés dans la lettre du 11 février mérite cependant une réponse. Il s'agit de l'accusation péremptoire des CE selon laquelle la communication à huis clos des renseignements demandés par le Groupe spécial constituerait une violation de l'article 18:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Les États-Unis soutiennent que les CE n'ont pas interprété le Mémorandum d'accord de façon adéquate.

Le Groupe spécial a demandé des renseignements tirés du rapport de la Commission du commerce international des États-Unis dans le cadre du pouvoir que lui donne l'article 13 "de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements" et de "demander des renseignements à toute source qu'il juger[a] appropriée". La Commission du commerce international des États-Unis est certainement un "organisme" et une "source appropriée" au sens de l'article 13. L'article 13:1 dispose ensuite que "[l]es renseignements confidentiels ne seront pas divulgués sans l'autorisation formelle de la personne, de l'organisme ou des autorités du Membre qui les aura fournis". Ainsi, l'article 13:1, à première vue, prévoit que quand un groupe spécial demande des renseignements confidentiels aux autorités d'un Membre (sans exclure une autorité dont le Groupe spécial examine la décision), il ne peut pas divulguer ces renseignements sans l'autorisation formelle de l'autorité. Comme les États-Unis l'ont indiqué dans leur précédente communication, l'Accord sur les sauvegardes interdit à une autorité compétente de fournir cette autorisation sans le consentement des parties qui lui ont initialement fourni les renseignements confidentiels. En fait, les CE font valoir que l'article 18:1 interdit au Groupe spécial de rassembler des renseignements d'une façon que l'article 13:1 autorise spécifiquement.

Les CE ont mal interprété ce qui désigne l'expression "communication *ex parte*" à l'article 18:1. Les États-Unis reconnaissent que, s'ils devaient présenter un argument sous quelque forme que ce soit ou soumettre une communication au Groupe spécial visant d'une façon quelconque à influer sur la conviction de ce dernier à propos des questions dont il est saisi, l'article 18:1 interdirait une telle communication. Les États-Unis, en fournissant les renseignements demandés, ne feraient pas au Groupe spécial de communication *ex parte* concernant ces renseignements. Comme la présente affaire le montre, une telle communication est très différente de la fourniture de renseignements transmis en réponse à la demande d'un groupe spécial formulée au titre de l'article 13:1. Les renseignements que le Groupe spécial a demandés constituent une documentation préexistante, qui n'a pas été établie au cours de la présente procédure de groupe spécial. Il s'agit de

résumés des données confidentielles établies avant que les membres de l'ITC soient parvenus à une décision sur la question; la plupart des données sont sous forme de tableaux. L'article 18:1 n'est pas violé et les CE ne subissent aucun préjudice si les États-Unis fournissent les renseignements au Groupe spécial selon les procédures envisagées à l'article 13:1.

Enfin, nous relevons que, si les CE ont allégué que recevoir ces renseignements à huis clos constituerait une violation des Règles de conduite pour la désignation des membres des groupes spéciaux, elles ont décidé de ne pas indiquer quelles dispositions de ces Règles seraient, selon elles, violées. Il est donc impossible aux États-Unis de répondre à une telle allégation. En tout état de cause, une procédure envisagée dans le Mémorandum d'accord ne peut être contraire aux Règles de conduite.

APPENDICE 2-12

COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT
LES PROCÉDURES NOUVELLEMENT PROPOSÉES
RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS
CONFIDENTIELS PRIVÉS

(28 février 2000)

Je suis chargé de faire connaître les réactions des autorités de mon pays concernant le fax du 25 février 2000 envoyé par le Groupe spécial, où celui-ci proposait la procédure suivante pour la consultation des renseignements demandés:

> Deux représentants des États-Unis au plus apporteraient les renseignements demandés en un lieu désigné dans les locaux de l'OMC, à Genève, le jeudi 2 mars 2000. Le Groupe spécial, deux administrateurs du Secrétariat de l'OMC et deux représentants des Communautés européennes au plus examineraient les renseignements exclusivement à huis clos. Aucune photocopie des renseignements ne serait autorisée. Le Groupe spécial, les deux administrateurs du Secrétariat et les [deux] représentants des Communautés européennes pourraient prendre des notes écrites résumées de ces renseignements à seule fin de la procédure du Groupe spécial. Ces personnes auraient l'obligation de ne divulguer les renseignements, ou de ne permettre qu'ils soient divulgués, à quiconque. Toutes notes de ce genre seraient détruites à l'achèvement de la procédure du Groupe spécial. Le Groupe spécial aurait l'obligation de ne pas divulguer ces renseignements dans son rapport, mais il pourrait en tirer des conclusions.

Selon les États-Unis, la procédure que le Groupe spécial a proposée est utile et constructive. Les États-Unis continuent de maintenir qu'il n'est pas nécessaire de divulguer les renseignements en question aux représentants des Communautés européennes et qu'il n'existe aucune base juridique permettant d'exiger qu'ils soient divulgués. Les États-Unis s'efforcent néanmoins d'obtenir des entreprises américaines en question l'autorisation de divulguer les renseignements dans les conditions proposées par le Groupe spécial.

À cet égard, nous demandons des précisions sur un aspect très important de la procédure proposée. En particulier, les États-Unis voudraient savoir si les Communautés européennes sont en mesure de respecter la condition énoncée par le Groupe spécial selon laquelle "ces personnes auraient l'obligation de ne divulguer les renseignements, ou de ne permettre qu'ils soient divulgués, à quiconque". Dans des circonstances similaires, les CE n'avaient pas pu garantir que leurs représentants à qui des renseignements commerciaux confidentiels seraient divulgués ne les communiqueraient pas à d'autres fonctionnaires de la CE (voir WT/DS27/ARB, paragraphe 2.5).

Quand ils recevront une réponse claire à cette question, les États-Unis donneront la réponse définitive (dans les 24 heures si cela est possible) des entreprises américaines en question sur le point de savoir si elles consentiront à la divulgation des renseignements demandés par le Groupe spécial.

Nous remercions à nouveau le Groupe spécial des efforts qu'il a déployés pour résoudre ce problème.

APPENDICE 2-13

OBSERVATIONS FINALES DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT
LES PROCÉDURES NOUVELLEMENT PROPOSÉES
RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS
CONFIDENTIELS PRIVÉS

(3 mars 2000)

Merci de votre communication du 1er mars 2000 concernant la question des procédures spéciales visant à protéger les renseignements commerciaux confidentiels. Les États-Unis estiment qu'il est parfaitement approprié que le Groupe spécial poursuive son examen, comme il l'a décidé le 1er mars, sur la base du dossier existant. Comme ils l'ont précédemment indiqué, toutes les allégations des Communautés européennes ("CE") peuvent être évaluées objectivement sur la base de ce dossier. En outre, nous estimons que les CE n'ont aucun motif de se plaindre que le dossier public soit inadéquat, étant donné 1) qu'elles ont participé à la procédure de la Commission du commerce international de États-Unis (l'"ITC") mais n'ont pas profité de la possibilité d'examiner alors les renseignements commerciaux confidentiels; et 2) que dans leurs lettres du 28 et du 29 février, elles ont rejeté une proposition constructive, présentée par le Groupe spécial le 24 février, selon laquelle elles auraient pu examiner les renseignements commerciaux confidentiels dans le cadre de la présente procédure.

Toutefois, au cas où le Groupe spécial continuerait de penser qu'il pourrait lui être d'un quelconque intérêt d'avoir accès aux renseignements commerciaux confidentiels, les autorités de mon pays m'ont chargé de l'informer que les États-Unis restent disposés à l'aider à cet égard. En conséquence, les États-Unis voudraient l'informer, comme ils l'avaient annoncé dans la lettre qu'ils lui avaient adressée le 28 février 2000, des dispositions qu'ils ont prises en réponse à sa communication datée du 24 février et aux lettres des CE datées du 28 et du 29 février.

Dans sa communication du 24 février, le Groupe spécial proposait notamment que lui-même, deux administrateurs de l'OMC et deux représentants des CE soient autorisés à examiner les renseignements commerciaux confidentiels à huis clos et à prendre des notes écrites résumées, étant entendu que ces personnes auraient l'obligation de ne divulguer les renseignements, ou de ne permettre qu'ils soient divulgués, à quiconque. Selon cette procédure, les notes seraient détruites à l'achèvement de la procédure du Groupe spécial.

Les États-Unis estiment que la procédure proposée par le Groupe spécial constituait une base raisonnable permettant de concilier l'obligation des États-Unis de protéger les renseignements exclusifs sensibles communiqués à l'ITC, laquelle avait garanti leur confidentialité, et le souhait des CE d'avoir accès à tout renseignement que le Groupe spécial demande à examiner. Toutefois, dans leurs communications du 28 et du 29 février, les CE indiquent clairement qu'elles ne sont pas en mesure de satisfaire à la condition proposée par le Groupe spécial, à savoir que les deux représentants désignés par les CE s'abstiennent de communiquer les renseignements commerciaux confidentiels à d'autres fonctionnaires de la CE. Dans leurs lettres du 28 et du 29 février, les CE ont insisté sur le droit de diffuser les renseignements commerciaux confidentiels tout au long de la voie hiérarchique de la CE, probablement pour pouvoir les transmettre au moins aux 22 personnes désignées par les CE dans leur communication du 1er février.

La position des CE selon laquelle elles doivent être libres de diffuser les renseignements commerciaux confidentiels aux fonctionnaires de la CE comme elles le jugent bon est manifestement incompatible avec l'impérieuse nécessité, reconnue à la fois à l'article 3:2 de *l'Accord sur les*

sauvegardes et dans la procédure proposée par le Groupe spécial, d'assurer une protection efficace contre tout risque de divulgation involontaire ou non autorisée. Du fait des procédures qu'elles se sont elles-mêmes imposé les CE ne peuvent exclure la possibilité que toutes données relevées par leurs représentants au cours d'un examen à huis clos soient largement diffusées au sein de la Commission. On peut comprendre que les producteurs américains hésitent à donner l'autorisation de divulguer aux CE leurs données commerciales sensibles dans des circonstances où on doit supposer que ces données seront largement diffusées au sein de la Commission européenne – étant donné en particulier l'absence de tout moyen efficace de réparation auquel les États-Unis ou les producteurs américains pourraient avoir recours en cas de diffusion à l'extérieur de la CE.

Après avoir examiné les lettres des CE datées du 28 et du 29 février, et avant d'avoir reçu la communication du Groupe spécial datée du 1er mars, les États-Unis ont étudié avec les producteurs américains certaines façons de modifier la proposition constructive de Groupe spécial afin de tenir compte des règles internes des CE tout en assurant des sauvegardes adéquates contre tout risque de diffusion des renseignements commerciaux confidentiels. À cette fin, les États-Unis ont obtenu des producteurs américains de gluten de froment l'autorisation de mettre ces renseignements à la disposition du Groupe spécial et des CE pour un examen à huis clos conformément à la procédure proposée par le Groupe spécial – sous réserve de deux modifications. Ces modifications viseraient à remédier au fait que les CE ne sont pas en mesure d'empêcher que les renseignements soient communiqués à des personnes autres que leurs représentants participants à l'examen.

En particulier, les producteurs nationaux ont déclaré qu'ils seraient disposés à autoriser la divulgation des renseignements commerciaux confidentiels aux représentants des CE à huis clos à condition que ces représentants s'abstiennent de prendre des notes écrites des données. Si cette modification était faite, les producteurs n'exigeraient pas que les représentants des CE ne divulguent pas les renseignements à d'autres fonctionnaires de la CE à des fins directement liées à la présente procédure – étant strictement entendu que les renseignements ne pourraient être divulgués à des personnes extérieures à la CE. Ces modifications réduiraient au minimum le risque de fuites importantes tout en permettant aux représentants des CE à la fois d'examiner les données et de se conformer aux prescriptions internes des CE en matière de transmission des renseignements.

Les États-Unis fournissent ces renseignements afin d'informer le Groupe spécial du consentement qu'ils ont reçu des producteurs américains au sujet de la divulgation à huis clos des renseignements commerciaux confidentiels. Selon eux, cet arrangement, s'il est appliqué, pourrait faciliter les travaux du Groupe spécial et donner satisfaction aux CE.

L'acceptation par les producteurs américains d'une procédure modifiée d'examen à huis clos, telle qu'elle a été décrite ci-dessus, reste valable. (Voir la lettre jointe.) Ainsi, si le Groupe spécial souhaite toujours examiner les renseignements demandés, les États-Unis proposent cette procédure, qui pourrait donner un moyen de progresser.

APPENDICE 2-14

DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS À LA RÉUNION ADDITIONNELLE DU GROUPE SPÉCIAL AVEC LES PARTIES

(18 mai 2000)

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial,

1. Au nom de la délégation des États-Unis, je tiens tout d'abord à remercier le Groupe spécial de nous avoir donné cette occasion de présenter un résumé de notre cause au groupe spécial reconstitué. Nous apprécions en particulier que le Président ait accepté de siéger dans les circonstances inhabituelles dans lesquelles nous nous trouvons, et nous sommes sensibles à l'indulgence des autres membres du Groupe spécial qui ont accepté de rencontrer les parties. Nous sommes heureux de vous revoir. Aujourd'hui, les États-Unis ne chercheront pas à traiter de chacun des points soulevés dans les 314 pages que compte le projet de partie descriptive et dans les autres pages de correspondance additionnelle, mais ils se concentreront plutôt sur les grandes questions.

1. L'enquête de l'ITC

2. Avant d'aborder les questions faisant l'objet du différend, je présenterai brièvement la situation telle que l'a constatée l'ITC. Au début de la période visée par l'enquête, les résultats de la branche de production américaine du gluten de froment étaient satisfaisants. Les entreprises du secteur étaient rentables. Elles prévoyaient une croissance de la consommation et, compte tenu des résultats antérieurs, elles s'attendaient qu'il en résulte une progression de leurs propres ventes. Les perspectives étaient suffisamment bonnes pour qu'un nouveau producteur envisage d'intégrer la branche de production.

3. Les importations étaient un facteur qui jouait sur le marché du gluten de froment, mais leur niveau était stable. Entre 1993 et 1995, le volume des importations était demeuré aux alentours de 130 millions de livres. Puis, il y a eu un brusque accroissement des importations qui a porté ce volume à 156 millions de livres en 1996 et à 177 millions en 1997 – soit une hausse de 38 pour cent au total (Rapport, page II-12). Pour les producteurs américains de gluten de froment, les ventes sont demeurées à peu près stables entre 1993 et 1995, fluctuant entre 121 et 132 millions de livres. Mais en 1996, leurs ventes sont tombées à 109 millions de livres, avant de remonter quelque peu pour s'établir à 117 millions de livres en 1997, c'est-à-dire à un niveau qui était toujours inférieur à ceux atteints avant 1996 (Rapport, page II-10). En conséquence, les positions des intervenants sur le marché se sont inversées. Alors qu'entre 1993 et 1995, les producteurs américains de gluten de froment absorbaient une proportion légèrement majoritaire des ventes totales, en 1997, la part des importations avait atteint 58 pour cent tandis que celle des producteurs nationaux n'était plus que de 42 pour cent.

4. Les prix des importations ont également changé en 1996. L'ITC a examiné la moyenne trimestrielle des prix des importations et des produits nationaux. Entre 1993 et 1995, douze comparaisons de ce genre ont été faites et ont permis de constater que dans la moitié des cas exactement le gluten de froment des CE se vendait moins cher que le gluten de froment américain. Mais à chacun des trimestres de 1996 et de 1997, le prix du gluten de froment des CE était moins élevé que celui du gluten américain. À compter du deuxième trimestre de 1996, le prix du gluten de froment n'a cessé de baisser, et à la fin de la période visée par l'enquête, il était tombé à 12 pour cent en deçà de son précédent creux. Parallèlement, les prix des intrants augmentaient. En conséquence, les bénéfices enregistrés par la branche de production entre 1993 et 1995 se sont transformés en 1996 en pertes, qui se sont aggravées en 1997. L'ITC a déterminé que ces conditions représentaient une

dégradation générale de la situation de la branche de production causée par l'accroissement des importations.

5. L'ITC est arrivée à cette conclusion après avoir mené une enquête approfondie. Elle a d'abord examiné la requête présentée par la branche de production américaine du gluten de froment en septembre 1997, et a publié un avis d'ouverture d'enquête au Federal Register en octobre 1997. Dans l'avis, toutes les personnes désireuses de participer au processus étaient invitées à présenter une demande de comparution. Outre les producteurs américains, cinq parties ont comparu devant l'ITC: l'association de la branche de production qui représentait les producteurs de gluten de froment de l'Union européenne, la Commission européenne, l'unique producteur australien de gluten de froment, le gouvernement australien et le gouvernement du Canada. Dans l'avis publié au Federal Register, il était indiqué que s'ils satisfaisaient aux prescriptions de la réglementation de l'ITC, les représentants de chacune de ces parties pouvaient avoir accès aux renseignements commerciaux confidentiels recueillis pendant l'enquête. Les représentants des producteurs américains, des producteurs européens, du producteur australien et du gouvernement du Canada ont tous demandé et obtenu accès aux renseignements confidentiels. La Commission européenne ne l'a toutefois pas sollicité.

6. L'ITC a recueilli des renseignements sur la branche de production du gluten de froment grâce aux questionnaires qu'elle a distribués aux producteurs américains, aux producteurs européens et aux importateurs américains. Tous les producteurs américains ainsi que 26 importateurs et 14 producteurs étrangers ont répondu aux questionnaires. En outre, les personnes qui ont comparu devant l'ITC ont été autorisées à présenter des arguments et des renseignements lors de deux séries de séances d'information, dont la première portait sur la question de savoir si les importations de gluten de froment représentaient une cause substantielle de dommage grave pour la branche de production nationale et la deuxième, sur la nature de la sauvegarde à imposer. Les producteurs américains, les producteurs communautaires, le producteur australien, le gouvernement australien et le gouvernement canadien ont tous présenté des mémoires, qui contenaient des arguments et des éléments justificatifs que l'ITC n'avait pas obtenus auparavant. Pour sa part, la Commission n'a présenté aucune mémoire durant la procédure et elle n'a pas comparu à l'audition sur le dommage.

7. Dans leur mémoire sur le dommage grave, les producteurs européens ont fait valoir que l'amélioration de certains indicateurs financiers en 1997 prouvait que la branche de production américaine du gluten de froment ne subissait pas un dommage grave, et que les chiffres concernant la rentabilité des producteurs nationaux étaient faussés en raison de la répartition indue des coûts entre la production du gluten de froment et de l'amidon de froment. Les producteurs communautaires ont également soutenu que tout dommage subi par la branche de production nationale n'était pas attribuable à l'accroissement des importations, mais plutôt à cinq facteurs indépendants.

8. Lors d'un vote en mars 1998, l'ITC a constaté que les importations de gluten de froment étaient une cause substantielle de dommage, et en février 1998, elle a tenu une audition sur les mesures correctives qui pourraient être prises. Toutes les parties ont fait des dépositions à cette audition.

9. En mars 1998, l'ITC a tenu un vote pour recommander que la sauvegarde prenne la forme d'une restriction quantitative et deux semaines plus tard elle publiait la version publique de son rapport d'enquête. Le rapport traitait des arguments formulés par toutes les parties et, en particulier, par les producteurs des CE. L'ITC a reconnu que certains indicateurs des résultats de la branche de production américaine du gluten de froment s'étaient redressés en 1997, mais elle a constaté que ces améliorations étaient isolées parce que d'autres indicateurs continuaient de régresser. Elle a également évalué chacune des autres causes possibles de dommage proposées par les producteurs communautaires, et elle a constaté qu'aucune d'entre elles ne pouvait dans une mesure significative expliquer le dommage grave subi par la branche de production américaine du gluten de froment en 1996 et 1997.

10. Comme vous pouvez le constater, l'ITC a donc cherché à recueillir des renseignements auprès d'un grand nombre de sources et elle a examiné de près les vues de chaque partie qui avait démontré un intérêt pour les résultats de l'enquête. Cette évaluation a établi que les États-Unis avaient le droit d'imposer une sauvegarde, ainsi que l'envisage l'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes.

2. Critère d'examen

11. Avant de passer à notre réfutation des arguments formulés par les CE, je voudrais traiter brièvement du critère d'examen, à la fois parce qu'il est à la base de l'examen par le Groupe spécial de chacune des questions faisant l'objet du différend, et parce que la Commission a totalement dénaturé ce critère dans ses arguments.

12. L'article 11 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends stipule qu'"un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions". Récemment, l'Organe d'appel a souligné qu'en appliquant ces lignes directrices à l'Accord sur les sauvegardes, "le critère applicable n'est ni l'examen *de novo* proprement dit, ni la "déférence totale", mais "l'évaluation objective des faits"".

13. Au paragraphe 5 de leur deuxième communication écrite, les CE déclarent cependant que le Groupe spécial doit examiner si "[l]es autorités des États-Unis ont … établi, comme elles le doivent, l'"existence (c'est-à-dire fourni des éléments de preuve positifs et irréfutables de sa réalité) du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave"". Il ne s'agit vraiment pas de l'approche que renferme l'Accord sur les sauvegardes. L'article 3:1 stipule que les autorités compétentes doivent faire "[d]es constatations et [d]es conclusions motivées" sur "tous les points de fait et de droit pertinents", et l'article 4:2 c) exige une justification du "caractère pertinent des facteurs examinés". Aucune de ces dispositions ne donne à entendre qu'un élément de preuve irréfutable doit être produit.

14. En fait, en ménageant à toutes les parties intéressées la possibilité de présenter des arguments et des éléments de preuve devant les autorités compétentes, l'Accord sur les sauvegardes fait en sorte que des éléments de preuve seront présentés sur presque tous les points de litige pour appuyer les arguments de chaque camp. Puis, si un Membre de l'OMC devait contester la décision de l'autorité compétente devant l'OMC, l'Organe d'appel a déclaré dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers* que "l'importance et [l]e poids réels des éléments de preuve présentés par une partie est fonction de l'estimation faite par un groupe spécial de la force probante de tous les éléments de preuve fournis par les deux parties considérés ensemble" (paragraphe 137). Par conséquent, la question qu'il convient de poser n'est pas de savoir si les éléments de preuve appuyant les constatations d'une autorité compétente sont "irréfutable[s]". Dans la plupart des cas, ils auront été vigoureusement contestés devant l'autorité compétente et le Groupe spécial. Ce dernier doit plutôt déterminer si une évaluation objective des faits indique que l'ITC a justifié le caractère pertinent des facteurs qu'elle a examinés et qu'elle est arrivée à des conclusions motivées pour ce qui est de tous les points de droit et de fait.

3. Dommage grave

15. La constatation de l'existence d'un dommage faite par l'ITC satisfait amplement à ces critères. Ainsi que je l'ai expliqué auparavant, la branche de production nationale a tout d'abord commencé à enregistrer de piètres résultats financiers en 1996, lorsqu'il y a eu un brusque accroissement des importations. Ses résultats se sont détériorés en 1997. Les CE soutiennent que certaines petites améliorations en 1997, en particulier une hausse du volume des ventes de la branche de production

nationale, militent contre une constatation de l'existence d'un dommage grave. Or l'ITC a pris en compte ces données, ainsi que d'autres indicateurs des résultats de la branche de production nationale, tels qu'une brusque réduction des marges d'exploitation et de la part de marché, et elle en conclut que ces renseignements démontraient l'existence d'une dégradation *générale* notable. L'ITC a soumis les données qu'elle avait utilisées à une série de procédures de vérification, et elle a constaté que les données étaient fiables. Les CE n'ont avancé aucune raison qui permette de douter de la validité de cette analyse. Par conséquent, les États-Unis ont satisfait à la prescription de l'Accord sur les sauvegardes selon laquelle il faut établir que la branche de production nationale subissait un dommage grave.

4. Lien de causalité

16. Une évaluation objective confirme également la constatation de l'ITC selon laquelle l'accroissement des importations a causé le dommage grave subi par la branche de production américaine de gluten de froment. Ainsi que je l'ai expliqué auparavant, l'ITC a constaté que le volume des importations avait augmenté, alors que les prix des importations en provenance des CE ont commencé à être systématiquement inférieurs à ceux du gluten de froment produit aux États-Unis. Elle a constaté que ces conditions ont empêché la branche de production nationale de relever ses prix pour s'aligner sur la hausse des coûts des intrants, ce qui s'est traduit par la diminution des bénéfices. Il y avait donc un lien direct entre l'accroissement des importations et une dégradation générale de la situation de la branche de production nationale.

17. Pour s'opposer à cette constatation, les CE font valoir qu'il y a eu violation des articles 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, mais leurs allégations reposent sur un argument factuel – à savoir que l'ITC a indûment imputé la situation de la branche de production à l'accroissement des importations alors que d'autres facteurs sont responsables de tout dommage subi par cette branche de production. Cet argument juridique ne tient pas parce que l'ITC a soigneusement examiné chacune des quatre autres causes avancées par les CE, et qu'elle a expliqué pourquoi elle n'avait causé un dommage grave à la branche de production américaine du gluten de froment.

18. Je traiterai en premier lieu de l'allégation des CE selon laquelle les fluctuations de la "prime aux protéines" comme il est convenu de l'appeler sont la principale cause des variations de la demande de gluten de froment. Mes explications seront assez détaillées parce que ce n'est que dans leur deuxième communication écrite que cette question a joué un rôle essentiel dans l'argumentation des CE. Il ne s'agit pas de l'une des cinq autres explications du dommage recensées par les producteurs communautaires dans les arguments qu'ils ont présentés à l'ITC. La prime aux protéines représente la différence de prix entre le gluten de froment à haute teneur en protéines et le gluten de froment à faible teneur en protéines, et les CE allèguent que c'est une réduction de l'écart qui est responsable de la baisse des prix du gluten de froment après 1995. Il ne peut y avoir aucun doute que l'ITC s'est penchée sur cette question. Elle a en particulier constaté que "l'augmentation de la demande de gluten de froment en 1994 … était au moins en partie attribuable à une insuffisance, pour des raisons climatiques, de la teneur en protéines du froment récolté" (Pub. n° 3088, page I-22). Elle a également constaté que "la demande de gluten de froment devrait continuer d'augmenter, mais enregistrer peut-être de fortes fluctuations en raison des effets du climat sur le froment récolté" (Pub. n° 3088, page I-23). L'ITC a toutefois constaté que la majeure partie de la hausse de la demande entre 1993 et 1997, et en particulier en 1997, était attribuable à des facteurs à long terme – la popularité grandissante des produits panifiés et des aliments pour animaux de compagnie à haute teneur en gluten, la nécessité d'accroître la teneur en gluten des produits de la boulangerie fabriqués à l'aide de pétrins à grande vitesse, et l'augmentation des commandes passées par des acheteurs qui craignaient que le recours éventuel des États-Unis à l'OMC n'ait des répercussions sur le marché.

19. Il est donc clair que l'ITC a pris en compte l'effet de la teneur en protéines du froment sur la demande de gluten de froment. Elle a constaté que la teneur en protéines n'est que l'un des nombreux

facteurs qui variaient en importance d'une année à l'autre, et un facteur qui n'était pas particulièrement important après 1994. Des éléments de preuve étaient mentionnés dans le rapport pour étayer ces constatations. L'ITC a également analysé la manière dont les fluctuations de la demande influeraient sur les prix et la consommation de gluten de froment (Pub. n° 3088, pages I-16 à I-18).

20. En fait, la prime aux protéines n'est que l'un des aspects du lien entre la teneur en protéines du froment et la demande de gluten de froment, sur lequel s'est penchée l'ITC pour déterminer si la teneur même en protéines avait un effet sur le marché. Si les CE et les producteurs communautaires de gluten de froment estimaient réellement que la prime aux protéines était au cœur de la détermination des prix du gluten de froment, ils auraient eu amplement l'occasion de faire valoir ce point dans leurs mémoires et de présenter les données nécessaires. Comme ils ne l'ont pas fait, l'ITC était en droit de conclure que la prime aux protéines n'était pas un facteur significatif. Dans le contexte de l'enquête du présent groupe spécial, le fait que les CE et les producteurs communautaires de gluten de froment n'aient pas insisté sur ce point est l'un des faits que devrait prendre en compte le Groupe spécial dans son évaluation objective des constatations de l'ITC.

21. Je traiterai des autres allégations factuelles des CE de façon plus succincte. La seconde des autres causes possibles qu'avancent maintenant les CE est que les prix du gluten de froment se sont orientés en baisse après 1995 parce que les producteurs nationaux ont commis l'imprudence de s'engager à accroître leur capacité, ce qui les a obligés à se livrer à une concurrence plus vigoureuse pour pouvoir utiliser leurs capacités. Compte tenu de la croissance prévue de la demande de gluten de froment, l'ITC a constaté que les producteurs nationaux avaient été avisés de décider d'augmenter leur capacité au début des années 90. Dès lors que l'accroissement des importations a empêché les producteurs nationaux de profiter de la progression des ventes comme ils l'avaient raisonnablement prévu, la capacité de production excédentaire est devenue un problème (Pub. n° 3088, page I-17).

22. La troisième des autres causes possibles mises de l'avant par les CE est que la vente à bas prix de l'amidon de maïs a fait baisser la demande d'amidon de froment, l'autre produit issu de la fabrication du gluten de froment, ce qui a eu des répercussions sur les résultats de la branche de production du gluten de froment. L'ITC a considéré cette possibilité, mais elle a constaté que les prix de l'amidon de froment avaient augmenté tout au long de la période visée par l'enquête pour atteindre des niveaux sans précédent en 1997, au moment où les résultats de la branche de production du gluten de froment n'avaient jamais été aussi mauvais. Elle a donc conclu que la concurrence entre l'amidon de maïs et l'amidon de froment n'avait pas eu d'effet significatif sur le marché du gluten de froment (Pub. n° 3088, page I-16).

23. La quatrième autre cause possible relevée par les CE est que ces autres facteurs faisaient déjà baisser les prix lorsque les coûts des intrants de la branche de production ont augmenté, ce qui a entraîné un resserrement des marges de profit de l'industrie, causant de ce fait une diminution de ses bénéfices. L'ITC a examiné cette possibilité et elle a constaté qu'à la lumière des antécédents de la branche de production et des conditions existantes de la concurrence, le fait que la branche de production n'était pas en mesure de couvrir les coûts plus élevés des matières premières était "inhabituel". Comme je viens tout juste de l'expliquer, l'ITC a constaté que les autres facteurs n'influaient pas sensiblement sur la branche de production du gluten de froment. Elle a conclu que l'accroissement récent des importations à un prix relativement bas était responsable du dommage grave qu'avait subi la branche de production (Pub. n° 3088, pages I-17 et I-18).

24. En traitant de chacun de ces facteurs, l'ITC s'est reportée aux arguments des parties et a apporté des éléments de preuve à l'appui de ses constatations. Il n'est pas étonnant que les CE ne puissent produire d'éléments de preuve attestant du contraire, puisque des arguments détaillés ont été présentés pendant l'enquête sur la plupart des points. Une évaluation objective des faits montrera que l'ITC a examiné tous les facteurs pertinents et a fourni des explications appropriées sur sa détermination.

4. Renseignements confidentiels

25. J'aimerais maintenant aborder brièvement le rôle que jouent les renseignements confidentiels dans le processus de délibération du Groupe spécial. Dans leur deuxième déclaration orale, les CE ont reconnu qu'il n'était pas nécessaire que le rapport d'une autorité compétente renferme des renseignements confidentiels qui appuient les diverses constatations. La seule autre question que se doit donc de résoudre le Groupe spécial est de déterminer si le résumé des renseignements confidentiels est suffisant. Il n'y a rien dans l'Accord sur les sauvegardes qui oblige même une autorité compétente à préparer un résumé non confidentiel des renseignements confidentiels. La seule mention de ce résumé figure à la troisième phrase de l'article 3:2, qui dispose qu'"*il pourra* être demandé aux parties qui auront fourni des renseignements confidentiels [à l'autorité compétente] d'en donner un résumé non confidentiel". (pas d'italique dans l'original) Par conséquent, l'ITC n'était pas tenue d'inclure un résumé des données dans son rapport confidentiel, et encore moins d'utiliser les méthodes particulières proposées par les CE pour résumer ces données.

26. Il existe une autre question, à savoir si le Groupe spécial doit examiner les renseignements confidentiels pour évaluer la décision de l'ITC. Comme nous l'avons dit auparavant, nous estimons que le rapport public est entièrement suffisant pour évaluer les constatations de l'ITC. Si le Groupe spécial reconstitué estimait toutefois qu'il serait utile de procéder à un examen des renseignements confidentiels, les producteurs nationaux ont déjà indiqué qu'ils ne s'opposeraient pas à ce que ces renseignements soient divulgués au Groupe spécial, ni à ce que les CE participent à ce processus d'une manière qui soit conforme aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

27. Enfin, nous relevons que si le Groupe spécial devait refuser d'examiner les renseignements confidentiels, il serait injustifié d'en tirer une déduction défavorable pour les États-Unis. Dans son rapport sur l'affaire *Canada – Aéronefs*, l'Organe d'appel a autorisé un groupe spécial à recourir à des déductions défavorables uniquement si une partie refuse de fournir les renseignements et dans ce cas la déduction "pourrait logiquement ou raisonnablement [être] tir[é]e des faits dont il [le Groupe spécial] est saisi" (paragraphes 200 et 205). Les États-Unis n'ont jamais refusé de fournir des renseignements au Groupe spécial. Ils ont plutôt coopéré systématiquement avec le Groupe spécial pour veiller à ce que les renseignements soient transmis et évalués conformément aux prescriptions de l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes, qui stipule que les renseignements "ne seront pas divulgués sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis". Il n'y a donc aucune raison de tirer une quelconque déduction des décisions prises par les États-Unis pour protéger les renseignements confidentiels.

5. Évolution imprévue des circonstances

28. La sauvegarde appliquée par les États-Unis satisfait également à la prescription de l'article XIX:1 du GATT de 1994 selon laquelle l'accroissement des importations doit se produire par suite de l'"évolution imprévue des circonstances". Les CE soutiennent que l'ITC n'a jamais examiné cette question. Or il n'a jamais été obligatoire de procéder à une détermination distincte au sujet de l'évolution imprévue des circonstances. Au paragraphe 92 de son rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré que:

> Bien que nous ne pensions pas que la première clause de l'article XIX:1 a) établisse des *conditions* indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde, s'ajoutant aux *conditions* énoncées dans la deuxième clause de ce paragraphe, nous estimons que la première clause décrit certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée ... (italique dans l'original)

Cet extrait établit que "l'évolution imprévue des circonstances" n'est pas l'une des déterminations que doit faire l'autorité compétente conformément à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, ni l'un des

facteurs qui doit être examiné aux termes de l'article 4. La question n'est donc pas de savoir si les autorités compétentes ont fait une constatation ou ont procédé à une analyse de l'évolution imprévue des circonstances, mais, ainsi que l'a déclaré l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, si elles ont "dans leur enquête, démontré que l'accroissement des importations en l'espèce s'était produit "par suite de l'évolution imprévue des circonstances"" (paragraphe 98).

29. Le rapport de l'ITC et les éléments de preuve versés au dossier administratif montrent que c'est exactement ce que l'enquête a démontré. Les CE admettent que les producteurs américains ne s'attendaient pas à un accroissement des importations lorsqu'ils ont conclu au début des années 90 que la demande de gluten de froment progresserait vigoureusement, et qu'ils ont commencé à accroître leurs capacités sur cette base (Pub. n° 3088, page I-17). Comme ils ne prévoyaient pas que les importations croîtraient, les producteurs américains ne prévoyaient manifestement pas les conditions qui ont entraîné un tel accroissement des importations. Rien ne permet de conclure que le gouvernement des États-Unis soit arrivé à une conclusion différente de celle des producteurs nationaux lorsqu'ils ont approuvé la réduction des droits de douane frappant le gluten de froment qui a été mise en œuvre durant le Cycle d'Uruguay.

30. Pour expliquer les raisons à l'origine de l'accroissement des importations, le rapport de l'ITC énumère plusieurs événements qui se sont produits à la fin de la période visée par l'enquête et qui n'étaient pas prévus au moment où les États-Unis sont convenus d'abaisser les taux de droits frappant le gluten de froment. Premièrement, les producteurs des CE ont accru leur capacité de production du gluten de froment alors qu'on ne s'y attendait pas (Pub. n° 3088, page I-24). Deuxièmement, le brusque accroissement des importations s'est accompagné par la vente systématique du gluten de froment importé des CE à des prix défiant toute concurrence, alors qu'il se vendait auparavant à des prix moyens tant supérieurs qu'inférieurs à ceux des producteurs nationaux (Pub. n° 3088, pages I-16 et II-36). Troisièmement, les producteurs communautaires ont affecté une partie toujours croissante de leur production totale à l'exportation vers les États-Unis. Ces constatations de l'ITC, qui ont été versées au dossier à titre d'éléments de preuve, indiquent que l'enquête a démontré que l'accroissement des importations résultait de l'évolution imprévue des circonstances.

6. Exclusion des importations en provenance des parties à l'ALENA

31. Notre dernier point concernant le lien de causalité est que la décision d'exclure les importations en provenance des parties à l'ALENA de l'application de la mesure de sauvegarde frappant le gluten de froment est tout à fait compatible avec le GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes. Dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré que "l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé si un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegarde aux importations de *toutes* provenances". (italique dans l'original)

32. L'Organe d'appel a fait valoir que sa décision dépendait des faits de la cause, à savoir que l'Argentine avait évalué toutes les importations, y compris celles en provenance du Brésil, qu'elle avait déterminé que ces dernières avaient causé un dommage grave, mais qu'elle avait exclu le Brésil de l'application de la mesure de sauvegarde. L'Argentine avait donc imputé le dommage causé par un facteur externe – les importations en provenance du Brésil – aux importations assujetties à la mesure corrective. Ce n'est pas ce qu'a fait l'ITC. Celle-ci a procédé à deux évaluations – la première portant sur toutes les importations et la seconde, sur les importations en provenance des parties à l'ALENA. Le fait de procéder en deux étapes a permis de s'assurer que la constatation de l'existence d'un dommage sous-tendant l'imposition de la sauvegarde ne dépendait pas des effets des importations en provenance de pays qui étaient exclus de l'application de la mesure. En soi, le résultat équivaut à une évaluation limitée aux pays non-membres de l'ALENA, et il est conforme à la prescription selon

laquelle les autorités compétentes ne doivent pas imputer le dommage causé par d'autres facteurs aux importations qu sont assujetties à la sauvegarde.

33. Dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel mentionne à plusieurs reprises le fait que l'enquête portait sur les importations de toutes provenances. Cela ne peut en soi constituer un handicap. Même si une autorité compétente décide d'emblée d'exclure les importations en provenance d'une zone de libre-échange, elle doit néanmoins les inclure dans son enquête afin de s'assurer qu'il n'y a pas incompatibilité avec la prescription de l'article 4:2 selon laquelle le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à l'accroissement des importations.

34. En outre, les importations en provenance des parties à l'ALENA ont chuté au cours de l'enquête et elles n'ont donc pas contribué à l'accroissement des importations. Par conséquent, l'exclusion du gluten de froment en provenance des parties à l'ALENA n'influerait pas sur les déterminations de l'existence du dommage grave ou du lien de causalité.

35. Lus ensemble, le GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes autorisent une telle conclusion. L'analyse commence avec le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994, où figure la définition de zone de libre-échange. La dernière phrase de la note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes renvoie à cette définition et dispose que "[a]ucune disposition du présent accord ne préjuge l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994". C'est donc le GATT de 1994 et non l'Accord sur les sauvegardes qui régit l'applicabilité de l'article XIX aux mesures de sauvegarde entre les membres d'une zone de libre-échange.

36. La définition d'une zone de libre-échange, qui figure à l'article XXIV du GATT, établit qu'entre les membres d'un accord de libre-échange "les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs". Pour clarifier cette disposition quelque peu complexe, les zones de libre-échange éliminent les restrictions commerciales pour l'essentiel des échanges commerciaux, mais elles peuvent maintenir des mesures autorisées aux termes d'autres articles du GATT. Les mesures relevant de l'article XIX, à savoir les sauvegardes, ne sont pas mentionnées parmi les mesures qui peuvent être spécifiquement éliminées dans une zone de libre-échange. Le fait qu'elles ne soient pas mentionnées signifie que les membres d'une zone de libre-échange peuvent décider d'"éliminer" les mesures de sauvegarde pour l'essentiel des échanges commerciaux qu'ils effectuent entre eux. C'est ce que les États-Unis ont fait dans le cas du Canada et du Mexique, de sorte que leur décision est entièrement compatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

7. Validité de la mesure de sauvegarde

37. En dernier lieu, nous abordons la question de l'acceptabilité de la mesure de sauvegarde choisie par les États-Unis. Ainsi que le stipule l'article 4:2, l'ITC a examiné si des facteurs autres que l'accroissement des importations pourraient avoir été responsables du dommage subi par la branche de production nationale et elle a constaté que ce n'était pas le cas. Par conséquent, il n'y a aucun fondement à l'allégation des CE selon laquelle les États-Unis n'étaient pas autorisés à appliquer leur mesure de sauvegarde pour réparer des dommages étrangers à l'accroissement des importations.

38. La deuxième phrase de l'article 5:1 stipule qu'en règle générale une mesure de sauvegarde prenant la forme d'une restriction quantitative ne peut ramener le volume des importations au-dessous du "niveau d'une période récente, qui correspondra à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives", à moins qu'il ne soit clairement démontré que cela est nécessaire. Et l'article 5:2 stipule que lorsque le Membre imposant une restriction quantitative ne peut s'entendre avec d'autres Membres sur le niveau de la restriction, il peut attribuer à chacun de ces Membres une part "calculée sur la base des proportions, fournies par ces Membres pendant une

période représentative précédente, de la quantité ou de la valeur totale des importations du produit [considéré], tout facteur spécial qui pourrait avoir affecté ou pourrait affecter le commerce du produit étant dûment pris en compte". L'utilisation des années 1993 à 1995 comme période servant à déterminer à la fois le volume de la restriction quantitative imposée par les États-Unis et les parts attribuées aux principaux fournisseurs est aussi entièrement conforme avec l'Accord sur les sauvegardes.

39. Ni l'article 5:1 ni l'article 5:2 ne donnent de précisions sur les facteurs qui font qu'une période est "représentative". Pour déterminer la signification de la clause, le Groupe spécial doit donc "examiner ces termes suivant leur sens ordinaire, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'article XIX". Dans son sens ordinaire, le terme "représentatif" signifie "être typique" ou "être un exemple caractéristique" (Webster's New 3d Int'l Dictionary 1926 (1981). Dans le contexte de l'article 5:1, selon lequel il faut prendre en compte le volume global des importations, une période est donc représentative si elle rend compte du niveau habituel des importations. De la même manière, dans le contexte de l'article 5:2, selon lequel il faut prendre en compte la répartition des importations entre les diverses provenances, une période est représentative si elle rend compte d'une répartition habituelle.

40. Il est également significatif que l'Organe d'appel ait récemment constaté que l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes traitent des "mesures d'urgence" qui "ne s'appliquent pas au déroulement normal d'opérations commerciales courantes". Dans le contexte de la détermination du niveau global du contingent conformément à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il semblerait que la prescription selon laquelle une période particulière doit être "représentative" exclue toute année au cours de laquelle l'évolution imprévue des circonstances a porté les volumes d'importation à des niveaux inégalés.

41. Toujours est-il que le fait de fonder les niveaux des contingents sur les années au cours desquelles il y a eu un brusque accroissement des importations ôterait toute raison d'être à l'objectif de réparation du dommage de l'Accord sur les sauvegardes car il garantirait aux importations l'accès au marché du pays imposant la sauvegarde à des niveaux dont il a déjà été déterminé qu'ils causaient un dommage grave. C'est la position adoptée par les CE, et elle n'a aucun sens.

8. Conclusion

42. Par souci de concision, les États-Unis se sont concentrés sur les grandes questions complexes. Il ne faudrait pas en déduire que nous attachons moins d'importance aux nombreuses autres questions que nous avons soulevées dans nos communications et nos présentations orales. Nous relevons en particulier les points suivants:

- les paragraphes 82 à 88 de la deuxième communication écrite des États-Unis qui montrent que ces derniers se sont conformés aux prescriptions de notification des articles 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes; et

- les paragraphes 70 à 124 de la première communication écrite des États-Unis qui montrent que le rapport de l'ITC répond à toutes les prescriptions des articles 2:1 et 4.

43. M. le Président, Mme et M. les membres du Groupe spécial, voilà qui met un point final à la déclaration orale des États-Unis.

APPENDICE 2-15

RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS
ADDITIONNELLES DU GROUPE SPÉCIAL

(22 mai 2000)

Question n° 1 (aux CE)

Les producteurs de l'UE ont-ils indiqué devant l'ITC que les "primes aux protéines" étaient l'un des facteurs que la Commission devait prendre en compte? Le cas échéant, ont-ils mentionné qu'il s'agissait d'un facteur applicable à toute la période visée par l'enquête ou uniquement à certaines années spécifiques, c'est-à-dire à 1993 et 1994? Veuillez étayer votre réponse en vous fondant sur les éléments de preuve dont dispose déjà le Groupe spécial.

1. Les États-Unis souhaiteraient profiter de cette occasion pour fournir des renseignements en rapport avec la question posée par le Groupe spécial aux Communautés européennes ("CE"). L'ITC a effectué un examen de ses dossiers, en particulier des mémoires présentés durant la phase de l'enquête en matière de sauvegardes portant sur la période pendant laquelle le dommage grave a été subi et durant l'audition relative à cette même période, qui montre que la question de la "prime aux protéines" comme il est convenu de l'appeler a été très peu débattue. Le mémoire présenté avant l'audition au nom des producteurs de gluten de froment de l'UE ne mentionne qu'une seule fois la teneur en protéines du froment, dans une note de bas de page, à la page 15 de ce document de 43 pages. Dans le document de 211 pages où est retranscrite l'audition de l'ITC, il n'y a que quatre pages dans lesquelles les producteurs communautaires parlent de la teneur en protéines du froment – les pages 150 et 170 à 172. Le mémoire présenté par les producteurs des CE après l'audition ne mentionne la teneur en protéines qu'à deux endroits, aux pages 26 et 31, ainsi que dans un document justificatif, la pièce n° 18 des CE, page 31, n. 81. Le peu de renvois à la teneur en protéines montre que cette question n'était pas un élément central de la présentation des producteurs communautaires devant l'ITC.

2. La nature de l'examen de cette question dans le mémoire présenté par les producteurs de l'UE est d'ailleurs éloquente. Les producteurs communautaires ont déclaré que la faible teneur en protéines du froment récolté en 1993 a produit une pénurie de protéines en 1993-1994 qui a fait monter les prix. La prime aux protéines n'est mentionnée qu'une seule fois, dans une note de bas de page où elle est décrite comme étant "l'un des indicateurs du niveau des protéines du froment". Les producteurs de l'UE font aussi remarquer que la prime aux protéines a augmenté en 1993-1994. Ils ne disent rien au sujet des années précédentes ou des années suivantes, et ils n'allèguent pas que la teneur en protéines a eu un quelconque effet sur le prix du gluten de froment hormis en 1993-1994.

3. Ces documents établissent que les producteurs de l'UE ont mentionné que la prime aux protéines était seulement un indicateur de la faible teneur en protéines du froment récolté en 1993 par rapport aux autres années et non un facteur indépendant affectant les prix du gluten de froment. Pour analyser l'effet sur le marché de la faible teneur en protéines du froment récolté en 1993, l'ITC a donc pris pleinement en compte l'argument relatif aux protéines tel que l'avaient formulé les producteurs communautaires.

Question n° 2 (aux États-Unis)

Outre les renseignements fournis dans votre réponse du 17 janvier 2000 à la question n° 26 du Groupe spécial sur la nature de l'"examen attentif" auquel a procédé l'ITC au sujet des données financières communiquées par les producteurs américains, y avait-il d'autres fondements à la déclaration des États-Unis selon laquelle les méthodes de répartition

étaient "appropriées" (rapport de l'ITC, page I-13)? Le cas échéant, à quelle page du rapport de l'ITC en est-il fait mention?

4. Les déclarations figurant à la page I-13 du rapport de l'ITC concernant l'"examen attentif" des méthodes de répartition des producteurs nationaux effectué par l'ITC, et la détermination selon laquelle la Commission les avaient jugées "appropriées" comprennent une note de bas de page (note de bas de page 57) qui renvoie aux pages II-20 et II-19 à 21 du rapport de l'ITC, où sont traitées plus en détail les questions de répartition. Il est mentionné à cette note de bas de page que les "renseignements justificatifs figurant à ces pages du rapport sont des renseignements commerciaux confidentiels". C'est donc aux pages II-19 à 21 du rapport de l'ITC qu'il est question de ces renseignements, en particulier à deux paragraphes de la page II-20. Cependant, ainsi que l'indique la note de bas de page, la plupart de ces renseignements sont des renseignements commerciaux confidentiels parce qu'ils traitent des méthodes particulières de répartition de chacune des sociétés, et ils ont donc été omis du rapport public de l'ITC.

5. Le rapport du personnel de l'ITC fait état de la façon dont ont été réglées les questions qui se sont posées lors de l'examen attentif des méthodes de répartition des coûts utilisées par les producteurs, lequel a mis fortement à contribution les parties mises en cause et a nécessité une analyse qui n'est pas abordée dans le rapport. Après la présentation de la requête le 19 septembre 1997, l'ITC a établi des projets de questionnaires qu'elle a adressés aux parties, dont les producteurs de l'UE, pour qu'elles lui fassent part de leurs observations. Le 3 octobre, le conseil des producteurs communautaires a transmis à l'ITC une lettre accompagnée de huit pages d'observations sur le projet de questionnaire destiné aux producteurs, dont plusieurs traitaient des questions de répartition. Pour répondre aux observations des producteurs des CE, la version finale de ce questionnaire de l'ITC comportait une question où il était expressément demandé aux producteurs nationaux d'expliquer leur méthode de répartition et de fournir des feuilles de travail (pièce n° 1 des États-Unis, page 8). Une fois les questionnaires envoyés, des membres du personnel de l'ITC se sont par la suite rendus au Kansas et au Missouri pour visiter les établissements des producteurs nationaux et interviewer les employés sur un grand nombre de sujets, dont les questions de répartition. (*Voir* le rapport de l'ITC, pages II-4, II-6 et II-8).

6. Après réception des réponses aux questionnaires le 31 octobre ou aux alentours, le personnel de l'ITC les a examinées dans le détail. Un comptable de l'ITC a analysé les renseignements financiers fournis dans les réponses aux questionnaires et a appelé tous les producteurs pour leur demander des éclaircissements sur les données ainsi que d'autres précisions, y compris sur les questions de répartition. Le personnel de l'ITC a par la suite envoyé des lettres pour demander des renseignements additionnels, et il a reçu davantage de renseignements des producteurs nationaux. Ces procédures et les éléments de preuve du bien-fondé des méthodes comptables des producteurs nationaux sont étayés dans les comptes rendus de réunion du personnel de l'ITC avec les parties, les notes du personnel concernant les appels téléphoniques aux parties et les lettres adressées aux parties, ainsi que les réponses des parties aux questionnaires et les renseignements additionnels transmis en réponse à ces demandes de l'ITC. Une grande partie des renseignements en question sont des renseignements commerciaux exclusifs et par conséquent confidentiels. Cependant, ils ont tous été versés au dossier de l'enquête de l'ITC et mis à la disposition des représentants des parties, sous réserve de l'ordonnance conservatoire administrative de l'ITC, y compris les représentants des producteurs communautaires.

7. Après avoir examiné ces documents, le 25 novembre, le conseil des producteurs de l'UE a adressé à l'ITC une lettre dans laquelle il était soutenu que les réponses des producteurs nationaux au questionnaire étaient incomplètes, y compris sur les questions de répartition, et où il était instamment demandé à l'ITC d'obtenir d'autres renseignements auprès des producteurs nationaux. Le lendemain, un comptable de l'ITC a appelé un producteur national pour obtenir certains renseignements demandés par les producteurs communautaires et le personnel de l'ITC lui a par la suite envoyé une lettre en ce

sens. Le 1er décembre, la société Manildra a répondu aux demandes du personnel de l'ITC et présenté les feuilles de travail demandées sur la répartition.

8. La même semaine, les 3 et 4 décembre, un auditeur de l'ITC, comptable agréé de sa profession, s'est rendu au Kansas et a vérifié les renseignements communiqués par la société Midwest, le plus important producteur de gluten de froment des États-Unis, notamment sur les méthodes de répartition utilisées. Il a interviewé le personnel de la Midwest, examiné de nombreux documents et comparé les données financières communiquées par la Midwest dans sa réponse au questionnaire avec ses propres dossiers. L'auditeur de l'ITC a établi un rapport de vérification détaillé, daté du 12 décembre, qui a été versé au dossier de l'enquête de l'ITC et mis à la disposition des parties en vertu de l'ordonnance conservatoire de l'ITC, notamment des représentants des producteurs de l'UE.

9. Le 11 décembre, les parties ont présenté à l'ITC des mémoires avant audition. Les producteurs communautaires ont de nouveau soulevé des questions sur les méthodes de répartition utilisées par les producteurs nationaux (pièce n° 16 des CE, pages 7 à 13). À l'audition publique de l'ITC tenue le 16 décembre 1997, l'avocat membre de l'équipe de l'ITC chargée de l'enquête a posé plusieurs questions aux producteurs nationaux au sujet de leurs méthodes de répartition: "Chacune des entreprises que vous représentez considère-t-elle le gluten de froment comme un centre de profit distinct et applique-t-elle une formule pour comparer ses données financières concernant le gluten de froment avec celles de l'amidon? Si une telle formule existe, l'ont-elles utilisé pour fournir les données demandées dans le questionnaire ou ont-elles élaboré une formule différente pour les fins de l'enquête?" Le conseil des producteurs nationaux a répondu aux questions à l'audition, et il a donné une réponse plus détaillée dans le mémoire présenté après l'audition pour pouvoir traiter des renseignements confidentiels sans avoir à les divulguer en public (pièce n° 17 des CE, pages 111 à 114).

10. En outre, après l'audition, Mme Crawford, membre de l'ITC, a posé des questions additionnelles aux producteurs nationaux au sujet de leurs méthodes de répartition. Elle leur a demandé 1) d'expliquer pourquoi leurs méthodes de répartition ne produiraient pas une mauvaise imputation des coûts au gluten de froment; et peut-être la sous-estimation ou la surestimation de la rentabilité; 2) de rendre compte de la valeur de l'amidon de froment et de tout autre produit qui pourraient être considérés comme étant gaspillés; et 3) d'expliquer les différences entre les statistiques financières des principaux producteurs de gluten de froment.

11. Dans leurs mémoires après audition, les parties mises en cause ont répondu aux questions de Mme Crawford, membre de l'ITC, et de l'avocat de l'ITC, et elles ont expliqué les méthodes de répartition dans une réponse de 12 pages. Les producteurs nationaux ont soutenu, entre autres, que le rapport de l'auditeur de l'ITC mettait fin aux interrogations des producteurs communautaires au sujet de l'exactitude des données contestées sur les profits et les pertes. Dans leur mémoire après audition, les producteurs des CE ont examiné les méthodes de répartition de deux des producteurs nationaux, mais ils n'ont pas remis en question le rapport de vérification de l'ITC, qui avait été mis à leur disposition en vertu de l'ordonnance conservatoire administrative (pièce n° 18 des CE, pages 35 à 39).

12. Bien que les renseignements commerciaux confidentiels contenus dans la partie du rapport du personnel de l'ITC portant sur l'examen confidentiel des méthodes de répartition des producteurs ne puissent être divulgués sans l'autorisation des parties qui les ont transmis, on peut généralement qualifier cet examen de pertinent. Ainsi que l'indique la version publique du rapport, chaque entreprise utilise sa propre méthode et il a été constaté que chaque méthode est appliquée de la même manière d'une année à l'autre. L'examen confidentiel porte sur les résultats de l'analyse des renseignements fournis par chaque producteur, en particulier sur l'analyse effectuée par le personnel des méthodes de répartition des coûts des deux producteurs dont les méthodes ont été contestées par les producteurs communautaires. D'une part, le rapport du personnel rendait compte du résultat de la vérification de leurs méthodes, en particulier de la manière dont une méthode de répartition différente

avait été utilisée et n'avait pas produit de résultats sensiblement différents. D'autre part, le rapport expliquait pourquoi les allégations formulées par les producteurs des CE dans le mémoire qu'ils avaient présenté après l'audition, qui traitait de la répartition de certains frais généraux, étaient fondées sur une interprétation erronée des données fournies. L'examen explique aussi à quels égards les méthodes de répartition des coûts des deux entreprises différaient l'une de l'autre.

APPENDICE 3-1-1

COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

(16 décembre 1999)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. Introduction 420
2. Volume du contingent 420
3. Attribution du contingent aux pays fournisseurs 421
4. Manildra 422
5. Article premier du GATT de 1994 423
6. Conclusion 424

1. Introduction

1. L'Australie remercie le Groupe spécial pour lui avoir donné l'occasion de présenter une communication à titre de tierce partie. Elle complètera la présente communication par sa déclaration orale du 21 décembre 1999 lors de la rencontre du Groupe spécial avec les tierces parties. La communication australienne porte sur: le volume du contingent; l'attribution de parts de marché aux fournisseurs individuels; et la question des allégations de discrimination en faveur de l'Australie. Dans ce contexte, l'Australie réfutera aussi les observations formulées par les CE dans leur première communication au sujet de la société australienne Manildra.

2. Volume du contingent

2. Aux pages I-21 à I-31 de son rapport, et en particulier aux pages I-27 et I-28, la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) a démontré de façon détaillée la nécessité de la mesure adoptée pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement. Les États-Unis avaient le droit en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes d'imposer une restriction quantitative aux niveaux recommandés par l'ITC à condition qu'elle soit justifiée. C'est ce que l'ITC a fait.

3. À la section 5.2, en particulier au paragraphe 134 de leur première communication, les CE s'appuient sur un passage du rapport du Groupe spécial CE – Bananes – Recours de l'Équateur à l'article 21:5.[1] L'Australie soutient que ce passage est cité hors contexte. Le rapport portait sur la question de savoir si certaines années étaient représentatives en raison de l'existence de distorsions. Par exemple, au paragraphe 6.45 de ce rapport, il est mentionné: "Par conséquent, à notre avis, la période 1994-1996 ne pourrait pas être prise comme période représentative antérieure en raison de la présence des distorsions mentionnées plus haut sur le marché." Cela justifie qu'un Membre puisse omettre des années où des distorsions sont présentes au lieu d'être empêché d'exclure une année non représentative. En outre, l'affaire CE – Bananes traite de la répartition des parts de marché aux pays concernés et non du volume du contingent. L'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes ne mentionne pas "une période représentative précédente", mais bien "les trois dernières années représentatives". Les CE n'apportent aucun argument expliquant pourquoi les constatations antérieures relatives à

[1] WT/DS27/RW/ECU.

l'article XIII du GATT devraient s'appliquer à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Le fait pertinent en ce qui concerne le niveau du contingent est que l'ITC a démontré la nécessité de considérer le niveau des importations durant la période ayant précédé leur brusque accroissement, afin de pouvoir recommander le niveau de restriction des importations qui était nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage, et faciliter l'ajustement. L'ITC a ainsi démontré qu'il était justifié de fonder sa recommandation sur le niveau des importations entre 1993 et 1995 (années agricoles).

4. La période utilisée par les États-Unis en l'espèce (1993 à 1995) est particulièrement appropriée parce qu'elle couvre la période ayant précédé le brusque accroissement des importations de gluten de froment que l'ITC avait jugé être la cause du dommage grave important subi par la branche de production nationale du gluten de froment. C'était le brusque accroissement des importations qui avait eu des effets de distorsion sur le marché intérieur et causé le dommage grave. Il n'était pas possible de concevoir une mesure corrective efficace à ce niveau des importations de gluten de froment.

5. Malgré la présence en Europe de conditions ayant des effets de distorsion sur les courants d'échange qui avaient entraîné le brusque accroissement des importations, il suffit seulement aux termes de l'Accord sur les sauvegardes qu'il y ait eu un brusque accroissement des importations et que celui-ci ait causé un dommage grave. Les CE ne contestent pas le fait qu'il y a eu un brusque accroissement des importations. En vertu de l'Accord sur les sauvegardes, l'ITC avait le droit de recommander, et le Président avait le droit de choisir et de mettre en œuvre, une mesure de sauvegarde efficace et efficiente qui soit fondée sur la période ayant précédé le brusque accroissement des importations qui avaient causé le dommage.

3. Attribution du contingent aux pays fournisseurs

6. Les États-Unis ont le droit d'attribuer le contingent aux pays fournisseurs puisque l'article 5:2 de l'Accord sur les sauvegardes le prévoit explicitement. Le fondement d'une telle répartition est spécifié à l'article 5:2 a) de l'Accord qui indique que les parts seront calculées sur la base des proportions pendant "une période représentative précédente … tout facteur spécial qui pourrait avoir affecté ou pourrait affecter le commerce du produit étant dûment pris en compte".

7. L'ITC a analysé les facteurs appropriés pour déterminer en l'espèce la "période représentative précédente". En outre, la répartition des parts des pays sur la base de la période 1993-1995 tenait compte du choix de la période ayant servi à déterminer le contingent. Par conséquent, cette période était aussi appropriée pour le choix des parts des pays, puisque "ces années étaient antérieures à l'accroissement significatif des importations qui avait eu lieu en 1996 et en 1997.[2]

8. Un Membre a en l'occurrence toute latitude pour déterminer "une période représentative précédente". Il n'y a pas nécessairement de lien entre les "trois dernières années représentatives" dont il est question à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes et "une période représentative précédente" mentionnée à l'article 5:2 a) du même accord. Si l'intention avait été d'établir un tel lien, le terme "période représentative précédente" aurait été défini à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

9. Au paragraphe 144 de leur première communication, les CE allèguent que:

> "Le paragraphe 2 a) de l'article 5 prévoit qu'une restriction quantitative doit être répartie entre des fournisseurs ayant un intérêt substantiel sur la base de leurs parts proportionnelles pendant une période représentative précédente pour laquelle des statistiques fiables sont disponibles. En l'espèce, la période représentative précédente était 1995-1997."

[2] Rapport de l'ITC, page I-28, lignes 15 et 16.

10. Il ne s'agit de rien d'autre que d'une assertion implicite des CE selon laquelle "une période représentative précédente" doit être la dernière période pour laquelle des statistiques fiables sont disponibles. Rien dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes ne vient étayer une telle affirmation. Si le terme "une période représentative précédente" devait avoir ce sens, il est certain que le texte de l'Accord l'aurait précisé. Au contraire, "une période représentative précédente" devrait être une période qui est représentative du flux normal des importations, que l'ITC a jugé être celle de 1993-1995, soit la même période que celle sur laquelle elle a fondé ses recommandations au sujet du contingent. Il n'a pas fallu pour cela recourir à l'article 5:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

11. Les CE n'ont jamais apporté un quelconque argument ou élément de preuve selon lequel la période 1993-1995 utilisée pour répartir le contingent entre les pays fournisseurs n'était pas, en fait, "une période représentative précédente" aux fins de l'article 5:2 a). Les quantités attribuées en conséquence par les États-Unis sont simplement fondées sur la période représentative choisie et elles ne visent en aucun cas un quelconque pays. En outre, dans le contexte de la recommandation de l'ITC, qui a été acceptée par le gouvernement américain pour fonder le calcul du contingent sur cette période, le choix de cette période n'est manifestement pas arbitraire.

12. En outre, on ne saurait interpréter l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes comme signifiant qu'un Membre a une quelconque obligation de trouver la période la "mieux indiquée" ou la "plus représentative" quel que soit le sens qu'on lui attribue. Ledit article exige simplement que ce soit "une période représentative précédente" qui soit choisie. Le critère de la nécessité énoncé à l'article 5:1 de l'Accord ne s'applique qu'au niveau du contingent utilisé. La question de la répartition du contingent entre les pays fournisseurs est une question différente. Tant qu'il n'a pas été démontré que la période 1993-1995 n'est pas "une période représentative précédente" au sens de l'article 5:2 a) de l'Accord, l'allégation des CE n'est nullement fondée.

13. Ainsi que le mentionne au paragraphe 6.50 le rapport du Groupe spécial CE – Bananes[3] cité auparavant: "Les Membres ont certes latitude, jusqu'à un certain degré, de choisir une période représentative antérieure." La période utilisée par les États-Unis en l'espèce est particulièrement représentative parce qu'elle couvre une période antérieure au brusque accroissement des importations de gluten de froment que l'ITC a jugé être la cause du dommage grave important subi par la branche de production nationale du gluten de froment, et elle coïncide avec la période utilisée pour calculer le contingent global.

4. Manildra

14. L'Australie est obligée de formuler des observations sur les propos tenus par les CE au sujet d'une société australienne, Manildra, qui fait partie de la branche de production américaine du gluten de froment. Les CE cherchent à exploiter le fait que Manildra a réalisé un investissement aux États-Unis et qu'elle effectue à partir de l'Australie des exportations à destination du marché américain. Parfois, les observations des CE ne sont même pas claires. Par exemple, aux paragraphes 41, 71 et 158 de leur première communication, les CE se plaignent que le groupe Manildra "contrôle deux producteurs australiens de gluten de froment" qui "fournissent la majeure partie des exportations de gluten de froment de l'Australie vers les États-Unis" (repris du rapport de l'ITC, page II-8). Mais à la page II-22, le rapport de l'ITC confirme que Tasman Starches a mis fin à ses activités de production en 1997, ce qui a considérablement réduit la capacité de l'Australie au moment même où les CE accroissaient radicalement leur production de gluten de froment.

15. Au paragraphe 41 de leur première communication, les CE constatent qu'il "convient de souligner" qu'une société australienne possède des intérêts dans la production de gluten de froment tant en Australie qu'aux États-Unis. Elles allèguent même qu'une telle relation commerciale légitime

[3] WT/DS27/RW/ECU.

"peut expliquer la structure discriminatoire que les États-Unis ont donnée à leur mesure de sauvegarde". L'Australie ne partage pas l'opinion des CE qui qualifient la mesure de sauvegarde américaine de discriminatoire. Elle réfute aussi qu'il soit insinué à ce paragraphe, comme en fait tout au long de la première communication des CE, et en particulier au paragraphe 180, que les États-Unis se soient en quelque sorte mis d'accord avec l'Australie pour concevoir la mesure de sauvegarde. La détermination de la mesure de sauvegarde et la mise en œuvre de la mesure corrective par les États-Unis étaient légitimes et équitables. Les CE n'ont présenté aucun élément de preuve à l'appui de leurs insinuations, et il n'en existe d'ailleurs pas.

16. En vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ne sont pas tenus de prendre en compte la nationalité des propriétaires d'une société appartenant à leur branche de production nationale. Il serait en fait incompatible avec l'Accord de le faire.

17. Au paragraphe 77 de leur première communication, les CE mentionnent que dans son rapport l'ITC n'a pas traité de la question des importations de Manildra. Puis, au paragraphe 102 de leur première communication, elles font valoir que les "importations en provenance d'Australie et à destination des États-Unis effectuées par les producteurs américains auraient dû être totalement exclues de l'analyse du lien de causalité et des constatations sur ce point". Elles n'invoquent aucun texte à l'appui de leurs allégations selon lesquelles les articles 2 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes le stipulaient, se contentant simplement de l'affirmer. Cette question est traitée à la page I-17 du rapport de l'ITC. Mais la Commission n'était nullement tenue de se pencher sur cette question. L'Accord sur les sauvegardes traite de l'incidence des importations de toutes sources sur "la branche de production nationale" telle que définie à l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes. La question de l'identité de l'importateur est sans intérêt. Le simple fait qu'une des sociétés membres de la branche de production américaine soit un importateur ne fait pas de ses importations un "facteur autre qu'un accroissement des importations".

18. Bien que leur proposition même pour ce qui est de l'Accord sur les sauvegardes ne soit pas claire, on pourrait supposer que les CE font en réalité valoir que les entreprises importatrices devraient être exclues de la définition de la branche de production nationale aux fins de la détermination du dommage. Il est possible que les CE pensent par analogie à une disposition, telle que l'article 4.1 i) de l'Accord antidumping[4], ou l'article 16.1 de l'Accord sur les subventions.[5] Même dans ces accords, la disposition est discrétionnaire. La capacité d'exclure des sociétés de la branche de production nationale dans les affaires antidumping (et de droits compensateurs) permet de faire des constatations positives de l'existence d'un dommage et de faciliter ainsi l'imposition de droits antidumping. L'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes ne renferme toutefois pas de disposition semblable. Le fait que l'Accord antidumping et l'Accord sur les subventions prévoient une telle flexibilité que l'on ne retrouve pas dans l'Accord sur les sauvegardes signifie qu'en vertu de ce dernier un Membre n'a pas la latitude, et encore moins l'obligation, d'exclure ces sociétés de la "branche de production nationale".

5. Article premier du GATT de 1994

19. L'un des thèmes qui revient souvent dans la première communication des CE, outre les tentatives de celles-ci pour amener le Groupe spécial à effectuer ce qui constituerait un examen

[4] "lorsque des producteurs sont liés *[note de bas de page n° 11 omise]* aux exportateurs ou aux importateurs, ou sont eux-mêmes importateurs du produit dont il est allégué qu'il fait l'objet d'un dumping, l'expression "branche de production nationale" pourra être interprétée comme désignant le reste des producteurs".

[5] "toutefois, lorsque des producteurs sont liés *[note de bas de page n° 48 omise]* aux exportateurs ou aux importateurs, ou sont eux-mêmes importateurs du produit dont il est allégué qu'il fait l'objet d'une subvention ou d'un produit similaire en provenance d'autres pays, l'expression "branche de production nationale" pourra être interprétée comme désignant le reste des producteurs".

de novo de la constatation faite par l'ITC de l'existence d'un dommage (dont les États-Unis ont traité en détail), est l'obstination non fondée des CE à vouloir considérer que la mesure corrective sous forme de contingent est discriminatoire et favorise l'Australie. Les CE n'ont pu établir que la répartition du contingent effectuée par les États-Unis était incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. Au paragraphe 144 de leur première communication, elles allèguent que les États-Unis "réattribue[nt] de manière inéquitable la part de marché d'un Membre de l'OMC à un autre Membre" et elles concluent au paragraphe 147 que les États-Unis ont "contrevenu manifestement et à plusieurs reprises à l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes". L'allégation selon laquelle les États-Unis ont contrevenu à l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes est futilement incorrecte, puisqu'il n'y a pas eu de "réattribution" des parts de marché.

20. Les CE allèguent que la mesure de sauvegarde américaine contrevient à l'article premier du GATT de 1994 du fait qu'elle répartit les parts des pays sur la base de la période représentative de 1993-1995. Pourtant, elles ne cherchent nullement à montrer que cette période n'était pas représentative. En fait, étant donné que le calcul du contingent se fonde sur la même période, il est difficile de déterminer quelle autre période aurait été représentative, même si l'on ne tient pas compte des distorsions inhérentes à la période antérieure à 1995. L'allégation des CE est sans valeur et elle n'est rien de plus qu'une affirmation selon laquelle les CE ont été traitées de façon inéquitable.

21. L'Australie n'accepte pas l'affirmation des CE selon laquelle elles ont été traitées "de manière manifestement discriminatoire".[6] Ce sont des propos rhétoriques vides de tout sens. Les États-Unis se sont conformés aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 5:2 a) de l'Accord les autorisait à attribuer des parts à chacun des fournisseurs individuels. Si les États-Unis se sont acquittés de leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes, tout conflit avec l'article premier du GATT de 1994 serait alors visé par la Note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC. Par conséquent, le choix de la période 1993-1995 en tant que période représentative précédente ne constitue pas une violation de l'article premier du GATT de 1994.

6. Conclusion

22. En conclusion, l'Australie considère que les États-Unis se sont conformés à l'Accord sur les sauvegardes et qu'ils l'ont respecté tant en ce qui concerne le choix du volume du contingent que le choix de la période 1993-1995 en tant que période représentative précédente pour la répartition des parts des pays. En outre, elle rejette les affirmations des CE concernant la discrimination en sa faveur et le fait que les activités commerciales de Manildra aux États-Unis ont été traitées différemment par le gouvernement américain du fait que cette société appartient à des intérêts australiens.

[6] Au paragraphe 180 de la première communication des CE.

APPENDICE 3-1-2

DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE

(21 décembre 1999)

1. L'Australie se félicite d'avoir l'occasion d'exposer ses vues sur la présente affaire. Notre communication décrit dans ses grandes lignes la réflexion que nous a inspirée le statut juridique de la mesure corrective imposée par les États-Unis.

2. L'Australie n'est normalement pas en faveur de l'imposition de mesures de restriction des importations, mais dans le cas présent, elle a jugé que les États-Unis avait démontré le préjudice grave causé par les importations de gluten de froment en provenance des CE. Par conséquent, elle a reconnu le droit des États-Unis d'imposer une mesure de sauvegarde. En outre, l'Australie a reconnu que la mesure devait être appliquée aux importations de toutes provenances et pas seulement en provenance des CE.

3. L'Australie considère que les États-Unis avaient raison de décider de prendre leur mesure corrective sous la forme d'un contingent. Elle estime également que les États-Unis ont justifié la nécessité du niveau du contingent choisi.

4. Pour prévenir ou réparer le dommage grave causé par le brusque accroissement des importations après l'année agricole 1995, il fallait considérer la situation qui prévalait avant ce brusque accroissement afin de calculer le niveau du contingent qui était nécessaire. Il est manifestement justifié de fonder ce calcul sur le niveau atteint pendant les années agricoles 1993 à 1995. En fait, les États-Unis ont imposé un niveau de contingent qui tenait même compte des importations en provenance de pays tels que le Canada qui n'étaient pas assujetties au contingent. L'ITC a correctement déterminé que le montant du contingent était celui que pouvait absorber la branche de production américaine et qui assurerait un approvisionnement régulier et sûr en gluten de froment sur le marché américain.

5. L'Australie considère qu'il était nécessaire dans ce cas particulier que la mesure corrective prenne la forme d'un contingent, mais elle ne partage pas l'avis des CE qui allèguent que les États-Unis avaient dans le cadre de l'OMC l'obligation de justifier leur décision d'appliquer un contingent plutôt que des droits de douane ou un contingent tarifaire. La section 5.1.2 de la première communication des CE au sujet de la forme de la mesure corrective se fonde sur l'interprétation large donnée dans le rapport Corée – Produits laitiers[1], qui a été infirmée par l'Organe d'appel.[2] En particulier, le point soulevé par les CE au paragraphe 125 de leur première communication concernant le troisième facteur cité par l'ITC à l'appui du choix d'un contingent plutôt que d'un droit de douane, à savoir:

> "un droit de douane élevé serait inéquitable dans la mesure où il évincerait probablement encore plus [d'autres] fournisseurs [étrangers] du marché américain"[3]

est sans rapport avec les questions dont a été saisi le présent groupe spécial. Toujours est-il que les CE décrivent faussement l'examen effectué par l'ITC en indiquant qu'il vise à protéger la part de marché d'autres importateurs face aux CE, alors que l'ITC répondait en fait aux préoccupations des consommateurs nationaux qui tiennent à ce que l'approvisionnement en gluten de froment soit

[1] WT/DS98/R.
[2] WT/DS98/AB/R.
[3] À la page I-26 du rapport de l'ITC.

diversifié et concurrentiel. L'ITC était entièrement dans son droit d'examiner si l'incidence d'un droit de douane sur tous les fournisseurs étrangers était équitable et de reconnaître que l'établissement d'un droit de douane suffisamment élevé pour restreindre la quantité des importations empêcherait nécessairement des pays qui n'accordaient pas de subventions à continuer d'exporter vers les États-Unis.

6. Les CE cherchent également à exploiter le fait que l'une des sociétés membres de la branche de production américaine appartenait à des intérêts australiens et était aussi un importateur de gluten de froment en provenance d'Australie. Ainsi que nous l'avons fait valoir dans notre communication, ces faits sont sans rapport avec les questions dont est saisi le Groupe spécial. Le point soulevé par les CE n'est rien d'autre qu'un argument *ad hominem*.

7. Bien que ce que les États-Unis auraient dû faire, selon les CE, au sujet des producteurs de gluten de froment qui sont aussi des importateurs, ne soit pas tout à fait clair, on peut au moins en déduire que ces importateurs ou leurs importations auraient dû être exclus d'une façon ou d'une autre de l'examen du dommage. Ainsi que nous l'avons fait observer, il aurait été incompatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes d'exclure pour ces motifs des éléments de la branche de production nationale. Il ne serait pas non plus compatible d'exclure l'examen de certaines importations. Les CE pourraient juger que ces considérations renforcent leur argument *ad hominem* dans ce cas particulier, mais le fait d'autoriser un Membre à procéder à de telles exclusions nuirait considérablement à l'efficacité des disciplines de l'Accord sur les sauvegardes. Dans le cas des enquêtes antidumping, la flexibilité que se sont donnée certains Membres pour exclure certaines parties de la branche de production nationale peut servir à faciliter grandement les constatations positives.

8. En vertu de l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes, les parts des pays doivent être calculées sur la base d'"une période représentative précédente". Il n'est pas nécessaire en l'occurrence de satisfaire au critère de la nécessité énoncé à l'article 5:1. Les CE n'ont pas traité directement de cette question si ce n'est pour alléguer qu'elles étaient défavorisées par rapport à l'Australie. Leurs arguments sont invoqués dans le contexte du volume du contingent. Même là la citation du rapport du Groupe spécial CE - Bananes (au sujet de l'article XIII) représente faussement la constatation du Groupe spécial. Dans cette affaire, il est clair que la question portait sur l'obligation d'exclure les années marquées par des distorsions et sur la latitude accordée au Membre importateur de choisir une période représentative précédente. En fait, supposer qu'"une période représentative précédente" se ramène uniquement aux "trois dernières années représentatives" viderait le libellé de tout sens. En outre, supposer qu'il existe un choix unique, c'est-à-dire que ce devrait être "la période représentative précédente" plutôt qu'"une période représentative précédente" reviendrait encore à modifier le libellé afin de priver le Membre importateur de la possibilité de choisir la période sur la base de laquelle le contingent est attribué.

9. Le choix des années agricoles 1993 à 1995 pour la répartition du contingent n'était pas arbitraire. D'une part, il s'agissait de la même période que celle ayant servi de base au calcul du contingent global. D'autre part, il s'agissait de la période ayant précédé le brusque accroissement des importations qui avait causé le dommage et que la mesure de sauvegarde visait à réparer. Cette période était donc réellement "représentative". Il est difficile de concevoir comment la période marquée par des distorsions attribuables au brusque accroissement des importations ayant causé le dommage en question puisse être considérée comme étant "représentative" aux fins de l'imposition d'une mesure destinée à réparer ledit dommage.

10. Les États-Unis n'ont pas pris de décision favorisant les exportations de l'Australie à destination du marché américain. Il n'y a pas eu de violation du traitement équitable. Ce que semblent dire les CE n'est rien d'autre que ceci: leurs exportateurs ont utilisé leur capacité excédentaire pour causer un dommage à la branche de production américaine; il faudrait autoriser

leurs exportateurs à continuer de causer un dommage à la branche de production américaine; et il faudrait ainsi permettre à leurs exportateurs de maintenir leurs importations au même niveau qu'avant l'imposition de la mesure de sauvegarde. Il n'y a rien dans l'Accord sur les sauvegardes qui étaye cette interprétation des CE, laquelle est incompatible avec le but de la mesure de sauvegarde, qui est de prévenir ou réparer le dommage grave.

11. En conclusion, l'Australie tient à souligner à nouveau qu'elle estime que dans le présent cas d'espèce, l'ITC a justifié sa constatation de l'existence d'un dommage et le niveau du contingent recommandé. En outre, la répartition du contingent par pays entre l'Australie et les CE recommandé par l'ITC et adopté par les États-Unis est compatible avec les obligations contractées par les États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

APPENDICE 3-2-1

COMMUNICATION DU CANADA

(16 décembre 1999)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. Introduction 428
2. Exemption du Canada de la mesure de sauvegarde américaine appliquée au gluten de froment 429
3. Argument 430
4. Conclusion 433
ANNEXE 1 – TEXTE INTÉGRAL DE L'ARTICLE 802 DE L'ALENA 434

1. Introduction

1. Le Canada est une tierce partie à la présente procédure et il est reconnaissant de l'occasion qui lui est donnée de présenter au Groupe spécial ses vues sur certaines questions découlant du présent différend.

2. Le différend porte sur une mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis sous forme d'une limitation quantitative à l'importation de gluten de froment, avec effet au 1er juin 1998.[1]

3. La procédure a été engagée par une demande de consultations présentée le 17 mars 1999 par les Communautés européennes (CE) au sujet d'une mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis à l'importation de gluten de froment.[2] Les consultations tenues avec les États-Unis ont eu lieu à Genève le 3 mai 1999, mais elles n'ont pas permis de trouver une solution mutuellement satisfaisante.

4. Le 3 juin 1999, les CE ont demandé l'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article 6:1 du Mémorandum d'accord.[3] Le 26 juillet 1999, l'Organe de règlement des différends a établi ce groupe spécial doté du mandat type.[4]

5. Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont réservé leurs droits de participer en qualité de tierces parties aux travaux du Groupe spécial conformément à l'article 10:3 du Mémorandum d'accord.

6. Le Canada a un intérêt substantiel dans la question, en particulier pour ce qui est de l'allégation des CE concernant son exclusion de l'application de la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis.

---

[1] Proclamation n° 7103 du 30 mai 1998 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de gluten de froment, présentée à titre de pièce n° 2 des États-Unis; Mémorandum du 30 mai 1998 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet du gluten de froment, émanant du Président des États-Unis, publiés au Federal Register, Volume 63, n° 106, pages 30359 et 30363, le 3 juin 1998, présenté à titre de pièce n° 3 des États-Unis.

[2] WT/DS166/1.

[3] WT/DS166/3.

[4] WT/DS166/4.

7. Le Canada a eu l'occasion d'examiner les parties de la première communication des États-Unis concernant cette question particulière, et il souscrit pleinement aux arguments formulés par les États-Unis.

8. Le Canada maintient que les constatations et les recommandations de la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) relatives aux importations de gluten de froment en provenance du Canada, ainsi que la décision prise par la suite par les États-Unis d'exclure le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant le gluten de froment, sont compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis au titre des Accords de l'OMC, en particulier de l'article XIX du GATT de 1994 et des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Le Canada maintient en outre que l'allégation des CE qui soutiennent le contraire est sans fondement et qu'elle devrait en tant que telle être rejetée par le Groupe spécial.

2. Exemption du Canada de la mesure de sauvegarde américaine appliquée au gluten de froment

9. Conformément aux obligations contractées par les États-Unis en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le Canada a été exempté de la mesure de sauvegarde américaine après que l'ITC eût constaté que les importations de gluten de froment en provenance du Canada et du Mexique n'avaient pas contribué de façon importante au dommage grave.[5] L'article 802 de l'ALENA dispose que "[l]a Partie [à l'ALENA] qui adopte une mesure d'urgence aux termes de l'article XIX ou de tout accord de même nature devra en exempter les importations de chacune des autres Parties, sauf:

a) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, comptent pour une part substantielle des importations totales; et

b) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, ou, dans des circonstances exceptionnelles, les importations depuis les autres Parties considérées collectivement, contribuent de manière importante au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave causé par les importations".[6]

Les parties à l'ALENA doivent donc être exemptées de l'application d'une mesure de sauvegarde prise par une autre partie audit accord, à moins qu'une constatation positive ne soit faite pour chacune des deux conditions.

10. L'article 802 de l'ALENA a été incorporé à la législation américaine aux termes des articles 311 et 312 de la Loi portant application de l'ALENA.[7] Par conséquent, après qu'elle eût institué une enquête en matière de sauvegardes dans le cas des importations de gluten de froment et fait une détermination positive de l'existence d'un dommage[8], l'ITC a procédé à une analyse distincte des importations en provenance du Canada et du Mexique pour déterminer si elles comptaient pour une part substantielle des importations et contribuaient de manière importante au dommage grave.[9] L'ITC a constaté que les "importations en provenance du Canada ont fortement diminué pendant la période considérée, alors que dans l'ensemble les importations augmentaient".[10] Elle a conclu que les

[5] Proclamation n° 7103 du 30 mai 1998, présentée à titre de pièce n° 2 des États-Unis; Rapport de l'ITC, Enquête n° TA-201-67, Publication n° 3088, mars 1998, présentée à titre de pièce n° 4 des États-Unis; USITC Report, Investigation No. TA-201-67, pages I-5 et I-18/19.

[6] ALENA, article 802. Le texte intégral de l'article est reproduit à l'Annexe 1.

[7] 19 U.S.C. 3371, 3372 (Supp. 1993).

[8] Voir la première communication des États-Unis, paragraphe 10-48, pour la description factuelle de l'enquête de l'ITC et de la mesure adoptée par les États-Unis.

[9] Première communication des États-Unis, paragraphes 36 et 40.

[10] Rapport de l'ITC, présenté à titre de pièce n° 4 des États-Unis, page I-19.

importations en provenance du Canada ne contribuaient pas de manière importante au dommage grave causé par les importations, et elle a recommandé que le Président exclue le Canada (et le Mexique[11]) de l'application de toute mesure corrective. La mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis sous la forme d'une limitation quantitative à l'importation de gluten de froment, avec effet au 1er juin 1998, a exclu les importations de gluten de froment en provenance du Canada, ainsi que celles en provenance de certains autres pays.[12]

3. Argument

11. Les CE formulent des allégations juridiques au titre tant du GATT de 1994 que de l'Accord sur les sauvegardes au sujet de la décision américaine d'exclure les importations en provenance du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant le gluten de froment. Elles soutiennent que, ce faisant, les États-Unis ont contrevenu aux obligations qu'ils ont contractées au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.

12. Les arguments des CE reposent uniquement sur certaines parties du rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*[13] (*Argentine - Chaussures*). Il en a été appelé du rapport de ce groupe spécial, et la décision de l'Organe d'appel a été publiée le 14 décembre 1999. Étant donné le très court intervalle de temps séparant la publication de cette décision et la date d'échéance de la communication du Canada (16 décembre 1999), ce dernier n'a pas disposé d'un délai suffisant pour examiner la décision. C'est pourquoi il se contentera pour le moment de formuler des observations sur le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures* uniquement. Le Canada présentera oralement ses vues au présent groupe spécial sur le rapport de l'Organe d'appel, pour autant qu'elles soient pertinentes au présent différend.

13. Les CE allèguent que les États-Unis ont violé "le principe de parallélisme" établi par le Groupe spécial *Argentine – Chaussures*.[14] À l'appui de leur allégation, elles citent des extraits du rapport du Groupe spécial qui décrivent le principe de parallélisme, en ce qui concerne la mesure de sauvegarde imposée par un membre d'une union douanière.[15] En particulier, elles reprennent les observations du Groupe spécial selon lesquelles les dispositions de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes "impliquent un *parallélisme* entre la portée d'une *enquête* en matière de sauvegardes et le champ d'*application* des mesures de sauvegarde".[16]

14. Dans leur communication, les États-Unis indiquent que les CE ne présentent aucun argument à l'appui de leur allégation selon laquelle le libellé du rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures* serait pertinent en l'espèce.[17] Le Canada approuve cette conclusion. Répondant aux arguments invoqués par l'Argentine au sujet de l'ALENA et en particulier de la mesure de sauvegarde américaine appliquée au gluten de froment, le Groupe spécial lui-même a reconnu "que le MERCOSUR est une union douanière alors que l'ALENA est un accord de libre-échange".[18] En outre, ainsi que l'a également souligné le Groupe spécial, les dispositions de la note de bas de page 1

[11] Rapport de l'ITC, présenté à titre de pièce n° 4 des États-Unis, page I-19; l'enquête de l'USITC a conclu qu'aucune importation de gluten de froment en provenance du Mexique n'avait été déclarée pendant la période examinée (1993-1997); L'ITC a donc constaté que le Mexique ne comptait pas pour une part substantielle des importations totales et elle a recommandé au Président de l'exclure de l'application de toute mesure corrective.

[12] Proclamation n° 7103 du 30 mai 1998, présentée à titre de pièce n° 2 des États-Unis; Mémorandum du 30 mai 1998, présenté à titre de pièce n° 3 des États-Unis.

[13] WT/DS121/R, 25 juin 1999. Il en a été appelé du rapport de ce groupe spécial.

[14] Première communication des CE, paragraphes 55, 60 et 103.

[15] Première communication des CE, paragraphe 55.

[16] Argentine - Chaussures, paragraphe 8.87.

[17] Première communication des États-Unis, paragraphe 83.

[18] Argentine – Chaussures, paragraphe 8.100.

relative à l'article 2:1, sur lesquelles il s'est fondé pour développer le principe de parallélisme, ne concernent que l'intégration régionale sous la forme d'une union douanière. Le Canada convient donc en outre avec les États-Unis que les CE ne se sont pas acquittées de la charge de la preuve qui leur incombe, pour ce qui est de cette allégation particulière.

15. Toujours est-il que les États-Unis soutiennent que leurs décisions, c'est-à-dire leurs décisions d'exclure le Canada de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment, sont compatibles avec l'Accord sur les sauvegardes.[19] Ils soutiennent en outre que les circonstances examinées par le Groupe spécial *Argentine – Chaussures* étaient totalement différentes. Le Canada partage l'avis des États-Unis sur ces deux points.

16. Le rapport de l'ITC montre clairement que la méthode utilisée par la Commission pour examiner les importations en provenance de parties à l'ALENA est compatible tant avec le GATT de 1994 qu'avec l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis ont effectué une enquête globale et examiné les importations de toutes sources, mais n'ont pas imputé à des pays tiers dans leur détermination le dommage causé par les importations en provenance de l'ALENA. Après qu'elle eût fait une détermination positive de l'existence d'un dommage, l'ITC a procédé à une analyse distincte des importations en provenance du Canada et du Mexique. Son enquête et son analyse ont clairement démontré que les importations en provenance du Canada avaient fortement diminué pendant la période visée par l'enquête, alors que dans leur ensemble les importations avaient augmenté.[20] L'ITC a conclu à juste titre que les importations en provenance du Canada n'avaient pas contribué de manière importante au dommage grave. S'appuyant sur cette conclusion, les États-Unis ont exempté les importations en provenance du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde.

17. Les CE allèguent que ce faisant, c'est-à-dire en excluant le Canada de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment, les États-Unis ont contrevenu au principe de parallélisme établi dans le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*.[21] Ce sont les CE elles-mêmes qui ont fourni la justification du "principe de parallélisme" dans la communication qu'elles ont présentée dans le cadre du différend *Argentine – Chaussures*. La thèse des CE visait directement à démontrer l'incompatibilité des décisions de l'Argentine avec le GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, les CE ont exprimé l'avis qu'après avoir examiné les importations de toutes sources et déterminé qu'un dommage grave avait été causé par toutes les importations, l'Argentine n'avait "pas élaboré … une mesure de sauvegarde qui tienne compte des importations causant le dommage".[22] Dans cette affaire en particulier, tant les CE que les États-Unis avaient convenu que ce qui était troublant c'est "que l'Argentine ait utilisé les importations en provenance des pays du MERCOSUR dans son analyse de l'accroissement des importations quand il n'y avait *aucune possibilité* que ces importations puissent être visées par une mesure de sauvegarde quelconque, alors même que l'on peut démontrer que ces importations sont la cause du dommage subi par la branche de production nationale".[23] (non souligné dans l'original)

18. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, les faits sont importants et, croyons-nous, essentiels aux conclusions du Groupe spécial.[24] Étant donné que les membres du MERCOSUR étaient à

[19] Première communication des États-Unis, paragraphe 84.
[20] Rapport de l'ITC, présentée à titre de pièce n° 4 des États-Unis, page I-19.
[21] Première communication des CE, paragraphes 55, 60 et 103.
[22] Argentine – Chaussures, paragraphe 5.124.
[23] Argentine – Chaussures, paragraphe 5.124.
[24] Les importations en provenance des pays membres du MERCOSUR, par exemple, n'ont représenté en 1991 que 1,90 million de paires sur un total de 8,86 millions (soit 21,4 pour cent) et en 1995, à peu près un quart des importations totales, soit 5,83 sur 19,84 millions de paires. Par contre, en 1996, les pays membres du MERCOSUR ont fourni la part en pourcentage la plus importante (55,7 pour cent) des importations totales se chiffrant à 13,47 millions de paires, soit 7,5 millions de paires (contre 5,97 millions de paires pour les pays tiers); *Argentine - Chaussures*, note de bas de page 474.

l'origine de plus de la moitié des importations ayant servi à la détermination du dommage, il ne pouvait être justifié d'exclure leurs importations de la détermination de l'existence du dommage, compte tenu en particulier de l'objet et du but de l'Accord sur les sauvegardes.[25]

19. Par conséquent, le Canada convient avec les CE aussi, pour reprendre les termes mêmes qu'elles ont employés dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, que "l'affaire du gluten de froment est fondamentalement différente de l'affaire [*Argentine - Chaussures*]".[26] Il va de soi qu'il est aisé de distinguer la méthode utilisée par l'Argentine dans l'affaire *Argentine - Chaussures* de celle employée par les États-Unis en l'espèce. Ainsi que l'ont, en particulier, relevé les CE dans le contexte du différend *Argentine - Chaussures*, "[l]es États-Unis ont rendu des déterminations distinctes concernant les importations en provenance des pays membres de l'ALENA et ont conclu que les importations originaires de ces pays, et en particulier du Canada, n'ont pas causé de dommage. Si l'Argentine avait agi comme les États-Unis, elle n'aurait pu parvenir à sa conclusion".[27]

20. Le Canada partage l'avis des États-Unis en l'espèce[28], et des CE ainsi qu'elles se sont exprimées dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, selon lequel un Membre importateur est libre "de faire porter l'enquête - et d'ailleurs *devrait* faire porter l'enquête - sur toutes les importations à destination de son territoire de façon à réunir un dossier complet".[29] La méthode américaine englobe toutes les sources des importations (y compris les parties à l'ALENA) dans la détermination de l'existence d'un dommage, et elle exclut un membre de l'ALENA de l'application d'une mesure de sauvegarde uniquement après avoir fait une détermination distincte au sujet des importations en provenance de ce membre et après avoir conclu que les importations de cette source n'ont pas contribué de manière importante au dommage. Les États-Unis se sont servis de cette méthode dans l'enquête portant sur le gluten de froment, et ils ont constaté que les importations en provenance du Canada n'avaient pas contribué de manière importante au dommage grave. S'appuyant sur cette conclusion, ils ont exempté les importations en provenance du Canada de la mesure de sauvegarde. Si ces importations avaient contribué de manière importante au dommage grave, elles n'auraient pas été exclues de l'application de la mesure de sauvegarde. Cette dernière distinction est très importante et différencie clairement la méthode de l'ITC des circonstances de l'affaire *Argentine - Chaussures*, où le "principe de parallélisme" a été élaboré.

21. Le Canada indique en outre au Groupe spécial que, conformément à l'article 802 de l'ALENA, un membre de l'ALENA qui contribue de manière importante au dommage ne sera pas exclu de l'application de la mesure de sauvegarde imposée par un autre membre de l'ALENA. À l'inverse, seul un membre de l'ALENA qui, selon les constatations faites, ne contribue pas de manière importante au dommage sera exclu de l'application de la mesure de sauvegarde. Le *parallélisme* entre le champ d'*application* de la mesure de sauvegarde et la source réelle du dommage grave est donc respecté, parce qu'une détermination distincte a permis d'établir que les importations de cette source ne sont pas une cause importante du dommage.[30]

---

[25] Les objectifs de l'Accord sur les sauvegardes sont "de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes et d'éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle"; préambule, *Accord sur les sauvegardes*.

[26] Argentine – Chaussures, paragraphe 5.123.

[27] Argentine – Chaussures, paragraphe 5.131.

[28] Première communication des États-Unis, paragraphe 86.

[29] Argentine – Chaussures, paragraphe 5.130.

[30] Étant donné le caractère de l'exclusion énoncée à l'article 802 (subordonnée au fait que les importations en provenance d'une partie à l'ALENA ne comptent pas pour une part substantielle des importations totales du produit et ne contribuent pas de manière importante au dommage grave ou à la menace de dommage grave causé par les importations des marchandises en question), l'inclusion d'un partenaire de l'ALENA – ne contribuant pas de manière importante au dommage grave – dans l'enquête relative au dommage contribuerait, par voie de conséquence, de façon négligeable seulement au niveau total du dommage dont il a été constaté qu'il était causé par les importations.

4. Conclusion

22. Par conséquent, le Canada soutient respectueusement que les constatations et recommandations de l'ITC concernant les importations de gluten de froment en provenance du Canada, ainsi que la décision prise par la suite par les États-Unis d'exempter le Canada de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment, sont tout à fait compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC.

ANNEXE 1 – TEXTE INTÉGRAL DE L'ARTICLE 802 DE L'ALENA

Article 802: Mesures globales

1. Chacune des Parties conserve les droits et obligations résultant pour elle de l'article XIX de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (l'Accord général) ou de tout accord de sauvegarde conclu aux termes de l'Accord général, sauf ceux concernant les mesures de compensation ou de rétorsion et l'exemption d'une mesure, pour autant que ces droits et obligations soient incompatibles avec les dispositions du présent article. La Partie qui adopte une mesure d'urgence aux termes de l'article XIX ou de tout accord de même nature devra en exempter les importations de chacune des autres Parties, sauf:

a) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, comptent pour une part substantielle des importations totales; et

b) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, ou, dans des circonstances exceptionnelles, les importations depuis les autres Parties considérées collectivement, contribuent de manière importante au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave causé par les importations.

2. Lorsqu'il s'agira de déterminer:

a) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, comptent pour une part substantielle des importations totales, les importations depuis cette Partie ne seront normalement pas réputées en cause si celle-ci n'est pas l'un des cinq principaux fournisseurs du produit visé par la mesure, compte tenu de la part des importations pendant la période de trois ans la plus récente; et

b) si les importations depuis une Partie ou des Parties contribuent de manière importante au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave, l'organisme d'enquête compétent tiendra compte de facteurs comme l'évolution de la part des importations de chacune des Parties ainsi que le niveau et l'évolution du niveau des importations de chacune des Parties. À cet égard, les importations depuis une Partie ne seront normalement pas réputées contribuer de manière importante au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave si le coefficient de croissance des importations depuis cette Partie au cours de la période d'augmentation subite et préjudiciable des importations est sensiblement inférieur au coefficient de croissance des importations totales de toutes sources au cours de la même période.

3. Une Partie qui adopte une telle mesure et qui, aux termes du paragraphe 1, en exempte initialement un produit d'une autre Partie ou d'autres Parties, aura le droit d'y assujettir ultérieurement ce produit si l'organisme d'enquête compétent détermine qu'une augmentation subite des importations de ce produit de l'autre Partie ou des autres Parties réduit l'efficacité de ladite mesure.

4. Une Partie devra, sans délai, signifier aux autres Parties un avis écrit les informant de l'engagement d'une procédure susceptible d'entraîner l'adoption d'une mesure d'urgence aux termes des paragraphes 1 ou 3.

5. Aucune Partie ne pourra, dans le cadre d'une mesure adoptée en vertu des paragraphes 1 ou 3, imposer des restrictions à l'égard d'un produit:

a) sans l'avoir préalablement signifié par écrit à la Commission et sans avoir prévu une possibilité adéquate de consultations avec la Partie ou les Parties dont le produit est visé par la mesure envisagée, et cela le plus tôt possible avant l'adoption de la mesure; et

b) si la mesure doit avoir pour effet de ramener les importations de ce produit depuis une autre Partie à un niveau inférieur à la tendance enregistrée pour les importations du produit depuis cette autre Partie pendant une période de base représentative récente, compte tenu d'une marge de croissance raisonnable.

6. La Partie qui adopte une mesure d'urgence en vertu du présent article accordera à la Partie ou aux Parties dont le produit est visé une compensation mutuellement convenue ayant pour effet de libéraliser le commerce. Cette compensation prendra la forme de concessions ayant des effets commerciaux substantiellement équivalents ou correspondant à la valeur des droits de douane additionnels censés résulter de la mesure. Si les Parties concernées ne peuvent s'entendre sur la compensation, la Partie dont le produit est visé pourra adopter une mesure ayant des effets commerciaux équivalant substantiellement à la mesure adoptée conformément aux paragraphes 1 ou 3.

APPENDICE 3-2-2

DÉCLARATION ORALE DU CANADA

(21 décembre 1999)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. Introduction 436
2. Argument 436
3. Conclusion 438

1. Introduction

1. Le gouvernement canadien est sensible à l'occasion qui lui est offerte d'exposer au Groupe spécial ses vues sur certaines questions découlant du présent différend. Il a réservé son droit de participer à titre de tierce partie à la présente procédure en raison de l'intérêt substantiel qu'il porte à la question, en particulier pour ce qui est de l'allégation des CE concernant l'exclusion du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant le gluten de froment imposée par les États-Unis.

2. Nous appuyons totalement la position des États-Unis sur cette question particulière. Nous maintenons que les constatations et recommandations de la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) concernant les importations de gluten de froment en provenance du Canada, ainsi que la décision américaine d'exempter le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde frappant le gluten de froment, sont compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis au titre des Accords de l'OMC, en particulier de l'article XIX du GATT de 1994 et des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Nous maintenons en outre que l'allégation des CE prétendant le contraire n'est pas fondée et qu'elle devrait en tant que telle être rejetée par le Groupe spécial.

2. Argument

3. Les CE formulent des allégations juridiques en vertu tant du GATT de 1994 que de l'Accord sur les sauvegardes au sujet de la décision américaine d'exempter le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde frappant le gluten de froment. Les CE soutiennent que, ce faisant, les États-Unis ont contrevenu à leurs obligations au titre de l'article XIX du GATT et des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.

4. Le Canada a été exempté de l'application de la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis, après que l'ITC eût constaté que les importations de gluten de froment en provenance du Canada et du Mexique n'avaient pas contribué de manière importante au dommage grave. Cette décision était conforme aux obligations incombant aux États-Unis en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et plus particulièrement de l'article 802.

5. Il semble que l'argument des CE ne repose que sur le "principe de parallélisme", tel qu'il figure dans le rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* (*Argentine – Chaussures*).[1] Il en a été appelé du rapport de ce groupe spécial, et la

[1] WT/DS121/R, 25 juin 1999.

décision de l'Organe d'appel[2] a été rendue publique la semaine dernière. Nous saisissons cette occasion pour exposer nos vues sur la décision de l'Organe d'appel, pour autant qu'elle soit pertinente à la présente affaire.

6. Dans son rapport, après avoir brièvement traité des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, l'Organe d'appel a déclaré que "Sur la base de ce raisonnement, et compte tenu des faits propres à la présente affaire, nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé si un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegarde aux importations de *toutes* provenances. Par conséquent, nous concluons que l'enquête menée par l'Argentine, en l'espèce, ne peut pas servir de base pour exclure les importations en provenance des autres États membres du MERCOSUR de l'application des mesures de sauvegarde. "[3]

7. Pour ces raisons, l'Organe d'appel a jugé que "l'Argentine, compte tenu des faits propres à la présente affaire, ne peut pas justifier l'imposition de ses mesures de sauvegarde uniquement aux sources d'approvisionnement des pays tiers non membres du MERCOSUR sur la base d'une enquête qui a établi l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par les importations de toutes provenances, y compris les importations en provenance des autres États membres du MERCOSUR".[4] [non souligné dans l'original]

8. Il ressort clairement de cette décision que les conclusions de l'Organe d'appel concernant l'imposition de mesures de sauvegarde par un membre d'une union douanière sont directement liées aux faits particuliers de l'affaire *Argentine – Chaussures*.

9. L'affaire du gluten de froment américain diffère radicalement de l'affaire *Argentine - Chaussures*. C'est ce qu'a clairement démontré le Canada dans sa communication écrite à titre de tierce partie. Maintenant que nous avons le bénéfice de la récente décision de l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, nous reprendrons ces différences dans ce contexte.

10. Le rapport de l'ITC indique clairement que les États-Unis ont effectué une enquête globale et examiné les importations de toutes provenances, mais n'ont pas imputé à des pays tiers dans leur détermination le dommage causé par les importations en provenance de l'ALENA. Après avoir établi une détermination positive de l'existence d'un dommage, l'ITC a analysé séparément les importations en provenance du Canada et du Mexique. Cet examen séparé a clairement démontré que les importations en provenance du Canada avaient fortement diminué pendant la période visée par l'enquête, alors que les importations totales avaient augmenté.[5] L'ITC a conclu à juste titre que les importations en provenance du Canada n'avaient pas contribué de manière importante au dommage grave. Sur la base de cette conclusion, les États-Unis ont exclu les importations en provenance du Canada du champ d'application de la mesure de sauvegarde.

11. L'examen distinct effectué par l'ITC est à la base de la décision d'exclure les importations en provenance du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde. Contrairement au processus suivi dans le cas de l'Argentine, l'ITC a déterminé non seulement si le dommage grave ou la menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, mais elle a également procédé à une analyse distincte des importations en provenance du Canada et du Mexique. Lors de cet examen, elle a conclu que les importations en provenance du Canada n'avaient pas contribué de

[2] WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999.
[3] *Argentine – Chaussures*, Rapport de l'Organe d'appel, AB-1999-7, paragraphe 113.
[4] *Argentine - Chaussures*, Rapport de l'Organe d'appel, AB-1999-7, paragraphes 114 et 151 d).
[5] Rapport de l'ITC, présenté à titre de pièce n° 4 des États-Unis, page I-19.

manière importante au dommage grave. Les États-Unis avaient donc raison de se fonder sur cet examen pour exclure le Canada de l'application de leur mesure de sauvegarde.

12. En vertu de la méthode qu'ils ont utilisée, les États-Unis excluent donc un membre de l'ALENA de l'application d'une mesure de sauvegarde uniquement après avoir fait une détermination distincte concernant les importations en provenance de ce membre et conclu que les importations de cette provenance n'avaient pas contribué de manière importante au dommage. Les États-Unis se sont servis de cette méthode dans l'enquête portant sur le gluten de froment. Si ces importations avaient contribué de manière importante au dommage grave, on est alors en droit de supposer qu'elles n'auraient pas été exclues de l'application de la mesure de sauvegarde. Cette dernière distinction est très importante et différencie clairement la méthode suivie par l'ITC des faits de l'affaire *Argentine - Chaussures*, ainsi que des conclusions de l'Organe d'appel dans la même affaire.

3. Conclusion

13. Par conséquent, le Canada soutient respectueusement que les constatations et recommandations de l'ITC concernant les importations de gluten de froment en provenance du Canada, ainsi que la décision prise par la suite par les États-Unis d'exempter le Canada de la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment, sont tout à fait compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC.

APPENDICE 3-2-3

RÉPONSE DU CANADA AUX QUESTIONS
DU GROUPE SPÉCIAL ET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(17 janvier 2000)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. Les questions 439
2. La réponse du Canada..... 440

1. Les questions

Le Groupe spécial a posé au Canada les questions suivantes:

Question n° 1

Dans leur première communication écrite (paragraphe 84), les États-Unis affirment: "[les États-Unis] ont mené une enquête globale et examiné les importations de toutes provenances, sans imputer à des pays tiers dans leur détermination le dommage causé par les importations en provenance de l'ALENA". Nous relevons aussi qu'ils déclarent que le rapport de l'ITC (page I-18): "L'article 311 de la Loi portant application de l'ALENA dispose que si la Commission établit une "détermination positive de l'existence d'un dommage dans le cadre d'une enquête au titre de l'article 202 de la Loi des États-Unis sur le commerce extérieur …", elle doit aussi "déterminer" si – 1) les importations de l'article en provenance d'un pays signataire de l'ALENA, considérées séparément, comptent pour une part substantielle des importations totales; et 2) les importations de l'article en provenance d'un pays signataire de l'ALENA contribuent de manière importante au dommage grave ou à la menace de dommage grave causé par les importations".

Le Groupe spécial doit-il donc comprendre que les importations en provenance du Canada ont été prises en considération pour arriver à une constatation de l'existence d'un dommage grave, mais qu'une analyse distincte du lien de causalité a ensuite été effectuée pour ces importations? Dans l'affirmative, quelle est, dans l'Accord sur les sauvegardes, la base juridique qui justifie une telle analyse distincte du lien de causalité?

Question n° 2

L'exclusion du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde américaine frappant le gluten de froment se fonde-t-elle sur l'article XXIV du GATT de 1994, ou a-t-elle un lien avec cet article? Dans l'affirmative, de quelle manière?

En outre, la Commission européenne (CE) a posé la question ci-dessous:

Question n° 1

La CE souhaiterait que le Canada développe davantage ses vues selon lesquelles le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures* était, à son avis, limité aux circonstances de cette affaire, et que cet avis est compatible avec l'article 2:1) de l'Accord sur les sauvegardes, et en particulier la note de bas de page 1 y afférant, et avec le libellé de l'article 2:2 qui est rédigé comme suit:

> **"Des mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé qu'elle qu'en soit la provenance. "(non souligné dans l'original)**

2. La réponse du Canada

1. Les États-Unis ont exclu le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde frappant le gluten de froment parce que le Canada est membre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et parce qu'ils ont procédé à un examen distinct des importations en provenance du Canada et du Mexique.

2. En ce qui concerne la disposition de l'Accord sur les sauvegardes sur laquelle se fonde une telle "analyse distincte du lien de causalité", le Canada relève que rien dans ledit accord ne s'oppose à une telle analyse. Les articles 3 et 4 de l'Accord définissent certains paramètres généraux pour la tenue de l'enquête relative au dommage. Il ne découle aucunement de ces articles qu'il est interdit d'effectuer une analyse distincte.

3. Il convient aussi de reconnaître à ce propos qu'il n'est pas possible d'interpréter séparément un article particulier d'un accord de l'OMC. C'est un principe bien établi que l'Accord de l'OMC constitue un engagement unique. Par conséquent, toutes les obligations contractées dans le cadre de l'OMC sont cumulatives et les Membres doivent se conformer simultanément à la totalité d'entre elles.[1]

4. De plus, le texte même de l'Accord sur les sauvegardes indique que ses dispositions, et en particulier l'article 2:2, ne doivent pas être considérées indépendamment des articles XIX et XXIV du GATT de 1994. La note de bas de page 1 de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose notamment que "[a]ucune disposition du présent accord ne préjuge l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994".[2] Les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes ont clairement reconnu qu'il existait un rapport spécial entre les articles XIX et XXIV:8 du GATT de 1994 et qu'il fallait systématiquement interpréter l'Accord sur les sauvegardes à la lumière de ce rapport tel qu'il se présentait. Ainsi, lu en même temps que d'autres dispositions pertinentes de l'OMC, l'Accord sur les sauvegardes laisse ouverte la possibilité que les membres d'un

[1] Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 74; Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures (Argentine – Chaussures), Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphes 76 à 98. Cette constatation de l'Organe d'appel est bien entendu compatible avec la règle fondamentale d'interprétation des traités telle qu'énoncée à l'article 31 1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne, le 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331.

[2] Nous relevons que dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, paragraphes 106 à 108, l'Organe d'appel a fait observer que la note de bas de page ne s'applique que lorsqu'une union douanière prend une mesure et non à l'État membre. Une simple lecture du texte montre que ces observations ne s'appliqueraient pas à la dernière phrase de la note, dont le libellé autorise à penser qu'elle s'applique sans exception à toutes les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Toujours est-il que le raisonnement suivi par l'Organe d'appel aux paragraphes 84 à 95 de son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures* confirmerait que l'Accord sur les sauvegardes ne modifie pas ni n'invalide la signification établie de l'article XIX du GATT de 1994, y compris son rapport avec l'article XXIV:8.

ALE puissent exclure d'autres membres de l'application d'une mesure de sauvegarde, ainsi que l'ont fait les États-Unis dans la présente affaire conformément à l'article 802 de l'ALENA.[3]

5. Nous tenons à souligner qu'aucune des parties à la présente affaire n'a contesté ce principe.[4]

6. Concernant la question de la CE, le Canada est d'avis que les faits de la présente affaire diffèrent fondamentalement de ceux examinés dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

7. En rendant sa décision sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a conclu que:

> "En appliquant des mesures de sauvegarde sur la base de *cette enquête, en l'espèce,* l'Argentine était également tenue, en vertu de l'article 2:2, d'appliquer ces mesures aux importations de toutes provenances, y compris les autres États membres du MERCOSUR. Sur la base de ce raisonnement, et compte tenu des faits propres à la présente affaire, nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé si un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegarde aux importations de *toutes* provenances. Par conséquent, nous concluons que l'enquête menée par l'Argentine, en l'espèce, ne peut pas servir de base pour exclure les importations en provenance des autres États membres du MERCOSUR de l'application des mesures de sauvegarde."[5] (*Pas d'italique dans l'original*)

8. Par "cette enquête, en l'espèce" on entend que l'Argentine a mené une enquête et constaté l'existence d'un dommage causé par les importations de toutes provenances, notamment et en particulier du MERCOSUR. L'Argentine n'a pas effectué une analyse distincte au sujet de ses partenaires du MERCOSUR. En vertu de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes, l'Argentine a donc dû appliquer sa mesure de sauvegarde aux importations de toutes provenances ayant causé le dommage. Par contre, dans le présent cas d'espèce, les États-Unis ont constaté, sur la base de leurs enquêtes, que les importations en provenance du Canada ne contribuaient pas de manière importante au dommage grave. Par conséquent, leur décision d'exclure les importations en provenance du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde est tout à fait conforme à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes, interprété conformément à la note de bas de page 1 et à la décision dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

---

[3] Cette analyse n'est pas incompatible avec celle du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, Rapport du Groupe spécial, WT/DS121/R, 25 juin 1999, paragraphe 8.97.

[4] *Argentine – Chaussures*, Rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 114. Dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré que "comme la question n'est pas soulevée dans le présent appel, nous ne nous prononçons pas sur la question de savoir si, en règle générale, un membre d'une union douanière peut exclure les autres membres de cette union douanière de l'application d'une mesure de sauvegarde".

[5] *Argentine - Chaussures*, Rapport de l'Organe d'appel, AB-1999-7, paragraphe 113.

APPENDICE 3-3-1

COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(16 décembre 1999)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. Données factuelles 442
2. Intérêt de la Nouvelle-Zélande 442
3. Critère d'examen 443
4. Renseignements confidentiels 443
5. Lien de causalité 444
6. Application de la mesure corrective 445
7. Nécessité 445
8. Notification 445
9. Consultation 445
10. Conclusion 446

1. Données factuelles

1. Après avoir ouvert une enquête en matière de sauvegardes le 1er octobre 1997, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde à l'importation de gluten de froment le 1er juin 1998, qui consiste en une restriction quantitative à l'importation du produit considéré. Ils ont fait connaître aux Membres leur décision d'imposer une telle mesure par une notification adressée au Comité des sauvegardes le 4 juin 1998.

2. Le 3 juin 1999, suite aux consultations qu'elles avaient tenues avec les États-Unis sur la mesure de sauvegarde appliquée au gluten de froment, les Communautés européennes ont demandé l'établissement d'un groupe spécial chargé de se prononcer sur la compatibilité de la mesure avec l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes. Un groupe spécial a été établi le 26 juillet 1999. La Nouvelle-Zélande, ainsi que l'Australie et le Canada, ont réservé leurs droits de participer en qualité de tierces parties aux travaux de ce groupe spécial.

2. Intérêt de la Nouvelle-Zélande

3. La Nouvelle-Zélande a un intérêt systémique dans les questions dont a été saisi le Groupe spécial. L'Accord sur les sauvegardes était l'un des grands engagements de réforme contractés pendant le Cycle d'Uruguay. Cet accord, qui avait été élaboré pour répondre aux préoccupations suscitées par l'utilisation des "mesures dites de la zone grise", visait à clarifier et renforcer les disciplines du GATT de 1994 et en particulier celles de l'article XIX. Ainsi qu'il est mentionné dans son préambule, l'Accord avait aussi pour objectif "de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes et d'éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle", et d'encourager "l'ajustement structurel et la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux".

4. De façon générale, les mesures de sauvegarde appliquées en vertu de l'Accord sur les sauvegardes se présentent sous forme de suspensions de concessions ou obligations, qui peuvent consister en des restrictions quantitatives à l'importation ou en des relèvements de droits au-dessus des

taux consolidés. Par conséquent, l'Accord sur les sauvegardes relève de la catégorie limitée des dispositions de l'OMC prévoyant la suspension ou la modification des obligations applicables de l'OMC, sous réserve de la satisfaction de prescriptions juridiques spécifiques. En tant que pays exportateur, la Nouvelle-Zélande considère que la mise en œuvre appropriée des prescriptions juridiques de l'Accord sur les sauvegardes est d'une importance fondamentale.

5. La Nouvelle-Zélande tient en l'occurrence à formuler les observations ci-après au sujet de certaines questions soulevées dans les premières communications des Communautés européennes et des États-Unis.

3. Critère d'examen

6. Lors de l'examen des mesures de sauvegarde, les groupes spéciaux ne sont pas autorisés à procéder à un examen *de novo* des déterminations faites par les autorités nationales responsables des enquêtes.[1] Le critère d'examen approprié d'un groupe spécial consiste plutôt à déterminer de façon objective si le Membre imposant la mesure de sauvegarde a examiné les faits pertinents, s'il a suffisamment expliqué ses constatations et conclusions, si les faits étayent la détermination, et par conséquent si la détermination faite est compatible avec les obligations dudit Membre au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

7. Dans leur communication, les États-Unis ont indiqué ce qui suit:

> L'article 4:2 c) de [l'Accord sur les sauvegardes] prescrit aux autorités compétentes de publier une analyse de l'affaire qui justifie le caractère *pertinent* des facteurs examinés. Il s'ensuit que ledit accord n'impose pas à l'autorité compétente d'obligation d'expliquer pourquoi elle a jugé certains facteurs dénués de pertinence et ne s'est donc pas appuyée sur eux.[2]

Toutefois, la pertinence et la non-pertinence sont les deux facettes d'un même problème. Ce qui est pertinent ne peut être non pertinent, et vice versa. Par conséquent, pour déterminer si tous les facteurs pertinents ont été dûment pris en compte dans une enquête en matière de sauvegardes il faut nécessairement déterminer si les facteurs jugés non pertinents étaient en fait non pertinents. Pour que le groupe spécial procède à une telle détermination, il faut fournir des explications sur les conclusions de l'autorité compétente selon lesquelles certains facteurs n'étaient pas pertinents. Un Membre ne peut justifier son refus de prendre en compte des facteurs en alléguant simplement qu'ils ne sont pas pertinents.

4. Renseignements confidentiels

8. Dans les enquêtes en matière de sauvegardes, un Membre peut examiner les renseignements de nature confidentielle fournis par les requérants.[3] La Nouvelle-Zélande ne conteste pas qu'il puisse être approprié au moment de l'enquête en matière de sauvegardes de protéger ces renseignements confidentiels, y compris ceux qui sont fournis par les partis mises en cause. Elle estime cependant qu'un Membre ne peut justifier une mesure en affirmant qu'elle est compatible avec ses obligations dans le cadre de l'OMC sans divulguer au groupe spécial et aux parties les renseignements sur

[1] Voir États-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles (WT/DS24/R), 8 novembre 1996, paragraphes 7.12 et 7.13; États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde (WT/DS33/R), 6 janvier 1997, paragraphe 7.17; Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers (WT/DS98/R), 21 juin 1999, page 186; Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures (WT/DS121/R), 25 juin 1998, paragraphes 8.117 à 8.121.

[2] Première communication des États-Unis, paragraphe 58.

[3] Accord sur les sauvegardes, article 3:2.

lesquels il se fonde. Un groupe spécial ne peut déterminer si une mesure est conforme à l'Accord sur les sauvegardes s'il n'a pas accès à tous les renseignements pertinents.[4]

9. Dans l'affaire *Canada – Aéronefs*[5], l'Organe d'appel a récemment précisé que les dispositions du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord) relatives à la protection des renseignements confidentiels sont adéquates pour protéger les renseignements dans le cadre d'une procédure de règlement des différends. La Nouvelle-Zélande estime donc que les parties doivent divulguer à un groupe spécial et aux parties concernées tous les renseignements, notamment les renseignements confidentiels, sur lesquels elles se fondent pour justifier leur mesure de sauvegarde.

5. Lien de causalité

10. L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose que:

> 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 production nationale de produits similaires ou directement concurrents.

Cette disposition ne mentionne pas que l'accroissement des importations doit seulement être "une" cause, une cause partielle, ou simplement une cause substantielle du dommage grave subi par la branche de production nationale. Elle stipule que le dommage grave subi par la branche de production nationale doit être *causé* par l'accroissement des importations.

11. L'article 4:2 b) de l'Accord dispose que:

> 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.[6]

Les États-Unis ont allégué que cette disposition n'oblige pas les Membres imposant une mesure de sauvegarde à quantifier et déduire du dommage total les effets spécifiques causés par d'autres facteurs.[7] Ils ont cité à l'appui de leur allégation l'affaire *États-Unis - Saumons*[8], dans le cadre de laquelle avait été examiné l'article 3 :4 du Code antidumping du Tokyo Round qui renfermait un libellé similaire à celui de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Le Groupe spécial *États-Unis - Saumons* a dit que, pour établir sa détermination au sujet du lien de causalité, un Membre n'avait pas besoin de rechercher de sa propre initiative d'autres facteurs possibles de dommage autres que ceux mentionnés par les parties. Le Groupe spécial n'a toutefois pas déclaré ou donné à entendre que le libellé de l'article 3:4 du Code antidumping signifiait qu'un Membre n'avait pas besoin de

[4] Voir aussi le paragraphe 49 de la première communication des Communautés européennes.
[5] Canada - Mesures visant l'exportation des aéronefs civils (WT/DS70/AB/R), 2 août 1999.
[6] Ce libellé est apparu pour la première fois dans les projets de négociation de l'Accord sur les sauvegardes dans le "texte de Bruxelles" du 6 décembre 1990.
[7] Première communication des États-Unis, paragraphes 130 et 131.
[8] États-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations des saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège (ADP/87), IBDD, S41/254, adopté par le Comité des pratiques antidumping le 27 avril 1994.

quantifier ou de déduire du dommage total les effets spécifiques d'autres facteurs dont il a été déterminé qu'ils avaient causé un dommage.[9]

6. Application de la mesure corrective

12. Une fois que les conditions juridiques nécessaires pour prendre une mesure de sauvegarde ont été établies, l'Accord sur les sauvegardes impose des obligations aux Membres pour ce qui est de l'application de la mesure de sauvegarde particulière qui a été choisie. Il s'agit notamment de restrictions concernant le champ d'application de la mesure (article 5) et de procédures en matière de notification et de consultation des Membres concernés (article 12). Ces obligations s'appliquent aux mesures effectivement prises par les Membres et non aux mesures qu'il était auparavant envisagé de prendre ni aux mesures recommandées par les autorités compétentes.[10]

7. Nécessité

13. Ainsi, l'obligation énoncée à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes de n'appliquer des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement n'est pas remplie si elle s'applique à une mesure qu'il était auparavant envisagé de prendre ou à une mesure recommandée par les autorités compétentes, qui n'est pas alors imposée sans modification. L'obligation n'est remplie que si elle s'applique à la mesure de sauvegarde effectivement imposée par un Membre.[11]

8. Notification

14. En vertu des articles 12:1 et 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre "qui projette d'appliquer" une mesure de sauvegarde doit notifier la mesure au Comité des sauvegardes et lui communiquer tous les renseignements pertinents sur cette mesure. L'obligation de notifier s'applique à la mesure effectivement imposée, et elle n'est pas remplie si c'est une mesure différente de celle imposée qui est notifiée.[12]

En outre, en vertu de l'article 12 de l'Accord, l'obligation de notifier incombe au "Membre qui projette d'appliquer une mesure". Ces termes signifient que la mesure effectivement imposée doit être notifiée au Comité des sauvegardes avant d'être appliquée. Une fois la mesure imposée, le Membre ne "projette [plus] d'appliquer" la mesure mais "applique" plutôt la mesure.[13]

9. Consultation

15. En vertu de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre qui impose une mesure de sauvegarde doit ménager des possibilités adéquates de consultation préalable aux Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs du produit concerné. Ces consultations doivent notamment avoir pour objectif d'arriver à un accord sur les moyens de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT

[9] *États-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations des saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège* (ADP/87), IBDD, S41/254, adopté par le Comité des pratiques antidumping le 27 avril 1994, paragraphes 550 à 555.

[10] Voir la première communication des Communautés européennes, paragraphes 106, 107, 115 et 116.

[11] Voir la première communication des Communautés européennes, paragraphes 106, 107, 115 et 116.

[12] Voir la première communication des Communautés européennes, paragraphes 163 à 170.

[13] Voir la première communication des Communautés européennes, paragraphes 165 et 168.

de 1994 entre le Membre imposant la mesure de sauvegarde et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure.[14]

16. Dans ces circonstances également, l'obligation énoncée à l'article 12:3 concerne la mesure de sauvegarde effectivement imposée. Il convient de ménager des possibilités adéquates de consultations significatives sur cette mesure avant que celle-ci n'entre en vigueur. Les consultations doivent également porter sur le maintien d'un niveau substantiellement équivalent de concessions.[15]

10. Conclusion

17. L'Accord sur les sauvegardes vise à s'assurer que les Membres qui prennent des mesures d'urgence le fassent uniquement sous une forme compatible avec les obligations qu'ils ont contractées dans le cadre de l'OMC. En soi, l'Accord autorise les Membres à suspendre des obligations, et à modifier et retirer des concessions, à condition cependant qu'ils satisfassent aux prescriptions de l'Accord. Ces prescriptions consistent notamment à ne pouvoir utiliser des mesures de sauvegarde qu'en cas de dommage grave causé par l'accroissement des importations, et à n'appliquer des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

[14] L'objectif de maintien d'un niveau substantiellement équivalent de concessions est énoncé à l'article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

[15] Voir la première communication des Communautés européennes, paragraphes 171 à 178.

APPENDICE 3-3-2

DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(21 décembre 1999)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. Introduction 447
2. L'Accord sur les sauvegardes 447
3. Arguments juridiques 447
4. Conclusion 449

1. Introduction

1. La déclaration orale de la Nouvelle-Zélande aujourd'hui est une brève synthèse de notre communication écrite à titre de tierce partie qui a été transmise au Groupe spécial et aux autres parties le 16 décembre 1999. Nous chercherons à y faire ressortir les grandes questions qui ont été traitées plus en détail dans notre communication.

2. L'Accord sur les sauvegardes

2. L'Accord sur les sauvegardes établit des règles pour l'application des mesures de sauvegarde qui sont prévues à l'article XIX du GATT. Il a été l'une des réalisations majeures du Cycle d'Uruguay et visait à répondre aux préoccupations suscitées par le recours aux "mesures dites de la zone grise" en renforçant et clarifiant les disciplines de l'article XIX du GATT, en rétablissant un contrôle multilatéral sur les sauvegardes et en éliminant les mesures qui échappent à un tel contrôle, en encourageant l'ajustement structurel et en accroissant plutôt qu'en limitant la concurrence sur les marchés internationaux.

3. L'Accord sur les sauvegardes permet l'application de mesures de sauvegarde sous forme de suspension des concessions ou obligations du GATT, qui consistent en des restrictions quantitatives à l'importation ou en des relèvements de droits au-dessus des taux consolidés. Par conséquent, l'Accord sur les sauvegardes relève de la catégorie limitée des dispositions de l'OMC prévoyant la suspension ou la modification des obligations applicables de l'OMC, sous réserve de la satisfaction de prescriptions juridiques spécifiques.

4. En tant que pays exportateur, la Nouvelle-Zélande considère que la mise en œuvre appropriée des prescriptions juridiques de l'Accord sur les sauvegardes est d'une importance fondamentale.

3. Arguments juridiques

5. La Nouvelle-Zélande tient en l'occurrence à formuler les observations ci-après au sujet de certaines questions soulevées dans les premières communications des Communautés européennes et des États-Unis.

3.1 Critère d'examen

6. Il est maintenant bien établi que lors de l'examen des mesures de sauvegarde, les groupes spéciaux ne sont pas autorisés à procéder à un examen *de novo* des déterminations faites par les autorités nationales responsables des enquêtes. Le critère d'examen approprié d'un groupe spécial consiste plutôt à déterminer de façon objective si le Membre imposant la mesure de sauvegarde a examiné les faits pertinents, s'il a suffisamment expliqué ses constatations et conclusions, si les faits étayent la détermination, et par conséquent si la détermination faite est compatible avec les obligations dudit Membre au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

7. Aux fins d'une telle détermination, la pertinence et la non-pertinence sont les deux facettes d'un même problème. Ce qui est pertinent ne peut être non pertinent, et vice versa. Pour déterminer si tous les facteurs pertinents ont été dûment pris en compte dans une enquête en matière de sauvegardes il faut nécessairement déterminer si les facteurs jugés non pertinents étaient en fait non pertinents. Pour que le groupe spécial procède à une telle détermination, il faut fournir des explications sur les conclusions de l'autorité compétente selon lesquelles certains facteurs n'étaient pas pertinents. Un Membre ne peut justifier son refus de prendre en compte des facteurs en alléguant simplement qu'ils ne sont pas pertinents.

3.2 Renseignements confidentiels

8. Dans les enquêtes en matière de sauvegardes, un Membre peut examiner les renseignements de nature confidentielle fournis par les requérants. L'article 3:2 prévoit que lors de l'enquête en matière de sauvegardes il peut y avoir lieu de protéger ces renseignements confidentiels, y compris ceux fournis par les parties mises en cause. Un Membre ne peut toutefois justifier devant un groupe spécial qu'une mesure est compatible avec les obligations qu'il a contractées dans le cadre de l'OMC sans divulguer au groupe spécial et aux parties les renseignements sur lesquels il se fonde. Un groupe spécial ne peut déterminer si une mesure est conforme à l'Accord sur les sauvegardes s'il n'a pas accès à tous les renseignements pertinents.

9. L'Organe d'appel a récemment précisé que les dispositions du Mémorandum d'accord relatives à la protection des renseignements confidentiels sont adéquates pour protéger les renseignements dans le cadre d'une procédure de règlement des différends. La Nouvelle-Zélande estime donc que les parties doivent divulguer à un groupe spécial et aux parties concernées tous les renseignements, notamment les renseignements confidentiels, sur lesquels elles se fondent pour justifier leur mesure de sauvegarde.

3.3 Lien de causalité

10. L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes stipule qu'une mesure de sauvegarde peut être appliquée à un produit uniquement si ce produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. Il ne mentionne pas que l'accroissement des importations doit seulement être "une" cause, une cause partielle, ou simplement une cause substantielle du dommage grave, ou de la menace de dommage grave, subi par la branche de production nationale. Il indique que le dommage grave, ou la menace de dommage grave, subi par la branche de production nationale doit être *causé* par l'accroissement des importations.

11. Pour sa part, l'article 4:2 b) de l'Accord dispose que 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. Dans l'affaire *États-Unis – Saumons*, le Groupe spécial a examiné un libellé similaire dans le contexte de l'article 3:4 du Code antidumping. Il a dit que, pour établir sa détermination au sujet du lien de causalité, un Membre

n'avait pas besoin de rechercher de sa propre initiative d'autres facteurs possibles de dommage autres que ceux mentionnés par les parties. Contrairement à ce qu'ont affirmé les États-Unis dans leur communication, le Groupe spécial n'a pas déclaré ou donné à entendre que le libellé de l'article 3:4 du Code antidumping signifiait qu'un Membre n'avait pas besoin de quantifier ou de déduire du dommage total les effets spécifiques d'autres facteurs dont il a été déterminé qu'ils avaient causé un dommage.

3.4 Application de la mesure corrective

12. Une fois que les conditions juridiques nécessaires pour prendre une mesure de sauvegarde ont été établies, l'Accord sur les sauvegardes impose des obligations aux Membres pour ce qui est de l'application de la mesure de sauvegarde particulière qui a été choisie. Il s'agit notamment de restrictions concernant le champ d'application de la mesure prévues à l'article 5 et de procédures en matière de notification et de consultation des Membres concernés énoncées à l'article 12. Ces obligations s'appliquent aux mesures de sauvegarde effectivement prises par les Membres et non aux mesures qu'il était auparavant envisagé de prendre ni aux mesures recommandées par les autorités compétentes qui n'ont pas été imposées sous la forme recommandée.

13. Par exemple, l'obligation énoncée à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes de n'appliquer des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement n'est remplie que si elle est appliquée à la mesure de sauvegarde effectivement imposée par un Membre. De la même manière, l'obligation énoncée aux articles 12:1 et 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes, qui prévoit qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde doit la notifier, s'applique à la mesure effectivement imposée, et elle n'est pas remplie si c'est une mesure différente de celle imposée qui est notifiée. En outre, l'obligation prévue à l'article 12:3, selon laquelle il faut ménager des possibilités adéquates de consultation préalable aux Membres ayant un intérêt substantiel dans la mesure, concerne la mesure de sauvegarde effectivement imposée. Il convient de ménager des possibilités adéquates de consultations significatives sur cette mesure avant que celle-ci n'entre en vigueur.

4. Conclusion

14. L'Accord sur les sauvegardes vise à s'assurer que les Membres qui prennent des mesures d'urgence le fassent uniquement sous une forme compatible avec les obligations qu'ils ont contractées dans le cadre de l'OMC. En soi, l'Accord autorise les Membres à suspendre des obligations, et à modifier et retirer des concessions, à condition cependant qu'ils satisfassent aux prescriptions de l'Accord. Ces prescriptions consistent notamment à ne pouvoir utiliser des mesures de sauvegarde qu'en cas de dommage grave causé par l'accroissement des importations, et à n'appliquer des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

APPENDICE 4

PROCÉDURES RÉGISSANT LES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS

(1er février 2000)

I. PRINCIPE FONDAMENTAL

1. Le fait de traiter des renseignements comme des renseignements confidentiels privés en vertu des présentes procédures impose une lourde charge au Groupe spécial et aux parties. En désignant de manière inconsidérée des renseignements comme renseignements confidentiels privés, on pourrait limiter la capacité d'une partie d'intégrer pleinement dans son équipe s'occupant du différend des personnes qui ont une connaissance et une compétence technique particulières pertinentes pour faire valoir ses droits, faire obstacle aux travaux du Groupe spécial et compliquer sa tâche pour formuler des constatations et des conclusions publiques crédibles. En conséquence, tout en reconnaissant que les parties ont un intérêt légitime à protéger les renseignements confidentiels privés sensibles, *le Groupe spécial compte que les parties feront preuve de la plus grande modération pour ce qui est de désigner des renseignements comme renseignements confidentiels privés.*

II. DÉFINITIONS

Les termes "personne habilitée" s'entendent

i) d'un membre du Groupe spécial;

ii) d'un représentant; ou

iii) d'un employé du Secrétariat.

Les termes "bureau de l'administration centrale" s'entendent des bâtiments et des terrains du Bureau du Représentant des États-Unis pour les affaires commerciales internationales à Washington, D.C. (États-Unis d'Amérique) et des bâtiments et des terrains de la Commission européenne à Bruxelles (Belgique).

On parle d'"achèvement de la procédure du Groupe spécial" lorsque, conformément à l'article 16:4 du Mémorandum d'accord, le rapport du Groupe spécial:

i) est adopté;

ii) n'est pas adopté;

iii) a fait l'objet d'un appel et le rapport de l'Organe d'appel est adopté; ou

conformément à l'article 12:12 du Mémorandum d'accord, le pouvoir conféré pour l'établissement du Groupe spécial devient caduc.

Les termes "renseignements confidentiels privés" s'entendent des renseignements qui ont été désignés comme tels par la partie qui les communique, qui, par ailleurs, ne sont pas disponibles dans le domaine public et qui ont été définis par la Commission du commerce international des États-Unis (l'"ITC") comme étant des renseignements commerciaux confidentiels aux fins de

l'enquête n° TA-201-67 à laquelle elle a procédé au sujet du gluten de froment et qui, pour cette raison, ont été supprimés de la version publique de son rapport de mars 1998 (publication 3088).[1]

L'expression "désignés comme renseignements confidentiels privés" s'entend de:

i) renseignements imprimés, sur lesquels apparaissent clairement la mention "RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS" et le nom de la partie qui les a initialement communiqués;

ii) renseignements codés binaire, à propos desquels apparaît clairement la mention "RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS" sur une étiquette figurant sur le support de mise en mémoire, et pour lesquels apparaissent clairement sur les fichiers codés binaire la mention "RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS PRIVÉS" et le nom de la partie qui les a initialement communiqués; et

iii) renseignements communiqués oralement, que l'intervenant a déclaré être des "renseignements confidentiels privés" avant de les divulguer et qui sont identifiés grâce au nom de la partie qui les a initialement communiqués.

Le terme "différend" s'entend de la plainte déposée par les Communautés européennes au sujet de l'imposition par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'une limitation quantitative à l'importation de gluten de froment, avec effet au 1er juin 1998, différend qui fait l'objet des documents de la série WT/DS166 intitulés "États-Unis - Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes".

Les termes "Mémorandum d'accord" s'entendent du Mémorandum d'accord de l'OMC sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

Les termes "mission à Genève" s'entendent des bâtiments et des terrains des États-Unis et des Communautés européennes situés, respectivement, 1-3, Avenue de la Paix, 1211 Genève, et 37-39, rue de Vermont, 1202 Genève.

Le terme "renseignements" s'entend de:

i) renseignements imprimés;

ii) renseignements codés binaire mémorisés sur des disquettes informatiques, des disques d'ordinateurs, des CD-ROM ou d'autres supports électroniques; ou

iii) renseignements communiqués oralement.

Les termes "Groupe spécial" s'entendent du Groupe spécial de l'OMC établi conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord par la Décision de l'Organe de règlement des différends du 26 juillet 1999 aux fins d'examiner le différend.

Les termes "réunion du Groupe spécial" s'entendent d'une réunion de fond du Groupe spécial avec les parties ou de toute réunion du Groupe spécial avec les parties concernant le réexamen intérimaire, telles qu'elles figurent à l'Appendice 3 du Mémorandum d'accord relatif aux procédures de travail.

[1] Pour plus de clarté, ces renseignements n'incluront pas les renseignements supplémentaires fournis par les États-Unis dans leur pièce n° 10 dans le présent différend.

Les termes "membre du Groupe spécial" s'entendent d'une personne faisant partie du Groupe spécial.

Les termes "procédure du Groupe spécial" s'entendent des travaux du Groupe spécial tels qu'ils sont décrits dans les dispositions pertinentes du Mémorandum d'accord.

Le terme "partie" s'entend des Communautés européennes ou des États-Unis.

Les termes "locaux de l'OMC" s'entendent des bâtiments et des terrains de l'OMC au Centre William Rappard, 154, Rue de Lausanne, Genève, Suisse.

Le terme "représentant" s'entend de toute personne choisie par un Membre pour agir en tant que son représentant, conseil ou consultant dans le cadre du différend et dont le choix en tant que tel a été notifié au Président du Groupe spécial et à l'autre partie; toutefois, la présente définition n'inclura en aucune circonstance un employé, un administrateur ou un agent d'une société privée produisant du gluten de froment.

Le terme "Secrétariat" s'entend du Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce.

Les termes "employé du Secrétariat" s'entendent d'une personne employée ou nommée par le Secrétariat qui a été autorisée par ce dernier à s'occuper du présent différend et dont l'autorisation a été notifiée au Président du Groupe spécial, y compris, sans limiter la généralité de ce qui précède, les interprètes et les personnes chargées de rédiger le procès-verbal des auditions du Groupe spécial.

L'expression "lieu sûr" s'entend d'un conteneur fermé à clé dans les locaux de l'OMC choisi par le Secrétariat pour entreposer les renseignements confidentiels privés en lieu sûr.

Le terme "communiquer" s'entend de:

i) la présentation au Secrétariat, par une partie, de renseignements imprimés ou codés binaire dans le cadre de la procédure;

ii) la présentation au Groupe spécial, par une partie, de renseignements imprimés ou codés binaire durant une audition du Groupe spécial;

iii) la communication orale de renseignements durant une audition du Groupe spécial.

III. CHAMP D'APPLICATION

1. Les présentes procédures s'appliquent à tous les renseignements confidentiels privés communiqués au cours de la procédure du Groupe spécial, mais ne s'appliquent pas à une partie pour ce qui est des renseignements confidentiels privés qu'elle a initialement communiqués, y compris sous une forme dérivée.

IV. OBLIGATION INCOMBANT AUX PARTIES

1. Chaque partie fera en sorte que ses représentants se conforment aux présentes procédures.

V. COMMUNICATION PAR UNE PARTIE

1. Lorsqu'elle communique des renseignements, une partie peut désigner l'ensemble ou n'importe quelle(s) partie ou parties de ces renseignements comme renseignements confidentiels privés. Les renseignements confidentiels privés seront communiqués en trois exemplaires: une copie sera communiquée au Secrétariat, les deux autres copies à l'autre partie. Sur les deux copies fournies

à l'autre partie, l'une est destinée à la mission à Genève de cette partie et l'autre au bureau de l'administration centrale de cette partie.

2. Lorsqu'une communication présentée par une partie contient des renseignements confidentiels privés initialement communiqués par l'autre partie, elle identifiera tous ces renseignements, comme il est indiqué à l'article II des présentes procédures au sujet de l'expression "désignés comme renseignements confidentiels privés".

3. Si, compte tenu du principe fondamental énoncé à l'article premier, le Groupe spécial estime qu'une partie a désigné comme renseignements confidentiels privés des renseignements qui ne peuvent raisonnablement pas être admis au bénéfice de ce traitement, il peut refuser de les prendre en considération. En pareil cas, la partie qui communique les renseignements peut, si elle le juge bon:

i) retirer les renseignements, auquel cas le Groupe spécial et l'autre partie restitueront sans délai les renseignements à la partie qui les a communiqués; ou

ii) retirer la désignation des renseignements comme renseignements confidentiels privés.

4. Lorsqu'elle communiquera des renseignements confidentiels privés imprimés ou codés binaire, la partie fournira également:

i) une version non confidentielle, rédigée de telle manière qu'elle permette une compréhension raisonnable de la teneur des renseignements;

ii) un résumé non confidentiel suffisamment détaillé pour permettre une compréhension raisonnable de la teneur des renseignements; ou

iii) dans des circonstances exceptionnelles, une déclaration écrite selon laquelle:

a) il est impossible d'établir une telle version non confidentielle ou un tel résumé non confidentiel, ou

b) une telle version non confidentielle ou un tel résumé non confidentiel divulguerait des faits pour lesquels la partie a des raisons appropriées de souhaiter les maintenir confidentiels.

5. Si le Groupe spécial estime que la version ou le résumé non confidentiel ne répond pas aux prescriptions du paragraphe 4 i) ou ii), ou qu'il n'existe pas de telles circonstances exceptionnelles justifiant une déclaration conformément au paragraphe 4 iii), il peut refuser de tenir compte des renseignements confidentiels privés en question. En pareil cas, la partie qui communique les renseignements peut, si elle le juge bon:

i) retirer les renseignements, auquel cas le Secrétariat et l'autre partie restitueront sans délai les renseignements à la partie qui les a communiqués; ou

ii) se conformer aux dispositions du paragraphe 4 pour donner satisfaction au Groupe spécial.

6. Lorsqu'il communiquera oralement des renseignements confidentiels privés à une réunion du Groupe spécial, l'intervenant fera également une brève déclaration orale non confidentielle, suffisamment détaillée pour permettre une compréhension raisonnable de la teneur des renseignements qui seront communiqués.

VI. CONSERVATION

1. Le Secrétariat conservera en lieu sûr tous les renseignements confidentiels privés communiqués lorsqu'ils ne seront pas utilisés par une personne habilitée.

2. Chaque partie conservera tous les renseignements confidentiels privés qui lui auront été communiqués par l'autre partie dans un conteneur fermé à clé, auquel seules les personnes habilitées auront accès, situé dans les locaux de sa mission à Genève ou du bureau de son administration centrale, lorsqu'ils ne seront pas utilisés par une personne habilitée.

3. Une personne habilitée prendra toutes les précautions nécessaires pour sauvegarder les renseignements confidentiels privés lorsqu'ils seront utilisés et conservés.

VII. CONSULTATION ET RÉSUMÉ

1. Les renseignements confidentiels privés communiqués par une partie et conservés à la mission à Genève ou au bureau de l'administration centrale de l'autre partie ne peuvent être examinés que par une personne habilités agissant en qualité de représentant de cette autre partie.

2. Une personne habilitée prenant connaissance, visuellement ou oralement, de renseignements confidentiels privés peut prendre des notes écrites résumées de ces renseignements à seule fin de la procédure du Groupe spécial.

VIII. COPIE, DISTRIBUTION ET RETRAIT

1. Les renseignements confidentiels privés ne seront ni copiés, ni distribués ou retirés des locaux de l'OMC, ou des locaux de la mission à Genève d'une partie, ou des locaux du bureau de l'administration centrale d'une partie, hormis selon les modalités expressément prévues par les présentes procédures.

2. Nonobstant le paragraphe 1 ci dessus, une partie peut apporter avec elle à une réunion du Groupe spécial, à seule fin de cette réunion, l'une des deux copies de renseignements confidentiels privés qu'elle a reçues de l'autre partie en vertu des présentes procédures, et elle remettra immédiatement après tous ces renseignements dans le conteneur fermé à clé situé dans ses locaux.

3. Nonobstant le paragraphe 1 ci-dessus, un membre du Groupe spécial peut faire retirer des locaux de l'OMC une copie de renseignements confidentiels privés. Toute copie de renseignements confidentiels privés retirée des locaux de l'OMC par un membre du Groupe spécial sera utilisée exclusivement par ce dernier aux fins des travaux concernant le différend, et sera restituée au Secrétariat à l'achèvement de la procédure du Groupe spécial. Des copies des renseignements confidentiels privés retirées des locaux de l'OMC par un membre du Groupe spécial seront conservées dans un conteneur fermé à clé.

IX. DIVULGATION À UNE RÉUNION DU GROUPE SPÉCIAL

1. Une partie qui souhaite communiquer des renseignements confidentiels privés au cours d'une réunion du Groupe spécial en informera ce dernier avant de le faire. Le Groupe spécial exclura les personnes qui ne sont pas des personnes habilitées de la réunion pour la durée de la communication de ces renseignements.

X. RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

1. Le Groupe spécial ne divulguera pas de renseignements confidentiels privés dans son rapport, mais pourra en tirer des conclusions.

XI. ENREGISTREMENTS ET PROCÈS-VERBAUX

1. Les enregistrements et procès-verbaux des réunions du Groupe spécial auxquels des renseignements confidentiels privés sont communiqués oralement seront traités comme des renseignements confidentiels privés en vertu des présentes procédures.

XII. RESTITUTION ET DESTRUCTION

1. À l'achèvement de la procédure du Groupe spécial, le Secrétariat et les parties:

   i) restitueront tout renseignement confidentiel privé imprimé ou codé binaire (y compris toute note prise au titre du paragraphe VIII:2 ci-dessus) en leur possession à la partie qui l'a initialement communiqué, ou certifieront par écrit que ce renseignement a été détruit, sauf si cette partie accepte qu'il en aille autrement;

   ii) détruiront tous les enregistrements et procès-verbaux des auditions du Groupe spécial qui contiennent des renseignements confidentiels privés, et certifieront par écrit que cela a été fait, sauf si les parties conviennent mutuellement qu'il en aille autrement.

2. Si le rapport du Groupe spécial fait l'objet d'un appel, le Secrétariat transmettra à l'Organe d'appel tout renseignement confidentiel privé imprimé ou codé binaire, ainsi que tous les enregistrements et procès-verbaux des auditions du Groupe spécial qui contiennent de tels renseignements, en tant que partie intégrante du dossier relatif à la procédure du Groupe spécial. Le Secrétariat transmettra ces renseignements à l'Organe d'appel séparément du reste du dossier et l'informera des procédures spéciales que le Groupe spécial a appliquées en ce qui concerne les renseignements confidentiels privés. Les parties se conformeront à toute directive de l'Organe d'appel concernant la divulgation de ces renseignements aux parties ou aux tierces parties selon que l'Organe d'appel le jugera approprié.